



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS COMO MECANISMO DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: Uma análise no período de 2015 a
2021.**

ARGEMIRO CÉSAR DO VALE VERDE DE LIMA E SILVA

São Luís-MA
2023

ARGEMIRO CÉSAR DO VALE VERDE DE LIMA E SILVA

**EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS COMO MECANISMO DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: Uma análise no período de 2015 a
2021.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Cacilda Rodrigues Cavalcanti.

São Luís-MA
2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

de Lima e Silva, Argemiro Cesar do Vale Verde.
EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS COMO MECANISMO DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA : Uma análise no período
de 2015 a 2021 / Argemiro Cesar do Vale Verde de Lima e
Silva. - 2023.

147 p.

Orientador(a): Cacilda Rodrigues Cavalcanti.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2023.

1. Clientelismo. 2. Emendas parlamentares. 3.
Financiamento da educação. 4. Orçamento. 5. Patronagem.
I. Rodrigues Cavalcanti, Cacilda. II. Título.

ARGEMIRO CÉSAR DO VALE VERDE DE LIMA E SILVA

**EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS COMO
MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: Uma
análise no período de 2015 a 2021.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de Mestre em
Políticas Públicas.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora

Prof^a. Dra. Cacilda Rodrigues Cavalcanti – UFMA
(Orientadora)

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva- UFMA

Prof^a. Dra. Arleth Santos Borges - UFMA

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.
(Simone de Beauvoir)

Dedico este trabalho à minha eterna e amada mãe, Maria da Conceição Batista de Lima e Silva, que, com muito esforço, me permitiu as melhores condições de estudo na minha infância e adolescência.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela minha vida.

À minha esposa Ana Flávia Duarte Graça, pela compreensão nos meus momentos de ausência e pelos incentivos em meus momentos de fraqueza.

Às minhas filhas Annabelle do Vale Verde e Ana Cecília do Vale Verde, por abdicarem de seus tempos livres na minha companhia, possibilitando-me o tempo necessário de dedicação aos estudos.

Ao meu pai, Jônatas Jeová da Silva Filho, pelo apoio emocional e logístico, permitindo o uso de sua casa como escritório de estudo e pesquisa.

À minha orientadora, Profa. Cacilda Rodrigues Cavalcanti que, com muita paciência e orientação efetiva, extensa e dedicada, possibilitou-me encontrar os caminhos adequados para alcançar meus objetivos acadêmicos.

Aos professores que compuseram a banca de qualificação, Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva e Prof^a. Dra. Arleth Santos Borges, pelas valiosas críticas e sugestões.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, pela dedicação e atenção às minhas demandas ao longo do Mestrado.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pelo apoio financeiro concedido para a realização do Mestrado.

A todos os meus colegas de turma, pelo companheirismo e incentivo direto ou indireto para a realização do Mestrado.

RESUMO

A dissertação aborda as emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento público da educação brasileira. O estudo tem como contexto de análise as transferências dos parlamentares para o orçamento público da Educação no período 2015 a 2021, considerando os expressivos recursos disponíveis aos Deputados e Senadores a cada ciclo orçamentário. A dinâmica de alocação de recursos ao orçamento público da educação pelos parlamentares é avaliada a partir da legislação federal. Fundamentado na abordagem teórica da patronagem e do clientelismo político, o estudo analisa as escolhas dos parlamentares na destinação dos recursos públicos do orçamento federal para a educação. O referencial teórico para o desenvolvimento da temática da patronagem e do clientelismo foi baseado nas obras de Max Weber (2001), Raymundo Faoro (2001), Vitor Nunes Leal (2012), Sérgio Buarque de Holanda (1995), Richard Graham (1997) e Edson Nunes (2003). A partir do padrão de alocação das emendas parlamentares no orçamento da educação buscou-se avaliar o perfil e o caráter público dessa forma de financiamento da educação pública. Com o suporte de dados extraídos das leis orçamentárias anuais do período em análise, bem como da base de dados orçamentário do governo, a dissertação avalia o perfil de alocação das emendas transferidas para o orçamento da Educação. Os dados levantados foram obtidos a partir da plataforma disponibilizada pelo Senado Federal (SIGA Brasil), da plataforma SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) do Ministério do Planejamento, Portal da Transparência e do Portal Tesouro Transparente. Para a realização das análises, os dados foram organizados em tabelas dinâmicas e representados de forma gráfica e em tabelas, utilizando-se o software MS Excel. As evidências empíricas indicam que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares orçamentárias no orçamento da educação concentra-se em poucas ações específicas, geralmente associadas a construção de infraestrutura e financiamento do custeio das instituições de ensino, deixando em segundo plano ações estratégicas relevantes como a formação de professores e o ensino de jovens e adultos. Os dados obtidos indicam que as alocações não estão integradas de maneira efetiva nas ações de melhoria sistêmica da área de Educação, limitando o papel das emendas como instrumentos eficientes de políticas públicas.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Orçamento; Financiamento da educação; Patronagem; Clientelismo

ABSTRACT

The dissertation addresses budgetary parliamentary amendments as a mechanism for public financing of Brazilian education. The study contextualizes the analysis within the transfers made by parliamentarians to the public Education budget during the period from 2015 to 2021, considering the significant resources available to Deputies and Senators in each budgetary cycle. The dynamics of resource allocation to the public education budget by parliamentarians are assessed based on federal legislation. Grounded in the theoretical framework of patronage and political clientelism, the study examines the choices made by parliamentarians in allocating public resources from the federal budget to education. The theoretical framework for developing the theme of patronage and clientelism is based on the works of Max Weber (2001), Raymundo Faoro (2001), Vitor Nunes Leal (2012), Sérgio Buarque de Holanda (1995), Richard Graham (1997), and Edson Nunes (2003). Analyzing the pattern of allocation of parliamentary amendments within the education budget aims to evaluate the profile and public nature of this form of public education financing. Supported by data extracted from the annual budget laws of the analyzed period, as well as the government's budgetary database, the dissertation assesses the allocation profile of amendments transferred to the Education budget. The gathered data were obtained from platforms provided by the Federal Senate (SIGA Brasil), the SIOP platform (Integrated Planning and Budget System) of the Ministry of Planning, the Transparency Portal, and the Transparent Treasury Portal. For the purpose of analysis, the data were organized in dynamic tables and graphically represented using MS Excel software. Empirical evidence indicates that the allocation of resources through budgetary parliamentary amendments within the education budget is concentrated in a few specific actions, usually associated with infrastructure construction and financing of educational institution operational costs. This focus sidelines strategic actions of significance, such as teacher training and adult education. The obtained data suggest that these allocations are not effectively integrated into systemic improvement actions within the Education sector, thereby limiting the role of amendments as efficient instruments of public policies.

Keywords: Patronage; Clientelism; Parliamentary amendments; Budget; Education financing

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Sistemas de decisão nas relações clientelistas e democráticas.	29
Quadro 2	Organização da programação orçamentária, segundo o Manual Técnico do Orçamento.	87
Quadro 3	Organização quantitativa da programação orçamentária	89
Quadro 4	Quadro 4: Ações mais contempladas com recursos, por partido.	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Programas orçamentários da Educação sob a gestão do MEC.	90
Tabela 2	priorização de ações do Programa Orçamentário Educação Básica de Qualidade, sob a gestão FNDE	92
Tabela 3	Segmentação das alocações das emendas por função orçamentária entre 2018 e 2021.	97
Tabela 4	Quantidade e valores de emendas parlamentares alocadas na modalidade de transferência direta em relação ao total de emendas no período de 2020 a 2022..	107
Tabela 5	Indicador de qualidade da educação básica - ano 2021.	113
Tabela 6	Ações orçamentárias da Educação mais contempladas com emendas em Alagoas e Rio de Janeiro entre 2015 e 2021.	114
Tabela 7	Participação das emendas no orçamento federal destinado às ações de desenvolvimento da educação.	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução dos desembolsos - Orçamento Educação (2020-2021)	94
Gráfico 2	Alocação de recursos orçamentários por grupos de unidades orçamentárias - MEC	95
Gráfico 3	Evolução da cota parte das emendas orçamentárias individuais (2000 a 2022 - Valores deflacionados - IPCA)	104
Gráfico 4	Quantidade anual de emendas parlamentares e valor total autorizado no orçamento público no período 2015 a 2022.	105
Gráfico 5	Número de emendas parlamentares destinadas à Educação por modalidade de transferência no período 2015 a 2021.	109
Gráfico 6	Percentual de emendas parlamentares aprovadas para a Educação por categoria de autoria no período de 2015 a 2021.	110
Gráfico 7	Evolução da alocação inicial das emendas destinadas à Educação por ano de apresentação.	110
Gráfico 8	Contribuição das bancadas nas emendas destinadas à Educação no período 2015 a 2021.	112
Gráfico 9	Contribuição das bancadas estaduais à Educação por valores efetivamente pagos durante o período 2015 a 2021..	115
Gráfico 10	Quantidade de ações por subfunção orçamentárias registradas no SIOP e aptas a receberem recursos orçamentários para a Educação..	117
Gráfico 11	As unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Educação.	117
Gráfico 12	Unidades orçamentárias do MEC mais contempladas com emendas parlamentares entre 2015 e 2021.	119
Gráfico 13	Distribuição das emendas na Educação por subfunção orçamentária no período 2015 a 2021.	120
Gráfico 14	A estratificação, por área de ensino, das principais ações contempladas com alocações de emendas para Educação no período 2015 a 2021.	124
Gráfico 15	Destinação de emendas do relator para a Educação no período 2020-2021.	116

Gráfico 16	Destinação de emendas do relator para a Educação no período 2020-2021.	125
Gráfico 17	Emendas do relator. Estratificação das ações da educação básica no período 2020-2021.	126

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo aluno Qualidade
CCJC	Comissão De Constituição e Justiça e De Cidadania
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista do Orçamento
CMP	Comissão Mista Permanente
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de participação dos Municípios

FS	Fundo Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
HUF	Hospitais Universitários Federais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFETS	Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MO	Ministério do Planejamento

MTO	Manual Técnico do Orçamento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda constitucional
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLO	Proposta de Lei Orçamentária
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PPA	Plano Plurianual
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Administração Financeira Federal
SIAL	Sistema de Acompanhamento Legislativo
SIGA	SIGA
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União
UO	Unidade Orçamentária
VAAF	Valor Anual Por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PATRONAGEM E CLIENTELISMO NO ESTUDO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO	25
2.1	Estudos sobre patronagem e clientelismo no Brasil e suas imprecisões conceituais.	25
2.2	Patronagem e clientelismo: contribuições para o estudo da formação do Estado brasileiro.	32
2.3	Patronagem e clientelismo nos estudos sobre emendas parlamentares orçamentárias.	44
2.4	Lições da literatura para o estudo das emendas parlamentares no orçamento público da educação.	48
3	A EMENDA PARLAMENTAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	52
3.1	O Orçamento Público na Constituição Brasileira.	52
3.2	A emenda parlamentar orçamentária.	58
4	A EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO	74
4.1	A vinculação de recursos para a educação no orçamento público: notas históricas.	75
4.2	A política de financiamento da educação no Brasil pós-CF/1988.	77
4.3	A estrutura do orçamento federal da educação.	83
5	EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2015 A 2021.	95
5.1	As emendas parlamentares no contexto do orçamento público da educação.	95
5.2	Perfil e destino dos recursos oriundos de emendas parlamentares para a educação.	99
5.3	Implicações das emendas parlamentares para o orçamento público da educação.	113
6	CONCLUSÕES	121
	REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

O estudo sobre emendas parlamentares orçamentárias tem se expandido bastante nos últimos anos no Brasil. O montante de recursos financeiros disponíveis e destinados a estados e municípios através de emendas de senadores e deputados ao orçamento tem crescido substancialmente ano a ano, suscitando questionamentos sobre sua relevância para o desenvolvimento e manutenção de políticas públicas.

Por sua vez, as abordagens sobre a temática são ainda restritas e concentradas em poucas vertentes. De forma mais destacada, é possível encontrar estudos sobre o impacto dos montantes disponibilizados para financiar o processo eleitoral brasileiro, associando-os à obtenção de votos nas eleições majoritárias e proporcionais (AVELINO FILHO, 1994; PEREIRA E RENNÓ, 2000 E AMES, 2001). Outros se propõem a analisar o papel das emendas orçamentárias na formação da base de sustentação do governo federal nas relações com o congresso nacional (BAIÃO, 2016; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2008, 2011). Há também aqueles que se prestam a identificar os beneficiários dos montantes disponibilizados (TURINO E SODRÉ, 2018). Estes padrões de estudo refletem, em maior ou menor grau, relações típicas da patronagem e do clientelismo e têm impactos significativos no cenário político e na governança do país.

A partir da literatura utilizada no estudo, o uso das emendas para fomentar obras e projetos para suas bases eleitorais tem sido associado a práticas clientelistas, nem sempre alinhadas às demandas locais mais urgentes (LANCASTER 1986; AMES (2000); BRINKERHOFF E GOLDSMITH, 2002). A destinação de recursos decorrentes das emendas parlamentares são, quase sempre, marcadas pela sua associação com as práticas de patronagem e clientelismo, com associação das alocações desses recursos públicos para financiar fundos governamentais e projetos em regiões onde o parlamentar tem vinculação política com um eleitorado específico. O poder de alocação de recursos é comumente usado por políticos para garantir o sucesso eleitoral e manter sua base de poder.(MESQUITA *et al*, 2014; BAIÃO E GONÇALVES, 2017; GRATON, 2019).

Considerando estes aspectos, é possível a inferência de que as emendas favoreçam a construção e manutenção do apoio político local, essencial para os períodos eleitorais. Esta relação recíproca baseada em dependência mútua entre os parlamentares e seus correligionários políticos locais sustentaria a estrutura que simboliza o papel importante que a patronagem e as práticas clientelistas desempenham no processo de distribuição de recursos do orçamento e poder por parte dos parlamentares brasileiros. Por consequência, o recurso alocado, visto em sua totalidade, resulta na distribuição desigual de recursos, pois as

destinações dos recursos são frequentemente direcionadas para ações ou projetos que beneficiam indivíduos ou grupos específicos, em vez de serem alocados com base no mérito ou nas necessidades gerais do país, contrariando, assim, o caráter público do financiamento das políticas sociais.

Apesar das abordagens majoritárias associarem as emendas à questão do clientelismo e do patrimonialismo, é importante salientar que estes elementos, por si só, não são suficientes para explicar o aspecto das emendas porque há outros elementos que interagem na relação dos parlamentares com o processo de alocação da semendas oa orçamento federal. O que traz ao estudo das emendas parlamentares um grau maior de complexidade, suscitando o desenvolvimento de novos estudos. Um primeiro aspecto é o caráter legal e universal das emendas, previsto no ordenamento jurídico, com critérios de alocação bem estabelecidos e disponível regularmente aos parlamentares a cada ciclo orçamentário anual, independentemente de sua filiação partidária ou alinhamento político com o governo federal.

Um segundo aspecto é a concretização das transferências para o destinatário final, considerando o movimentos de contingenciamento praticado pelo governo federal das verbas do orçamento ao longo do ano fiscal, elemento que impacta a relação dos parlamentares com o poder executivo, levando-os a ajustes frequentes nas legislações que regulamentam volume de recursos disponíveis ao parlamentar, bem como as modalidades de transferência dos recursos. Um terceiro aspecto é a relação entre o volume de recursos envolvidos e a adequação das alocações das emendas com as políticas públicas implementadas no país.

A Constituição Federal de 1988 incorporou no ordenamento jurídico brasileiro uma série de direitos sociais, cuja efetividade exige a ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, implicou na vinculação de recursos financeiros no orçamento público para políticas específicas, a exemplo da saúde e da educação. No caso específico da educação, além da receita oriunda dos impostos, a Constituição Federal manteve o Salário-Educação como fonte adicional e introduziu mecanismos de distribuição de recursos entre os entes federados, de modo a garantir que todos os entes possuam receitas mínimas para garantir o direito à educação proclamado. Desde então, governos e sociedade civil têm promovido grandes debates e formulado diversas proposições em torno da ampliação, de melhor distribuição e gestão dos recursos para o financiamento público da educação. Nas duas últimas décadas, arranjos redistributivos e mecanismos de controle social têm sido aprimorados na direção de garantir o caráter público e maior democratização do orçamento.

Nesse mesmo contexto, tem-se assistido a um investimento por parte dos parlamentares para ampliar sua participação nas decisões sobre a alocação de recursos financeiros, por meio de emendas parlamentares, com repercussões na alteração das legislações e em diversos campos das políticas públicas, a exemplo da educação. Nesse sentido, esta pesquisa se propõe a caracterizar a destinação dos recursos oriundos de emendas parlamentares orçamentárias destinadas à área de Educação, sendo esta uma das áreas mais desafiadoras em termos de equilíbrio entre alocação eficiente de recursos e seus resultados.

A emenda parlamentar orçamentária é o instrumento que também permite aos deputados e senadores realizarem alterações nos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual apreciados pela Comissão Mista do Orçamento no Congresso Nacional. Cabe a esta comissão emitir parecer e apreciar as emendas apresentadas, verificando sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. As emendas ao Orçamento são subordinadas a normas rígidas quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As emendas são também objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional.

Para serem aprovadas, as emendas orçamentárias não podem se mostrar incompatíveis com o Plano Plurianual Orçamentário. Também devem estar aderentes aos dispositivos do texto do Projeto de Lei Orçamentário, além de indicarem os recursos necessários aos fins a que se destinam, sendo que tais recursos não podem representar aumento de gastos indiscriminados, pois cada alocação em um determinado setor representa a anulação de um gasto equivalente em outro setor. As emendas orçamentárias são subdivididas entre emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relator. Cada uma delas possui critérios próprios de disponibilidade de recursos, número de emendas disponíveis para a locação, bem como regras específicas de destinação dos recursos.

Há estudos que abordam a temática das emendas parlamentares orçamentárias associando-as à práticas clientelistas e patrimonialistas, nas quais os recursos são considerados como instrumentos de manipulação dos parlamentares para sustentar suas reeleições ou como moedas de troca na formação das bases de sustentação às políticas de governos (PEREIRA e MUELLER, 2004; ALSTON e MUELLER 2006; RAILE *et al*, 2011; GRATON, 2019). Em razão dos crescentes volumes de recursos financeiros destinados aos parlamentares a cada ano, as preocupações com o grau de eficiência na alocação destes recursos e seus subsequentes impactos nas políticas públicas de governo se tornaram mais presentes nas análises dos estudos presentes na literatura científica sobre o assunto.

Nesta perspectiva, dois fatos foram determinantes para elevar o grau de preocupação com a destinação destes recursos públicos. O primeiro foi a reação do congresso contra os costumeiros cortes orçamentários (contingenciamento) que, quase sempre, recaem sobre as verbas destinadas ao orçamento através de emendas parlamentares. Assim, desde 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 85/2015, as emendas individuais carregam consigo a condição da impositividade orçamentária. Isso quer dizer que a União é obrigada a executá-las quando aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A consequência direta deste fato, foi o aumento substancial, a partir de 2016, dos valores pagos através deste tipo de verba orçamentária, reduzindo a discricionariedade do Presidente da República, limitando, em parte, a possibilidade de barganha com o uso do recurso público. Contudo, essa possibilidade ainda persiste, uma vez que o presidente controla o fluxo operacional do empenho das emendas (BATISTA, 2018; FILHO, 2020).

O outro fator foi o aumento substancial e também impositivo das verbas oriundas do Relator da Comissão Mista do Orçamento. Através deste canal de alocação, as verbas concentradas nas mãos dos parlamentares praticamente duplicaram de valor a partir de 2020. Como consequência, ampliou-se o debate sobre a necessidade de existir medidas de fomento à transparência e rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos na Constituição.

Além da preocupação com a devida prestação de contas do uso dos recursos públicos, o volume financeiro oriundo de emendas parlamentares suscitam os questionamentos sobre a eficácia da alocação destes recursos. Um referencial inicial é obtido a partir do próprio texto constitucional, o qual veda a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos orçamentários. Outros elementos relevantes quanto ao grau de eficiência dos recursos podem ser extraídos das limitações financeiras e do número de emendas disponíveis a cada parlamentar a cada ciclo orçamentário. A partir destas limitações, as alocações seguem outros critérios mais específicos, geralmente predefinidos no âmbito dos Ministérios que estabelecem as regras que contribuem para impedir a alocação de recursos insuficientes para contribuir efetivamente com uma ação ou projeto específico.

A partir da análise da literatura disponível, é possível afirmar que as emendas são importantes instrumentos de influência sobre o comportamento parlamentar. Nesse sentido, os recursos orçamentários, de forma majoritária, são alocados nos redutos eleitorais (BAIÃO e GONÇALVES, 2017), mas também são usados para obter novos apoiadores em outros

municípios (MENDES, 2017; LIMA, 2018; GRATON, 2019). Outros estudos se vinculam à ideia de que as emendas atraíam votos ao candidato, mas ponderando que isso ocorre em uma magnitude muito pequena para representar alguma vantagem eleitoral e, portanto, não podendo ser considerada uma relação direta (IBIAPINA, 2017; MESQUITA, 2009; MESQUITA et al, 2014; BONFIM, 2017).

A partir dos dados obtidos no SIOP, a grande maioria das emendas se destina aos municípios. Santana (2011) afirma que as emendas destinadas às prefeituras são mais eficazes (em termos eleitorais) quando prefeito e deputado são do mesmo partido e esse fenômeno se torna mais significativo quando o conjunto de deputados ligados a um mesmo partido tende a propor mais emendas para as prefeituras que são dominadas pela sua sigla partidária. Em perspectiva semelhante, parlamentares do mesmo partido de Ministros são beneficiados na alocação de emendas (BAIÃO, 2016). Contudo, esse viés partidário não é extremo, pois os demais partidos que formam a base de apoio do governo (coalizão) também recebem recursos, indicando a atuação de mecanismos de coordenação pela Presidência da República (BATISTA, 2015).

Nesta questão específica das emendas enquanto instrumentos de fomento às bases de governo, os estudos se mostram antagônicos. Para alguns, não há execução impessoal e equânime das emendas individuais e o Poder Executivo ainda tem margem para utilizá-las na formação de suas bases de coalizão (CRISÓSTOMO, 2020). Para outros, essa possibilidade tem se mostrado relativa, dado que esse exercício de coordenação nem sempre se reflete em um tratamento diferenciado às liberações de recursos de parlamentares aliados (BARBOSA, 2014; CAPELINI, 2018).

Percebe-se que tais estudos se aproximam das percepções subjetivas do senso comum que tendem a associar as emendas às práticas de barganha e clientelismo político para a sustentação de reeleições ou formação de base de sustentação política do governo no Congresso Nacional. O presente estudo, por sua vez, se preocupa em avançar na temática das emendas parlamentares, se aproximando ao debate sobre o caráter público das alocações das emendas e suas implicações para o financiamento da Educação no país. E, a partir destes dados, buscar elementos que evidenciem o papel que as emendas parlamentares como instrumentos de políticas públicas efetivas, considerando o significativo incremento das verbas disponíveis para alocação através das emendas nos últimos anos.

Assim, a abordagem sobre as consequências práticas do volume de recursos financeiros destinados para atender as políticas públicas, tornam-se relevantes. Entretanto, os estudos que associam emendas a algum tipo de política se concentram apenas em identificar

os volumes de emendas alocadas em cada tipo de política pública beneficiada. Todavia, não visam identificar os principais programas e ações contempladas. Ademais, a literatura de suporte a este estudo, é clara em apontar a área da saúde como a política pública mais estudada. A Educação foi apenas o terceiro item mais estudado no âmbito das emendas parlamentares orçamentárias, atrás até dos estudos sobre políticas de fomento ao Esporte.

Ressalta-se nesse contexto, os estudos desenvolvidos pelo Grupo de Estudos de Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (GEPPE), do Departamento de Educação da UFMA. Em pesquisa desenvolvida entre os anos 2018 a 2022 sobre perfil das emendas parlamentares orçamentárias destinadas à educação básica no Brasil, o grupo avaliou o impacto do montante das emendas no orçamento público destinado à educação e analisou a relação entre o perfil dessas emendas, o perfil político-partidário dos parlamentares proponentes e as possíveis barganhas políticas entre legislativo federal e executivo estadual e municipal, visando identificar se tais emendas atenderiam, às necessidades do sistema educacional.

A pesquisa concluiu que as instituições federais receberam 96,6% do total dos recursos destinados à educação por meio de emendas parlamentares orçamentárias, deixando-as à mercê das trocas e barganhas políticas, comprometendo a transparência administrativa e o caráter público do orçamento. Os dados obtidos ainda sugerem que as emendas parlamentares orçamentárias não contribuem para a correção das desigualdades regionais, uma vez que as regiões com os piores indicadores educacionais não são priorizadas nas emendas. Além disso, observou-se que estas não caminham na direção do Plano Nacional de Educação, uma vez que a maioria das emendas foi destinada à manutenção das atividades das universidades já existentes (GEPPE, 2022).

Considerando tais limitações nos estudos analisados sobre a relação das emendas parlamentares e as políticas públicas, esta pesquisa se propôs a analisar o mecanismo de transferência de recursos financeiros através de emendas parlamentares orçamentárias para as políticas públicas de educação, considerando suas implicações para o caráter público dessa política. Portanto, esta pesquisa se propõe a responder às seguintes questões: Como são caracterizadas as emendas parlamentares orçamentárias destinadas à área da Educação? As emendas são realmente instrumentos capazes de realizar financiamento efetivo das políticas educacionais? Quais os elementos que evidenciam esta condição?

Para alcançar este objetivo, a pesquisa se orientou pelos seguintes objetivos específicos: a) caracterizar as emendas parlamentares orçamentárias na perspectiva de identificar elementos potencializadores ou comprometedores de sua configuração como

mecanismo de financiamento da política pública de educação; b) identificar as transferências e sua composição realizadas por meio de emendas parlamentares orçamentárias e c) identificar elementos que evidenciem o papel que as emendas parlamentares orçamentárias vêm assumindo no financiamento da educação pública e suas implicações para essa política.

O escopo da pesquisa se limitou a analisar as emendas parlamentares coletivas e individuais destinadas à área da Educação no período de 2015 a 2021. A partir de 2016, elevou-se o grau de execução das emendas por parte do Poder Executivo, já como reflexo do caráter impositivo das emendas. O ano de 2016 também coincide com o início de período da 55ª Legislatura Federal, sendo que o lapso temporal estendido até 2021, permitiu avaliar com maior assertividade o perfil de alocação dos recursos destinados às políticas públicas de educação. O estudo considerou todas as emendas alocadas para financiar políticas direcionadas para a educação básica, educação superior e educação tecnológica.

Ao identificar quais as ações e programas de governo destinados à Educação que têm recebido recursos através das emendas orçamentárias, o presente estudo permite a análise do grau de aderência das alocações com as políticas governamentais para a área, possibilitando a identificação de distorções ou possibilidades de ganhos de eficiência através de alocações futuras, o que serve de base para aprofundamento em estudos posteriores. O estudo também contribui para ampliar o número de pesquisas sobre o financiamento da área da Educação com recursos de emendas parlamentares, os quais ainda se encontram muito concentrados na área da Saúde.

Com base no levantamento documental e no referencial teórico busca-se a identificação dos dados que auxiliem na identificação dos recursos e dos respectivos projetos ou programas beneficiados, permitindo identificar as áreas e as ações orçamentárias mais favorecidas com os recursos das emendas na educação. Também é possível analisar as premissas e o contexto em que ocorre o processo de alocação das emendas, bem como se a alocação e execução dos recursos se desenvolvem alinhados às diretrizes estabelecidas na construção do orçamento destinado ao financiamento público da educação.

A pesquisa documental desenvolvida vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2008), envolvendo a coleta e análise de dados dentre aqueles documentos relacionados com o objeto de estudo. Para esta pesquisa, foram levantados documentos norteadores do processo de elaboração do orçamento público e das emendas parlamentares (leis, planos, decretos, relatórios). Esses documentos foram levantados no portal da Câmara dos Deputados e na página do Senado Federal. A partir deles, foi possível compreender os

procedimentos legislativos e os critérios de montante financeiro, o limite quantitativo de emendas, segmentados por autor e bancada, e áreas aptas a receberem os aportes orçamentários via emendas parlamentares, possibilitando fazer uma caracterização geral das emendas parlamentares orçamentárias no orçamento público e no campo específico da educação.

A pesquisa estatística identifica os recursos transferidos para os entes federativos a título de suporte financeiro às políticas de financiamento da educação. Os dados levantados foram obtidos a partir da plataforma disponibilizada pelo Senado Federal (SIGA Brasil), da plataforma Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), Portal da Transparência e do Portal Tesouro Transparente.

Os dados presentes nas plataformas identificam os repasses por função e subfunção, permitindo indexação futura com os diversos programas de financiamento destinados à educação. Também auxiliam na identificação de informações relevantes sobre o orçamento público brasileiro de maneira geral. As plataformas disponibilizam os períodos e os volumes empenhados, os valores pagos e os valores não pagos por meio de emendas, e disponibilizam ferramentas próprias de filtros, a partir dos quais é possível obter os repasses exclusivos para a função orçamentária nº 12 (Educação) e estratificar os dados por subfunção e códigos dos programas e ações da área de educação. Com estes dados, organiza-se a base de dados que servirá de fonte de análise.

A base de dados consta de valores tabulados extraídos diretamente das plataformas SIOP e Siga Brasil. Para tratamento dos dados e construção dos gráficos de análise foi utilizado a ferramenta Microsoft Excel. Após a construção do banco de dados e a categorização das variáveis em conformidade com os objetivos específicos, foram construídos gráficos e tabelas para a análise pretendida, em confronto com os resultados da pesquisa documental e à luz dos fundamentos teóricos. A partir dos dados quantitativos da pesquisa, foi possível analisar a frequência e o volume dos repasses para programas e projetos da área de educação, os fluxos de recursos e quais estão sujeitos a contingenciamentos, os programas mais beneficiados com os repasses, e os partidos que mais direcionam recursos para a educação.

Contudo, a pesquisa apresenta limitações de cunho metodológico. Os dados apresentados e analisados apenas identificam que houve a alocação dos recursos para determinados programas, projetos e entidades beneficiadas. Contudo, a partir da análise desses dados coletados não é possível indicar a aplicação dos recursos. Não há como verificar se os resultados esperados com os recursos recebidos foram realmente alcançados. Para

enfrentar esta questão seria necessário adentrar em programas e projetos específicos e realizar uma pesquisa de impacto para mensurar a efetividade da aplicação dos recursos das emendas, o que poderia perfeitamente ser representado mediante estudos e pesquisas específicas.

O desenvolvimento desta dissertação está organizado em quatro seções. A primeira desenvolve o conceito de patronagem e clientelismo, abordando suas características específicas e suas influências no comportamento dos parlamentares dentro do sistema político brasileiro. Também apresenta um breve relato histórico da compreensão do tema e suas relações com o sistema político brasileiro em diferentes períodos da história do Brasil. Esta abordagem permite a compreensão do papel das emendas no atual contexto político brasileiro. A segunda seção aborda o orçamento público brasileiro. São apresentadas suas principais características e os seus principais elementos normativos. A compreensão dos temas auxilia a compreensão dos limites normativos, técnicos e financeiros aos quais as emendas parlamentares se subordinam. Também é abordado especificamente a caracterização das emendas parlamentares orçamentárias. São apresentadas as diferenças entre os tipos de emendas, bem como os limites financeiros disponíveis para a alocação dos recursos e os critérios de exigibilidade para a aprovação dos recursos.

A terceira seção aborda o orçamento da educação brasileira, demonstrando quais as áreas são atendidas pelos recursos do orçamento. A partir desta análise, é possível comparar as ações favorecidas no orçamento e aquelas beneficiadas com os recursos das emendas, permitindo a verificação do grau de aderência das emendas orçamentárias com as políticas educacionais do governo. Por fim, a seção quatro apresenta os resultados da pesquisa. Através da análise de gráficos e tabelas, são apresentadas as características das emendas orçamentárias destinadas à educação. A partir destes dados são desenvolvidas as análises correlacionando os dados obtidos com os objetivos da pesquisa. O estudo se encerra com a seção relativa aos dados obtidos, tratados e consolidados em gráficos e tabelas.

2 PATRONAGEM E CLIENTELISMO NO ESTUDO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO

O estudo das emendas parlamentares orçamentárias no campo da educação nos impõe o desafio de apreensão de aportes teóricos que possibilitem a compreensão deste fenômeno no complexo contexto da formação das instituições políticas brasileiras, o atual regime político e as características e dinâmica atual de uma política pública fundamental como a educação. Além disso, envolve a tensa relação entre executivo e legislativo na definição do orçamento público e, de modo menos evidente, mas latente, a relação entre governo e sociedade.

A literatura brasileira é fértil em estudos diversos que tem interpretado o Estado brasileiro e suas instituições. Essa literatura nos permite observar que o sistema político brasileiro não está distante dos mesmos desafios que uma parcela das sociedades ocidentais enfrentam no desenvolvimento de seus regimes democráticos. Por tal razão, as relações políticas do país também são permeadas por práticas de natureza patrimonialista e clientelista. Estas práticas fazem parte da formação política do Brasil e continuam influenciando a maneira como partidos políticos se organizam e conduzem as eleições de seus membros para o Congresso Nacional.

Nesta seção, busca-se compreender a interação das práticas clientelistas e de patronagem dentro do sistema político-partidário brasileiro e seus reflexos no acesso e alocação das emendas parlamentares orçamentárias. Insere-se neste contexto, a utilização das emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo que usa recursos públicos para ações parlamentares, quase sempre de interesse particularista, onde os recursos do orçamento são destinados a estados e municípios para promover, em tese, políticas públicas e grandes projetos de infraestrutura.

Porém, diante do modelo eleitoral brasileiro, que privilegia o candidato e não as propostas partidárias, e considerando as recorrentes necessidades de complementação orçamentárias vivenciadas pela imensa maioria dos municípios brasileiros, esta prerrogativa do parlamentar tem forte potencial para ser utilizada como mecanismo de troca do parlamentar com seus eleitores. Para compreender as origens desse fenômeno, a seção se divide em três partes. A primeira aborda a conceituação de patronagem e clientelismo. A segunda discorre brevemente o percurso histórico dos fenômenos na história da formação social do Brasil. Por fim, faz-se a aproximação dos temas com as emendas parlamentares orçamentárias.

2.1 Estudos sobre patronagem e clientelismo no Brasil e suas imprecisões conceituais

Para uma melhor compreensão das práticas clientelistas e de patronagem, torna-se necessário avançarmos na conceituação dessas práticas, aproximando os temas em um mesmo contexto de análise. Na literatura dedicada à compreensão das relações clientelistas, não é incomum iniciar as análises a partir do referencial das relações hierárquicas patrão-cliente, próprias das sociedades rurais durante o feudalismo europeu. Nessas relações o patrão, enquanto ente possuidor de recursos, fornece aos clientes acesso aos meios básicos de subsistência e os clientes retribuem com bens e serviços de valor econômico (aluguel, trabalho, parte da produção agrícola), bem como deferência e lealdade de caráter duradouro. Esse modelo, quando analisado sob a perspectiva dos sistemas políticos das democracias modernas, acabam enquadrados dentro da dinâmica da política eleitoral. Dentro deste contexto, o clientelismo se apresenta quando candidatos a cargos eletivos ou seus cabos eleitorais (na condição de patronos) participam diretamente de campanhas políticas e os seus clientes (potenciais eleitores) votam neles, às vezes por um sentimento geral de obrigação e apego, às vezes como parte de uma troca específica por serviços prestados ou prometidos. Ou seja, nessa dinâmica, os eleitores usariam seu voto para promover seus patronos a cargos políticos, ganhando assim a proteção e ajuda deles.

Nessa mesma perspectiva, o estudo da patronagem, ainda que associado tradicionalmente às trocas de caráter particularistas, assume uma nova variante moderna na relação patrão-cliente. Nesse cenário, as relações de patronagem, caracterizadas por cenários economicamente atrasados e politicamente tradicionais, onde impera a garantia de proteção ou acesso a certos bens e serviços que o patrono controla e oferece a outros indivíduos ou grupos em troca de sua lealdade política, ganham uma nova perspectiva, onde o papel do patrono é assumido pelos partidos políticos como principais intermediários entre os recursos do Estado e as sociedades, os quais passam a ter o poder de indicar pessoas para cargos públicos nas esferas municipais, estaduais e federais. Através dessa prerrogativa, os partidos normalmente alocam cargos para obter o controle da formulação de políticas e das instituições estatais ou para obter ou manter a lealdade política de seus apoiadores (KOPECKÝ *et al*, 2016).

Esta abordagem não é necessariamente tão recente. Weingrod (1968) já analisava a patronagem pelo viés da ciência política e como tal, relacionava-a às formas como os políticos e partidos distribuem cargos públicos ou favores especiais em troca de apoio eleitoral. Segundo o autor, a relevância da patronagem no cenário político cresce à medida que o poder do Estado se expande por toda a sociedade e os próprios partidos políticos

tornam-se cada vez mais vinculados à estrutura do Estado. A expansão do Estado na economia pode ser observada pela sua capacidade de estabelecer novas organizações nacionais ou regionais, promover novos programas agrícolas e industriais, elevar seu quadro de servidores, etc. Esses novos recursos de empregos e capital são tipicamente administrados ou controlados por membros de partidos políticos ou por pessoas designadas pelos partidos, sendo este o grande trunfo utilizado nos atuais modelos político-democráticos.

No entanto, os estudos que buscam estabelecer distinções claras entre patronagem e clientelismo ainda apresentam um alto grau de imprecisão e ambiguidade conceitual (STOKES 2007), de sorte que observa-se que na literatura, assim como nas práticas de trocas políticas, certa dificuldade em se estabelecer uma distinção clara entre esses dois conceitos. Este problema é particularmente evidente e problemático no uso dos conceitos de patronagem e clientelismo, que na maioria das vezes são indistintamente empregados como rótulos genéricos para nomear todos os tipos e formas de exploração estatal e rentismo por partidos políticos. É igualmente comum que os autores façam uso desses dois conceitos como sinônimos, como se se referisse a um mesmo fenômeno. Por sua vez, é igualmente frequente encontrar estudos que fazem o contrário, mencionando um e outro como se estivessem se referindo a diferentes fenômenos, mas sem oferecer qualquer explicação sobre o que diferencia um do outro. Da mesma forma, conceitos como *pork barrel*¹ ou corrupção são frequentemente incluídos como formas de patrocínio ou clientelismo. O uso ambíguo desses termos-chave tem dificultado o entendimento da especificidade de todas essas diferentes formas de exploração do Estado pelos partidos políticos. Desvendar seu significado é, portanto, crítico para um estudo sistemático do patrocínio partidário.

Na percepção de Azevedo (2016), esse viés de análise da patronagem e do clientelismo mais próximo do campo de análise da política, traz consigo um alto grau de imprecisão e ambiguidade conceitual, que na maioria das vezes são indistintamente empregados como rótulos genéricos para nomear todos os tipos, formas e mecanismos utilizados pelos partidos políticos para acessar, controlar e intermediar os recursos do Estado.

Ribeiro e Levenguem (2013) explicam que este comportamento não foi alterado pelo processo de redemocratização de 1988, visto que a nova Constituição vinculou ainda mais a atuação partidária às estruturas do Estado brasileiro, através da regulamentação da organização partidária no país e do financiamento de suas atividades, através do fundo

¹ A destinação dos recursos das emendas parlamentares para os redutos eleitorais dos parlamentares é uma das estratégias que os candidatos utilizam com o intuito da reeleição. Buscam, assim, a sustentação ou a expansão das bases eleitorais em que obtiveram maior concentração de votos ou potencial de crescimento de votos para as próximas eleições. Um maior aprofundamento do tema será visto mais adiante.

partidário². Na prática, os partidos brasileiros têm hoje, no financiamento estatal, a fonte mais regular e segura para seu sustento.

Este modelo de patronagem também tem sido considerado como estratégia para a formação e manutenção de coalizões (KOPECKÝ E MAIR, 2012). Sob a perspectiva de quem governa, a possibilidade de distribuir cargos proporciona espaços para que partidos desempenhem funções que beneficiem as políticas governamentais, recebendo recursos da administração do estado e, em troca, façam parte de uma coalizão de apoio ao governo. Segundo Amorim Neto (2006), o controle de pastas ministeriais ou a condição direta de influência na formação de políticas públicas, quando comparada ao potencial de influência quando se transita apenas no âmbito do Legislativo, é um elemento estratégico para partidos e parlamentares, sobretudo no caso brasileiro, onde o Estado possui grande peso na economia.

Nesse cenário, o poder de nomeação dado aos partidos serve para estabelecer o domínio sobre áreas específicas da administração (ministérios, autarquias, fundações, etc.), colocando os membros do quadro do partido em contato com as clientelas políticas públicas específicas, potencializando as lealdades políticas, os ganhos de imagem e de votos ao partido. Por sua vez, a possibilidade de gerir e desenvolver políticas públicas, dão aos partidos e, por conseguinte, aos parlamentares a possibilidade adicional de desenvolver projetos de políticas públicas para os quais poderão alocar recursos orçamentários oriundos de suas próprias emendas parlamentares orçamentárias. Compreendida a contextualização da patronagem nos sistemas político-partidários das democracias contemporâneas, passamos a analisar a questão do clientelismo sob a mesma ótica dos sistemas político-partidários atuais.

De acordo com Lenka Bustikova (2017), o clientelismo é uma relação contingente entre políticos e eleitores, onde benefícios concretos são trocados por votos, envolvendo personalização, coerção e interações repetidas. O conteúdo dessa troca varia, podendo incluir dinheiro, bens de consumo, empregos no setor público, decisões do governo e acesso seletivo a serviços públicos. Em contraste, partidos programáticos não tratam os eleitores seletivamente, garantindo a entrega e consumo de bens públicos para todos. Ainda segundo a autora, os debates teóricos sobre os determinantes do clientelismo destacam o desenvolvimento econômico como fator-chave que influencia as estratégias políticas,

² Atualmente, o Fundo Eleitoral, ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é regulado pelas Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017 e tornou-se uma das principais fontes de receita para que os partidos realizem as campanhas eleitorais de seus candidatos. O fundo é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, o montante dos recursos do é distribuído da seguinte forma: (a) 2% igualmente entre todos os partidos; (b) 35% entre os partidos com ao menos um deputado; (c) 48% entre os partidos na proporção do número de deputados e (d) 15% entre os partidos na proporção do número de senadores.

indicando que países mais desenvolvidos apresentam menor custo-benefício para os patronos fornecerem benefícios clientelistas.

Brinkerhoff e Goldsmith (2002), descrevem o clientelismo como relações sociais hierárquicas que se manifestam das mais variadas formas nos sistemas políticos em todo o mundo, contudo uma das características mais marcantes do fenômeno seria a presença de benefícios mútuos lastreados pela presença de alguma vantagem material. Sob uma perspectiva política eleitoral, as ações políticas seriam articuladas para atender demandas de benefícios palpáveis e imediatos em troca da garantia de votos. Os interesses envolvidos nas práticas clientelistas, em sua maioria, estariam associados à carência financeira, onde as pessoas mais pobres e marginalizadas da sociedade são atraídas para essas relações, já que são vistas como um meio pragmático de encontrar soluções para suas preocupações cotidianas.

Há, ainda, uma rede menor de indivíduos, notadamente aqueles que gozam de um mínimo de liderança local ou de forte poder econômico, capaz de torná-los agentes de intermediação (*brokers*) que, em troca do acesso a recursos financeiros futuros para financiar seus projetos políticos pessoais ou mesmo para garantir acesso a uma representação política no congresso que possam influenciar políticas de interesses específicos de determinados setores sociais, acabam se posicionando como um canal de comunicação entre o parlamentar e os eleitores, liderando a base do apoio político local do parlamentar.

Considerando tais características, os autores concluem que os reflexos das relações clientelistas influenciam de maneira negativa a dinâmica das práticas democráticas, já que o clientelismo se afasta do espectro institucional da democracia, onde, em regra, se privilegia procedimentos transparentes e legais, onde o poder político é concedido a partir de eleições regulares, o que permite que a sociedade avalie, em intervalos regulares, os seus líderes.

De maneira didática, os autores resumem os principais sistemas de decisão que diferenciam as relações clientelistas e democráticas (ver quadro 1).

Quadro 1 - Sistemas de decisão nas relações clientelistas e democráticas.

CLIENTELISMO	DEMOCRACIA
<ul style="list-style-type: none"> ● A autoridade é pessoal, reside nos indivíduos ● Enriquecimento e engrandecimento pessoal são valores fundamentais. ● Líderes tendem a monopolizar o poder e não são responsáveis por suas ações 	<ul style="list-style-type: none"> ● A autoridade é institucional, reside nos papéis oficiais. ● Estado de direito, eleições justas e regra da maioria são valores fundamentais. ● Os líderes compartilham o poder com outros e são responsáveis por suas ações.

<ul style="list-style-type: none"> • A relação dos líderes com os apoiadores é superficial e pode não ser confiável • Não existem procedimentos regulares para substituição de líderes • Os líderes mantêm o poder fornecendo favores pessoais que asseguram a lealdade dos principais apoiadores. • As decisões políticas são tomadas em segredo, sem discussão ou envolvimento público. • Os partidos políticos são organizados em torno de personalidades. • A sociedade civil é fragmentada e caracterizada por ligações verticais • Os padrões de tomada de decisão são tácitos e os procedimentos são impossíveis de serem seguidos por quem está fora da relação. • Os interesses dos apoiadores e seguidores orientam as decisões. • Existe um amplo espectro de ações para este tipo de relação. 	<ul style="list-style-type: none"> • A relação dos líderes com os apoiadores é transparente e previsível. • Existem procedimentos regulares em relação substituição de líderes • Os líderes mantêm o poder proporcionando benefícios coletivos que ganham o apoio de grandes segmentos da sociedade. • As decisões políticas são tomadas abertamente após discussão e revisão pública • Os partidos políticos são organizados em torno de programas declarados • A sociedade civil é profunda e caracterizada pela horizontalidade das relações • Os padrões de tomada de decisão são explícitos e os procedimentos são transparentes. • O interesse público orienta as decisões. • Existe um escopo limitado para as relações dentro deste modelo.
--	--

Fonte: Adaptado de BRINKERHOFF e GOLDSMITH, 2002, p. 5.
Tradução livre.

O Quadro 1 elenca inúmeros pontos de distinção entre práticas políticas clientelistas típicas e aquelas baseadas em valores democráticos liberais. É possível, a partir de uma análise comparativa, perceber que as práticas clientelistas são a antítese de um modelo decisório de caráter democrático, como no tipo ideal de inspiração weberiana. Neste modelo, procedimentos de interação e administração da coisa pública se dão mediante procedimentos transparentes, legais, sendo que o poder político se estabelece mediante eleições livres e periódicas. A administração pública, por sua vez, é conduzida, em grande parte, por servidores concursados e a condução das políticas públicas e das políticas partidárias são orientadas pelo bem do interesse público.

Junior (2008), por sua vez, analisa o clientelismo como um modelo de organização sócio-política onde as estruturas de poder se ajustam “para a concessão seletiva de benefícios aos cidadãos, tendo como condicional e necessária contrapartida a formação de lealdades políticas”. A existência do fenômeno nas relações políticas também está associada ao

estabelecimento de interações entre atores de poder desigual. Essa desigualdade cumpre um papel central, submetendo os indivíduos em suas necessidades básicas, garantindo a continuidade do ciclo que sustenta a relação de dependência (interesse) entre as partes. Embora o clientelismo se manifeste como fenômeno histórico nas relações políticas no Brasil, algumas características se apresentam mais presentes do que outras. Assim, o autor sintetiza as práticas clientelistas em meio a uma relação que se dá necessariamente diante de uma situação concreta, na qual há uma expectativa de ganho nitidamente reconhecida pelas partes; pressupõe-se a existência de um tipo de assimetria entre as partes, onde uma traz a demanda e a outra tem a capacidade de atendê-la. Este padrão tende, segundo o autor, a estabelecer uma tolerância dos mais privilegiados para com a desigualdade estrutural da ordem sociopolítica. As práticas clientelistas também reforçaram a “convicção de parte dos indivíduos/cidadãos de que sua ligação com o Estado é coisa.” A partir desta percepção, a possibilidade de ganhos das partes envolvidas nessas práticas é ampliada, visto que “a flexão das possibilidades do Estado é arbitrária”.

Nesse sentido, a prática clientelista contradiz os princípios essenciais do modelo democrático, no qual a isonomia jurídica, a alternância de poderes, o *insulamento burocrático*, a universalidade de procedimentos e os direitos de minorias políticas no parlamento representam papéis vitais. Também conduzem aqueles que visam os benefícios das práticas clientelistas (principalmente aqueles que se encontram na posição de poder), a agir a partir da premissa de que a autonomia que a ordem democrática proporciona, pode e deve ser empregada para satisfazer as aspirações de individuais e de grupos, sem levar em conta necessariamente as aspirações e interesses dos demais. Logo, pode-se afirmar que as práticas clientelistas ao comprometer o caráter democrático das instituições, comprometem também seu caráter público. O fundamento último da disputa política passa a ser garantir acesso e controle dos mecanismos de distribuição seletiva e não-isonômica das possibilidades do Estado (JUNIOR, 2008, p. 10-13).

Quando analisamos esses aspectos do clientelismo pela ótica da democracia brasileira, tornam-se latentes os muitos desafios a serem superados para alcançar padrões mais elevados de práticas democráticas. Inúmeros são os exemplos que sinalizam a presença de características clientelistas no sistema político e administrativo do bem público no país.

Segundo Silva (2007), o clientelismo estabeleceu uma relação dominante de articulação entre o sistema político e na sociedade, moldando, portanto, o comportamento político e social brasileiro. Para Lenardão (2006), as práticas clientelistas se manifestam no sistema político brasileiro como um elemento articulador importante da estrutura política,

desde os tempos do Brasil Colônia, fortemente associada à carência material e de representatividade política vivenciada pela sociedade.

No entanto, deve-se considerar que tais práticas não se estabelecem por mera tradição. Nessa direção, um aspecto relevante para a compreensão do fenômeno é apontado por Carvalho (1997). Segundo o autor, o clientelismo político está fortemente ligado à presença do Estado na sociedade, pois é ele o controlador dos recursos públicos que são capturados por políticos que distribuem benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite, tais como concessões de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político. O clientelismo envolve ainda uma “relação durável de natureza assistencial e personalizada” que pode se estabelecer em períodos de campanha eleitoral, ao longo do exercício do mandato, na execução de políticas governamentais etc.), estabelecendo-se, portanto, uma relação assimétrica de barganha mútua entre as partes (BRAGA et al, 2013, p.175)

Conforme observado na literatura de apoio, as práticas clientelistas, em regra, estão associadas à possibilidade de distribuir cargos, ao controle político de pastas ministeriais ou ainda com a condição direta de influência na formação de políticas públicas, sem desconsiderar a possibilidade de existir trocas que incluem dinheiro, bens de consumo, empregos no setor público, decisões do governo e acesso seletivo a serviços públicos. Elementos determinantes do clientelismo destacam o desenvolvimento econômico como fator-chave considerando a existência de relações sociais hierárquicas que se manifestam das mais variadas formas nos sistemas políticos em todo o mundo, onde a presença da carência financeira atraem as pessoas mais pobres e marginalizadas da sociedade para essas relações, pressupondo-se a existência de um tipo de assimetria na relação estabelecida.

Entretanto, para uma melhor compreensão do presente estudo, é necessário delimitar o atual contexto sociopolítico das emendas dentro da realidade política vigente no país. O avanço das regras jurídicas do atual processo eleitoral brasileiro dificulta a ação de práticas de trocas diretas entre um potencial candidato e o eleitor, considerando-se as chances significativas de o candidato vir a sofrer sanções futuras em seus direitos políticos. Ademais, as regras de alocação das emendas não permitem ao parlamentar receber recursos direto do orçamento para promover a destinação dos recursos. Critérios técnicos de alocação e a publicidade desse processo são barreiras efetivas para garantir ao parlamentar o uso direto dos recursos das emendas. Nessa perspectiva, as práticas clientelistas baseadas em trocas diretas fomentadas pelas assimétricas de poder econômico entre as partes, decorrente do acesso de

uma das partes aos recursos das emendas, se apresentam como uma possibilidade bastante remota.

Não se pode ignorar, contudo, que o caráter legal e universal das emendas favorecem a presença das barganhas políticas entre o parlamentar e executivo estadual e municipal, uma vez que aquele se apresenta como mediador de recursos certos e recorrentes. Dessa forma, abre-se a perspectiva de obter ganhos político-partidário particulares, conduzindo os parlamentares a alocar os recursos do orçamento em localidades que lhes propiciem melhores condições estratégicas de elevar seus ganhos políticos. Embora nesse contexto ainda se estabeleça relações de trocas, elas não podem ser consideradas assimétricas, uma vez que o poder político das partes envolvidas estabelecem um equilíbrio mínimo de forças. Tampouco pode-se menosprezar que o poder de alocar as verbas do orçamento dá ao parlamentar a posição privilegiada de patrono com autonomia para dispor dos recursos da maneira que entender mais pertinente aos interesses em jogo

Nesse sentido, se apresenta mais adiante o debate sobre a possibilidade efetiva de um parlamentar com recursos disponíveis, oriundos do orçamento federal, promover uma distribuição eficiente de tais recursos em políticas públicas concretas, em atendimento às demandas socioeconômicas específicas da localidade com a qual tem mais proximidade política. Por ora, vamos nos ater na compreensão histórica do desenvolvimento das relações de patronagem e clientelismo no Brasil, de forma a facilitar a identificação de alguns desafios políticos que ainda precisam ser superados pela sociedade brasileira.

2.2 Patronagem e clientelismo: contribuições para o estudo da formação do Estado brasileiro

O clientelismo e a patronagem estão presentes em diversas obras que buscam interpretar as instituições e a cultura política brasileira, originando diferentes abordagens teóricas do tema. A partir de meados do século XX, proliferaram muitas obras que visavam compreender a formação social, econômica e política do Brasil³. Invariavelmente, questões associadas às práticas clientelistas foram levantadas como uma característica presente nas relações políticas brasileiras e um desafio ao pleno desenvolvimento do país. Com base nas

³ Entre essas obras, podem ser destacadas: Casa-grande & senzala: Formação da família patriarcal brasileira (1933), de Gilberto Freyre; Formação do Brasil contemporâneo (1942), de Caio Prado Jr.; Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro (1957), de Raymundo Faoro; Formação econômica do Brasil (1958), de Celso Furtado; A formação do federalismo no Brasil (1961), de Oliveira Torres; Formação histórica do Brasil (1962), de Nelson Werneck Sodré; Formação política do Brasil (1967), de Paula Beiguelman; Coronelismo, enxada e voto de Vitor Nunes Leal (1948); A gramática política do Brasil, de Edson. O. Nunes (1997) e Clientelismo e política no Brasil do século XIX, de Richard Graham (1997).

raízes do povo brasileiro e da sociedade nacional, ao tentar desvendar a relação histórica entre a sociedade e o Estado, esses autores encontram no patrimonialismo recorrente, sob diversas nuances (personalismo, favoritismo, clientelismo, patronagem, etc..), as razões que explicam o atraso no desenvolvimento e na modernização do país. Entretanto, cabe mencionar a influência da teoria weberiana como um referencial, em menor ou maior grau, para estas obras, razão pela qual é relevante discorrer sobre alguns pontos, de modo a facilitar as conexões e ajustes das obras brasileiras para explicar nossa realidade.

Na teoria weberiana sobre a organização da sociedade, a dominação é a aceitação e a subordinação dos indivíduos ao poder exercido por alguém. Essa forma de dominação é conferida pela forma do respeito à tradição. A forma mais comum de estabelecimento dessa autoridade vem do sistema patriarcal. Nesse tipo de dominação, existe uma relação moral implícita em que as normas morais conferem a tradição do exercício do poder por parte do patriarca. necessidade de uma competência da liderança para a conferência da autoridade, pois é a tradição quem confere tal autoridade. Esse tipo de dominação também confere uma estabilidade da dominação, visto que a tradição é algo que se perpetua por muito tempo em uma sociedade. Também nos trabalhos teóricos de Max Weber, vislumbra-se as primeiras tentativas de normatizar a formação do quadro administrativo alinhados com as necessidades de formação da administração de governos inseridos em um sistema capitalista. Para tanto, sua teoria busca reconhecer as características dominantes na administração pública das nações desenvolvidas de sua época (WEBER, 2004).

Nesse intuito, Weber formulou inicialmente os conceitos expoentes da administração patrimonialista, originariamente inspirada pela tradição e exercida em virtude de um direito pessoal. Para formular sua teoria, Weber partiu da ideia de que a dominação manifesta-se e funciona como administração, dado que sua condução requer a concentração dos poderes de mando nas mãos de alguém (WEBER, 2004). O patrimonialismo weberiano é um tipo puro de dominação legítima, de caráter tradicional, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam como se eles próprios fossem portadores de tal vontade. Segundo Weber, a relação entre dominado e dominador é regida por obediência sujeita aos caprichos e à subjetividade do dominador. Tal relação de obediência, portanto, se sustenta pela presença de uma autoridade patriarcal a quem o servidor deve fidelidade pessoal, em detrimento ao exercício de sua atividade pautada nos deveres e objetivos do cargo.

Assim, a dominação patrimonial se sustenta por meio da construção de um quadro administrativo cuja a escolha se dá por critérios de afetividade, lealdade e confiança, em detrimento da escolha por competência fixa baseada em regras objetivas; pela existência de

uma hierarquia racionalmente construída, de uma regulamentação da carreira, bem como pela formação profissional adequada e também pelo pagamento de um salário fixo e pré-estabelecido (WEBER, 2004). Nesse contexto, a administração pública é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e o patrimônio público, o ambiente propício ao desenvolvimento do favoritismo com amplo uso dos cargos de confiança junto do senhor, com amplos poderes, mas sem estabilidade e nem garantias. O fortalecimento do poder político da autoridade patriarcal, por sua vez, amplia sua dominação e influência na esfera estatal, dando início ao que Weber chamou de formação estatal-patrimonial. Neste cenário, as considerações e interesses pessoais se sobrepõem ao domínio de regras abstratas e objetivas estabelecidas pelo Direito, dando vez a distribuição de “poderes de mando e as consequentes oportunidades econômicas para o quadro administrativo” (WEBER, 2004, p.152).

Portanto, a administração patrimonial se fundamenta, tanto no poder político, quanto nos elementos culturais da própria sociedade. No que tange ao poder político, organiza-se este por meio do poder arbitrário do mandatário e legitimado pela tradição, referindo-se à forma de dominação que é exercida em função do pleno direito pessoal, originariamente assentado na tradição, onde não há a distinção entre a esfera privada e a pública. A administração é tratada como assunto pessoal do governante e o patrimônio público como parte de sua propriedade. A personalização do poder, a falta de uma esfera pública que se contraponha à privada, a racionalidade subjetiva do sistema jurídico, a falta de profissionalização do quadro administrativo e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, como questão cultural, são traços da ineficiência governamental no patrimonialismo, sobretudo em comparação à eficiência técnica e administrativa que Weber concebe por meio de um sistema racional-legal.

A influência do paradigma weberiano de dominação nos estudos voltados para compreender o Estado e a sociedade brasileira, a partir do patrimonialismo, têm em autores como Raymundo Faoro e Simon Schwartzman os representantes mais proeminentes. Todavia, a transição dos conceitos basilares suscitados em Weber em termos de influência nos estudos e interpretações do patrimonialismo e também do clientelismo no Brasil perpassa por outros autores expoentes do estudo sobre a formação do sociedade brasileira (Raymundo Faoro, Vitor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Graham), bem como para a compreensão do papel da administração pública (Edson Nunes) e sua interlocuções com as práticas clientelistas e de patronagem.

A partir da análise das obras desses autores, é possível conceituar e caracterizar as práticas de clientelismo e de patronagem, estabelecendo os meios de interação destas práticas

em momentos da histórica política brasileira, de forma a favorecer a relação e interação destas práticas na atual conjuntura de atuação dos parlamentares brasileiros na construção do orçamento público e na implantação e desenvolvimento de políticas públicas, através das alocações das emendas parlamentares orçamentárias. Entretanto, a influência da teoria weberiana foi um referencial, em menor ou maior grau, para estas obras, razão pela qual é relevante discorrer sobre alguns pontos, de modo a facilitar as conexões e ajustes das obras brasileiras para explicar nossa realidade. A história da formação da sociedade brasileira, a partir das leituras dos autores citados anteriormente, apontam as práticas clientelistas e patrimonialistas como elementos de maior presença em momentos históricos distintos, podendo ser identificado ainda nos dias atuais em algumas práticas do sistema político brasileiro. Neste sentido, uma breve explanação sobre elementos conceituais e característicos destas categorias torna-se relevante para o entendimento dessas práticas políticas, especialmente aquelas desempenhadas pelos parlamentares brasileiros, cuja capacidade de influenciar o orçamento público, mediante a alocação de emendas parlamentares, é o objeto deste trabalho.

De início, ponho em evidência a obra de Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, onde o autor interpreta a formação social do Brasil sob uma vertente cunhada por ele como neopatrimonial. Segundo o autor, a sociedade que formou o Estado moderno brasileiro não vivenciou os traços característicos liberal-democratizantes da revolução burguesa, o que resultava na existência no país de burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil fraca e pouco articulada. Em suas análises, ele destaca diversos aspectos que contribuíram para a consolidação desse autoritarismo no país. Schwartzman argumenta que o autoritarismo brasileiro está enraizado em algumas características históricas e sociais do país. Primeiramente, ele ressalta a herança colonial e escravocrata, que estabeleceu relações hierárquicas e paternalistas, criando uma cultura de submissão e desigualdade. Essa estrutura de poder foi mantida e reproduzida ao longo do tempo, contribuindo para a perpetuação do autoritarismo. Além disso, Schwartzman aponta para a fragilidade e a falta de instituições democráticas sólidas no Brasil. Ele argumenta que o país possui uma tradição autoritária, com instituições frágeis e uma cultura política marcada por práticas clientelistas e personalistas. A debilidade dessas instituições abre espaço para a concentração de poder nas mãos de poucos e dificulta a participação popular efetiva. Outro fator destacado por Schwartzman é a desigualdade social persistente no Brasil (SCHWARTZMAN, 1988).

Em uma abordagem um pouco distinta, Sérgio Buarque de Holanda, na obra *Raízes do Brasil* propõe que, na origem da formação do povo brasileiro, desde o Brasil Colônia, a

sociedade foi fortemente influenciada por aqueles que buscavam aventuras audaciosas e fazer fortuna sem muito esforço (aventureiros) em contraponto à presença daqueles que buscavam a riqueza lenta e gradual mediante o trabalho (trabalhadores). Ainda segundo o autor, o tecido social do período colonial, era também formado pela presença da família patriarcal. Esta estrutura social se caracterizava pela respeitabilidade, obediência e coesão entre os homens, reverberando nas demais áreas da vida social, sentimentos próprios de natureza particularista e antipolítica, em prejuízo da compreensão, por parte dos que exerciam o poder, da distinção fundamental entre os domínios do público e do privado. Assim, nos empregos e nas funções públicas costumava prevalecer a confiança pessoal entre os candidatos e seus padrinhos, ignorando-se suas qualificações próprias.

A formação do Estado burocrático brasileiro, segundo o autor, foi marcada pela forte predominância das relações familiares, cujos valores foram transferidos, sem pormenores, para a esfera pública. Holanda (1995) argumenta que uma das razões é que as relações forjadas na vida doméstica são referenciais obrigatórios na vida social do indivíduo, o que se mantém verdadeiro mesmo nas instituições democráticas, alicerçadas em princípios neutros e abstratos. Diante dessa premissa, o autor desenvolve a tese do “homem cordial”, o brasileiro típico, cuja “vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência”. Ou seja, o seu modo de agir exterior é um mero disfarce que possibilita a preservação de sua sensibilidade e suas emoções, de modo a “manter sua supremacia ante o social” (HOLANDA, 1995, p. 147).

Portanto, o brasileiro, tendo como referencial de comportamento social as relações da vida doméstica que privilegiam as vontades pessoais e os laços de sangue, busca a todo momento se fazer íntimo para ser familiar, construindo relações com base na informalidade e, assim, não precisa diferenciar sua representação social da sua vida privada. Em suma, o “homem cordial” seria a representação tendenciosa do brasileiro em não distinguir claramente seus interesses privados da esfera coletiva. Com um comportamento introjetado pelas características herdadas do período da colonização, a cultura do brasileiro comum expressava comportamentos tipicamente institucionais patriarcais, o que incluía uma prática de subordinação à autoridade e negligência em relação aos assuntos públicos. Por consequência, ao atuar na esfera pública, o indivíduo trazia consigo características que refletiam o ambiente em que foi criado. Assim, essa pessoa carregava para suas atividades públicas os mesmos traços paternalistas que limitavam sua visão de mundo, resultando em

uma confusão prática entre assuntos adequados ao âmbito pessoal e questões relacionadas à coisa pública.

Por sua vez, na obra *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro* (1958), Raymundo Faoro faz o estudo da formação do patronato político brasileiro desde o período do descobrimento até o período republicano do Governo Vargas, a partir de categorias analíticas como estamento, patrimonialismo e burocracia, todas originárias do paradigma teórico weberiano. Ele analisa o Estado brasileiro a partir de sua estrutura de poder patrimonialista estamental, na qual o particularismo e o poder pessoal são as facetas mais evidentes. Nessa condição, o favoritismo é o meio predominante de ascensão social e o sistema jurídico é apenas um instrumento de manutenção de poder particular, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal trazidas pelo Direito. O poder do estamento (situação de privilegiada posição social da qual gozam certos grupos de pessoas, ainda que essa posição não seja juridicamente reconhecida) se revela por meio do controle patrimonialista do Estado, materializado em centralismo estatal e em uma respectiva administração que atua em favor da camada político-social que lhe sustenta. O patrimonialismo é intrinsecamente personalista, ignorando a distinção entre as esferas pública e privada (FAORO, 2001).

Seguindo em sua análise, o autor argumenta que a monarquia portuguesa cunhou as instituições nacionais. O forte traço patrimonialista do Estado brasileiro no Brasil Colônia era oriundo da presença de um estamento político composto por funcionários a serviço da realeza. E nem mesmo o processo de independência, que promoveu uma maior burocratização do estamento, foi capaz de suplantar suas origens patrimoniais. A ruptura política e administrativa com Portugal transferiu o poder político para uma classe constituída por um estamento aristocrático-burocrático, que não tinha mais um caráter senhorial, porque a renda desta classe não se vinculava mais à terra, mas sim ao patrimônio do próprio Estado.

Ao explicar as facetas do clientelismo, Faoro o faz através da análise do coronelismo. Ele analisa o período de transição para os primeiros anos da república no país. Para o autor, o governo central se aliou às oligarquias estaduais, dominadas pelos latifundiários, buscando estabelecer uma relação amigável. Em troca de poder político, liberdade e benefícios econômicos, as oligarquias favoreciam a escolha dos candidatos através do voto aberto, controlado pelos coronéis. Nesse novo arranjo, o coronel representa o líder político local e, acima de tudo, um líder econômico no contexto de uma sociedade agrária, porém seu poder político é reflexo do seu patrimônio pessoal. Na vinculação política entre o governador e o coronel a relação é de obediência, autoritariamente garantida pela milícia estadual e pelos

instrumentos financeiros e econômicos sob domínio do governador (FAORO, 2001). As elites locais, geralmente pertencentes a famílias nobres e lideradas pelos coronéis, exerciam um domínio político e econômico nos estados. Esse fenômeno ficou conhecido como *coronelismo*, no qual o voto de cabresto (voto aberto controlado) era utilizado, facilitando a corrupção, fraude eleitoral e compra de votos. Além disso, o aumento da violência era evidente devido ao controle dos coronéis nos chamados *currais eleitorais*.

Para Faoro, no novo arranjo político, a vinculação entre o poder estadual e o poder local se estabelece em meio a uma relação de reciprocidade e benefícios mútuos, onde o coronelismo torna-se um compromisso e uma troca de benefícios entre o chefe político local e o governo estadual, estabelecendo uma forma peculiar de delegação do poder público ao setor privado. O sistema de reciprocidade é um aspecto importante do coronelismo, com os chefes municipais e os coronéis controlando eleitores e o Estado dominante detendo recursos, empregos, favores e poder de polícia (FAORO, 2001). Segundo o autor, esse movimento perde força como o início da Era Vargas, em razão das reformas políticas que estabeleceram o voto secreto. Com isso o coronelismo e as oligarquias se esvaziaram, sem contudo se anular, dando margem ao fortalecimento político do poder central.

Um outro grande expoente dos estudos de formação do Estado brasileiro foi Richard Graham. Em *Patronagem e Política no Brasil do século XIX*, o autor aborda em detalhes a conexão entre patronagem política e estrutura social do Brasil nesse período. Na obra, a patronagem é entendida como a grande engrenagem do sistema político brasileiro, com reflexos mais visíveis especialmente no processo eleitoral. De acordo com Graham (1997), no Brasil do período imperial, o clientelismo e a patronagem sustentavam virtualmente todo ato político. A formação da administração pública era formada em grande parte pela simples indicação. Políticos e os membros mais graduados da administração faziam uso da concessão de proteção, nomeação de cargos oficiais e outros favores em troca de lealdade política e pessoal daqueles que almejam um cargo público, gerando um ciclo vicioso e contínuo que funcionava para beneficiar especialmente os interesses dos mais ricos. Estas redes de dependência e subordinação entre aqueles com poder de indicação e de nomeação de fato com os pretendentes a um cargo público, eram o elemento notadamente indistinto entre o poder público e o privado que caracterizava o ambiente político do período e que se relacionavam sistematicamente para formar a hierarquia social do Império brasileiro (GRAHAM, 1997).

Na abordagem sobre a conjuntura social brasileira do século XIX, Graham insere a família na base de uma estrutura de poder socialmente articulada, onde líder local, o grande proprietário de terras, e seus seguidores trabalhavam para ampliar essa rede de dependência,

contando com a lealdade dos trabalhadores livres e dos pequenos comerciantes. A estruturação desse sistema, se fazia a partir do controle eleitoral, que por sua vez tinha como base as relações clientelistas na troca de empregos por votos (GRAHAM, 1997). O resultado das eleições no nível local representava aos líderes políticos a condição para indicações para cargos oficiais, ajudando-os a ampliar o seu círculo de influência, impelindo-o a fazer pedidos às autoridades provinciais e do centro do poder (membros do Congresso nacional, ministros de Gabinete e até ao presidente do Conselho de Ministros). Para alcançar tais privilégios, o poder político local deveria ganhar eleições, demonstrando sua capacidade de liderança. Assim, a vitória eleitoral dependia sobretudo de seu uso competente. A concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca de lealdade política e pessoal, funcionava para beneficiar especialmente os interesses dos ricos, sustentando o vínculo entre elites sociais e o exercício do poder (GRAHAM, 1997). O ganho eleitoral parecia o principal objetivo do clientelismo e vencer eleições era também a melhor maneira de garantir ou conservar cargos. Em última instância, todos os cargos eram usados para ganhar eleições. Portanto, o clientelismo alimentava o “sistema padrinho-afilhado” baseado na troca de gratidão por favor (GRAHAM, 1997, p. 300-301).

Por sua vez, a engrenagem do sistema político se completava pelo uso que o poder central fazia dos líderes locais. Afinal de contas, “os Gabinetes não exerciam sua autoridade contra as lideranças locais, mas através delas, e esses chefes agrários, por sua vez, procuravam não se opor ao governo, mas sim participar dele” (GRAHAM, 1997, p. 19). Segundo o autor, esse ponto era essencial para a compreensão da política do Brasil do século XIX, fortemente marcada pela conexão entre poder público e poder privado, já que as relações de classe no Brasil criaram a dependência pessoal de clientes em relação a patrões e deste modo modelaram a política interna do país. Nesse contexto, a ideologia do clientelismo não só existia para atender aos interesses da elite econômica, mas também fornecia um parâmetro segundo o qual se podia “medir e verificar o comportamento daquela classe dominante” (GRAHAM, 1997, p. 23). Por esta razão, esse padrão de conduta era aceito por uma boa parcela da sociedade e suas raízes remontavam a um sistema social antigo, baseado em relacionamentos familiares e interpessoais construídos ao longo de muito tempo. Este padrão de relação institucional estabelecido entre as elites políticas do poder central e seus apoiadores locais nos diversos rincões do país se altera durante a transição do período imperial e a primeira fase da República.

Na obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, o autor se debruça sobre o o clientelismo, pela vertente do coronelismo. Para Leal, o clientelismo é identificado como

um fenômeno constitutivo do regime republicano ainda que o autor reconheça a existência de diversos elementos que ajudam a compor um quadro frequente de práticas do coronelismo durante o Império e alguns deles no próprio período colonial, sempre associado a um sistema de barganha entre o público e o privado, um relacionamento promíscuo entre universo privado dos detentores de propriedade de terra e o poder público. Nesse sentido, o autor concebe o coronelismo sendo o “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. E complementa afirmando que é “uma troca de proveito entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra” (LEAL, 2012, p. 43-44).

Segundo Leal, a questão agrária era o elemento indutor do coronelismo. Vale lembrar que com a instauração da República, o direito de voto foi estendido aos trabalhadores rurais, por conseguinte, cresceu a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da estrutura agrária vigente à época no país, a qual mantinha a grande massa de trabalhadores do campo em situação de submissão econômica, cultural e abandono frente à pequena minoria de fazendeiros. Nasce desse contexto a forte influência econômica do fazendeiro (coronel) sobre uma grande massa de trabalhadores (eleitores), tornando-o um elemento intermediador do contato direto dos governo estaduais com essa parcela notoriamente majoritária do eleitorado.

O autor compreendia o fenômeno como uma adaptação do poder privado coexistir com um regime político de extensa base representativa. Sendo, “sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”, muito em consequência da estrutura agrária do período, com a posse das terras muito concentrada nas mãos de grandes latifundiários, representantes do poder político e econômico local e grande força eleitoral que lhes proporcionaram o prestígio político.

Em sua obra, Leal reconhecia a figura do Coronel como figura estratégica para o poder central, em razão da estrutura do regime eleitoral representativo, com sufrágio amplo e aberto, onde o governo prescindia do eleitorado rural, cuja situação de dependência era nítida e “incontestável” perante a figura dos líderes locais. Assim como em outras obras distintas, Leal também associava a organização sócio-política do coronelismo em função da assimetria na condição socioeconômica precária da sociedade da época. Era tão discrepante a diferença, que permitia que os coronéis fossem vistos como benfeitores pelos trabalhadores rurais pois eram eles, os coronéis, que providenciavam as melhorias no espaço urbano, viabilizavam acesso a

produtos e serviços e conferiam crédito para aquisição de bens para subsistência e plantio (LEAL, 2012, p. 23-47).

Victor Nunes Leal chama a atenção para o fato de que os coronéis não necessariamente ocupavam cargos públicos, mas sua influência no município e suas ligações com os representantes estaduais e presidente permitiram uma amarração que lhes deu benefícios e impediu uma efetiva separação entre público e privado. Para o autor, parte desta influência estava também associada à baixa autonomia política dos municípios em razão do descompasso entre as verbas recebidas e as responsabilidades assumidas. Dada a decadência do poder local e a falta de solidez financeira, o município não se emancipa politicamente. Dessa maneira, a barganha traduz-se como meio para obtenção de melhorias na localidade com o controle dos coronéis, impossibilitando a verdadeira “independência política” dos municípios (LEAL, 2012, p. 108).

Com o início da Era Vargas, se encaminharam as reformas políticas que estabeleceram a libertação do voto. Com isso, o coronelismo e as oligarquias se esvaziaram, sem contudo se anular, dando margem ao fortalecimento político do poder central (FAORO, 2001). Todavia, Leal reconhece ao final da obra que a estrutura do coronelismo ainda se manteve vigente nas décadas seguintes, ainda que desafiadas pela de industrialização e de reestruturação das relações institucionais estabelecidas na transição da República Velha para a Nova República. As mudanças estruturantes do governo Vargas, ao impor um Estado burocrático, não foram capazes de enfrentar a questão agrária existente no país.

A análise do período seguinte da vida política brasileira pode ser melhor compreendida a partir da obra *A Gramática Política do Brasil*, de Edson Oliveira Nunes. Nela, o autor avalia que a Era Vargas trouxe um novo elemento que se estabeleceria como uma barreira adicional ao clientelismo: o insulamento burocrático. A partir das explicações sobre os padrões institucionalizados de relações ("gramáticas") que estruturam os laços entre a sociedade e as instituições formais no país, Nunes suscita que o Brasil convivia com a presença de um sistema clientelista que, desde a Era Vargas, estabelecia um canal de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado, fornecendo às camadas sociais mais desprovidas da população "voz e mecanismos para demandas específicas". A estrutura sócio-política mantinha-se marcada pela presença do clientelismo, onde as relações pessoais e hierárquicas desempenhavam um papel crucial. As instituições formais, as relações sociais e a dominação política eram impregnadas por essa lógica. O clientelismo se estruturava por meio de redes personalistas que alcançavam os partidos políticos e a administração pública. As elites políticas contavam com uma complexa rede de corretagem que se estendia por toda a

sociedade, proporcionando acesso a recursos estatais e privilégios. Isso incluía a criação de empregos, favores e símbolos de prestígio para os "corretores" dessa rede, garantindo seu acesso privilegiado aos centros de poder.(NUNES, 2003, p.29-31).

Segundo o autor, as instituições formais do Estado brasileiro eram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, de modo que os mais simplórios procedimentos burocráticos demandam uma "mãozinha". A própria burocracia, longe de estabelecer um padrão de serviços baseados na impessoalidade, apoiava a operação do clientelismo e suplementava o sistema partidário. Todo o conjunto de relações característico de uma rede estava baseado em contato pessoal e amizade leal. O clientelismo era a forma típica e o traço distintivo do comportamento político e social da República Velha, baseado em uma estrutura de relações entre indivíduos, que conseguia ser informal, e sabia utilizar as brechas na legislação e os procedimentos administrativos facilitadores, podendo ser entendido como mecanismo informal crucial para sobrepujar e esvaziar conflitos sociais. A prática atravessava fronteiras de classes, de grupo e categorias profissionais. Esse era o contexto alcançado pela Era Vargas (NUNES, 2003, p.31-34).

O pretenso processo de construção institucional brasileiro proposto na nova ordem política que se iniciava em 1930 imaginou uma nova forma de articulação entre sociedade e sistema político na qual as velhas práticas clientelistas, consideradas responsáveis, em grande parte, pelo atraso do país, deveriam ser substituídas por uma nova forma de organização social, onde o trabalho e as identidades profissionais aparecem como referências para a atribuição de direitos e obrigações. Surge então o corporativismo como o mecanismo, politicamente legitimado, através do qual o Estado intermediava os interesses de empresários e trabalhadores, sendo, portanto, um novo esforço para se criar uma solidariedade social e relações pacíficas entre grupos e classes. O corporativismo refletia, portanto, uma busca de racionalidade e de organização que se contrapunha à natureza e às propensões informais do clientelismo. Nesse contexto, o estabelecimento do insulamento burocrático, seria um filtro para reduzir o espaço para interesses e demandas populares, a partir da retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas, constituindo-se em uma forma de proteção do núcleo técnico da administração, permitindo a tomada decisões e a implementação de projetos à revelia das interferências e disputas políticas. O autor conclui que, a despeito de toda a industrialização, urbanização e do arcabouço jurídico voltado para a sustentação de políticas

liberais vivenciadas a partir daquele período pelo país, o clientelismo ainda permaneceu atuando dentro do sistema político de maneira decisiva (NUNES, 2003).

O autor, portanto, sintetiza cada uma das “gramáticas” apresentadas na obra como representantes de uma lógica política distinta que influencia a tomada de decisões, as políticas públicas e as relações políticas no país. E essas gramáticas coexistem e se entrelaçam, muitas vezes gerando tensões e desafios para a governança democrática no Brasil. Porém, estão igualmente presentes na formação da sociedade brasileira, integrando-se no tecido social de maneira vertical e horizontal, através de uma combinação sincrética de aparentemente contradição, podendo ser posta em uso por um mesmo ator político em diferentes contextos.

Por essa lógica, a atuação parlamentar, através do processo de alocação das emendas, pode se deparar em algum contexto político onde está mais ou menos sujeita a endossar uma ou mais de uma dessas gramáticas. Como exemplo, no contexto das emendas parlamentares no Brasil, a relação com o universalismo de procedimentos sugere que a alocação de recursos do parlamentar deve buscar uma distribuição de recursos públicos de forma mais equitativa e universal, onde todos tenham o direito de propor emendas para atender às necessidades de suas bases eleitorais, independentemente de seu partido político, posição ideológica ou região de origem, de preferência submetida a um sistema transparente que permite que o público e os órgãos de fiscalização acompanhem a alocação e a execução das emendas. Contudo, as emendas podem ser direcionadas de maneira a privilegiar certas regiões ou grupos específicos em detrimento de outros, o que pode ser considerado um desvio do universalismo de procedimentos. Isso pode ocorrer como resultado de negociações políticas, pressões de grupos de interesse ou interesses eleitorais dos parlamentares.

A consolidação da redemocratização política no país, alcançada por meio da Constituição de 1988, não foi capaz de modificar significativamente algumas práticas herdadas dos períodos anteriores. De acordo com Júnior (2008), o clientelismo tem se manifestado em meio a procedimentos usuais, influenciando e orientando prioridades na formulação de políticas, na concessão de benefícios, na realização de programas e na alocação de recursos por parte do Estado. Ao desenvolver seus estudos sobre o desempenho da democracia brasileira, Ames (2003) considera o sistema eleitoral brasileiro como disfuncional, onde os políticos, em sua maioria, são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais e obter projetos e recursos para suas clientelas específicas. E a maioria deles se orienta por obter vantagens em contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos, além de agir para dar vazão livre ao paroquialismo no interior do poder Legislativo (AMES, 2003).

Vale ainda destacar a ascensão política dos governadores durante o período de transição democrática, em razão da descentralização tributária e administrativa, que deu aos governadores mais disponibilidade de recursos, capazes de influenciar a composição e o comportamento das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Dentre estes recursos, destacava-se a nomeação dos cargos públicos na esfera estadual, bem como nos segundos e terceiros escalões nas representações dos órgãos federais nos estados. Segundo Abrucio e Couto (1996), além do poder de nomeação aos cargos públicos, os governos estaduais utilizaram-se dos recursos obtidos junto aos Bancos estaduais para financiar as bases políticas municipais, fundamentais no suporte aos deputados estaduais e federais.

Diante de todo este cenário, o campo das relações de representação política no Brasil permanece associado à personalização do político. Ela se manifesta através da ostentação da capacidade individual dos representantes de transferir recursos para suas bases eleitorais, em detrimento de outras funções tradicionalmente desempenhadas pelos membros do Legislativo tais como divulgar as proposições de partidárias e a defesa de políticas públicas de abrangência nacional ou de apoio a setores específicos da economia ou da sociedade.

É importante salientar, contudo, que todos estes fatores, tomados isoladamente, não devem ser considerados pelo leitor como os únicos a influenciar o comportamento dos parlamentares. Fatores culturais, econômicos, partidários, institucionais e individuais também podem desempenhar papéis cruciais no processo decisório. O processo político é multifacetado e complexo, e essas abordagens são apenas uma parte do que influencia as ações e escolhas dos parlamentares brasileiros no processo de alocação das emendas orçamentárias.

A abordagem culturalista, por exemplo, presente nos estudos da Ciência Política, sugere que as escolhas institucionais não se separam da esfera dos valores e das representações simbólicas que informam os atores que realizam tais opções. Segundo Moisés (1995) apud MESSEMBERG (2008), a adesão das pessoas a atitudes, opiniões e comportamentos deve ser explicada considerando o fenômeno subjacente da construção de interesses, identidades e perspectivas sobre as interações da sociedade com a política. Isso abrange uma gama de aspectos, incluindo interesses econômicos e sociais de indivíduos e grupos, identidades ligadas a nacionalidade, gênero, classe social, religião ou afiliação partidária, bem como as visões sobre o papel do governo, as relações entre o Estado e a sociedade, os diferentes grupos sociais e os atores políticos. Todas essas dimensões incorporam valores e relacionamentos interpessoais que, em última análise, influenciam o comportamento das pessoas e afetam as decisões relacionadas à construção de estruturas

políticas (MOISÉS, 1995). Nesse cenário Messenberg (2008) sugere que o sistema político no Brasil é constituído por partidos políticos frágeis, comandados por lideranças que primam pelo estabelecimento de relações políticas calcadas na personalização e na individualização, reforçando o caráter clientelista e populista das ações políticas.

De outro modo, escolhas de atores políticos a partir de suas conexões com as instituições formais de poder podem ser compreendidas a partir de escolhas racionais. Através dessa abordagem, o comportamento político dos parlamentares é conduzido de maneira lógica, de modo a maximizar seus próprios interesses, visando a busca por reeleição, acumulação de poder ou promoção de suas agendas pessoais e políticas. A construção de coalizões políticas também podem ser incluídas entre as estratégias associadas à tese da racionalidade decisória para alcançar objetivos políticos, pois aumentam as chances de influência no processo legislativo (HALL e TAYLOR, 1996 apud SALES, 2006).

Como mencionado anteriormente na obra de Edson Nunes o corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos também são conceitos que podem ser aplicados para entender as dinâmicas da atuação parlamentar no Brasil. É importante observar que essas gramáticas não são mutuamente exclusivas e podem coexistir em diferentes graus no sistema político brasileiro. Além disso, as características específicas do Legislativo podem variar ao longo do tempo e dependendo da composição do Congresso Nacional.

O corporativismo envolve a representação de grupos organizados, como sindicatos e associações, que buscam defender interesses específicos. No Legislativo brasileiro, grupos de pressão e interesses corporativos podem exercer uma forte influência, levando à formulação de políticas que atendam a esses grupos em detrimento do interesse público mais amplo. Os parlamentares podem ser sensíveis às demandas desses grupos em busca de apoio político e recursos para suas campanhas.

Já o insulamento burocrático se refere à capacidade de burocracias estatais operarem de forma relativamente independente em relação aos políticos eleitos. No contexto legislativo, isso pode resultar em uma falta de supervisão eficaz sobre as agências governamentais e uma redução da capacidade do Legislativo de influenciar a implementação de políticas públicas. Isso pode levar a uma lacuna entre as intenções legislativas e a efetiva implementação das políticas.

Por sua vez, o universalismo de procedimentos, aqui compreendido como a aplicação uniforme de regras e procedimentos em relação a todos os cidadãos, independentemente de sua posição social, econômica ou política, se apresenta no contexto das emendas

parlamentares um mecanismo que viabiliza a distribuição de recursos públicos de forma mais equitativa e universal. Todos os parlamentares têm o direito de propor emendas para atender às necessidades de suas bases eleitorais, independentemente de seu partido político, posição ideológica ou região de origem.

Considerando-se este breve contraponto, a seção seguinte busca aproximar a compreensão do leitor da relação das emendas parlamentares orçamentárias com a temática da patronagem e do clientelismo.

2.3 Patronagem e clientelismo nos estudos sobre Emendas parlamentares orçamentárias

As emendas parlamentares orçamentárias constituem um dos temas afeitos ao debate da patronagem e do clientelismo no Brasil. Diversos estudos evidenciam fortes relações entre a destinação de recursos para serviços públicos por meio de emendas parlamentares e práticas de patronagem e clientelismo (Lahud, 2016; Baião e Gonçalves, 2017; Cambraia, 2011). Os estudos sobre emendas parlamentares orçamentárias muitas vezes investigam como essas práticas de patronagem e clientelismo afetam a eficiência e a transparência na alocação de recursos públicos. Eles também avaliam se essas práticas comprometem a formulação de políticas públicas coerentes e de longo prazo, em detrimento de demandas imediatas e individuais. Neste tópico são analisados estudos com as perspectivas mais recorrentes sobre a destinação dos recursos orçamentários através das emendas parlamentares ao orçamento público.

A partir da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as emendas parlamentares surgem no cenário do Orçamento Público. Ao ser examinada pelos parlamentares, a proposta orçamentária do Governo Federal recebe propostas de alocação de recursos em meio a um processo de cunho político e técnico, o que implica que as emendas parlamentares orçamentárias somente podem alocar recursos públicos para programas e projetos compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Neste cenário, os recursos são destinados às políticas públicas promovidas pelo governo federal, fazendo, portanto, parte das transferências que dão suporte aos programas e projetos sociais por todo o país.

Por decorrência desse processo, a atual composição dos orçamentos federal e dos estados é constituída, em parte, por recursos oriundos de indicações realizadas por parlamentares. Este modelo de descentralização de recursos visa atender, em tese, as demandas e necessidades locais de estados e municípios. Todavia, o grau de discricionariedade das alocações que ficam à mercê das indicações dos parlamentares geram

dúvidas quanto ao grau de eficiência e efetividade dos recursos em sua destinação final. Portanto, o maior poder concedido aos parlamentares para influenciar sistematicamente a alocação de uma parcela do orçamento, aumenta o risco de ações desconectadas com o interesse público, considerando o uso costumeiro de práticas clientelistas associado às emendas.

O caráter discricionário está atrelado ao beneficiário final (geralmente uma entidade ou município) e ao objeto que o parlamentar irá destinar o valor emendado. Quando nos referimos a questões de eficiência e efetividade, as decisões de destinação dos recursos deveriam ser baseadas em levantamentos prévios de necessidades e de prioridades, possibilitando uma atuação sinérgica entre parlamentares, órgãos setoriais e entes beneficiários, além de possibilitar uma maior uniformização dos critérios utilizados para a alocação. Todavia, esta opção parece ser suplantada pelo potencial ganho político do parlamentar, que tende a fazer as alocações em razão das possibilidades de obter votos futuros ou de retribuir aqueles já alcançados em eleições passadas. Nesse sentido, o recurso público passa a ser gerido baseado em interesses privados dos políticos, dado o caráter privatizante das decisões sobre o orçamento público a partir das emendas parlamentares, que ao se estabelecerem por meio de práticas clientelísticas, distorcem o papel do Estado, comprometendo sua ação pública efetiva e eficaz.

Nesse cenário, a capacidade dos candidatos de prometer e distribuir recursos públicos através das emendas parlamentares, torna-se um instrumento bastante conveniente e poderoso. Embora a alocação individual de emendas orçamentárias seja um instrumento legal, o uso em benefício particular em detrimento ao interesse público fica disponível ao parlamentar. Por tal razão, os estudos sobre a temática das emendas ainda são passíveis de contradições. As contribuições apresentadas têm suscitado debates e análises muito controversas (BAPTISTA et al., 2012).

Outros estudos, contudo, têm produzido evidências que se contrapõem a essa visão sobre o uso político das emendas. Mesquita et al. (2014) concluíram, em seu trabalho de investigação sobre o uso das emendas individuais na premiação e na manutenção dos eleitores que apoiaram os deputados no momento da eleição, que o desempenho eleitoral não parece ser o fator mais relevante na alocação dessas emendas, ao contrário do que se pensava. Limongi e Figueiredo (2008, 2011) avaliam que nosso modelo político de presidencialismo multipartidário, em face da exigência de governabilidade, requer forte governança e negociação política contínua com o Legislativo. Assim, os acordos de cooperação política incluiriam participação no orçamento. Baião e Gonçalves(2017), ao analisar a importância de

emendas orçamentárias e sua relação com prefeitos aliados na eleição de deputados, concluem que as emendas têm efeito positivo nos municípios, melhorando o resultado eleitoral do parlamentar; que dentre as emendas, aquelas executadas por prefeituras são as que geram votos; que o efeito positivo da emenda no voto é maior quando há alinhamento partidário entre deputado proponente e o prefeito do município beneficiário e que a ligação eleitoral entre o parlamentar e seus eleitores via emendas é intermediada pelo prefeito, que organiza e reparte o crédito pelas emendas.

Lahud (2016), ressalta em seu estudo a importância das emendas como recurso de uso político, seja nas relações com o Executivo, seja para reforçar a imagem do parlamentar com seus eleitores, ao obter recursos federais para os municípios onde residem parcelas de sua base eleitoral. Já Turino e Sodré (2018), ao analisaram os repasses de recursos para as Organiza es Sociais de Saúde, por meio de emendas parlamentares na Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 2009 e 2014, avaliaram 109 emendas neste período, e concluíram que não há transparência nos critérios da destina o dos recursos das emendas parlamentares e na presta o de contas, uma vez que não foram identificados instrumentos de controle e monitoramento da destina o dos recursos recebidos e presta o de contas adequadas por parte das entidades beneficiadas. Cambraia (2011) argumenta que as emendas parlamentares são instrumentos de baixa qualidade e eficiência. Em termos gerais, elas podem ser classificadas em três vertentes. Na primeira, as emendas são vistas como instrumento de barganha entre o parlamentar e o eleitorado. Na segunda, a libera o de verbas para viabilizar sua execu o   feita para garantir a fidelidade do parlamentar em vota es importantes. A terceira as relaciona com graves problemas de corrup o.

Em outra dire o, há estudos que capturam uma visão mais otimista do papel das emendas parlamentares. Ames (2001), Pereira e Renn  (2003), Ames (2011), Pereira e Renn  (2011) concluem que as emendas criam uma percep o por parte do eleitor de que o parlamentar luta pelos interesses do município. Segundo estes estudos, as emendas também seriam capazes de garantir governabilidade e assegurar a coordena o e a representa o de interesses e o funcionamento do sistema político. Os estudos de Pereira e Mueller (2004); Alston e Mueller (2006) e Raile et al (2011) apontam as emendas como instrumento legítimo, democrático e legal de representa o de parlamentares; que os repasses obtidos por este mecanismo reduzem o desequilíbrio fiscal decorrente das varia es de arrecada o entre os entes federativos, favorecendo o desenvolvimento e propiciando melhorias para as localidades beneficiárias e, por conseguinte, contribuindo para indicadores socioecon micos,

especialmente quando os recursos das emendas parlamentares são destinados para municípios com grande dependência do orçamento federal.

Por sua vez, Graton (2019), em seus estudos para caracterizar a barganha no processo orçamentário brasileiro, assinala que o comportamento dos parlamentares é orientado única ou prioritariamente por interesses partidários. E conclui que o comportamento dos parlamentares é motivado por incentivos das mais variadas naturezas, sendo a conexão eleitoral um dos mais influentes. Assim, as emendas orçamentárias não se constituem em meras alocações. A cota anual de alocação de recursos no orçamento público a ser distribuída pelo parlamentar, ainda que submetida a determinados critérios, é uma possibilidade que tende a ampliar ações clientelistas através da alocação de verbas públicas para beneficiar projetos específicos em determinadas localidades, geralmente bases eleitorais dos parlamentares, onde é possível concretizar um favor político a políticos ou cidadãos locais.

Na literatura estrangeira, a prática é conhecida como *pork barrel*. Segundo Ames (2000), embora esta prática ocorra em todos os sistemas políticos, ela parece ser especialmente comum no Brasil. Lancaster (1986) define a prática como aquela que “influencia a distribuição de gastos públicos”. Nessas apropriações, muitas regiões locais recebem mais verbas do que o necessário para completar um projeto (aquisições de equipamento, obras ou serviços). O uso do *pork* tende a aumentar as chances de reeleição daqueles que o promovem. Os cidadãos geralmente ficam alheios a estas práticas porque seus resultados são palpáveis (obras externas), embora os custos fiquem ocultos e distribuídos por toda a sociedade. Tal prática se amolda aos novos arranjos clientelistas institucionalizados do orçamento público brasileiro, a partir da Constituição de 1988.

A questão da vinculação eleitoral do *pork* é bem difundida na literatura. Em referência ao sistema político brasileiro, Avelino Filho (1994), Pereira e Rennó (2000) e Ames (2001) afirmam que a maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais (municípios), no intuito de receber mais votos em eleições futuras. Ames (2001) observou a prática política dos membros do Legislativo, desde o início do século XIX e concluiu que políticos brasileiros têm focalizado suas ações no preenchimento de empregos públicos burocráticos para seus aliados, visando fornecer bens políticos específicos individualizados ou geograficamente determinados para seus grupos de interesse.

Segundo Bittencourt (2012), o *pork* representa a relação entre o parlamentar e uma estrutura política local a ele vinculada que se beneficia desse processo de intermediação. Ao manter-se nesta prática, o parlamentar visa construir reputação junto à sua base eleitoral, de maneira personalista. E associa o sucesso de seu mandato na alocação contínua de recursos

em benefício desta base. Nesse contexto, os recursos disponíveis ao parlamentar tendem a ser utilizados para efetivar interesses normalmente associados aos proveitos de sua base eleitoral com fins à permanência no cargo político (PEREIRA e RENNÓ,2000) ou como de obtenção de recursos para as demandas específicas das lideranças locais, bem como de prestígio junto às bases eleitorais. (BEZERRA,1999).

Por sua vez, Praça (2013) também compartilha o mesmo entendimento. Para o autor, as emendas individuais são percebidas pelos parlamentares como mecanismos de atendimento às bases eleitorais, revelando-se parte fundamental da estratégia eleitoral em um sistema de representação proporcional. Logo, a relação entre deputados federais, estaduais e prefeitos é um dos pilares desse processo, e as emendas individuais são um recurso fundamental neste objetivo político. Ainda que existam na atualidade, critérios específicos de alocação das emendas, bem como uma maior divulgação dos órgãos federais (especialmente os Ministérios) quanto aos programas e projetos passíveis de alocação das emendas orçamentárias, a prática clientelista de alocação acaba por tornar os recursos estruturalmente irrelevantes e fragmentados dentro do orçamento, descomprometidos em relação ao planejamento global, em prejuízo da alocação ótima das verbas públicas (GONTIJO, 2014). Tal fato pode ser compreendido pela posição de Victor (2015). Segundo o autor, um sistema que conduz os parlamentares a uma atuação voltada para interesses locais, leva os políticos, nos períodos de eleições, debaterem, também, esses assuntos paroquiais, em detrimento das opções acerca de políticas públicas de âmbito nacional.

As atribuições constitucionais asseguradas aos parlamentares brasileiros desde a Constituição de 1988⁴, lhes conferiram, ainda mais, uma posição de poder, mantendo-se as condições facilitadoras para a perpetuação das relações clientelistas. A disponibilidade garantida de acesso ao orçamento público é uma dessas condições. Essa prerrogativa interage com uma rede de interesses baseada na dependência econômica, seja para garantir recursos para financiar sua eleição ou reeleição, seja para garantir recursos para a realização de obras nos seus redutos políticos. A compreensão desta dinâmica nos ajuda a entender os reflexos no fomento às políticas públicas financiadas pelo orçamento público brasileiro.

2.4 Lições da literatura para o estudo das emendas parlamentares no orçamento público da educação

A história da formação da sociedade brasileira aponta práticas clientelistas e patrimonialistas como marca das instituições e da cultura política brasileira, com estrutura e

⁴ As funções legislativas dos parlamentares estão concentradas nos artigos 44 a 52 da Constituição Federal de 1988.

dinâmicas específicas em momentos históricos distintos. Nesse contexto, o clientelismo está vinculado à política eleitoral e se manifesta quando candidatos e seus cabos eleitorais atuam como patronos durante as campanhas, buscando votos dos potenciais eleitores em troca de serviços ou promessas (BEZERRA,1999; PEREIRA e RENNÓ, 2000; BITTENCOURT, 2012; PRAÇA, 2013). No modelo eleitoral brasileiro impera a personificação das eleições, favorecendo práticas onde o eleitor utiliza seu voto como instrumento de troca junto ao candidato para obter algum proveito político ou econômico ou proteção. A questão da patronagem, por sua vez, está associada ao poder de nomeação (cargos de confiança) que o parlamentar e os partidos têm dentro da máquina pública, muito em razão da necessidade do Executivo em formar bases de apoio para sustentar e aprovar seus programas políticos. A relação entre política e burocracia é crucial nos governos. A política molda as políticas públicas, enquanto a burocracia as gerencia e oferece serviços aos cidadãos. Essa conexão é intrínseca nos cargos de confiança. A burocracia constituída por estas nomeações de caráter discricionário têm mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e possui conexões mais estreitas com os políticos. Logo, identifica-se uma certa limitação explicativa das práticas de patronagem e clientelismo para a diversidade de processos e relações sociopolíticas que envolvem a dinâmica dos governos e das políticas públicas por eles executadas.

Este padrão de nomeação é criticado por se considerar os impactos negativos que se refletem na capacidade de planejar e implementar boas políticas, uma vez que propicia a formação de estruturas desconexas e fragmentadas, que acabam por impossibilitar aos ministros e seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas. (GRAEF, 2008). As nomeações partidárias discricionárias também estão associadas ao conceito de “loteamento de cargos” e sua utilização como “moeda de troca”, numa clara vinculação ao particularismo e ineficiência decorrentes da politização ou partidarização da burocracia de confiança (LOPEZ, 2015).

Nesse sentido, é preciso considerar as peculiaridades do desenvolvimento histórico partidário brasileiro, em que o acesso a recursos institucionais e financeiros decisivos à sobrevivência dos partidos se dá primordialmente em espaços estatais (RIBEIRO, 2013). Os partidos brasileiros têm uma forte orientação partidária por patronagem em função do seu contexto de formação. Isso ocorre porque o Estado representa hoje uma fonte dos recursos de sobrevivência dos partidos, uma vez que tem o controle dos postos como recursos de poder, exercendo claramente a prática da patronagem.

Por sua vez, o chamado presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Isso significa que o presidente precisa negociar com vários partidos para aprovar suas propostas legislativas. As emendas parlamentares são frequentemente usadas como moeda de troca nessas negociações. O presidente pode oferecer a alocação de emendas em projetos de interesse dos parlamentares em troca de apoio a suas iniciativas. Dentro deste modelo, os parlamentares e partidos dispõem de mais recursos do orçamento do orçamento público para suas emendas, favorecendo a construção e a manutenção de suas as redes políticas, em uma dinâmica em que os parlamentares consolidam seu poder político por meio do controle dos recursos públicos.

A composição atual do orçamento público federal inclui recursos provenientes de indicações feitas por parlamentares, em tese, como um mecanismo de descentralização de recursos para atender demandas locais. No entanto, a discricionariedade das alocações baseadas nas indicações dos parlamentares levanta dúvidas sobre a eficiência e efetividade desses recursos. O poder concedido aos parlamentares para influenciar a alocação de uma parte do orçamento aumenta o risco de ações desconectadas do interesse público, devido ao uso frequente de práticas clientelistas relacionadas às emendas.

A natureza discricionária está ligada ao beneficiário final (geralmente uma entidade ou município) e ao objeto para o qual o parlamentar destina os recursos. Para garantir eficiência e efetividade, as decisões de alocação de recursos deveriam ser baseadas em levantamentos prévios de necessidades e prioridades, permitindo uma atuação conjunta entre parlamentares, órgãos setoriais e entidades beneficiárias, além de uniformizar os critérios de alocação. No entanto, essa abordagem é muitas vezes superada pelo potencial ganho político do parlamentar, que tende a fazer alocações com o objetivo de obter votos futuros ou retribuir apoios obtidos em eleições anteriores. Isso resulta na gestão de recursos públicos com base em interesses privados dos políticos, comprometendo a ação pública eficaz do Estado.

Vale ressaltar que os desafios técnicos, financeiros e políticos enfrentados, sobretudo, pelos municípios brasileiros reforçam o papel do parlamentar como um mediador de recursos do orçamento federal. Apesar das transferências obrigatórias de recursos oriundos do orçamento federal, muitos municípios não contam com disponibilidades financeiras para suprir todas as suas demandas. Nesse sentido, os recursos de transferência discricionária da União (onde se incluem as emendas parlamentares) tornam-se uma oportunidade nada desprezível porque aumentam a capacidade municipal de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos.

De acordo com Soares (2012), as grandes disparidades na repartição dos recursos fiscais entre os diversos entes da federação têm constituído um fator limitante na distribuição equânime de recursos a todos os entes federativos. E parte desse problema está intimamente ligada às assimetrias sociais e de capacidade técnica dos entes municipais em implementar políticas. Assim, as transferências diretas de recursos não obrigatórios, em regra, são acessíveis aos municípios por meio de celebração de convênios ou termos de compromisso.

Para tanto, a União estabelece uma série de requisitos como planos de trabalho para o objeto proposto, comprovação de adimplência fiscal, trabalhista e de execução e prestação de contas de convênios anteriores. No caso de obras, instalações ou serviços, é exigido um projeto básico para caracterizar a intervenção a ser realizada e, algumas vezes, licença ambiental. Requisitos adicionais previstos em outras legislações também podem ser exigidos em alguns casos. Este nível de exigência que requer recursos e habilidades técnicas dos municípios, tornando o processo de captação de recursos de transferências voluntárias complexo, caro e, por vezes, inviável (SOARES, 2012).

No aspecto político, os desafios se apresentam, diante das regras do federalismo estabelecido pela Constituição de 1988, que aprofundou o complexo sistema de transferências intergovernamentais de recursos com objetivos redistributivos, com escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados, tornando o sistema federativo brasileiro mais competitivo (SOUZA, 2005).

Nesse contexto, a capacidade dos candidatos de prometer e distribuir recursos públicos por meio de emendas parlamentares se torna um instrumento poderoso e conveniente. Embora a alocação individual de emendas orçamentárias seja legal, o seu uso em benefício pessoal em detrimento do interesse público está disponível para os parlamentares. Em um contexto de cortes de recursos para as políticas sociais, o incremento significativo de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares, percebido a partir de 2016, tem repercutido amplamente no financiamento de políticas públicas fundamentais como a saúde e a educação, apresentando novas questões a serem investigadas.

Nas seções seguintes são abordadas as características do orçamento público brasileiro e as regras que permitem ao parlamentar fazer as alocações de recursos, mediante as emendas orçamentárias. Diante das incursões conceituais e históricas realizadas até aqui, será possível identificar as características patrimonialistas e clientelistas presentes na estrutura orçamentária brasileiro, e em que medida elas interagem com atuais demandas de eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos para implementar as políticas públicas de educação.

3 A EMENDA PARLAMENTAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

As decisões políticas de governo que possibilitam o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, em regra, demandam a contribuição de impostos para viabilizar a geração de bens e serviços em benefício desta mesma sociedade. A reunião, organização e priorização de tais recursos representa o que conhecemos como orçamento público.

Nos regimes democráticos, a composição do orçamento é estabelecida mediante regras específicas, desenvolvidas e votadas pelos parlamentares legitimamente eleitos. Embora a sua organização esteja submetida a critérios objetivos, a destinação dos recursos para atender as demandas da sociedade e da própria administração pública requer participação política. Ainda que o Poder Executivo seja o ente ordenador das despesas, cabe ao Poder Legislativo discuti-las e aprová-las, fazendo ajustes e as contribuições que lhes parecerem necessárias.

Esta seção discorre sobre os fundamentos estabelecidos pela Constituição de 1988 para a organização do orçamento público, apresentando os procedimentos para a sua formalização e aprovação. Também é analisada a emenda parlamentar orçamentária, seus critérios de alocação e seu histórico de ajustes dentro do ordenamento jurídico.

3.1 O Orçamento Público na Constituição Brasileira

A Constituição de 1988 marcou o fim de um longo período de ditadura militar. A “Nova República” (ABRANCHES, 2018, p.10) selou o retorno do Estado de Direito, do exercício das liberdades individuais e do fortalecimento das instituições democráticas no Brasil por meio da realização de eleições livres e periódicas para a escolha de seus representantes no Poder Executivo e Legislativo.

O novo texto constitucional também nasceu com expectativas de representar o processo de redemocratização da sociedade brasileira após mais de duas décadas de governos militares. Ficou reconhecida como o marco legal responsável pela restauração do poder Legislativo ao Congresso Nacional, esvaziado de suas prerrogativas ao longo do período militar (REZENDE e CUNHA, 2003). Esse novo contexto socioeconômico também permitiu a exposição e institucionalização, através da Constituição, das inúmeras demandas sociais não atendidas em períodos anteriores, viabilizando discussões mais concretas sobre os mecanismos de atendimento às carências dos diversos setores da sociedade (políticas públicas). Tais demandas sociais passaram, então, a ocupar um espaço maior nas discussões sobre a composição anual do orçamento público.

Um amplo espectro de políticas sociais foi congregado no novo texto constitucional de 1988, vinculando os governos ao compromisso de atendê-las mediante a alocação de recursos

orçamentários. Considerando a dualidade existente entre o excesso de demandas e limitações de recursos, o orçamento torna-se peça fundamental de atuação do Estado, limitando a ação dos governantes pelo delineamento de poderes e impondo-lhes a obrigação de estabelecer maior controle e equilíbrio entre a receita e as despesas (TORRES, 2008).

Essa perspectiva amplia as responsabilidades do Estado, que passa também a se preocupar com questões de ordem econômica e social, superando o antigo conceito de orçamento enquanto instituto de mero cunho financeiro. As novas e constantes demandas por gastos com saúde, educação e previdência social, por exemplo, levam governos a conviver com limite do desequilíbrio orçamentário. Por consequência, a intervenção estatal na economia requer também a necessidade de maior controle entre despesas e receitas, pois os recursos destinados à promoção do desenvolvimento econômico são limitados e, por vezes, insuficientes para atender os novos direitos constitucionais.

Neste contexto, a construção do orçamento público na Constituição de 1988 traz consigo alterações e inovações significativas. Dentre elas, Torres (2008) menciona a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a ampliação do controle das contas públicas e a instituição do planejamento no setor público. Giacomoni (2010), considera que o novo arcabouço normativo do orçamento lhe confere contornos de um programa, com etapas distintas de planejamento, execução e controle, transparentes, em tese, para a sociedade. Este novo viés amplia o conceito clássico de orçamento (enquanto um arranjo estruturado entre receitas e despesas), fornecendo instrumentos de auxílio na administração e planejamento do governo, uma vez que permite uma gestão baseada em metas, objetivos e programas governamentais.

Por sua vez, Torres (2008) pontua que a nova configuração dada ao orçamento público, a partir da constituição, reforçou a importância das ações de planejamento, entendidas aqui como instrumentos de que dispõem os governantes para alcançar o equilíbrio na aplicação e controle dos gastos públicos. A implementação do planejamento na ação governamental dá-se por meio das leis de natureza orçamentária que se vinculam para estabelecer políticas de longo prazo, formando um sistema jurídico que dá sustentação ao planejamento da administração pública (CONTI, 2010).

A ideia de planejamento como instrumento norteador da atividade estatal e do seu desenvolvimento está contida em diversos momentos na Constituição Federal brasileira (arts. 21, inc. IX; 30, inc. VIII; 43, inc. II; 48, inc. II; 49, inc. IX; 68, § 1º; 74, inc. I; 84, inc. XXIII; 165, § 7º; 174; e 182, § 1º). Inserem-se também nesse cenário as leis orçamentárias.

Em termos formais, a matéria constitucional orçamentária está sistematizada entre os artigos 165 e 169. Nestes dispositivos ficaram agrupadas as normas relativas às finanças públicas, o orçamento e a tributação. Entretanto, a matéria abrange também as normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75), o orçamento do Poder Judiciário (art. 99) e a fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31). Além destas disposições constitucionais, cabe mencionar dois outros dispositivos que também regulamentam a lei orçamentária: a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (lei geral do orçamento).

O referido art. 165 da Constituição, apresenta a estrutura do orçamento, o qual é constituído por três leis orçamentárias: (i) o Plano Plurianual (PPA); (ii) as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA). São elas que estabelecem as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, bem como suas prioridades, as alterações na legislação tributária e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, além do orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

Já no art. 174 do texto constitucional, encontra-se um indicativo da interação do orçamento público com outros sistemas, em especial o econômico e o social, situando o planejamento como instrumento norteador do sistema econômico-financeiro, no qual o Estado, além de atuar como agente normativo e regulador, também assume a responsabilidade pela fiscalização e planejamento, de modo a nortear as ações do setor privado. Este quadro normativo reflete-se no atendimento de novas demandas sociais, considerando a perspectiva de que as ações governamentais possam ser estabelecidas a longo prazo. Isso permite que o orçamento possa se ajustar aos critérios de implementação de políticas públicas. Se cabe ao Estado gerir as demandas e interesses dos diversos agentes sociais, “isso se faz por meio de um conjunto de ações de investimento e/ou regulação, com perspectiva de futuro”. Ou seja, entende-se como política pública quando a ação do Estado, tem por objetivo transformar a realidade em uma perspectiva futura, não apenas momentânea (BONETI, 2017, p.13).

Uma vez situadas no plano das normas constitucionais, as políticas servem como elementos norteadores da Administração para levar a efeito o orçamento e os planos de ação estatal, bem como as tornam menos suscetíveis às discricionariedades governamentais, funcionando como verdadeiros princípios diretivos para fins de canalização da atuação estatal na efetivação dos direitos fundamentais. Em seu aspecto formal, a Constituição brasileira de 1988 reuniu dispositivos constitucionais incorporando políticas públicas nas áreas do desenvolvimento econômico (art. 174), saúde (arts. 196, 197 e 200), assistência social (arts.

203 e 204), educação (arts.208 e 214), cultura (arts. 215 e 216) meio ambiente (art. 225), entre outras. Resta aos poderes constituídos, portanto, guiar suas ações e escolhas em matéria de gastos públicos nos ditames das normas jurídicas constitucionais.

Em que pese o debate sobre o espaço da discricionariedade do Executivo na eleição das prioridades alocadas no orçamento público, dado que a definição dos programas e a fixação das despesas na elaboração da lei orçamentária decorrem de uma decisão política, a Constituição fixa, de maneira vinculante, objetivos que devem ser obrigatoriamente cumpridos pelo Poder Público. Assim, a Constituição interfere, em caráter determinante, na definição das prioridades para os gastos públicos. Isso é fundamental para que se compreenda até onde pode ir a discricionariedade do Executivo na elaboração e execução da lei orçamentária. O mesmo raciocínio se aplica igualmente ao Legislativo em eventual alteração da proposta original do Executivo, sobretudo por meio das emendas parlamentares orçamentárias. Embora a definição das prioridades públicas seja uma decisão política, o novo paradigma do orçamento impõe limitações estabelecidas em normas constitucionais.

Como já mencionado, o orçamento se caracteriza, na atualidade, por ser um instrumento de controle das decisões políticas governamentais no que se refere à aplicação dos recursos públicos. O direcionamento dos recursos e a convergência dos gastos com os planos de governo dependem do equilíbrio entre os poderes. Assim, o orçamento reflete a organização do poder político vigente. O estudo do papel político do Legislativo na construção do Orçamento Público, permite compreender o processo de composição e validação do orçamento dentro do Congresso, bem como acompanhar a destinação dos recursos públicos através da alocação das emendas parlamentares orçamentárias.

A organização dos Poderes consta no Título IV e as disposições referentes ao Poder Legislativo ficaram no Título I. O Poder de legislar é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 44). Os Deputados são eleitos a cada quatro anos e o número de assentos na Câmara Federal é de no mínimo 8 e no máximo 70, representando proporcionalmente o número de habitantes em cada Estado (Art. 45). Já o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Cada Estado e o Distrito Federal é representado por três Senadores, com mandato de oito anos. (Art. 45).

Considerando os objetivos deste estudo, sobressaem-se como atribuições do Congresso Nacional, sujeito à sanção presidencial, legislar sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre o sistema tributário, a arrecadação e distribuição de rendas, bem com sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e a dívida pública (Art. 48, I, II). Dentre as competências exclusivas do Congresso,

menciona-se: sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (Art. 49, V) e fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (Art. 49, X).

Também ficou estabelecida a autonomia das Comissões, da Câmara e do Senado para emitir parecer sobre programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, coordenados pelo Poder Executivo (58, § 2º, VI). Segundo Guimarães (2020), essa premissa mostra a preocupação dos Constituintes de 1988 com o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo, de sorte que a Constituição reserva a Seção IX do Capítulo do Legislativo exclusivamente para tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Nesse sentido, o artigo 71 confirma o papel de controle externo conferido ao Congresso Nacional e coloca o Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão auxiliar do Legislativo para o desempenho desta função.

Destacam-se ainda, entre as atribuições de controle externo do Congresso Nacional, por intermédio do TCU, a competência para: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; emitir recomendações aos órgãos da administração pública quando verificadas irregularidades ou ilegalidades.

Percebe-se que o legislador constituinte possibilitou ao Congresso Nacional ter instrumentos e mecanismos suficientes para acompanhar, fiscalizar e se necessário frear as iniciativas do titular do Poder Executivo. Convergem nesse sentido, o aprimoramento do TCU, as comissões parlamentares de inquérito, a convocação de Ministros, o julgamento das contas presidenciais, a possibilidade de processamento e afastamento do Presidente da República, os pedidos de informação, a fiscalização financeira, contábil e orçamentária, além das questões inerentes ao processo legislativo, como a análise dos vetos presidenciais, a ratificação dos acordos internacionais, a aprovação da indicação de autoridades e a confirmação legislativa do estado de sítio e do estado de defesa.

O rito legislativo das leis orçamentárias se equivale ao das demais leis ordinárias e complementares, embora seja de competência exclusiva do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, b, CF/88), assim como de sua iniciativa o envio da lei orçamentária (art. 84,

XXIII,CF/88), os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual devem ser apreciados no Congresso Nacional. Contudo, a matéria é recebida no Congresso via Comissão Mista Permanente. Cabe a ela a realização de audiências públicas, avaliação da estimativa da receita, aprovação de parecer preliminar e análises setoriais, até seu desfecho com a deliberação conclusiva. Após o trâmite no âmbito da Comissão Mista Permanente (CMP)⁵, e com a elaboração conclusiva do parecer pela Comissão, o projeto segue para votação conjunta no plenário das duas casas do Congresso.

Embora a Constituição de 1988 tenha resgatado muito das atribuições do Poder Legislativo, particularmente aquelas vinculadas à elaboração e controle do orçamento, estas alterações não significaram uma redução do papel do Poder Executivo. O protagonismo na gestão do orçamento público no Brasil continua vinculado à ação do Poder Executivo, considerando suas prerrogativas para elaborar as leis orçamentárias e executar o orçamento, (ASSIS, 2012, ABRANCHES, 2018, LIMONGI, 2008; TORRES, 2008). O texto constitucional (art. 165) atribui de forma vinculante ao Poder Executivo a função de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, observando a definição das estimativas das receitas, os prazos de tramitação legislativa, e as prioridades dos gastos. Neste contexto, o Executivo Federal é responsável pela coordenação e elaboração da Proposta de Lei Orçamentária – PLO que é encaminhada anualmente ao Congresso.

A formulação do orçamento está associada ao equilíbrio e harmonia entre os poderes, considerando-se os respectivos âmbitos de competência. O que, em tese, lhes impõe operar em cooperação. Contudo, dentro de uma realidade onde os recursos são escassos e as demandas infundáveis, o conflito é constante na busca pelo poder de alocação dos recursos (CONTI, 2011). O processo de construção e execução do orçamento acaba por expor intensos conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo, cujos reflexos podem ser observados no âmbito intrapartidário, entre as bancadas e também nas comissões parlamentares. Essa realidade fica evidenciada, particularmente, quando falamos sobre o caráter impositivo de parte do orçamento público. Nesse sentido, temos a Emenda Constitucional nº 86/2015 como um paradigma na relação entre Executivo e Legislativo, considerando o novo caráter impositivo dado à execução das emendas orçamentárias individuais dos parlamentares,

⁵ A Comissão tem papel estratégico na política de alocação e distribuição das emendas parlamentares. Cabe ao seu relator geral distribuir uniforme os recursos entre os parlamentares antes do projeto orçamentário ser votado pelo plenário. E o plenário, embora tenha a prerrogativa, invariavelmente, não modifica substancialmente o relatório da Comissão. Após votação, o projeto segue para sanção presidencial, tornando-se lei, apta a ser concretizada mediante a ação do Executivo.

minimizando a capacidade do Poder Executivo em contingenciar a destinação das verbas oriundas das emendas parlamentares (ASSIS, 2012).

3.2 A emenda parlamentar orçamentária

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Poder Legislativo a competência para participar da alocação dos recursos públicos e da discussão das prioridades de governo, em especial por meio do poder de emenda parlamentar ao orçamento. As emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens do projeto de lei orçamentária enviada pelo Executivo e podem ser feitas às receitas e às despesas (SENADO FEDERAL, 2019). Nesse sentido, as emendas parlamentares orçamentárias são, em essência, a principal forma de participação dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento federal (BATISTA, 2015).

As classificações das emendas estão disciplinadas no art. 37 da Resolução nº 01 de 2006 do Congresso Nacional. As emendas à despesa podem ser de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. A emenda de remanejamento propõe acréscimo ou inclusão de dotações, bem como a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei orçamentário, ressalvadas as Reservas de Contingências. A emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte de recursos, anula valor equivalente proveniente de outras dotações e verbas da chamada Reserva de Recursos. Já a emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Deputados e Senadores podem alocar emendas orçamentárias de forma individual e coletiva. As emendas coletivas são apresentadas por bancadas estaduais e comissões de ambas as casas. Os relatores das comissões temáticas e o relator geral também podem apresentar emendas parlamentares. As emendas de comissões podem ser oriundas de bancadas do Senado e da Câmara Federal e devem considerar na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional. Por sua vez, as Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, desde que aprovadas por por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação. As emendas de bancada também devem observar atribuir programação orçamentária que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente

federativo ou entidade privada. As emendas de bancada também podem contemplar projetos de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual ou projetos estruturantes, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

Com a alocação aprovada ou validada na Comissão de Orçamento, os parlamentares conseguem transferir recursos para o seus redutos eleitorais, em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato. Este processo está em congruência com o atual modelo de sistema eleitoral vigente no Brasil, caracterizado pelo incentivo à ligação personalista entre representante e representado, onde as emendas seriam mecanismos de obtenção do voto (PEREIRA E RENNÓ, 2001; PEREIRA E MUELLER, 2003).

As emendas parlamentares orçamentárias têm previsão constitucional, no art. 166, §3º da Constituição de 1988, onde estão estabelecidos seus limites formais:

“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: i - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e distrito federal; ou iii - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei” (BRASIL, 1988)

Segundo tais critérios, as emendas só avançam dentro do processo orçamentário quando compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, não se permitindo, entretanto, alterar a utilização de quaisquer despesas para suplementar outras categorias de programação por meio de emendas. Também são inadmissíveis as alterações de dotações inerentes a pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais (art. 166, §3º, II, CF/88).

Na prática, as restrições constitucionais impostas às emendas parlamentares limitam seu escopo aos gastos de investimento que, em sua maioria, dentro da realidade brasileira, são muito menores que aqueles destinados ao custeio da máquina pública e ao pagamento das dívidas. Com a vigência da Constituição de 1988, as emendas passaram a fazer parte da rotina dos parlamentares de maneira ampliada. No início, não foi imposto limite às emendas orçamentárias parlamentares quanto a valor ou quantidade. Com esta liberalidade, o número de emendas apresentadas ao orçamento entre 1988 e 1992 alcançou números estratosféricos e inviáveis de serem absorvidos ou mesmo avaliados com critério tanto na comissão de orçamentos quanto nos órgãos internos do Executivo (TOLLINI, 2008).

A partir de então, várias resoluções do congresso tentaram trazer maior racionalidade aos critérios de alocação das emendas. A primeira tentativa nesse sentido foi a Resolução nº 01/1991-CN, que passou a limitar a quantidade de emendas para 50 por parlamentar. Porém,

ela não impunha limite quanto ao seu valor global. A normativa seguinte, Resolução nº. 02/1995-CN, estabeleceu em 20 o número de emendas para cada parlamentar e fixou um limite financeiro fixado em R\$ 1.5Mi (um milhão e meio de Reais). Esta resolução também estabeleceu a possibilidade de emendas coletivas, que podiam ser de bancada (10 por unidade federativa) ou regionais (5 por macroeconômica definida pelo IBGE).

Ao longo dos anos o valor da cota parlamentar relativa às suas emendas aumentou substancialmente, alcançando a cifra de R\$17.639.365 (dezessete milhões, seiscentos e trinta e nove mil, trezentos e sessenta e cinco Reais) no orçamento para 2022 (PL nº 19/2021-CN). Os valores individuais de cada cota parlamentar nas emendas individuais, é corrigido anualmente, aplicando-se ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, a correção pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Atualmente, o art.49, parágrafo único da Resolução nº 01/2006-CN, fixa o número de emendas disponível para cada parlamentar em 25 (vinte e cinco):

Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.

Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Em 2015, a Resolução nº 03/2015-CN, apresentou um novo paradigma para a contribuição das emendas parlamentares ao orçamento público. Desta vez, a resolução não era reflexo de um projeto de resolução do Congresso, mas de uma Emenda Constitucional (EC nº 86/2015). Neste novo contexto, houve ampliação das emendas de comissão, passando de 4 para 8 e o aumento substancial de receitas destinadas à alocação através das emendas. Elas também passaram a ser distribuídas equitativamente entre os parlamentares no exercício do mandato. Porém, o fato mais relevante era o seu caráter vinculante, já que EC nº 86/2015 alterou pontualmente os art. 165 e 166 da Constituição Federal, estabelecendo a vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais:

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2015).

Com a nova regra, a execução do orçamento pelo Executivo estaria vinculada a um percentual de até 1,2% da receita corrente líquida da União para gastos com emendas parlamentares individuais, livres de contingenciamento e podendo ser destinado a qualquer ente federativo independentemente de sua adimplência com a União. Ademais, metade desse percentual deveria ser direcionado aos serviços públicos de saúde, mas vedado o seu uso para suprir despesas com pessoal ou encargos sociais. O controle desta alocação cabe anualmente à Comissão de Orçamento da Câmara Federal. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC 100/19) parece complementar os atos iniciais. A recente emenda tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares de bancada e vinculou o percentual de até 1% da receita corrente líquida da União para gastos com emendas de bancada a cada ano.

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 165.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade." (NR)

"Art. 166.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019).

A recente Resolução nº 02/2021-CN autorizou o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto. Os valores financeiros alocados pelo relator-geral da Comissão Mista de Orçamentos equivalem a todo o montante destinado a todos os demais parlamentares. Ou seja, desde 2021, a alocação de recursos orçamentários disponíveis para os parlamentares dobrou.

"Art. 53.

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144." (NR)

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.” (NR)

Ao se analisar o histórico de atualização dos normativos sobre a alocação de emendas parlamentares ao orçamento é possível identificar uma constatação óbvia: o ímpeto dos parlamentares pelos recursos das emendas. Atrelado à constante evolução dos valores disponíveis aos parlamentares para destinação ao orçamento, somam-se casos de má destinação e operacionalização destes recursos (SODRÉ, 2010). Para tentar amenizar estes problemas, as resoluções se apresentam como instrumentos limitadores de práticas escusas. Como exemplo, o surgimento inicial das emendas coletivas, e a sua subsequente estratificação (bancada e comissão), foram filtros aos problemas associados às emendas individuais, já que diminuíram os montantes vinculados diretamente com o parlamentar. O maior volume de recursos e a alocação em projetos de maior relevância regional, foram os critérios mais relevantes nesse sentido (TOLLINI, 2008).

As emendas de relator, por fim, do mesmo modo que as demais, também tiveram uso distorcido em diversas situações⁶. A posição estratégica no âmbito da Comissão Mista de Orçamento conduzia o relator-geral a utilizar tais emendas para objetivos políticos que eram direcionados muitas vezes para atender às demandas de parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento por meio das emendas individuais e coletivas. Nesse contexto, a Resolução nº 01/2006-CN diminuiu a autonomia do relator-geral para emendas ao orçamento, as quais passaram a receber os mesmos critérios dos demais parlamentares. Porém a recente Resolução nº 02/2021-CN sugere um retrocesso nestes filtros, sendo necessário, entretanto, um pouco mais de tempo para confirmar estes efeitos.

Por fim, esses novos arranjos normativos na regulamentação das emendas acende o debate sobre dois pontos importantes. O primeiro está associado ao incremento significativo,

⁶ Em 1993, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (a CPI dos Anões do Orçamento) para apurar o desvio de verbas públicas. O escândalo envolveu diversos políticos acusados de manipular emendas apresentadas à Comissão do Orçamento. A CPI do Orçamento representou um marco político para o país por ter sido a primeira vez que os parlamentares investigaram seus próprios colegas. O esquema de corrupção desviava recursos do Orçamento da União destinados a obras de assistência social para entidades fantasmas controladas por parlamentares. Os Anões do Orçamento, como ficaram conhecidos os sete deputados da Comissão (coincidentalmente, todos tinham baixa estatura física), também faziam acordos com empreiteiras para a inclusão de emendas para obras de infraestrutura. O líder do esquema era o deputado João Alves (PPR). Dos 18 parlamentares acusados de participar do escândalo, seis foram cassados, oito foram absolvidos e quatro renunciaram. Fonte: Camara Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/258256-especial-das-cpis-cpi-do-orcamento-07-09/>.

ao menos em termos absolutos, dos valores destinados às emendas orçamentárias. Questiona-se até que ponto as emendas possuem a capacidade de potencializar políticas públicas privilegiadas no orçamento anual ou mesmo aquelas mais relevantes à sociedade e como os parlamentares se mobilizam neste sentido. Esta realidade indica que parte significativa dos recursos das políticas sociais deixam de ser alocada pelo corpo técnico do executivo (ministérios, secretarias estaduais e municipais) que, em tese, o fazem conforme diagnósticos, análises e planejamentos prévios, os quais embasam as definições de prioridades e montante de recursos necessários para cada ação. Logo, as emendas parlamentares, conforme as regras atuais podem ser comprometedoras do caráter público do orçamento. Nesse mesmo sentido, o TCU já se manifestou através do relatório de auditoria TC-018.272/2018-5 (p. 22):

As emendas parlamentares individuais possibilitam a discricionariedade ao parlamentar para a escolha alocativa do recurso, ou seja, para onde e em que objeto o congressista irá destinar o valor emendado. A fim de prover o parlamentar de informações relevantes para sua tomada de decisão, seria desejável que houvesse um levantamento prévio de necessidades e de prioridades para a alocação desses recursos do erário federal, que possibilitasse uma atuação sinérgica entre parlamentares, órgãos setoriais e entes beneficiários, e uma destinação de recursos públicos que promovesse maior efetividade para as questões prioritárias, bem como maior uniformização dos critérios utilizados para a alocação. Contudo, isso não tem acontecido em todos os casos [...] os municípios em geral, especialmente os de pequeno porte (que representam a maioria no país) não possuem um levantamento prévio de suas necessidades e prioridades, realizado com critérios técnicos. Além disso, falta articulação destes com os parlamentares que os representam e destinam recursos para seus municípios (TCU, 2018).

O segundo ponto diz respeito às últimas alterações normativas sobre as emendas, as quais foram muito incisivas em relação a valores destinados aos parlamentares e, sobretudo, quanto à garantia das execuções dentro do Orçamento Público. Esse movimento sugere uma reação ao padrão da relação Executivo-Legislativo que se estabelece no Congresso. Sempre que o Executivo fica sem força política para sustentar uma maioria, o Legislativo avança, pautando as alterações na legislação atinente ao montante disponibilizado aos parlamentares para a alocação de recursos no orçamento anual. A compreensão do papel das emendas nessa relação é relevante para vislumbrar possíveis impactos na destinação de recursos para as políticas públicas representadas no orçamento brasileiro. Neste contexto, o já mencionado ímpeto por emendas pode ser melhor compreendido através da análise de duas características específicas que abrangem o sistema político e a execução do orçamento público brasileiros: o contingenciamento orçamentário praticado pelo Executivo e o caráter impositivo dado às emendas.

O Executivo é o ente federativo responsável pela execução e controle do orçamento público. A gestão destas funções tem como principais referenciais normativos a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF- Lei Complementar nº 101/2000) e mais recentemente a Emenda Constitucional EC nº95/20016. Em regra, o governo monitora as entradas de receitas, avalia as despesas e verifica a necessidade de ajustes para não ultrapassar os limites de gastos ao qual é submetido. O limite é a chamada meta fiscal do governo e o ajuste se dá através do contingenciamento. O ajuste do Orçamento mediante o uso do contingenciamento é, portanto, um procedimento empregado pela administração para assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal, visando equilibrar a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos, sendo a meta fiscal estabelecida na LDO como referencial do controle. Na prática, consiste no retardamento, ou na inexecução de parte ou de toda uma programação de despesa prevista na Lei Orçamentária.

O uso deste recurso está previsto no art. 9º da LRF. Ao final de cada bimestre, o governo avalia a realização da receita e a sua compatibilidade com o cumprimento das metas de resultado primário segundo os critérios fixados pela LDO. Segundo a diretriz, as despesas obrigatórias e aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida não são passíveis, em tese, de contingenciamento. Embora seja um instrumento estratégico para assegurar o cumprimento das metas fiscais do governo, o contingenciamento sempre foi alvo de muitas críticas em razão do excesso de discricionariedade dado ao Executivo, uma vez que os recursos que serão realizados ou paralisados podem ser usados como instrumento de negociações políticas (MACEDO, 2014). Além disso, no tocante às emendas, particularmente antes da EC nº 86/2015, os decretos de contingenciamento não indicavam formalmente o valor dos recursos contingenciados. As novas regras de controle de gastos impostas pela EC nº95/2016 também limitaram as flexibilizações para destinação de recursos às emendas parlamentares. Nesse sentido, a nova regra é mais um elemento de tensão na relação entre os poderes (GONTIJO, 2013).

O contingenciamento é visto, portanto, como um instrumento de negociações políticas, tendo em vista que o Executivo limitaria a execução de emendas parlamentares, condicionando os desbloqueios ao apoio do Congresso na aprovação de projetos de seu interesse. Sob perspectiva do Legislativo, o contingenciamento da execução das ações e das políticas públicas por parte do Executivo dificulta a estratégia eleitoral dos parlamentares, especialmente no que tange à alocação de recursos federais nas suas bases eleitorais. Por consequência, pode prejudicar também as estratégias de reeleição dos membros do

Legislativo (SILVA et al, 2022). Nesse sentido, a aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 é uma resposta do Legislativo a esta tensão entre os poderes, em meio ao uso político do orçamento.

Por sua vez, o orçamento brasileiro é caracterizado por vinculações constitucionais e despesas legais de execução obrigatória, mas abre possibilidade do Executivo de realizar todas as obrigações programadas, excluindo-se aquelas de natureza constitucional obrigatórias. Há margem, portanto, para a discricionariedade ampla na execução do orçamento. Como consequência, a Administração faz uso rotineiramente em cada ciclo orçamentário do contingenciamento (redução, suspensão ou corte) de verbas previstas no orçamento. Esta possibilidade incomodou por muito tempo Deputados e Senadores, já que contingenciamento das emendas recai invariavelmente sobre aquelas de natureza individual. Portanto, em última análise, o embate remete à luta pelo poder decisório sobre a alocação dos recursos dos orçamento (HARADA, 2019).

Até antes da aprovação do orçamento impositivo, o governo usava de sua prerrogativa para decidir quando o orçamento das emendas seria executado. Assim, o Executivo fazia uso estratégico das liberações das emendas, tornando-as “importante instrumento para recompensar ou punir congressistas de acordo com o grau de apoio ou oposição que lhe proporcionam durante o ano.” (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 282). Nesse contexto, a prerrogativa do Legislativo para alocar emendas ao orçamento se transformava em um mecanismo para “coordenar e disciplinar sua coalizão no Congresso” (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 295).

O autor reforça esta tese ao apresentar um exemplo esclarecedor sobre a relação Executivo e Legislativo, no contexto das emendas orçamentárias. Em 1995 o governo Fernando Henrique decidiu instituir um órgão oficial para controlar ao mesmo tempo os pedidos e o comportamento dos deputados. Tratava-se do Sistema de Acompanhamento Legislativo– SIAL. O órgão monitorava (e ainda monitora) os pedidos dos deputados e a maneira como votavam no Congresso. Assim, conseguia reduzir os custos do apoio do parlamentar aliado e evitava o desperdício de verbas com parlamentares infieis (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 286). Curiosamente, nos dias atuais, existe uma área específica na estrutura da Casa Civil conhecida como Secretaria Especial de Relações Institucionais, cujo o propósito é subsidiar a Secretaria Especial de Relações Institucionais no acompanhamento da execução orçamentária e financeira das emendas impositivas constantes da Lei Orçamentária Anual cujas programações sejam de execução obrigatória; apoiar o Secretário Especial de Relações Institucionais na condução de matérias relativas ao orçamento impositivo; e

contribuir com os órgãos centrais do Sistema de Orçamento Federal - SIOP e do Sistema de Administração Financeira Federal - Siafi quanto à condução do orçamento impositivo da União.

As rotineiras dificuldades vivenciadas pelos parlamentares para aprovar e executar suas emendas sempre causaram desconforto. As alterações nas resoluções relativas às emendas só conseguiam avançar para controlar melhor o uso do instrumento, como adequá-lo aos critérios orçamentários protagonizados pelo Executivo. Contudo, em 2015, os parlamentares conseguiram dar um passo significativo para garantir a execução das suas cotas de participação no orçamento.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 definiu o caráter vinculante das emendas individuais. A nova regra não alterou substancialmente a natureza do orçamento. O Legislativo apenas ampliou sua prerrogativa de propor emendas ao orçamento, com a certeza da respectiva execução. Por sua vez, o Executivo manteve sua capacidade de controlar a execução do orçamento através do contingenciamento de verbas. Ou seja, a referida emenda não reduziu o espaço discricionário do Executivo. Isso fica evidenciado a partir dos debates entre os congressistas ao longo da tramitação da Proposta de Emenda constitucional (PEC 22/2000)⁷ que culminou com a promulgação da EC nº 86/2015. Percebe-se que o cerne da questão levantada pela grande maioria girava em torno da defesa da impositividade das emendas, não do orçamento.

Os debates iniciais aconteceram no Senado Federal (grifos nosso):

“...Portanto, Sr. Presidente, acabaremos de uma vez por todas com a barganha que o Poder Executivo costuma fazer quando deseja aprovação de emendas e de projetos nesta Casa. Sr^{as} e Srs. Senadores, **com uma medida desse nível estaremos evitando o poder de barganha do Poder Executivo da União diante de parlamentares, quando almeja a aprovação de proposições nesta Casa contrárias aos interesses nacionais, muitas das vezes tendo que corromper Deputados e Senadores, cabalando voto na medida em que procede à liberação de verbas para esse ou aquele Senador ou Deputado.** Essa não é a nossa função...” (Sen. ALMEIDA LIMA (PSDB – SE) SESSÃO PLENÁRIA SENADO FEDERAL EM 23 DE FEVEREIRO DE 2005).

“(...) Foram instituídas as chamadas emendas individuais, aquelas que resultam em pequenas obras no interior. **Intensamente combatidas, elas se confirmaram no tempo como consequentes, responsáveis e importantes para o interesse público.** Não fossem essas emendas, centenas e centenas de pequenas cidades brasileiras não teriam investimento público federal, especialmente em regiões mais pobres como o Nordeste do Brasil...” (Sen. SÉRGIO GUERRA (PSDB – PE SESSÃO PLENÁRIA SENADO FEDERAL EM 23 DE FEVEREIRO DE 2005).

⁷ A Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, de autoria do então Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) e protocolada em 06/06/2000 no Senado Federal teve tramitação em ambas as casas legislativas, sendo incorporada pela PEC nº 358/2013 da Câmara Federal.

“...ao longo da História do Brasil e do mundo, a questão orçamentária sempre foi uma queda de braço, sempre foi uma medição de força entre os Poderes Legislativo e Executivo, e o Poder Executivo tem levado vantagem. **O Poder Executivo, com a sua caneta, tem tido o poder de não apenas contingenciar, como vetar, como colocar para um segundo plano verbas que são necessárias, que são fundamentais para setores como saneamento básico, saúde e educação...**” (Sen. ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB – SE) SESSÃO PLENÁRIA SENADO FEDERAL EM 23 DE FEVEREIRO DE 2005).

“...Ouvi vários Senadores referirem-se às emendas individuais e às Emendas de Bancada. **Reafirmo a importância das emendas individuais de Deputados e Senadores. É por meio delas que os pequenos municípios, as pequenas comunidades, recebem ajuda direta do Governo Federal.** A canalização de pequeno trecho de esgoto em uma cidadezinha do interior significa investimento em saúde pública. Cada R\$1,00 investido em saúde pública gera uma economia de R\$4,00 com atendimento médico. **Essas emendas são importantíssimas...**” (Sen. HÉLIO COSTA (PMDB – MG) SESSÃO PLENÁRIA SENADO FEDERAL EM 23 DE FEVEREIRO DE 2005)

Quase dez anos depois, as discussões sobre a necessidade da impositividade das emendas parlamentares orçamentárias voltaram a ser retomadas na Câmara Federal como um mecanismo de defesa contra a capacidade de contingenciamento do orçamento pelo Executivo. As manifestações dos parlamentares durante a sessão plenária da Câmara Federal de 06 de maio de 2014, deixavam claro as motivações para sustentar a legitimidade do caráter impositivo das emendas (grifos do autor)

“...É **constrangedor, é humilhante o ritual de via-sacra que nós exercemos na liberação de nossas emendas.** É humilhante estarmos na porta dos Ministérios, às vezes mal recebidos, às vezes nem recebidos somos, em busca da liberação de uma emenda, **que é um instrumento legítimo desta Casa...**” (Dep. EDIO LOPES (PMDB-RR SESSÃO PLENÁRIA CAMARA FEDERAL EM 06 DE MAIO DE 2014).

“...Mas eu sei as humilhações que eu sofria todo o ano, para liberar pequenas emendas para o meu Estado e para os meus Municípios. **E mais, sei do preconceito contra essas emendas. Se escândalos e irregularidades há no Orçamento, não são essas emendas as suas causas,** não estão nessas simples emendas as suas razões, nem eu dou, com todo o respeito, a nenhum tecnocrata, de qualquer governo, melhor qualificação para apresentar orçamento, emendas, propostas e recursos do que a cada Parlamentar, que conhece a realidade dos nossos Estados e Municípios...” (Dep. HENRIQUE EDUARDO ALVES (PMDB-RN) SESSÃO PLENÁRIA CAMARA FEDERAL EM 06 DE MAIO DE 2014).

“...primeiro eu queria colocar que o verdadeiro orçamento impositivo nesta Casa é a votação da dívida pública: 42% do Orçamento. Em segundo lugar, quero chamar pelo nome o que nós estamos votando, que não é orçamento impositivo, é emenda impositiva. Orçamento impositivo é todo o Orçamento. Emenda impositiva é 1,2% da receita líquida de impostos. E o pior: não é 1,2%. Nós ainda temos o Restos a Pagar: 0,6%, que será perene. E mais: se houver contingenciamento, nós também

seremos contingenciados. **É óbvio que tem um lado positivo da emenda, que é o seguinte: o Governo não pode mais fazer chantagens com os Deputados. Este é o lado positivo da emenda, porque não vai ser em cima de cada votação que haverá uma chantagem aqui...**” (Dep. IVAN VALENTE (PSOL-SP) SESSÃO PLENÁRIA CAMARA FEDERAL EM 06 DE MAIO DE 2014).

“...Nós, que temos atividades legislativas, temos uma ponta de executivo através das nossas emendas. Quem conhece bem o Brasil são os seus representantes, são os Deputados e Senadores, que vão todo final de semana às bases, que sabem onde é necessária uma passagem molhada, uma praça, uma escola, um medicamento, uma ambulância, ou seja, que sabe onde o sapato aperta...” (Dep. FELIPE MAIA (DEM-RN) SESSÃO PLENÁRIA CAMARA FEDERAL EM 06 DE MAIO DE 2014).

A partir da perspectiva dos próprios congressistas, percebe-se que a vontade política propulsora da mudança, na época, era a insatisfação parlamentar com o contingenciamento das emendas, em especial aquelas de autoria individual, sendo elas costumeiramente usadas como objeto de barganha pelo Executivo. Por sua vez, as emendas de bancadas ficaram fora do centro das discussões. Uma das possibilidades seriam particularidades direcionadas às emendas de bancada. De acordo com Figueiredo e Limongi (2002), “projetos e atividades financiados por emendas de bancadas estaduais dificilmente poderiam ser creditados à ação de parlamentares específicos de forma a gerar retornos eleitorais que estreitassem vínculos de natureza pessoal” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 322).

Observa-se também que o debate sobre as alterações orçamentárias pretendidas negligenciava aspectos inerentes à própria dinâmica de configuração do poder. A pauta exclusiva sobre emendas parlamentares individuais vinculantes não acompanhava uma discussão mais ampla sobre o aperfeiçoamento do modelo orçamentário do país. Apenas expunha o baixo envolvimento parlamentar no orçamento público, exceto pela dedicada atenção da às próprias emendas, mas com pouca disposição para uma atuação cooperativa e corresponsável na formação da pauta de interesse nacional (LOCHAGIN, 2016).

Com a imposição da vinculação do Executivo à execução das emendas, elas ganharam também uma nova característica: a universalidade. Ou seja, a garantia de que, uma vez definidos os valores destinados às emendas, todos seriam contemplados independentemente de seu empenho enquanto parlamentar, sua filiação partidária ou grupo político. Cada um dos parlamentares faria juz à sua cota. É importante salientar que a não realização da receita (arrecadação) estimada e o não atingimento da meta fiscal são dois critérios que podem resultar em cortes nas emendas. Portanto, a vinculação imposta pela EC nº 86/2015 não foi absoluta, porém garantiu que os cortes não recaíssem preponderantemente sobre as emendas

individuais. Ou seja, ainda há possibilidade de contingenciamento das emendas, contudo será sempre parcial e nunca por inteiro.

Por fim, a emenda de 2015 também determinou que as transferências diretas feitas a Estados e Municípios através das emendas parlamentares orçamentárias passariam a ser classificadas como de transferência obrigatória, superando a regra imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal que impede repasses a entes que não estejam adimplentes com a União (OLIVEIRA, 2015). A justificativa de consenso dos parlamentares foi a de impedir que o inadimplemento decorrente de outras relações entre União e demais entes federados punisse sumariamente os municípios por decorrência da incompetência dos seus maus gestores.

Posto dessa maneira, a decisão dava a entender que os gestores públicos ficariam dispensados de maiores complicações para receber recursos por meio das emendas parlamentares. Contudo, em 2016, o TCU, através do Ministério Público de Contas se manifestou sobre esta questão. No julgamento do processo nº 017.019/2014-1, o entendimento da Corte foi que os gestores municipais estavam sujeitos às regras da Justiça Eleitoral, bem como a todos os demais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, à exceção daquele estabelecido no art. 166, §§13, através da EC nº86/2015:

[...] as transferências de recursos federais para Estados, Municípios e o Distrito Federal decorrentes da execução financeira das EPIs caracterizam-se, essencialmente, como transferências voluntárias, sujeitando-se, pois, às restrições da Lei Eleitoral (art. 73, VI, 'a', da Lei 9.504/1997) e aos requisitos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, à exceção do requisito da adimplência do ente federativo beneficiário (art. 25, § 1º, IV, 'a', da LC 101/2000), único expressamente ressalvado pela Constituição (art. 166, § 13). Como bem destacado pela unidade técnica (peça 10, pp. 23/4, grifou-se). TCU - Processo nº 017.019/2014-1. Julgamento: 17/02/2016. Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO. p. 11.

Em 2019, o Congresso ampliou ainda mais o alcance do caráter impositivo das emendas parlamentares orçamentárias. Naquele ano, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC 100/19) que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares apresentadas pelas bancadas estaduais ao Orçamento Federal, e hoje essas emendas correspondem a 1% da receita do orçamento (Art. 1º, EC 100/19):

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art.166.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, **no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.** (grifei)

No parecer da relatoria da Comissão De Constituição e Justiça e De Cidadania (CCJC), o argumento utilizado pelos parlamentares foi que “as programações oriundas de emendas estaduais, por sua própria natureza, abarcam em sua maioria investimentos de grande porte, com duração de mais de um exercício financeiro”. E concluiu: “Dessa forma, faz-se necessária a garantia da continuidade para evitarmos a propagação de obras inacabadas somadas à desorganização fiscal que diversas iniciativas concorrentes causariam se não contassem com o devido financiamento”. Com o novo texto, os parlamentares visavam a “adaptação do Executivo à nova realidade das emendas impositivas de bancada” (CCJC). Uma vez que a impositividade das emendas, àquela altura, somente recaía sobre as de natureza individual, mas as emendas de bancada ainda não gozavam de obrigação constitucional. As novas regras trazidas pela EC nº86/2015 também deixaram mais explícitos os critérios que deveriam ser observados pelo Poder Executivo para proceder, de forma excepcional, o contingenciamento das emendas:

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 166 (...)

§13. As programações orçamentárias previstas nos §§11 e 12 deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.**

(...)

§18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no **não cumprimento da meta de resultado fiscal** estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§11 e 12 deste artigo **poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.**(grifei)

Até o momento, este tópico se preocupou em apresentar as características das emendas e seus reflexos no orçamento, bem como uma breve contextualização do processo político que resultou na vinculação do Executivo no cumprimento do orçamento oriundo das emendas individuais. Passamos agora a analisar o impacto da impositividade das emendas na execução do orçamento, sob uma perspectiva orçamentária e política.

Em 2021, o orçamento público brasileiro destinou, aproximadamente, 92% dos recursos para as despesas obrigatórias (Previdência, Dívida Pública, etc), que equivale, em valores, a R\$1.39 trilhão destinados a estas despesas (LOA 2021). Restou, portanto, apenas 8% para as despesas discricionárias, sendo que a vinculação das emendas avançou sobre esta fatia menor do orçamento. No mesmo ano, o orçamento impositivo destinou R\$ 9,7 bilhões para emendas individuais e R\$ 6,7 bilhões para emendas de bancada, perfazendo um total de 16,4 bilhões de recursos alocados ao orçamento através de emendas parlamentares. Quando

comparado ao orçamento discricionário de R\$123,3 bilhões, as emendas representaram 13,3% do orçamento discricionário (LOA, 2021)⁸.

Embora, os valores em termos percentuais representam uma parcela pequena na fatia do orçamento, o valor atribuído às emendas representa despesas significativas em termos absolutos. Os montantes destinados às emendas são contados atualmente na casa dos bilhões de reais, tornando-os representativos aos estados, aos municípios e às demais entidades beneficiadas. Por conseguinte, tornam-se relevantes por seus impactos na dimensão política e no contexto das relações de poder. As intervenções parlamentares se concentram nas emendas individuais e buscam assegurar que recursos públicos sejam direcionados para as localidades que representam algum interesse individual do parlamentar, particularmente aqueles vinculados às suas bases eleitorais. Por sua vez, o Executivo trabalha com recursos setoriais em políticas públicas de caráter nacional (BEZERRA, 1999).

Como já mencionado anteriormente, as regras trazidas com a impositividade das emendas, também estabeleceram a garantia de que cada parlamentar terá sua fatia orçamentária. A universalidade das emendas torna as discussões mais relevantes do orçamento dentro do Congresso menos importantes na perspectiva dos parlamentares, porque a eles já ficam garantidas as respectivas cotas orçamentárias.

Então, ante a necessidade de se discutir estrategicamente a destinação de recursos para as principais políticas públicas e a preocupação em obter recursos do orçamento, o Legislativo limita sua participação à inserção de despesas oriundas de suas cotas, que acabam por se diluir em meio ao orçamento, dificultando impactos mais significativos nas demandas mais importantes. Conti (2016) acrescenta que as emendas alcançam volumes absolutos significativos, mas quando pulverizadas ao longo do orçamento em ações desconectadas das políticas públicas mais relevantes, acabam por tornar-se menos eficazes enquanto retorno à sociedade, considerando que a atuação parlamentar concentra suas preocupações para atender a demandas locais e específicas de setores e grupos, os chamados interesses “paroquiais” (CONTI, 2016, p. 164).

Isso não significa que as alocações das emendas sejam direcionadas sem um mínimo de vinculação com os programas do governo. Na prática, a proposição de emendas é limitada por uma série de restrições. As emendas que propõem acréscimo ou inclusão de despesas precisam estar vinculadas ao PPA e à LDO. Ademais, os parlamentares são estimulados a

⁸ A estimativa da receita da União para o exercício financeiro de 2021 foi estabelecida na LOA no montante de R\$ 4.325.425.491.973,00 (quatro trilhões, trezentos e vinte e cinco bilhões, quatrocentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e setenta e três reais). Assim, os valores destinados às emendas parlamentares orçamentárias corresponderam, naquele ano à 0.4% das receitas estimadas.

fazer alocações nos programas orçamentários de cada ministério. Dessa forma, os parlamentares incluem suas preferências de alocação na estrutura programática estabelecida nos ministérios, geralmente vinculadas às suas regiões (BATISTA, 2015).

Figueiredo e Limongi confirmam esta tendência ao afirmar que:

A análise dos programas contemplados com recursos pelo Legislativo e pelo Executivo revela alta concentração em alguns poucos programas cujos gastos são definidos conjuntamente pelos dois Poderes. Cabe enfatizar que os gastos determinados pelo Legislativo não são demasiadamente fragmentados e não há indicações de que estejam em desacordo com as prioridades estabelecidas pelo Executivo. Em termos gerais, as despesas com os programas identificados acima são compatíveis com as prioridades definidas pelo Plano Plurianual aprovado em 1996. Por outro lado, a distribuição dos recursos ajusta-se às prioridades de políticas públicas estabelecidas pelo governo federal. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 330)

Ao garantir a execução apenas da fração orçamentária destinada aos parlamentares, o Executivo mantém seu poder de contingenciamento sobre as demais políticas públicas e mantém-se no controle absoluto sobre o orçamento. Portanto, a nova regra trazida pelas EC nº85/2015 e EC nº100/2019 contribuiu para institucionalizar o orçamento das emendas impositivas e o orçamento das despesas discricionárias (não impositivas), reforçando o desequilíbrio entre os poderes frente à gestão do orçamento público.

Em que pese os avanços conseguidos pelo Legislativo para blindar as emendas orçamentárias da prática do contingenciamento, os instrumentos de pressão disponíveis nas mãos do Executivo parecem ainda presentes. Embora em menor grau, o controle das emendas continua a representar um dos instrumentos utilizados pelo Executivo na tentativa de alcançar seus interesses junto ao Congresso. Isso porque o Executivo ainda dispõe da faculdade de definir o ritmo de execução das emendas individuais, não apenas mediante a definição do calendário e dos limites de empenho e pagamento, como também, conforme apontado por Pederiva *et al* (2015), por meio da manutenção de normas e rotinas internas ao Executivo, voltadas ao controle da execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares, ao mesmo tempo em que ainda possibilita sua utilização como instrumento de negociação.

Por fim, a concentração dos esforços parlamentares exclusivamente sobre a destinação de suas emendas, reacendeu os debates sobre os riscos inerentes ao exercício da prerrogativa de uso das emendas para alocar recursos públicos sem a necessária garantia do uso com retornos sociais relevantes. Gontijo (2014) resume bem o conjunto de críticas ao uso das emendas e acrescenta, ao menos, três vertentes de análise. Segundo o autor, as emendas individuais são vistas como instrumento de barganha entre o parlamentar e o eleitorado; as emendas garantem a fidelidade do parlamentar em votações importantes do Executivo; as emendas se relacionam com graves problemas de corrupção. Por sua vez, Ames (2001) indica

em seus estudos que a origem dos problemas institucionais do Brasil, está associada a alguns fatores, dentre eles as práticas paroquialistas dos parlamentares.

4 A EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A busca pelo ensino público de qualidade no país tem uma longa história de avanços e retrocessos. Somente no início do século passado, o país passou a discutir em mais alto nível político as condições para o Estado brasileiro conseguir financiar a educação pública. A constitucionalização da alocação de recursos vigente na Constituição de 1934 mostrou-se um passo inicial importante para moldar as soluções das décadas seguintes. Contudo, as dificuldades de se garantir recursos sempre se apresentaram sob o argumento dos limites de receitas.

Ainda que os recursos estivessem previstos nas Constituições que se seguiram (exceto 1937), a alocação efetiva de disponibilidades orçamentárias sempre impediram que a educação no Brasil alcançasse um nível mínimo para garantir a plena universalização e, sobretudo, a qualidade do nível de ensino. A Constituição de 1988 e o ambiente político e econômico seguinte permitiram avanços significativos, com a implementação de novas fontes de recursos. Nesse contexto o Fundeb, o Salário-Educação e os fundos de compensação sociais mostraram-se relevantes, ainda que os níveis qualitativos de ensino país ainda sejam questionáveis, quando comparados a outras nações.

Em parte, os avanços nos volumes de recursos garantidos atualmente para financiar a educação passam pela compreensão de uma parcela maior da sociedade da relevância da construção de um orçamento público mais transparente e factível. Afinal de contas, torna-se mais difícil para o governo alegar falta de recursos disponíveis, sem ao menos receber críticas e sugestões para contornar o assunto. Neste contexto, a presente seção se apresenta como etapa preparatória para a compreensão das destinações e das consequências das alocações de emendas orçamentárias nos recursos destinados à área da educação no Brasil.

Para cumprir este objetivo, a seção está estruturada em quatro partes. A primeira desdobra-se em apresentar um breve histórico das vinculações constitucionais de recursos destinados à educação. Este período vai desde a promulgação da Constituição de 1934 até a promulgação da Constituinte de 1988. A segunda seção apresenta as configurações de financiamento que se apresentaram após a nova Constituição de 1988. São abordadas, principalmente, as configurações dos sucessivos fundos redistributivos que ampliaram os volumes de recursos financeiros destinados, sobretudo, ao ensino básico. A terceira seção explica os critérios de distribuição dos recursos dentro do orçamento da educação. São apresentados os principais programas e ações orçamentárias vinculadas ao Ministério da

Educação. Por fim, a quarta parte se detém sobre a evolução do orçamento do Ministério da Educação

4.1 A vinculação de recursos para a educação no orçamento público: notas históricas

A vinculação de recursos da União para o fomento à Educação no país não é um processo recente. De acordo com Sena (2002), as primeiras discussões sobre as possibilidades de vinculação remontam ao ano de 1921, quando a União buscava meios de subsidiar o sistema de educação gerido pelos estados, com foco na educação primária (destinada a habilitar a pessoa a ler e a escrever e a proporcionar-lhe conhecimentos gerais).

Entretanto, a concretização dos aportes financeiros pela União sempre enfrentou a realidade (ou o discurso?) da limitação orçamentária, seja por falta de dotação orçamentária para aquele tipo de despesa ou porque os próprios estados sinalizam não conseguir cumprir suas contrapartidas financeiras. Em 1934, o Governo Vargas propôs uma aplicação vinculante a União, estados e municípios de parte de suas receitas com a instrução primária.

No texto constitucional daquele ano, ficou estabelecido que a União e os municípios aplicariam, no mínimo, 10% (dez por cento), e os Estados e o Distrito Federal, no mínimo, 20% (vinte por cento) da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Dentre os recursos destinados pela União para a educação, 20% (vinte por cento) seriam destinados “para a realização do ensino nas zonas rurais” (CF/34, art. 156). Já o art. 157 da Carta de 1934 também estabeleceu a formação de fundos de educação, cujos recursos eram oriundos por sobras das dotações orçamentárias, doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros da própria União, bem como dos Estados e dos municípios, dando início, assim, a uma política de vinculação com a adoção de fontes específicas, em se tratando de assistência à educação do país, já naquela época (SENA, 2002).

Em 1937, o ambiente político do período trouxe um retrocesso nas discussões sobre o financiamento da educação. Naquele texto constitucional, não se mencionava nada a respeito, a não ser a preocupação com a formação profissional destinada aos mais pobres, a qual mantinha-se como um dever de Estado. O texto também estabeleceu a fundação dos primeiros institutos de ensino profissional, que poderiam ser criados por iniciativa dos estados e dos municípios, com subsídios de recursos por parte da União, bem como por iniciativa de indivíduos ou associações particulares e profissionais.

Apenas na Constituição de 1946 (art. 169) restabeleceu-se a vinculação de recursos dos entes federativos para a educação. Além disso, a nova regra constitucional aumentava o

percentual dos recursos que deveriam ser aplicados pelos municípios, passando de 10% (CF/34) para 20%, as mesmas estabelecidas para estados e Distrito Federal. Com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 4.024/61), a vinculação de recursos da União passou de 10% para 12% (art. 92). Os recursos previstos naquela lei deveriam ser utilizados exclusivamente para as ações com manutenção e expansão do ensino, concessão de bolsas de estudo, aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de Congressos e Conferências, além de atividades incorridas com a administração federal, estadual ou municipal de ensino, incluindo-se também as atividades extracurriculares.

No contexto do regime militar, uma vez mais, os recursos vinculantes para a educação foram suprimidos do texto constitucional. A subsequente Constituição da Emenda de 1969, dificultou ainda mais a cobrança da participação da União nos esforços da educação, ao limitar a vinculação de recursos apenas aos municípios, sendo esta fixada em um mínimo de 20% (vinte por cento) da receita tributária municipal no ensino de primeiro grau. Estas mudanças se mostraram danosas ao avanço da educação no país (SENA, 2002). O autor exemplifica sua convicção mencionando, em primeiro lugar, a evidente desoneração a União e os demais entes com as ações de manutenção do ensino no país; segundo por onerar ainda mais a responsabilidade dos municípios, na medida que os forçava a destinar e suportar sozinhos um percentual maior de recursos para a educação; terceiro, por reduzir efetivamente os recursos aplicados na área da educação, ainda que diante de anos de crescimento econômico expressivo, deixando de direcionar recursos significativos (SENA, 2002, p. 10).

Somente em novembro de 1983, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 24 (EC nº 24/83 - Emenda Calmon), a vinculação de recursos voltou a ter status constitucional. Segundo a emenda, a cada ano, a União teria que aplicar, no mínimo, 13% (treze por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim como todas as demais regras de vinculação anteriormente previstas nos textos constitucionais brasileiros, o cumprimento efetivo da destinação dos recursos sempre foi um desafio, já que nunca foram cumpridos em essência pelos governantes. No caso da Emenda Calmon, a sua efetiva contribuição para o orçamento deixou de ser alcançada tanto em 1983 quanto em 1984, em razão da falta de vontade política do governo em implementá-la e com a aquiescência do congresso nacional, que tinham plena ciência dos efeitos danosos que as limitações de recursos para a educação provocavam. No orçamento de 1985, por exemplo, menos de 5% da receita de impostos foram direcionados para a manutenção e continuidade do ensino (VELLOSO, 1985).

Entretanto, os efeitos da EC 24/83, foram sentidos nos anos que seguiram antes da transição democrática. Embora as alocações orçamentárias não cumprissem fielmente a prescrição constitucional, ao menos elevaram significativamente os gastos com a manutenção e desenvolvimento da educação. Ainda segundo Velloso (1985), entre 1986 e 1988, estes gastos alcançaram os patamares de 10,49%, 12,85% e 12,43%, respectivamente, mas ainda abaixo do que era previsto. As novas perspectivas de avanços na área social, latentes à época da instalação da Assembleia Constituinte de 1987, suscitaram muitos debates no estabelecimento das novas configurações do financiamento público da educação, sobretudo quanto ao mínimo necessário para se garantir o atendimento e a qualidade de ensino frente às inúmeras demandas sociais e fiscais do país. Todavia, as décadas seguintes mostraram-se menos traumáticas quanto às convicções sobre a necessidade de recursos permanentes para custear a educação. O novo patamar de discussões agora avançaria na direção de encontrar soluções para ampliar os recursos necessários.

4.2 A política de financiamento da educação no Brasil pós-CF/1988

A partir da promulgação da CF/88, o financiamento da educação brasileira passou por um novo rearranjo, se ajustando ao novo modelo político federativo que se impunha. Neste contexto, a União, os Estados e os Municípios passaram a ter obrigações competências para legislar sobre o tema educação, bem como ofertar e manter o ensino por todo o país. A nova organização federativa trazida pela nova constituição definiu competências de natureza privativa (Artigos 22 e 30), comum (Artigo 23) e concorrente (Artigo 24) para os entes federados.

Assim, coube à União a exclusividade para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22). De forma concorrentemente, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar, de forma suplementar, sobre seus sistemas de ensino (Artigo 24). Por sua vez, a oferta e a manutenção da educação foi definida como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Artigo 23), cabendo prioritariamente aos Estados e Distrito Federal, ofertar e manter o ensino fundamental e o ensino médio e aos Municípios a educação infantil e o ensino fundamental, sendo, ainda, assegurado a estes últimos, por meio da LDB (Lei nº 9.394/96), a possibilidade de se optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (CAVALCANTI, 2016).

A nova versão da LDB (Lei nº 9394/96) também ampliou o rol de competência privativas da União, determinando novas funções, conforme expresso no art. 9º da lei: a) elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; b) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; c) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; d) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; e) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Os recursos financeiros para garantir o funcionamento deste novo arranjo de responsabilidades no âmbito da educação pública, ficaram estabelecidos no artigo 212 da CF/88, sendo duas as principais fontes de recursos: a receita de impostos e a contribuição do salário-educação. Em termo dos impostos, coube à União a destinação de 18% desta receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, descontadas as transferências para os Estados e Municípios. Estados e municípios contribuem com 25%, já considerando as parcelas de transferências da União para Estados e destes para os municípios. Assim, todos os entes federativos contribuem com um percentual mínimo para ofertar e manter o ensino por todo o país.

Além da receita oriunda dos impostos, a educação conta também com os recursos do Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, que consiste de uma contribuição social, arrecadada e devida pelas empresas, calculada com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados e é destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, sendo 90% do total arrecadado, repartido em quotas destinadas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A quota federal correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas e a quota estadual e municipal, correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Apesar da vigência da garantia constitucional de ampliação de recursos destinados à educação e da contribuição do salário-educação, havia ainda a percepção de que os recursos precisavam de complementação, dada a grande disparidade regional do país. Gouveia e Sousa

(2015) acrescentam que o período de transição política representado pela promulgação da Constituição de 1988, também veio acompanhado de muitas discussões a respeito dos novos papéis desempenhados por Estados e Municípios no acesso e gestão dos recursos financeiros destinados para sustentar as novas demandas sociais represadas por anos de concentração política e escassez de recursos destinados às políticas públicas de cunho social. O retorno das vinculações de recursos destinados à educação e o incremento da previsibilidade de recursos futuros em razão da estabilidade política, permitiram o avanço das discussões a respeito do gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público, abrindo caminho para discussões sobre do financiamento da educação brasileira através de políticas de fundos para a educação (GOUVEIA E SOUZA, 2015).

Neste contexto, surgem as discussões sobre a organização de fundos de financiamento destinados à educação. No Brasil, a consolidação dessa estratégia de financiamento ocorreu a partir de 1996, quando a Emenda Constitucional nº14/96 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁹. Este fundo tinha natureza contábil, constituído recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. As receitas do Fundo eram constituídas de 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE; do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. Os valores destinados ao fundo deveriam ser depositados em contas únicas (cada ente federativo deve ter uma conta) e específicas (conta exclusiva para o depósito dos recursos) dos estados e dos municípios.

A união participava complementando recursos de sua cota no fundo àqueles entes que não atingissem um valor mínimo de repasse fixado nacionalmente. O cálculo para a obtenção deste valor considerava a previsão da receita do Fundo e o número de alunos matriculados no ano anterior. Entretanto, o aporte da União ainda ficava condicionado à correta aplicação dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, à observância das diretrizes da carreira do magistério e ao fornecimento das informações do censo escolar anual.

⁹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando, a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar.

Em termos de vinculação de montante, 60% dos recursos vinculados de estados e municípios deveriam ser destinados para o ensino fundamental; 15% dos fundos de participação de estados e municípios (FPE e PFM), do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), bem como os impostos sobre importação e exportação de bens (IPI-exp) estavam vinculados ao FUNDEF; 60% dos recursos do fundo eram destinados ao pagamento de professores.

O FUNDEF ficou vigente entre 1996 e 2006. Neste período observou-se um significativo incremento no volume de matriculados no ensino fundamental (área prioritária do Fundo). Segundo Cavalcanti (2016), neste intervalo houve uma grande expansão da oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios, com incremento de 64,5% no volume de matrículas, saindo de 10.921.037 matrículas no ano de 1996 para 17.964.543 no ano de 2006. Entretanto, este desempenho não veio acompanhado de melhorias perceptíveis na qualidade do ensino.

Farenzena (2001) chegou a antecipar os impactos da limitação de atuação do Fundo na qualidade da educação. Segundo a autora, a implementação do Fundo, embora, tenha definido critérios e sistemáticas da colaboração intergovernamental no financiamento do ensino fundamental, deixou de propor referenciais para aumentar o fundo público da educação nas demais áreas. Além disso, ao estabelecer padrões e critérios nacionais homogêneos de redistribuição de recursos financeiros, impôs aos estados e, principalmente, aos municípios, uma maior contribuição à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, desconsiderando as especificidades locais e regionais, com impactos negativos na autonomia da gestão e do planejamento da educação destes entes (FARENZENA, 2001).

Outro aspecto resultante do FUNDEF foi o rápido processo de municipalização de matrículas no ensino fundamental, o que trouxe consigo o comprometimento da qualidade da oferta, em razão da expansão não estar vinculada a condições adequadas de ensino, tanto em termos de infraestrutura das escolas quanto de pessoal docente (CAVALCANTI, 2016). Gouveia e Sousa (2015) apontaram, por sua vez, que o mecanismo de complementação da União, materializado pelo Fundo, foi insuficiente para resolver a desigualdade do padrão de ensino, mediante a redistribuição de recursos, pois as referências de gastos na educação estavam em um patamar muito abaixo do que a realidade exigia (GOUVEIA e SOUSA, 2015).

Cury (2018) acrescenta que a priorização do FUNDEF ao ensino fundamental, deixou em segundo plano políticas de expansão da educação infantil, do ensino médio e das respectivas modalidades como a Educação de Jovens e Adultos. Consequentemente, conforme

aponta Cavalcanti (2016) ao final da vigência do Fundo, em 2006, as matrículas na educação infantil e no ensino médio representavam, respectivamente, 14,2% e 18,1% do total de matrículas da educação básica. A concentração do número de alunos por turma, dificuldades para a regulamentação da carreira docente em diversas partes do Brasil, insuficiência de definições sobre regime de colaboração para a oferta do ensino fundamental também foram problemas evidenciados ao longo da vigência do Fundo (GOUVEIA e SOUSA, 2015).

É válido mencionar, todavia, que o FUNDEF teve seus aspectos positivos. Esteves (2007) enfatizou, em sentido mais amplo, que o surgimento do Fundo ampliou o debate sobre novas alternativas ao financiamento da educação. Também apontou como aspecto positivo, a previsão da necessidade do controle social para monitorar e controlar a aplicação das verbas, além da necessidade de valorizar condignamente os profissionais da educação. Por sua vez, Mendes (2009) apresentou como aspectos positivos a elevação do grau de escolaridade dos professores, do aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados e o número de professores em atividade.

Ainda que executado em meio a controvérsias, os debates suscitados na vigência do FUNDEF inerentes à necessidade de maior participação financeira da União nos fundos estaduais e a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica estiveram presentes nas discussões da tramitação de novo fundo que veria a seguir: o FUNDEB.

O novo fundo foi aprovado em dezembro de 2006, previsto na Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. O chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), embora tenha mantido o desenho institucional de manutenção de fundos contábeis específicos, foram acrescidas uma série de modificações. A primeira, relativa à sua duração, que passava de dez anos (Fundef) para catorze anos. A segunda foi a ampliação do escopo de atendimento de novas áreas da educação. Enquanto no FUNDEF era beneficiado apenas o ensino fundamental, excluindo-se, inclusive, a educação de jovens e adultos (EJA) nesta etapa para o cômputo dos recursos, no FUNDEB visava alcançar toda a educação básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (TAPOROSKY, 2016).

A terceira estava relacionada ao montante bloqueado e o escopo de impostos participantes. Pela nova regra estabelecida para o FUNDEB, seriam destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação” (BRASIL, 2007,art. 60) 20% das receitas resultantes da arrecadação: no âmbito estadual, do Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre

Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre eventual quota-parte devida aos estados e Distrito Federal; no âmbito municipal sobre a quota-parte a eles devida pela União relativa ao Imposto Territorial Rural (ITR) dos imóveis neles situados, sobre a quota-parte devida pelos estados relativa ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) dos veículos licenciados em seus territórios e também a quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação; sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE); sobre 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que é devido pela União aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente às exportações de referidos produtos (BRASIL, 2007, arts. 60, 155, 157, 158, 159).

Segundo Araújo (2011), a contribuição mais relevante, foi a fixação da garantia de um maior aporte de recursos da União para a manutenção do novo Fundo, a qual estabelecia que a partir de 2009 a participação da União seria equivalente a 10% do montante depositado pelos Estados e municípios nos fundos estaduais (ARAÚJO, 2011).

Ao final de sua vigência, em 2020, a primeira versão do Fundeb mantinha acesa as discussões sobre a necessidade de se garantir qualidade efetiva ao ensino. Nesse contexto, estava em evidência a questão do valor mínimo aluno/ano, uma vez que os recursos estabelecidos pela União para o cálculo do Fundo não eram suficientes para garantir a qualidade do ensino (TAPOROSKY, 2016). Afinal de contas, o cálculo do valor mínimo por aluno utilizado à época estava condicionado à estimativa de receitas, com possibilidade de complementação da União, mas sem nenhuma vinculação ao Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) (DAVIES, 2006). Todavia, essa controvérsia foi superada em parte na nova estruturação do Fundo, ocorrida em 2020.

O novo Fundeb foi promulgado em 27 de agosto de 2020, pela Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020). A nova regra encerrou o caráter temporário do Fundo, tornando-o permanente. A emenda também avançou na questão do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência de alocação de recursos. Dentre outras regulações, ficou definido o aumento de recursos por parte da União, com a complementação de no mínimo 23% (vinte e três por cento) do total de recursos do fundo, parcelada de forma progressiva em 6 anos, iniciando com 12% em 2021. Com a nova regra, a complementação vai seguir uma nova parametrização, de caráter híbrido (BITTENCOURT, 2022). Ao final da transição, a complementação destinará 10% para os fundos estaduais que não alcançarem o mínimo do valor anual por aluno (VAAF); 2,5% para as redes que tiveram melhores desempenhos em

indicadores educacionais e, no mínimo, 10,5% para a rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 2020).

Outra modificação foi que o novo piso de valores destinados ao pagamento de salários dos profissionais do setor educacional passou a ser de 70% dos recursos destinados pela União, frente aos 60% previstos na regra do Fundo anterior, o qual atendia apenas os professores, não aos profissionais da educação no geral. A nova regra do Fundeb torna necessária, ainda, a destinação de 15% a despesas de capital, permitindo investimentos em infra estrutura e melhoria de instalações.

A história do financiamento da educação passa muito pelas discussões de recursos. O orçamento público, nesse sentido, é elemento fundamental para a compreensão dos limites e das carências de investimentos nas políticas públicas. Na seção seguinte será analisada a estrutura do orçamento destinado à educação. Este conhecimento é relevante para a compreensão futura da aplicação dos recursos das emendas parlamentares orçamentárias.

4.3 A estrutura do orçamento federal da educação

A aplicação dos recursos do orçamento federal destinados à educação é definida com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). De posse das previsões de arrecadação de (impostos e outras receitas estimadas) para o ano corrente, parte-se para a organização estruturada da destinação desses recursos. O instrumento que auxilia a compor a relação entre as receitas e as despesas é o orçamento público. Esse processo se realiza sistematicamente a cada ano nas ações de planejamento de todos os entes federados. No âmbito do Orçamento da União, ficam alocados os valores que o Governo Federal pretende gastar com o seu funcionamento e na execução das políticas públicas, como a educação, por exemplo.

A compreensão da composição do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação específico. Tal organização, permite que os membros dos poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral tenham acesso a um mesmo conjunto de estruturação de informação, permitindo análises e controles das finanças públicas. A atual organização das informações contidas no orçamento público brasileiro permite a identificação de informações relevantes como: em qual orçamento o recurso está alocado; quem é o responsável por fazer o orçamento; em que áreas de despesa a ação governamental será realizada; o que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública; o que será desenvolvido para alcançar o

objetivo do programa e que é feito; para que é feito; em qual classe de gasto será realizada a despesa; de onde virão os recursos para realizar a despesa; qual o montante alocado, etc..

Estas informações são dispostas em uma estrutura de dados organizada entre blocos e itens específicos dentro do programa de organização orçamentária. Elas compõem o chamado programa de trabalho do orçamento, o qual se subdivide em dois blocos de informação: um qualitativo e outro quantitativo. O quadro 2 abaixo, resume o modelo de organização qualitativa mencionado acima.

Quadro 2 - Organização da programação orçamentária, segundo o Manual Técnico do Orçamento.

BLOCO DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual orçamento?
Classificação Institucional	Órgão	Quem é o responsável por fazer?
	Unidade Orçamentária	
Classificação Funcional	Função	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
	Subfunção	
Estrutura Programática	Programa	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (MTO - 2022)

Em termos de informações qualitativas, o programa de trabalho do orçamento disponibiliza dados da classificação da despesa por esfera orçamentária. Esta informação está presente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal (F), da Seguridade Social (S) ou de Investimento das Empresas Estatais (I), conforme disposto no § 5º do art. 165 da CF. Na LOA, o classificador de esfera é identificado com as letras “F”, “S” ou “I”. Na base de dados do SIOP, o campo destinado à esfera orçamentária é composto de dois dígitos. Orçamento Fiscal - F (código 10): referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; Orçamento da Seguridade Social - S (código 20): abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder

Público; e Orçamento de Investimento - I (código 30): orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A classificação institucional compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (UO). Estas últimas são as responsáveis pela realização das ações. Estas unidades desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade. As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. Sua atuação no processo orçamentário compreende, dentre outras ações: estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas; coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias; análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

Por sua vez, o órgão orçamentário representa um conjunto agrupado de unidades orçamentárias. Em termos de classificação funcional existe a subdivisão entre funções e subfunções. Esta classificação identifica as áreas em que as despesas são realizadas. Cada atividade, projeto e operação especial está vinculada a uma função e subfunção. Especificamente, a função refere-se à principal área de atuação do órgão e reflete a sua missão institucional e a competência institucional do órgão (educação, por exemplo), mantendo, assim, associação com o nome do respectivo Ministério. Já a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e está relacionada à área da despesa na qual a ação será executada, evidenciando a natureza da atuação governamental.

A categorização de programa está associada ao conjunto de ações (vinculadas a uma política pública, via de regra). Estas ações podem estar vinculadas a recursos orçamentários e não-orçamentários. Individualmente, cada ação pode ser compreendida como produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.

Os componentes quantitativos do programa de trabalho do orçamento podem ser visualizados no quadro 02 adiante. A categoria econômica da despesa é classificada em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. As primeiras estão

associadas aos gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Podem ser subdivididas por natureza de despesas, incluídas, nesta classe, as despesas do tipo a) investimentos, b) inversões financeiras e c) amortização da dívida. As despesas correntes, por sua vez, são utilizadas para a formação ou aquisição de um bem de capital, podendo ser representadas por execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza. Em termos de classificação quanto à sua natureza, elas podem ser subdivididas em despesas com a) pessoal e encargos sociais, b) juros e encargos da dívida e c) outras despesas correntes.

Quadro 3 - Organização quantitativa da programação orçamentária.

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Natureza da Despesa	
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
Fonte dos Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário da União?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (MTO - 2022)

A organização do orçamento por modalidade de aplicação dos recursos indica como eles serão aplicados. Se mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. Quanto ao elemento de despesa, sua identificação no orçamento tem por finalidade definir os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma,

subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

O efeito prático desta organicidade de dados é visualizada através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o qual consiste em uma ferramenta técnica, mantida pelo Ministério da Economia, que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal. Ele é utilizado em diversos processos, como na elaboração do Plano Plurianual (PPA), do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Nele são operacionalizadas as alterações orçamentárias e as emendas parlamentares. Ocorre também o acompanhamento físico das ações orçamentárias, o monitoramento do PPA, entre outros processos. Na esfera federal, o SIOP é utilizado por servidores que atuam nas áreas de planejamento e orçamento. Além disso, o sistema também fica disponível ao público para consultas sobre a execução orçamentária, bem como das emendas parlamentares. O sistema também permite a comparação dessas informações com as de anos anteriores.

Em termos de organização do orçamento federal da educação, o principal órgão orçamentário é o Ministério da Educação. Os dados do SIOP demonstram que o órgão possui sob sua estrutura 151 (cento e cinquenta e uma unidades orçamentárias (UO's), representando 10 (dez) grupos distintos. As unidades orçamentárias centralizadas no MEC são responsáveis pelo atendimento ao 7 (sete) grandes programas orçamentários associados ao ministério (tabela 1).

Tabela 1: Programas orçamentários da Educação sob a gestão do MEC.

Item	Código Unidade (SIOP)	Programa Orçamentário
1	0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (responde principalmente pelos repasses do Fundeb)
2	5011	Educação Básica de Qualidade
3	5012	Educação Profissional e Tecnológica
4	5013	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
5	5014	Estatísticas e Avaliações Institucionais
6	6015	Educação Infantil
7	6016	Educação Especial

Fonte: SIOP

De acordo com a LOA 2022, estes programas orçamentários atenderam 62 (sessenta e duas) ações específicas. O programa 5013 atende um maior número de ações, em razão do maior número de unidades orçamentárias a serem contempladas com os recursos.

As fontes de recursos para atender estas ações têm origens distintas, desde destinações vinculantes aos entes federados, passando pela contribuição de empresas privadas e fundos especiais de contribuição periódica para políticas públicas, incluindo educação. Em termos de recursos oriundos de vinculações obrigatórias, a obrigatoriedade está prevista no artigo 212 da Constituição/88, que impôs à União a aplicação mínima de 18% da receita resultante de arrecadação e transferência de impostos; 1/3 (um terço) do Salário-Educação; 75% dos royalties do petróleo; 50% do Fundo Social do Pré-Sal, além de fontes menores como a Loteria e Fust (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações).

A complementação de recursos para o orçamento anual da Educação conta ainda com as transferências oriundas de fundos especiais de compensação: 75% dos royalties do petróleo; 50% do Fundo Social (FS)¹⁰; e contribuições menores do Fundo de compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural¹¹, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)¹² e da Loteria.

Em termos de participação orçamentária, o FNDE recebeu recursos nominais de dotação inicial na LOA 2022 de R\$ 42.3Bi (quarenta e dois bilhões e trezentos milhões de reais). Deste montante, 95% (noventa e cinco por cento) estavam concentrados em apenas dois programas orçamentários: Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (código orçamentário de programa 0032) e o Educação Básica de Qualidade (código orçamentário de programa 5011). O primeiro, exclusivamente voltado para atender os repasses da União para o Fundeb, recebeu aportes de R\$30Bi (trinta bilhões de reais), o

¹⁰ Instituído pela LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

¹¹ Recursos destinados de acordo com o art. 8º, §1º, II, da LEI Nº 7.990, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989, a qual instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF)

¹² Este fundo foi criado pela Lei Federal nº 9.998 de 17 de agosto de 2000 e prevê que do total dos recursos do fundo, dezoito por cento, no mínimo, serão aplicados em educação, para os estabelecimentos públicos de ensino. (Art. 5º, §2º)

equivalente a 71% (setenta e um por cento) de todo o recurso sob a gestão do órgão naquele ano.

Estes recursos são oriundos dos Recursos Primários de Livre Aplicação (código orçamentário de origem - 100), com 40% (quarenta por cento) de participação na contribuição para o programa, decorrente da previsão de excesso de arrecadação, dos repasses do Fundo Social (FS) do Pré-Sal (código orçamentário de origem - 108), com 26% (vinte e seis por cento) de participação na contribuição para o programa e de Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos (código orçamentário de origem - 142), cujos recursos contribuíram com 5% (cinco por cento) dos repasses dos programas para o FUNDEB.

O programa Educação Básica de Qualidade recebeu recursos a partir do FNDE da ordem de R\$10,5Bi (dez bilhões e meio de reais), segundo a alocação nominal na LOA 2021. As cinco ações mais significativas representam mais de 94% das transferências e são apresentadas na tabela 2.

Tabela 2: priorização de ações do Programa Orçamentário Educação Básica de Qualidade, sob a gestão FNDE.

Item	Origem Recursos	Código da Ação	Programa - Descrição	% das transferências totais do programa
1	FNDE - PROGRAMA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE	00PI -	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	52,46%
2		0515 -	Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	18,54%
3		20RQ -	Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	14,49%
4		0969 -	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	9,21%
5		-	Outras	5,30%

Fonte: SIOP

O perfil de alocação dos recursos do FNDE nos programas orçamentários demonstra que o órgão concentra suas ações na educação básica nos programas destinados à alimentação, transporte escolar, aquisição de material didático e melhoria da infraestrutura física e pedagógica e no reforço da autogestão escolar.

Em termos gerais, o orçamento público destina recursos para a área da Educação, distinguindo-a em três grandes áreas (ou subfunções orçamentárias): educação básica, educação superior e ensino profissional. Cada área possui seus programas e projetos, os quais ficam disponíveis para alocação, conforme as orientações do Ministério da Educação. Tendo

em vista a importância da educação enquanto política de Estado, é imperativo que se analise os principais desafios, notadamente em termos de seu financiamento.

A análise do orçamento público dá uma boa perspectiva sobre o direcionamento dos governos quanto às suas políticas públicas. Para melhor compreensão acerca do financiamento da educação no país, faz-se necessário verificar quais despesas estão associadas à execução de suas políticas. Nesse sentido, uma breve análise do contexto orçamentário do Ministério da Educação (MEC) nos últimos anos, permitirá mais adiante averiguar como as emendas parlamentares interferem nas políticas que ficam explícitas no orçamento da Educação.

Os valores referem-se à despesa realizada segundo o critério do valor empenhado ao final de cada exercício, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA, referenciados a 2022). Como critério de observação são utilizados classificadores de despesa constantes das leis orçamentárias na definição de suas programações: subfunção, unidade orçamentária, grupo de natureza de despesa e fonte de recursos. O orçamento da Educação recebe complementação da União através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

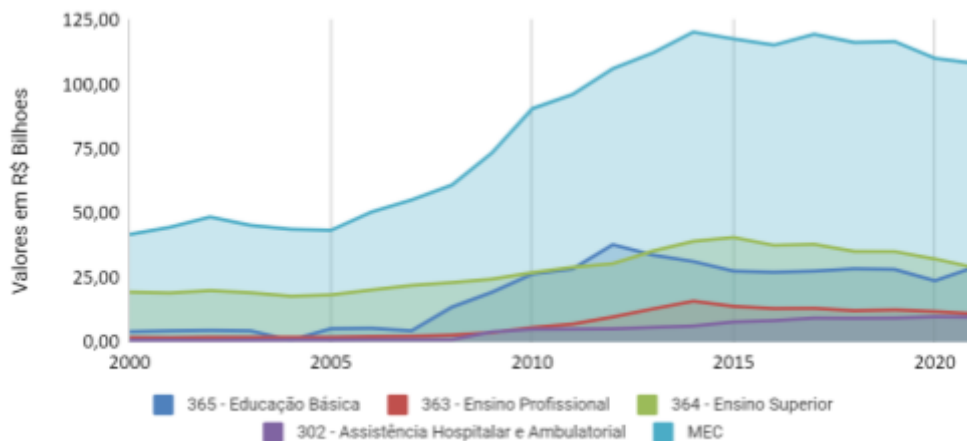
Parte dos recursos da Educação são repassados pela União a título de complementação orçamentária ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que é o principal mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica, em especial dos municípios de menor renda. A União complementa, com recursos próprios, o montante recebido por cada município através deste fundo.

Há também destinação de orçamento suplementar através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que se dá principalmente por meio de transferências (constitucionais, automáticas ou voluntárias) que o Ministério da Educação realiza para os entes, a título de assistência financeira, conforme determinação constitucional. São programas que subsidiam principalmente a alimentação e o transporte escolares, o livro didático e o custeio básico das escolas. No âmbito da educação superior, a União atua através da sua Rede Federal de Universidades, dos programas de bolsas de estudo (Prouni) e financiamentos estudantis (Fies)

A classificação da despesa por subfunção (gráfico 1) permite evidenciar a atuação governamental, estratificando as ações específicas, que proporcionam bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade. Dentre estas as subfunções, destacam-se aquelas

voltadas para o ensino superior, a educação básica (neste estudo foram agrupadas as subfunções: educação básica, alimentação e nutrição, educação infantil, educação de jovens e adultos e transferências para educação básica.), o ensino profissional (que atinge educação básica e superior) e a assistência hospitalar e ambulatorial.

Gráfico 1 - Evolução dos desembolsos - Orçamento Educação (2020-2021)



Fonte: Plataforma SIOP.

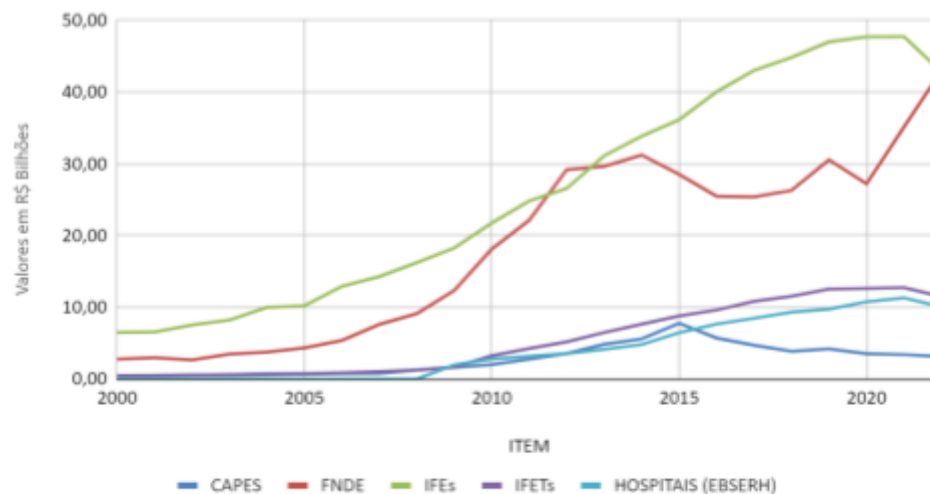
A educação básica teve seu ápice de gastos em 2012, com cerca de R\$ 37,8 bilhões corrigidos. Desde então os valores mostram-se em declínio. As aplicações na educação básica em 2021 (R\$ 29,12 bilhões) representaram apenas 77% dos gastos de 2012. As subfunções vinculadas ao ensino superior e ensino profissional tiveram semelhante involução. Em 2015 o ensino superior alcançou o seu ápice de gastos com aproximadamente R\$40,5 bilhões. Desde então os gastos vêm diminuindo. Os valores de 2021 são 28,9% menores que em 2015. O ensino tecnológico segue a mesma tendência do ensino superior. Embora os investimentos e os gastos tenham aumentando acompanhando a evolução física da rede em todo o país, Entretanto, desde 2014 os valores dos gastos vem em tendência negativa.

Assim como o contingenciamento do orçamento para se adequar às regras da lei de responsabilidade fiscal impunha cortes consideráveis nas verbas alocadas pelos parlamentares em suas emendas, a partir de 2016, com a regra imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, sobre teto de gastos, percebe-se apenas a manutenção das despesas de natureza obrigatória (pessoal e encargos sociais) em detrimento das despesas de custeio e as de investimentos, o que vem reduzindo, a partir de 2016, as aplicações totais nessas duas subfunções.

A subfunção assistência hospitalar e ambulatorial, vinculada às aplicações destinadas ao ensino nos hospitais universitários, mostra-se em contínuo crescimento, especialmente a partir de 2009, sobretudo pelo impacto das despesas de pessoal nessa subfunção, que representam cerca de 72% das aplicações totais. Essas aplicações foram incrementadas com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), em 2011, empresa pública responsável pelo gerenciamento dos hospitais universitários. Em 2021, as despesas da EBSEH representaram 43% das aplicações na subfunção assistência hospitalar e ambulatorial (EBSEH - Relatório Gerencial online).

As unidades orçamentárias (UO) refletem a estrutura organizacional e administrativa do Ministério da Educação. Nelas são consignadas às dotações orçamentárias, sendo responsáveis pela execução das correspondentes categorias de programação. O MEC possui 151 unidades orçamentárias. O gráfico 2 abaixo apresenta alocação dos recursos por tipo de unidade orçamentária no âmbito do Ministério da Educação. Segundo os dados, os maiores orçamentos são de unidades responsáveis pela gestão e implantação das políticas educacionais (FNDE, Capes, EBSEH¹³). Os grupos de unidades orçamentárias consolidam os orçamentos conforme suas atribuições e estruturas.

Gráfico 2 - Alocação de recursos orçamentários por grupos de unidades orçamentárias - MEC



Fonte: Plataforma SIOP.

Os orçamentos das instituições federais de ensino superior (IFES), dos institutos federais de educação profissional e tecnológica (Ifet) e dos Hospitais Universitários (HU) com a EBSEH podem ser analisados em conjunto. Para fins comparativos, agrupamos os

¹³ A EBSEH recebe recursos para manter as estruturas dos hospitais e clínicas destinadas ao ensino superior nas áreas médicas.

orçamentos da administração direta do MEC e das demais unidades. Foram classificadas como Ifes as UO que executam precipuamente ações destinadas ao ensino superior, e como Ifet, as destinadas ao ensino profissional, segundo classificação pela subfunção. As unidades orçamentárias, uma vez correspondentes à estrutura administrativa do ministério, realizam despesas relativas a diversas subfunções, mesmo as não finalísticas, a exemplo da administração geral e previdência do regime estatutário.

Dentro do período de análise deste estudo (2015-2021), é importante citar que a promulgação da Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016), que pôs fim à vinculação das receitas da educação como originalmente previsto na Constituição. De acordo com a nova emenda, os limites de despesas primárias possíveis de serem gastas serão equivalentes àquelas gastas no ano fiscal anterior, corrigidos pela inflação do período, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com a nova regra, se estabeleceu um novo mínimo para os gastos da União com a Educação, mantendo-se os gastos da União no patamar de 18% das receitas de impostos de 2017 reajustados pela inflação. Na prática, o piso do gasto federal real com educação ficaria congelado no patamar de 2017 (ROSSI et al, 2019).

O contexto de recessão econômica vivenciado no país entre 2013 e 2016 reacendeu de forma mais contundente o debate sobre o controle dos gastos públicos. Este cenário motivou o surgimento de projetos resultaram na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que institui um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O novo regime impôs um teto de gastos para o governo federal, com previsão para vigorar por vinte anos, a partir de 2016, podendo ser revisado após 10 anos. O teto de gastos públicos impõe a correção das despesas do governo federal pela inflação observada nos últimos doze meses até o mês de junho do ano anterior.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Cada limite equivalerá, em cada exercício, a partir de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. Na prática, o país vive um período com baixa capacidade de realizar investimentos públicos.

Apesar dos avanços, dada sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, a área educacional carece ainda de elevados incrementos de recursos com vistas ao acesso e à garantia do padrão de qualidade em todos os níveis de ensino.

Assim, o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC nº 95/2016 compromete as políticas educacionais previstas na Constituição e põe em risco os avanços das últimas décadas na área educacional. A educação impacta o crescimento econômico. Nos últimos anos, evidenciou-se a necessidade de melhorar a qualificação da força de trabalho do país, sob pena de estagnação de sua capacidade produtiva. Nesse aspecto, o Novo Regime Fiscal criou um paradoxo: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que prejudique a formação e a qualificação da atual população estudantil, que corresponderá à população economicamente ativa das próximas décadas.

Nesse cenário de restrições orçamentárias, os recursos oriundos das emendas, notadamente em função do caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, e das elevadas quantias destinadas às emendas de relator geral, permitiram que as emendas alcançassem maior participação nas despesas discricionárias do orçamento, disponibilizando ao Legislativo com maior quantidade de recursos em mãos e, por consequência, cada vez menos poder de investimento ao Executivo (MENDES, 2022). Dados obtidos junto ao Portal da Transparência e apresentados na tabela 3, demonstram que a área de Educação tem recebido recursos de emendas de maneira recorrente, embora não seja a área mais contemplada.

Tabela 3: Segmentação das alocações das emendas por função orçamentária entre 2018 e 2021.

FUNÇÃO	2018	2019	2020	2021
SAÚDE	46,27%	49,51%	33,95%	47,31%
EDUCAÇÃO	5,43%	9,81%	8,55%	4,31%
URBANISMO	17,54%	14,12%	19,47%	24,39%
AGRICULTURA	5,83%	4,81%	0,00%	5,14%
SEGURANÇA PÚBLICA	0,00%	5,16%	9,22%	0,00%
TRANSPORTE	8,39%	0,00%	5,33%	0,00%
OUTROS	16,54%	16,58%	23,48%	18,85%

Fonte: Portal da Transparência.

O MEC tem se ajustado a essa nova realidade, regulamentando as alocações de recursos oriundos das emendas em seus programas, seja através da possibilidade de transferências diretas para as unidades orçamentárias independentes (Universidades,

Fundações universitárias e Institutos Federais). No FNDE, algumas resoluções têm fixado procedimentos para a utilização de recursos de emendas parlamentares individuais e de bancadas em despesas de custeio para municípios e secretarias estaduais de educação. Como exemplo, a Resolução CD/FNDE nº 2, de 5 de março de 2009, que estabeleceu as normas para os Municípios, Estados e o Distrito Federal aderirem ao Programa Caminho da Escola para pleitear a aquisição de ônibus e embarcações para o transporte escolar, já considerando possibilidade a transferência de recursos financeiros do programa através de emendas parlamentares.

Em 2013, o MEC/FNDE publicaram o Manual Técnico para preenchimento do Simec exclusivo para Construção de escolas de Educação Infantil com recursos oriundos de Emendas Parlamentares. Pela regra estabelecida, caberia ao Parlamentar a indicação do beneficiário final. A partir de 2017, o FNDE passou a direcionar recursos da assistência financeira da União e do orçamento da educação superior para emendas parlamentares. A Cartilha de Orientações de 2017 identificou programas do MEC para emendas relacionadas à educação básica, educação profissional e tecnológica e ensino superior, priorizando as ações relativas à obras e infraestrutura. Em 2018, o FNDE publicou um Manual do PAR específico para Emendas Parlamentares, associando a política de assistência financeira da União inteiramente às emendas (UFMA 2022).

Diante deste cenário, não há dúvidas sobre o crescente papel das emendas no orçamento da educação, o que merece investigações científicas acerca do lugar que tais recursos ocupam na política de financiamento educacional no país. A partir da próxima seção, vamos avaliar de que modo isso acontece.

5 EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2015 A 2021.

O estudo das emendas parlamentares orçamentárias destinadas à Educação e suas implicações para o orçamento público exige a prospecção de dados relativos ao histórico do orçamento da educação no Brasil, bem como o detalhamento das alocações de emendas parlamentares ao longo dos ciclos orçamentários do período em análise. Nesse sentido, esta seção se propõe a identificar os recursos de emendas parlamentares no orçamento público de sorte a subsidiar os objetivos do estudo.

Assim, através das alocações das emendas é possível identificar elementos potencializadores ou comprometedores de sua configuração como mecanismo de financiamento da política pública de educação; a composição das transferências composição realizadas por meio de emendas parlamentares orçamentárias para a educação no período de 2015 a 2021, bem como os elementos que evidenciem o papel que as emendas parlamentares orçamentárias vêm assumindo no orçamento da educação pública e suas implicações para essa política, tendo em vista seu caráter social e público.

A seção está organizada em três partes. A primeira busca identificar a organização do orçamento da educação, fornecendo as bases para a identificação das variáveis de pesquisa dos dados relativos às emendas destinadas à educação. Na seção seguinte são apresentados os dados encontrados na prospecção e na tabulação dos dados. Por fim, a terceira parte identifica os elementos que viabilizam a análise do papel das emendas no financiamento público da Educação no Brasil.

5.1 As emendas parlamentares no contexto do orçamento público da educação

Em termos gerais, o orçamento público destina recursos para a área da Educação, distinguindo-a em 6 (seis) subcategorias orçamentárias: o Ensino Profissional, o Ensino Superior, a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos, a educação básica e as transferências para a educação básica¹⁴. Cada subcategoria possui ações orçamentárias específicas que, em tese, representam as ações mais relevantes e necessárias identificadas pelo Poder Executivo para manter e desenvolver seus programas alinhados com sua política de governo.

¹⁴ As transferências destinadas para Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Básica e as Transferências para a Educação Básica, devem ser consideradas como transferências para a Educação Básica com um todo, conforme estabelecido na LDB. Esta subdivisão apenas atende às especificidades da organização orçamentária do governo federal.

Os recursos disponibilizados aos parlamentares podem ser transferidos para cada uma destas ações, de maneira livre por cada parlamentar. Todavia, o MEC mantém em sua agenda política o acompanhamento muito próximo aos parlamentares, divulgando suas ações mais relevantes diretamente a cada parlamentar. Através desta estratégia, o Ministério facilita a destinação dos recursos das emendas de maneira mais alinhada aos seus objetivos.

Os recursos destinados ao Ensino Superior e ao Ensino Técnico e Tecnológico vão diretamente para a conta das unidades orçamentárias responsáveis por desenvolver o ensino em cada unidade da federação. Cabe a elas administrar os recursos dentro dos limites técnicos e normativos, aos quais as emendas estão submetidas. Essa dinâmica de transferência de recursos para as unidades de ensino superior e do ensino tecnológico federal apresenta, a princípio, certa relevância estratégica para o orçamento dessas unidades de ensino. Ocorre que o cenário de disponibilidade orçamentário certa vem sendo marcado por uma forte redução de recursos.

Segundo Dutra e Brisolla (2020), a rede federal de ensino tecnológico sofreu com cortes expressivos a partir de 2017, com cortes de 20%, predominantemente nos serviços terceirizados, que garantem a limpeza, manutenção e segurança dessas unidades. Os autores acrescentam que o impacto dos cortes orçamentários atingem também as verbas destinadas às ações de investimento, dificultando não só as ações de manutenção, como também o controle, a ampliação de espaços, laboratórios e a aquisição de equipamentos.

Essas limitações alcançam também os servidores e os próprios discentes. Os servidores têm vivenciado uma forte defasagem de seus salários, diante da ausência de aumentos por parte do governo federal. Por sua vez, os discentes sofrem ainda com desafios adicionais para permanecer nas universidades e nos institutos federais em razão dos retrocessos na implementação de programas da assistência estudantil que beneficiam, particularmente os estudantes socioeconomicamente vulneráveis com programas de assistência para alimentação, moradia estudantil e bolsas de estudo (SANTOS et al, 2021).

Para atender a Educação Tecnológica e Profissional, as emendas podem beneficiar 38 Institutos Federais, 2 (dois) Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e o Colégio Pedro II, totalizando 41 instituições. As principais ações neste segmento se concentram em 5 (cinco) grandes grupos: Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal, o Funcionamento das Instituições Federais, Assistência aos Estudantes das Instituições, Fomento às Ações de Pesquisa, Extensão e Inovação e Fomento ao Desenvolvimento e Modernização dos Sistemas de Ensino.

De acordo com a mais recente cartilha orientativa de emendas parlamentares desenvolvida pelo MEC, os recursos alocados pelos parlamentares para a Educação Profissional podem ser destinados diretamente para uma instituição específica ou através do MEC. Nesta segunda opção, o parlamentar pode alocar recursos beneficiando mais de uma instituição da Rede Federal em um estado ou em estados diferentes. Os recursos destinados a estas ações podem ser enquadradas tanto como investimento como custeio, a depender a especificidade de cada projeto beneficiado (BRASIL, 2023).

No âmbito da educação básica, as emendas parlamentares são executadas, em sua maioria, em atendimento a secretarias municipais e estaduais de educação. Os recursos são transferidos aos destinatários finais através de convênios e transferências diretas, desde que as emendas passem pelos critérios internos de aprovação e que os destinatários finais cumpram as exigências dos órgãos intermediários da gestão dos recursos.

A operacionalização dessa execução se dá, principalmente, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR)¹⁵. O PAR é uma estratégia de assistência técnica e financeira que oferece aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de educação, ao mesmo tempo em que confere uniformidade nas transferências de recursos aos entes públicos para ampliar a eficiência, a eficácia e a transparência no uso dos recursos.

Atualmente, a operacionalização do PAR ocorre de forma totalmente informatizada, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC (SIMEC)¹⁶, através do qual o parlamentar ou sua assessoria solicitam acesso e vinculam as entidades que desejam destinar os recursos. Ao elaborar uma emenda destinada a secretarias estaduais de educação ou municípios, o parlamentar deve, portanto, articular-se com o ente beneficiário para que a demanda (iniciativa) esteja devidamente cadastrada no PAR, no ano da execução do recurso, de forma que o valor da emenda possa ser vinculado a essa demanda.

Uma questão relevante neste ponto, é que, nem sempre, esta articulação se dá com a participação dos técnicos e analistas da área beneficiada. Ela fica restrita ao parlamentar e ao prefeito. Assim, os recursos, embora percorrem o caminho de técnico burocrático devido, os recursos transferidos perdem a capacidade plena de atender a um demanda local relevante,

¹⁵ Sua regulamentação é dada pela Resolução MEC/FNDE N° 4, DE 4 DE MAIO DE 2020. Acesso pelo link: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/100-resolucoes?download=13848:resolucao-n-04,-de-04-de-maio-de-2020>

¹⁶ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/login.php>.

prejudicando o caráter público do recurso, uma vez que seu proveito efetivo fica restrito aos interesses políticos e particularistas dos entes envolvidos.

A Resolução MEC/FNDE Nº 4, DE 4 DE MAIO DE 2020 estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro do Plano de Ações Articuladas – PAR. O documento estabelece 25 (vinte e cinco) ações orçamentárias. Deste total, 13 (treze) são classificadas como despesas correntes e 12 (doze) são classificadas como investimentos. Em termos de objeto, 4 (quatro) ações se destinam a financiar a formação e qualificação de pessoal, 1(uma) está formulada para realizar eventos de Educação, 7 (sete) se destinam a aquisição de material, 2(duas) a compra de mobiliário, 3 (três) a realização de obras e 4 (quatro) são destinadas a aquisição de veículos e 4 (quatro) destinadas a aquisição de equipamentos.

A destinação de recursos do orçamento público oriundos de emendas parlamentares na educação básica se alinha, em tese, às necessidades das secretarias municipais e estaduais de educação, a partir das diretrizes previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR). Os critérios de controle técnico e financeiro, favorecem o uso mais racional e eficiente dos recursos das emendas. Desse modo, as destinações destes recursos ficam menos propensas a serem utilizadas em demandas menos significativas e representativas das necessidades reais de cada município, contribuindo para aumentar a eficiência, eficácia e transparência no uso desses recursos. Ademais, esta regra de alocação também impede a destinação direta de recursos, diminuindo a intermediação direta de recursos entre parlamentares e políticos locais.

Contudo, vale lembrar que a transferência de recursos para uma ação mapeada no plano não necessariamente representa a real demanda local. Como visto nas seções anteriores, a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares pode ser influenciada por interesses políticos e eleitorais, o que pode levar a uma distribuição não uniforme de recursos e favorecimento de determinadas regiões ou grupos. Além disso, se não houver um alinhamento adequado entre as emendas e as prioridades do PAR, os recursos podem ser direcionados para ações que não contribuem de maneira eficaz para a melhoria da qualidade da educação no âmbito do ente federativo local.

Um segundo aspecto relevante sobre a alocação das emendas é seu aspecto político. Ainda que as transferências sejam destinadas por meio de programas específicos pré-definidos no orçamento federal, o simples ato de alocar o recurso já concede ao parlamentar o aumento de capital político na região a ser beneficiada com os recursos, uma vez que a responsabilidade pela execução dos recursos não é do parlamentar. Assim, mesmo diante da maior regulação das transferências de caráter voluntário, os parlamentares não são impactados na relação com suas bases eleitorais, já que o maior controle da execução das verbas apenas

representa uma adequação técnica, sem eliminar a intermediação do parlamentar com seus apoiadores locais (FARAZENDA, 2013).

Por sua vez, o fomento às ações da Educação Superior se alinham àquelas previstas para o Ensino Tecnológico. O MEC disponibiliza ao parlamentar a possibilidade alocar recursos em 5 (cinco) grandes áreas voltadas ao ensino geral: Ampliação e Reestruturação de Instituições Militares de Ensino Superior; Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior; Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior Federais de Ensino Superior Federais de Ensino Supe; Assistência ao Estudante das Instituições Federais de Ensino Superior; Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Entretanto, a Educação Superior também assiste a rede pública de Hospitais Universitários Federais (HUFs).

Para este grupo de entidades, estão disponíveis ao parlamentar ações de Reestruturação e Modernização dos Hospitais, Adequação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais e Funcionamento dos Hospitais Universitários Federais. De acordo com Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, até 2020, a Educação Superior consistia de um universo de 68 universidades e fundações. Outros 40 hospitais universitários eram administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e somente três entidades públicas com administração independente (EBSERH/2020).

No tópico seguinte são apresentados os dados obtidos, a partir do Orçamento Público da União, a partir dos quais é possível identificar o perfil de alocação dos recursos das emendas, considerando a estrutura orçamentária definida para atender os objetivos da Educação pública no país.

5.2 Perfil e destino dos recursos oriundos de emendas parlamentares para a educação

Os dados apresentados neste tópico identificam volumes orçamentários e as distribuições das emendas destinadas à Educação nas diversas ações orçamentárias passíveis de destinação de recursos dentro do orçamento público. A partir destes dados é possível avaliar de que maneira os recursos das emendas contribuíram para o financiamento da educação no período de 2015 a 2021. Os dados de análise foram coletados nas Plataformas SIOP, SIGA Brasil, bem como nas Leis Orçamentárias Anuais do período em análise.

Ao longo das últimas duas décadas, o montante orçamentário destinado individualmente a cada parlamentar mais que triplicou. Conforme observado no gráfico 3 abaixo, em 2000, um parlamentar poderia alocar aproximadamente R\$5 milhões de reais no orçamento. Em 2022, o valor disponível a cada parlamentar era de R\$17,6 milhões de reais.

Certamente são valores expressivos com potencial significativo de influenciar o destino de muitos programas e obras. O aumento dos valores está muito influenciado pelo acréscimo de estimativa de receitas ocorrido a partir 2006¹⁷, uma vez que a parcela de recursos disponíveis aos parlamentares é obtida a partir da arrecadação prevista para cada ciclo orçamentário. A partir de 2015 os valores passaram a receber a influência da EC nº 86/2015 que concedeu às emendas individuais o caráter impositivo.

Gráfico 3 - Evolução da cota parte das emendas orçamentárias individuais (2000 a 2022 - Valores deflacionados - IPCA)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados extraídos das Leis Orçamentárias Anuais do período.

Por sua vez, o total de emendas tem se mantido estável ao longo dos últimos anos. Entre 2015 e 2022, a média de emendas orçamentárias inseridas no Orçamento Público anual foi de 8000 (oito mil) emendas. Contudo, observa-se um acréscimo expressivo do montante disponibilizado aos parlamentares. Os dados disponibilizados no gráfico 4 demonstram que no ciclo orçamentário de 2022 tais valores alcançaram a cifra de R\$ 33,8 bilhões de reais..

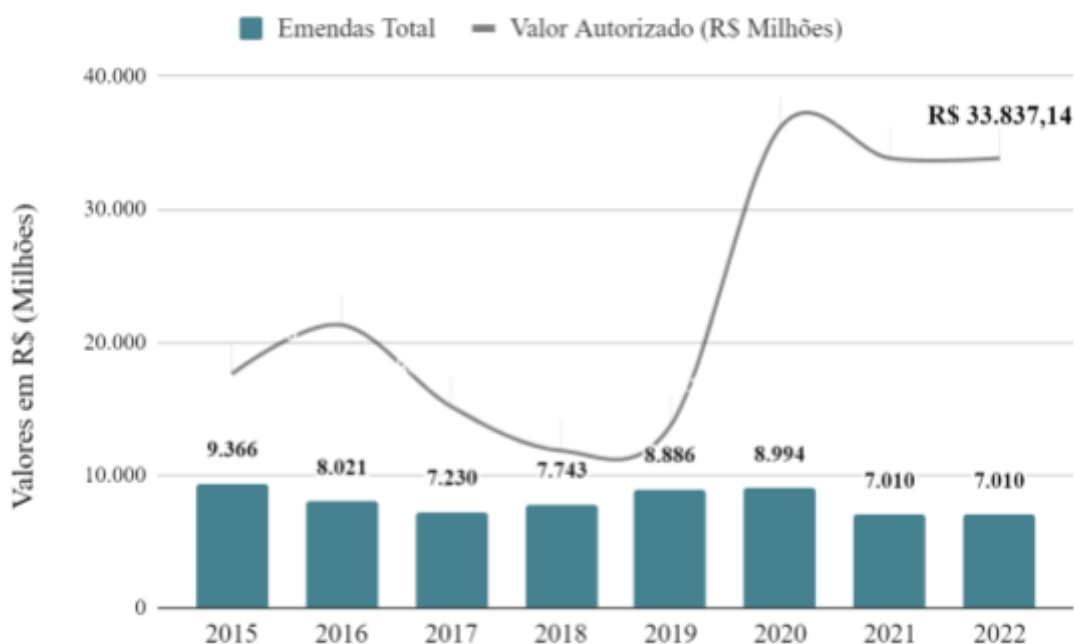
Desde 2020, o montante total de recursos disponíveis aos parlamentares duplicou, em razão do aumento dos recursos alocados por meio das definições do Relator da Comissão Mista do Orçamento (CMO). Este padrão chamou muito atenção, em razão de o montante disponibilizado ao relator ser o mesmo que aquele destinado a todos os demais parlamentares. Além disso, no ciclo orçamentário de 2020, aproximadamente R\$18,8 bilhões de reais, a valores da época, foram especificamente destinados às emendas do relator.

Por essa dinâmica, o relator geral destinava, a seu critério, mais recursos do que todos os outros parlamentares e bancadas. O valor dobrou o volume nominal de recurso de todas as

¹⁷ Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) demonstram que, entre 2006 e 2011, o Brasil alcançou índices de crescimento médio do PIB acima de 3%.
Dados do IPEADATA. disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>.

emendas parlamentares do ano anterior. Apesar de dispor de valores muito expressivos, a grande controvérsia dessas emendas girava em torno do desconhecimento de quais parlamentares faziam as solicitações de recursos junto ao relator, além de não existirem critérios objetivos e transparentes para a realização dessas despesas.

Gráfico 4 - Quantidade anual de emendas parlamentares e valor total autorizado no orçamento público no período 2015 a 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados extraídos das Leis Orçamentárias Anuais do período.

Em dezembro de 2022, o STF (Supremo Tribunal Federal) considerou a prática incompatível com a ordem constitucional brasileira¹⁸. Na decisão, a Corte definiu que as emendas do relator-geral devem se destinar, exclusivamente, à correção de erros e omissões no Orçamento Público e cancelou o caráter impositivo das emendas do relator. Ainda em dezembro de 2022, o Congresso se ajustou a esta decisão através da Resolução nº 1/2022 do Congresso Nacional. Segundo as novas diretrizes, o Relator-Geral pode fazer indicações para a execução de programações específicas relacionadas ao orçamento, desde que essas indicações sejam cadastradas por parlamentares e possam ser justificadas com base em demandas apresentadas por agentes públicos ou representantes da sociedade civil, além de publicizadas pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) e encaminhadas ao Poder Executivo. Pelo menos 50% (cinquenta por cento) das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executadas em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social.

¹⁸ Em dezembro de 2022, o STF julgou as Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) nº 850, 851, 854 e 1014.

Além disso, o Relator-Geral tem que fazer as alocações respeitando proporções específicas: Até 5% das indicações podem ser conjuntas entre o Relator-Geral e o Presidente da CMO. Até 7,5% podem ser provenientes de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo seu Presidente. Outros 7,5% podem ser provenientes de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo seu Presidente. Até 23,33% podem ser provenientes de indicações cadastradas pelos senadores, levando em consideração a proporção partidária e com o líder do partido formalizando ao Relator-Geral. E, finalmente, até 56,66% podem ser provenientes de indicações cadastradas pelos deputados, levando em consideração a proporção partidária e com o líder do partido formalizando ao Relator-Geral (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

Apesar de toda repercussão, as emendas de relator não foram responsáveis, exclusivamente pelo aumento expressivo de emendas. Como mencionado na segunda seção, ao menos três outros eventos contribuíram para este padrão. Entre 2015 e 2019, a promulgação das Emendas Constitucionais EC nº 86/2015, EC nº 100/2019) e EC nº 105/2019, consolidou a regra da impositividade das emendas individuais e das bancadas estaduais, bem como criou as *transferências especiais*, que permitem a destinação de recursos diretamente para a conta dos estados e municípios, sem necessidade de convênios, ou um programa de trabalho acordado com o governo federal. Assim, os recursos saem direto do Tesouro para o caixa do município, sem passar pelos critérios técnicos mais rigorosos.

Esta nova modalidade de transferência teve um impacto significativo no comportamento dos parlamentares. Para compreender este efeito, é importante salientar que até a entrada em vigor do EC nº105/19, as transferências dos recursos das emendas para os entes federados se davam mediante a celebração de convênios e contratos de repasse (administrados pela Caixa Econômica Federal- CEF). Estes instrumentos administrativos estão regulamentados atualmente pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016 e ensejam um rito de preparação, execução, controle e fiscalização muito criticado pelos parlamentares. Dentre as principais reclamações estavam o alto custo inicial dos municípios para preparar projetos básicos de engenharia, as taxas de intermediação cobradas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e a demora na aprovação de projetos e liberação de pagamentos dos repasses (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

O novo mecanismo tem suscitado muita controvérsia, especialmente quanto à sistemática da transferência, que retira da União a competência de acompanhar e fiscalizar a aplicação desses dinheiros transferidos (CHAVES, 2020). Contudo, tem sido cada vez mais utilizado pelos parlamentares como instrumento de alocação de recursos de suas emendas. A

tabela 4 destaca a evolução das transferências especiais dentro do conjunto das emendas individuais e ilustra bem a mudança no comportamento dos parlamentares na opção escolhida para transferir recursos por meio das emendas. Em 2020, os parlamentares destinaram, em valores nominais, R\$649,3 Milhões em recursos via transferências especiais. No ciclo orçamentário de 2022, este valor saltou para R\$3,2 bilhões.

Tabela 4 - Quantidade e valores de emendas parlamentares alocadas na modalidade de transferência direta em relação ao total de emendas no período de 2020 a 2022.

Emendas Individuais	2020	2021	2022
Recursos para Emendas(R\$)	9.468.453.810	9.670.235.419	10.930.461.537
Quota parlamentar (R\$)	15.940.454	16.279.986	18.401.475
Total Emendas	8.170	6.618	6.088
Nº beneficiários indicados	28.333	27.653	17.847
Recursos transferência especial	621.218.088	2.045.070.122	3.279.505.637
Emendas por transferência especial	214	636	850
Participação - transf. Especiais	6,6%	21,1%	30%
Recursos para Educação (R\$)	581.598.659	315.516.734	303.949.245

Fonte: Plataformas SIOP e SIGA Brasil.

Este padrão sugere que os protocolos de verificação utilizados para as emendas não são bem recebidos pelos parlamentares. O rito utilizado para a liberação e o processamento dos pagamentos no destinatário final é prolongado e tem filtros de controle realizados por terceiros. No caso de emendas destinadas à Educação, tanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) quanto a Caixa Econômica Federal, estabelecem etapas de verificação da aplicação dos recursos e o recurso financeiro acaba sendo desembolsado em etapas, o que implica em um esforço de gerenciamento por parte dos beneficiários muito maior e que nem sempre permite que os recursos, de fato sejam, aplicados integralmente.

A *expertise* para gerir recursos seguindo um modelo de gerenciamento de projetos é um esforço adicional para os pequenos municípios, dado que requer recursos humanos com conhecimentos adequados e uma mínima estrutura de controle do avanço e da qualidade dos serviços executados, o que nem sempre é garantido pelos municípios, já que os recursos destinados pelas emendas não podem absorver este tipo de custo, que fica integralmente repassado à gestão do ente beneficiado.

Percebe-se a predominância do uso da modalidade tipo transferência direta como aquela mais presente nas alocações das emendas, seguida da modalidade transferência a municípios, sendo a modalidade de transferência aos Estados e ao DF a menos representativa. Este padrão está alinhado com a destinação do volume de recursos destinados diretamente para universidades e/ou fundações, bem como aos Institutos Federais, as quais constituem-se em unidades orçamentárias próprias, o que favorece a alocação diretamente nas contas orçamentárias deste entes. Já a destinação para estados e municípios representa as alocações de emendas individuais ou de bancada para as ações orçamentárias destinadas à Educação Básica.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (2022), a segmentação por modalidade de aplicação permite distinguir se os recursos das emendas orçamentárias serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo¹⁹.

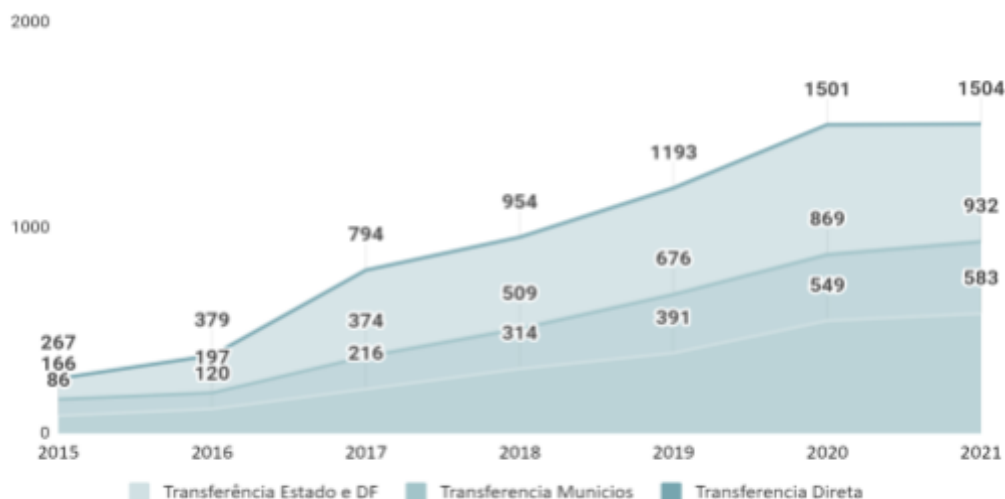
A modalidade de aplicação orçamentária tipo *transferências a Estados e ao Distrito Federal* representa as despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta. As aplicações orçamentárias relativas às *transferências a Municípios* representam as despesas orçamentárias realizadas pela União ou pelos Estados aos Municípios. Por sua vez, as *aplicações diretas* representam as destinações de recursos diretamente para determinada unidade orçamentária, no âmbito da mesma esfera de governo.

Para identificarmos a destinação de emendas para a área da Educação, iniciamos com o levantamento do número de emendas destinadas à Educação, por modalidade de aplicação, dentro do orçamento público, utilizando-se os dados extraídos do painel Siga/BRASIL e da plataforma SIOP, nos anos de 2015 a 2021. Os dados foram tabulados e disponibilizados no gráfico 5. Os dados levantados indicam que no período de 2015 a 2021 houve um aumento expressivo do número de emendas destinadas à Educação, passando de 519 em 2015 para 3019 em 2021. As novas regras de impositividade das emendas individuais e de bancada e as

¹⁹ A destinação dos recursos pode ser identificada a partir da plataforma SIOP, utilizando-se códigos de filtros específicos no campo MODALIDADE. Quando os recursos da União são transferidos para execução pelos Estados, utiliza-se o código 30, quando pelos Municípios 40. A aplicação direta da União é reconhecida pelo código 90.

destinações excepcionais de recursos através das emendas de relator, explicam o rápido crescimento das alocações na área de educação.

Gráfico 5 - Número de emendas parlamentares destinadas à Educação por modalidade de transferência no período 2015 a 2021.



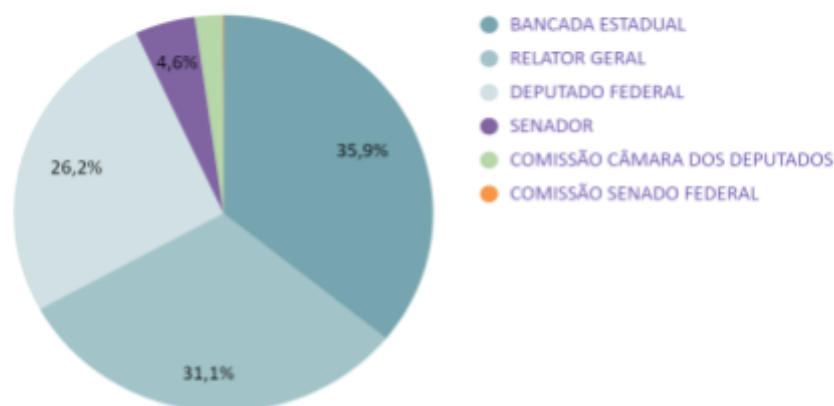
Fonte: SIGA Brasil/SIOP

No gráfico 6, considera-se o percentual de emendas parlamentares aprovadas para a Educação por categoria de autoria no período de 2015 a 2021. Percebe-se uma contribuição maior por parte das emendas de bancada, com participação de 35,9% na contribuição total dos recursos, seguidas das emendas de relator, com 31,1% (ainda que por um período reduzido de contribuição - 2020 a 2021) e 26,1% de contribuição por parte das emendas individuais, predominando a contribuição dos deputados federais em relação à contribuição dos senadores.

Em geral, a contribuição das emendas de relator, das emendas individuais e das emendas de bancada representam as maiores contribuições em termos quantitativos. Por sua vez, percebe-se uma baixa contribuição direta de senadores. A primeira razão é a relação desproporcional entre o número de deputados e o de senadores. A segunda, é que as alocações de bancada são de natureza mista. possuem a participação de deputados e senadores. Assim, esta modalidade agrupa a grande maioria das alocações dos senadores. Além disso, os senadores convivem, em menor grau, com a pressão da reeleição, a qual é inerente à realidade de deputados federais que estão em constante articulação local com prefeitos para viabilizar suas estratégias de apoio visando suas próprias campanhas futuras.

A menor participação das emendas de comissão, decorre de sua natureza mais de ajuste técnico e legal sobre as demais emendas, conforme as orientações previstas no art. 144, I, da Resolução nº 1, de 2006-CN, permitindo a apresentação de emendas para correção de erros, omissões e inadequações de ordem técnica ou legal.

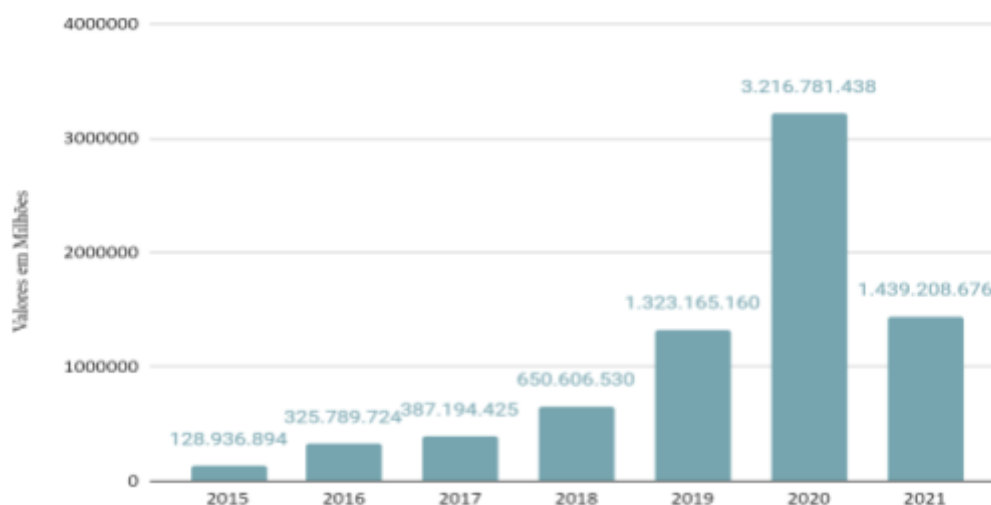
Gráfico 6 - Percentual de emendas parlamentares aprovadas para a Educação por categoria de autoria no período de 2015 a 2021.



Fonte: Plataforma SIOP

Ao longo do período analisado, a alocação financeira das emendas destinadas à Educação apresentou um viés crescente, conforme se pode observar no gráfico 7. Entre 2015 e 2021, os montantes destinados à área de Educação somaram o equivalente a R\$4,6 bilhões de reais (valores de 2022). Desde 2015, os valores efetivamente alocados foram crescentes até 2019. Percebe-se que o ano de 2018 superou em 238% o montante executado em 2017. Podem ter contribuído com esta mudança o calendário eleitoral com eleição de uma nova legislatura e a efetividade do caráter impositivo das emendas.

Gráfico 7 - Evolução da alocação inicial das emendas destinadas à Educação por ano de apresentação.



Fonte: Plataforma SIOP

Em 2018 houve priorização orçamentária nas dotações relativas ao FUNDEB, com a elevação da complementação efetuada em favor dos Estados já contemplados, bem como a inclusão de recursos para os Estados do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais. Quanto ao Ensino Superior, a alocação orçamentária até o ano de 2017, indicava que parcela expressiva dos recursos destinados a investimentos das instituições federais de ensino superior estava centralizada na Administração Direta do MEC.

Este modelo, segundo as universidades, reduzia substancialmente a capacidade de organização e planejamento das unidades de ensino, prejudicando a continuidade dos investimentos. Assim, ao longo daquele ano orçamentário, os parlamentares asseguraram a cada universidade uma dotação específica de modo a garantir a continuidade do processo de reestruturação e expansão de suas instalações. Por tal razão, as alocações das emendas também seguiram este ajuste, elevando o volume de R\$387mi para R\$650Mi de 2017 para 2018, o que se deu por meio de alocações de recursos de emenda de relator (BRASIL, 2017).

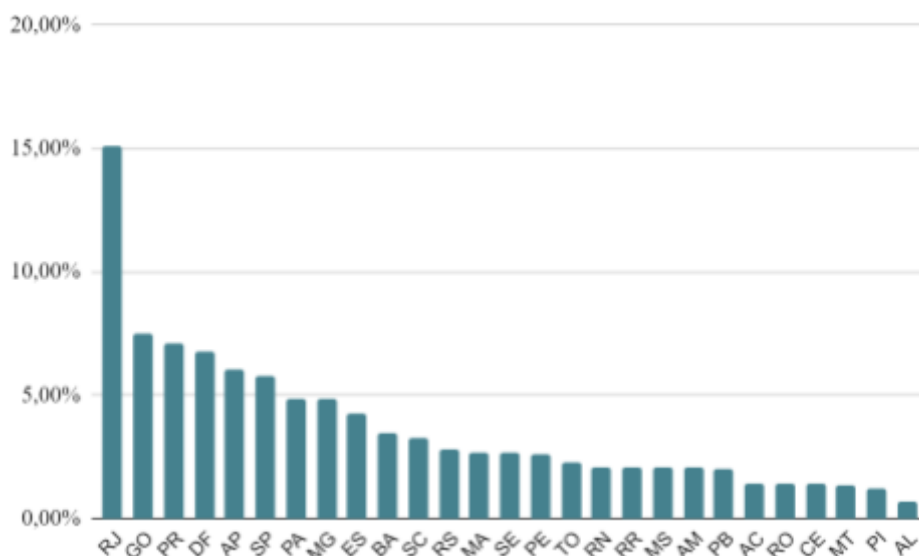
Já em 2019, duas novas regras orçamentárias foram determinantes para o aumento no orçamento das emendas da educação. A primeira abriu espaço para as emendas de bancada impositivas, possibilitando que a quantidade dessas emendas permitida nas leis de diretrizes orçamentárias passasse de duas emendas em 2018 para seis em 2019. A segunda foi que o art. 68, § 4º, da LDO 2019 determinou que metade das emendas fossem apresentadas para as áreas da educação, saúde e segurança pública, sendo uma emenda para cada uma dessas áreas. Em 2018, a regra exigia que metade das emendas de bancada deveria ser apresentada à área de saúde. Esta alteração, permitiu a destinação de R\$ 959.230.816 (novecentos e cinquenta e nove milhões, duzentos e trinta mil, oitocentos e dezesseis reais) em emendas para a educação, oriundas das emendas de bancada impositivas (BRASIL, 2018).

Os recursos alocados no ano de 2020 tiveram contribuição substancial das emendas de relator que destinaram recursos priorizando as ações orçamentárias destinadas à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica. Somente a ação de Apoio à Infraestrutura para a educação básica foi contemplada com alocações que totalizaram R\$1.089,8 milhões de reais. Vale destacar que 2020 seria, naquele momento do ciclo orçamentário, o último exercício financeiro de vigência do FUNDEB, na forma instituída pela Emenda Constitucional nº 53/2006, o que também favoreceu o incremento das alocações destinadas à Educação (BRASIL, 2019).

O percentual de contribuição das dotações iniciais das emendas destinadas à Educação, segmentadas por bancada, no período 2015 a 2021, apresentadas no gráfico 8,

indicam que os parlamentares do Rio de Janeiro foram os que alocaram o maior percentual de recursos, seguidos pelas bancadas de Goiás e Paraná. O montante de recursos alocado pelos parlamentares fluminenses totalizou R\$909,2 milhões de reais, equivalente a 15,2% do total de recursos alocados. Uma das possíveis explicações para o posicionamento mais notório do Rio de Janeiro é o número de membros efetivos na Comissão de Educação da Câmara Federal. Dos atuais 39 membros titulares, 6 são parlamentares oriundos do Estado do Rio de Janeiro. Os parlamentares do Estado de Alagoas são os que menos alocaram recursos para a Educação, com participação equivalente a 0,72%, totalizando no período, R\$72,7 milhões de reais.

Gráfico 8 - Contribuição das bancadas nas emendas destinadas à Educação no período 2015 a 2021.



Fonte: Plataforma SIOF

As alocações, entretanto, não sugerem uma vinculação direta com a realidade educacional dos entes federados. A tabela 5 apresenta a classificação dos estados no IDEB 2021 (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas brasileiras. Segundo os dados apresentados, os estados mais contemplados com recursos das emendas, apresentam boa posição no ranking de avaliação. O estado do Piauí, que apresenta boa classificação no IDEB, embora não tenha muitos recursos alocados no período do estudo. Já o estado de Alagoas, que apresenta índices de qualidade menores, tem os menores volumes de alocações. Quando

consideramos as compensações financeiras transferidas através do FUNDEB²⁰, o Rio de Janeiro aparece como ente beneficiado, ao mesmo tempo que recebe as maiores transferências através das emendas.

Tabela 5: Indicador de qualidade da educação básica - ano 2021.

Ranking	Ensino Fundamental	IDEB	Ensino Fundamental	IDEB	Ensino Médio	IDEB
	Anos Iniciais	2021	Anos Finais	2021		2021
1	Santa Catarina	6.4	Ceará	5.5	Paraná	4.8
2	Distrito Federal	6.4	São Paulo	5.5	São Paulo	4.7
3	Ceará	6.3	Paraná	5.4	Espírito Santo	4.5
4	São Paulo	6.3	Minas Gerais	5.3	Goiás	4.5
5	Paraná	6.2	Santa Catarina	5.3	Distrito Federal	4.5
6	Minas Gerais	6.1	Goiás	5.3	Pernambuco	4.4
7	Espírito Santo	6.0	Distrito Federal	5.3	Ceará	4.3
8	R. G. do Sul	6.0	R. G. do Sul	5.2	R. G. do Sul	4.3
9	Goiás	5.9	Piauí	5.0	Tocantins	4.2
10	Mato Grosso	5.8	Espírito Santo	5.0	Piauí	4.2
11	Rio de Janeiro	5.7	Rio de Janeiro	5.0	Minas Gerais	4.2
12	Piauí	5.6	Rondônia	4.9	Rondônia	4.1
13	Alagoas	5.6	Tocantins	4.9	Paraíba	4.1
14	Acre	5.5	Pernambuco	4.9	Sergipe	4.1
15	Roraima	5.5	M. G. do Sul	4.9	Acre	4.0
16	Rondônia	5.4	Mato Grosso	4.9	Rio de Janeiro	4.0
17	Amazonas	5.4	Acre	4.8	Roraima	3.9
18	Paraíba	5.4	Paraíba	4.8	Santa Catarina	3.9
19	Pernambuco	5.4	Alagoas	4.8	M. G. do Sul	3.8
20	M. G. do Sul	5.4	Amazonas	4.7	Mato Grosso	3.8
21	Tocantins	5.3	Roraima	4.7	Amazonas	3.7
22	Bahia	5.3	Sergipe	4.7	Maranhão	3.6
23	Sergipe	5.2	Bahia	4.5	Alagoas	3.6
24	Maranhão	5.0	Pará	4.4	Bahia	3.6
25	R. G. do Norte	5.0	R. G. do Norte	4.4	R. G. do Norte	3.4
26	Pará	4.9	Maranhão	4.3	Amapá	3.3
27	Amapá	4.9	Amapá	4.1	Pará	3.2

Ao analisarmos as ações orçamentárias destinadas pelas emendas para a Educação nos estados do Rio de Janeiro e de Alagoas, representadas na tabela 6, percebe-se que ambas

²⁰ Segundo dados da Portaria Interministerial MEC/ME 3/2023, são 10 os entes federativos beneficiados com recursos federais do FUNDEB: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro, além do Distrito Federal.

bancadas privilegiam os recursos para o ensino superior. Estes dados podem fazer sentido para o Rio de Janeiro, que possui a maior rede de universidade pública do país. Entretanto, os parlamentares de Alagoas, apesar dos baixos índices do estado no IDEB e da necessidade de complementação do FUNDEB para sua rede de ensino básico, em geral, destinaram no período analisado, recursos que atendem, sobretudo, as instituições voltadas para o ensino superior.

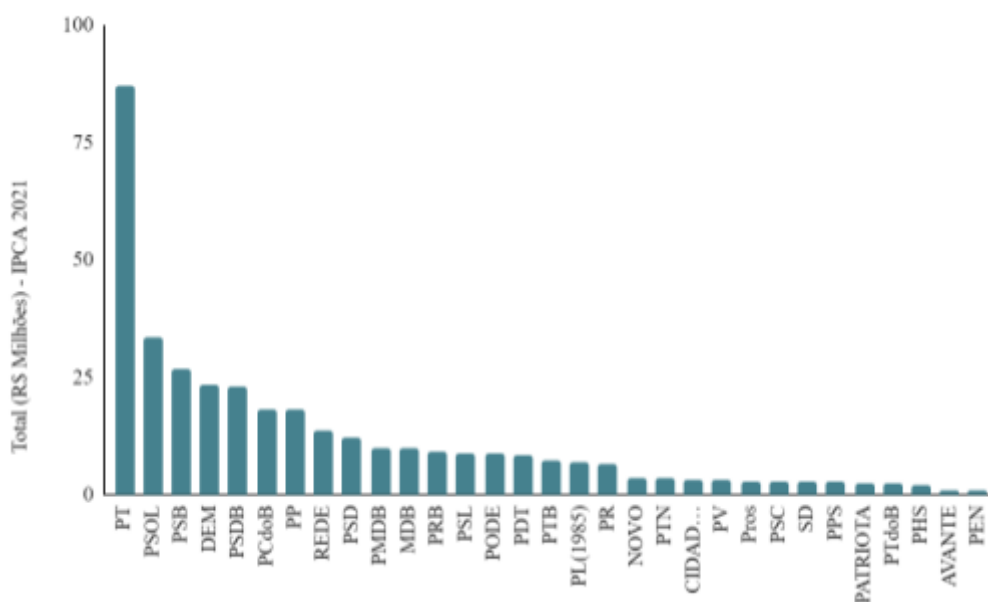
Tabela 6: Ações orçamentárias da Educação mais contempladas com emendas em Alagoas e Rio de Janeiro entre 2015 e 2021.

ESTADO	ANO	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS					
		20RG - Reestruturação e Modernização de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	0048 - Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	-
ALAGOAS	2015			1,40%			
	2016			0,56%			
	2017				0,00%	1,40%	
	2018			0,98%	0,00%	6,40%	
	2019	41,09%	2,81%	3,23%			
	2020		3,09%	2,81%	4,21%		
	2021		4,49%	0,84%	5,01%		
	TOTAL	41,09%	10,39%	9,83%	9,22%	7,80%	
ESTADO	ANO	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS					
		8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	7XE1 - Reconstrução e Modernização do Museu Nacional	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	20RX - Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
RIO DE JANEIRO	2015			0,33%		0,45%	0,23%
	2016			2,59%		0,66%	2,02%
	2017			1,42%	0,50%	1,24%	0,88%
	2018			1,02%	0,04%	1,00%	0,37%
	2019	6,07%	12,25%	1,45%	0,26%	0,72%	
	2020	6,80%	0,09%	0,76%	6,19%	1,02%	
	2021	4,08%	0,04%	0,59%		1,36%	
	TOTAL	16,96%	12,38%	8,15%	6,99%	6,44%	3,50%

Fonte: SIOP

Em termos partidários, os partidos mais à esquerda do eixo ideológico se destacam na execução das emendas destinadas à Educação. Os dados apresentados no gráfico 9, demonstram que entre 2015 e 2021, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) se destacam como os partidos que mais conseguiram executar emendas destinadas à Educação. O PT contribuiu com R\$87 milhões e o PSOL com R\$33 milhões de reais. Já os cinco partidos que menos alocaram recursos (Patriota, PTdoB, PHS, Avane e Pen), contribuíram no período com um montante de 69,6 milhões de reais.

Gráfico 9 - Partidos que mais conseguiram executar emendas para a Educação no período 2015 a 2021.



Fonte: Plataforma SIOP

Ao longo de todo período avaliado o montante de recursos oriundo de emendas, efetivamente pago, totalizaram mais de R\$384,6 milhões de reais. Contudo, no período avaliado houve forte contribuição das alocações das emendas de relator, que contribuíram com mais R\$999,7 milhões de reais, perfazendo um total de R\$1,36 bilhões de reais em pagamentos de recursos orçamentários através dos parlamentares.

No quadro 4 são destacadas as ações mais recorrentes de cada partido ao longo do período de 2015 a 2021. Percebe-se que as emendas dos parlamentares do PT e do PSOL têm uma forte relação com as ações de suporte às instituições de ensino superior e os institutos federais, priorizando ações de custeio, manutenção e expansão dessas entidades. Por seu turno, os partidos que menos destinaram emendas para a Educação, privilegiaram a alocação

em ações destinadas à educação básica e às instituições de ensino superior que estão vinculadas com clínicas e hospitais voltados para o ensino da área médica.

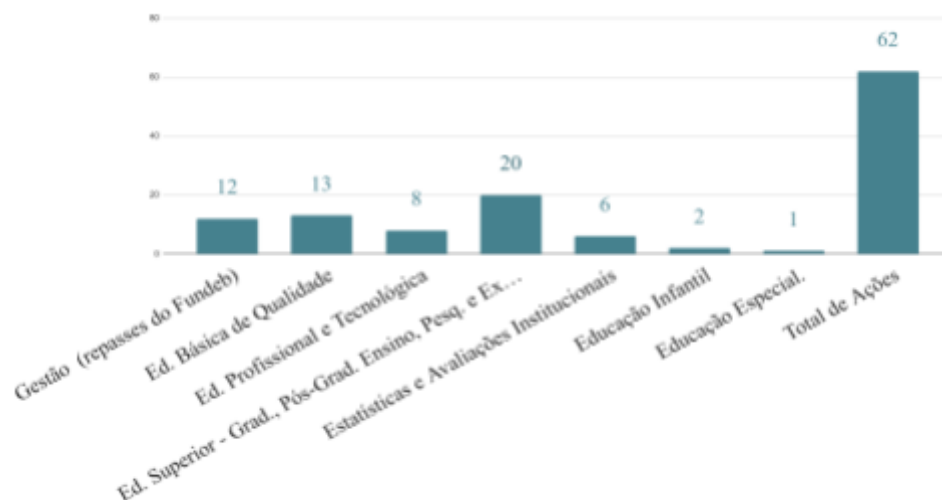
Quadro 4: Ações mais contempladas com recursos, por partido.

PT	PSOL	PATRIOTA	PTdoB	AVANTE	PEN	PHS
20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesq. e Extensão	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	0048 - Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais	20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica
20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	20RG - Reestrut e Modernização de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	0E53 - Aquisição de Veículos para o Transp. Escolar Educação Básica - Caminho da Escola	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	8282 - Reestrut. e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesq. e Extensão	4086 - Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	
20RP - Infraestrutura para a Educação Básica		20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica		
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior		0509 - Apoio ao Desenv.to da Educação Básica				

Fonte: SIOP

O número de ações orçamentárias cujo orçamento é administrado pelo Ministério da Educação (MEC) dentro do orçamento público são apresentadas e segmentadas por subfunção orçamentária no gráfico 10. São 62 (sessenta e duas) ações aptas a receberem recursos do orçamento, incluindo aqueles oriundos das emendas parlamentares. São estas ações que o ministério disponibiliza em sua cartilha anual sobre emendas parlamentares, através da qual visa receber recursos das emendas para a área de Educação. As ações estão segmentadas em sete grandes áreas de atuação. De modo geral, as ações englobam as atividades que administram os repasses ao FUNDEB, bem como os repasses para as instituições da Educação Básica Superior e Técnica e Tecnológica.

Gráfico 10 - Quantidade de ações por subfunção orçamentárias registradas no SIOP e aptas a receberem recursos orçamentários para a Educação.

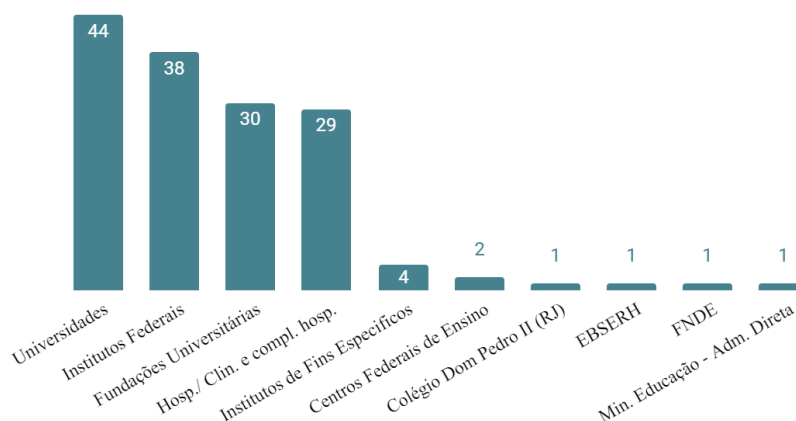


Fonte: SIOP

Também há disponibilidade de contas orçamentárias para as atividades de estudo e estatísticas sobre a educação no país (IDEB, por exemplo), além das contas para a educação infantil e educação especial. Por sua vez estas ações se dividem em sub áreas que sinalizam ao parlamentar as distinções mais específicas dentro de cada área. Assim, parlamentar ao realizar o registro formal de suas alocações consegue estabelecer qual área e qual programa será contemplado com suas emendas.

Em termos de organização orçamentária, as ações de educação ficam vinculadas às Unidades Orçamentárias (UO) sob a gestão do MEC. Atualmente, o ministério fica com a gestão de 151 (cento e cinquenta e uma) unidades orçamentárias independentes, estratificadas em 10 blocos distintos, conforme apresentado no gráfico 11. As unidades orçamentárias, em regra, representam as entidades diretamente dedicadas ao ensino como as universidades e suas fundações, os Institutos Técnicos e Tecnológicos Federais e os hospitais e clínicas dedicados ao atendimento ao público e à formação profissional superior.

Gráfico 11 - As unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Educação



Fonte: SIOP.

No gráfico 12 são apresentadas as Unidades Orçamentárias que mais recebem recursos oriundos de emendas parlamentares. Nesse cenário, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) se destaca recebendo 39,7% das alocações no período de 2015 a 2021. Isso se explica porque o órgão concentra os recursos e a gestão dos convênios e projetos destinados a atender toda a educação básica. Como apresentado na terceira seção, o órgão administra vários programas de relevância e para ter acesso a eles as entidades beneficiadas precisam firmar convênios ou termos de compromisso, quando não contempladas pelo mecanismo de transferência automática de recursos oriundos do orçamento federal²¹.

Através da Lei Federal nº 12.695/2012, o governo federal estabeleceu as regras de apoio (técnico ou financeiro) prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo como critério de elegibilidade a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR. Cabe ao FNDE as transferências desses recursos, condicionadas ao cumprimento de termo de compromisso firmado. Assim, a União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

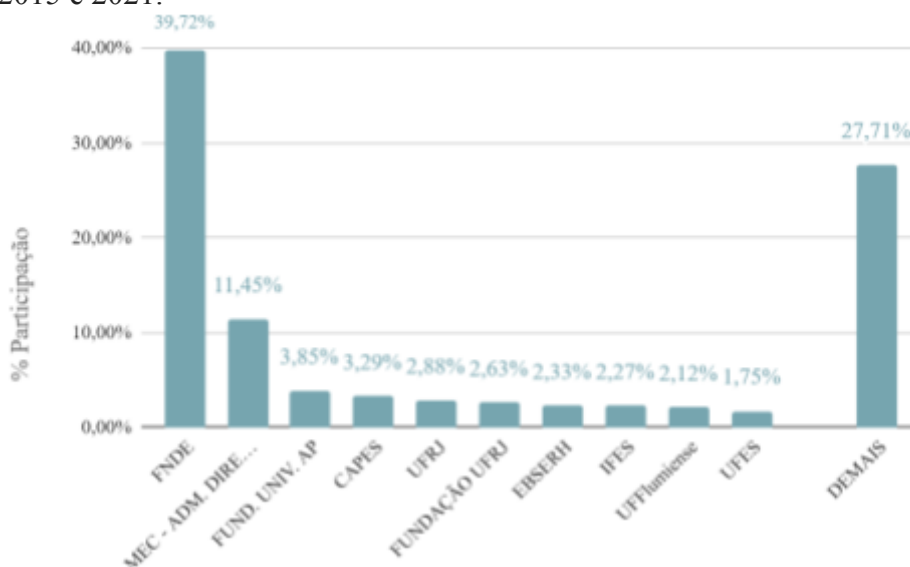
A transferência direta dos recursos é executada pelo FNDE, mas fica condicionada ao cumprimento de termo de compromisso firmado. Os recursos financeiros serão liberados aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante depósito em contas correntes específicas, abertas e mantidas exclusivamente em instituições financeiras oficiais federais com as quais o FNDE mantém parcerias, conforme cronograma estabelecido nos termos de compromisso. Assim, os programas administrados pelo FNDE, podem receber dos parlamentares recursos destinados para atender a educação básica. Tal condição explica a concentração de emendas no FNDE.

O MEC também recebe recursos de emendas para custear suas atividades administrativas, e, no período analisado, recebeu o equivalente a 11,45% dos recursos destinados pelos parlamentares. Individualmente, a unidade orçamentária federativa que mais recebeu alocação de recursos foi a Fundação da Universidade Federal do Amapá. Por outro lado, o Rio de Janeiro concentra o maior número de unidades orçamentárias beneficiadas. O

²¹ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE) são exemplos de programas submetidos às regras de transferência automática.

estado tem 3 (três) instituições entre as 10 (dez) que mais recebem alocações de recursos de emendas parlamentares para Educação. E todas elas estão vinculadas ao Ensino Superior.

Gráfico 12 - Unidades orçamentárias do MEC mais contempladas com emendas parlamentares entre 2015 e 2021.



Fonte: SIOP.

O padrão de alocação das emendas nas áreas de Educação no período 2015 a 2021 apresentado no gráfico 13 demonstra a concentração dos recursos na educação básica e no Ensino Superior. Juntas, elas responderam por 77,51% dos recursos oriundos de emendas parlamentares. 38,95% dos recursos foram destinados para as ações do Ensino Superior, 38,56% foram destinados às ações que beneficiam a educação básica, já contempladas as ações destinadas à Educação Infantil (1,56%) e a Educação de Jovens e Adultos (0,6%). O Ensino Técnico e Tecnológico representou 16,37% das alocações.

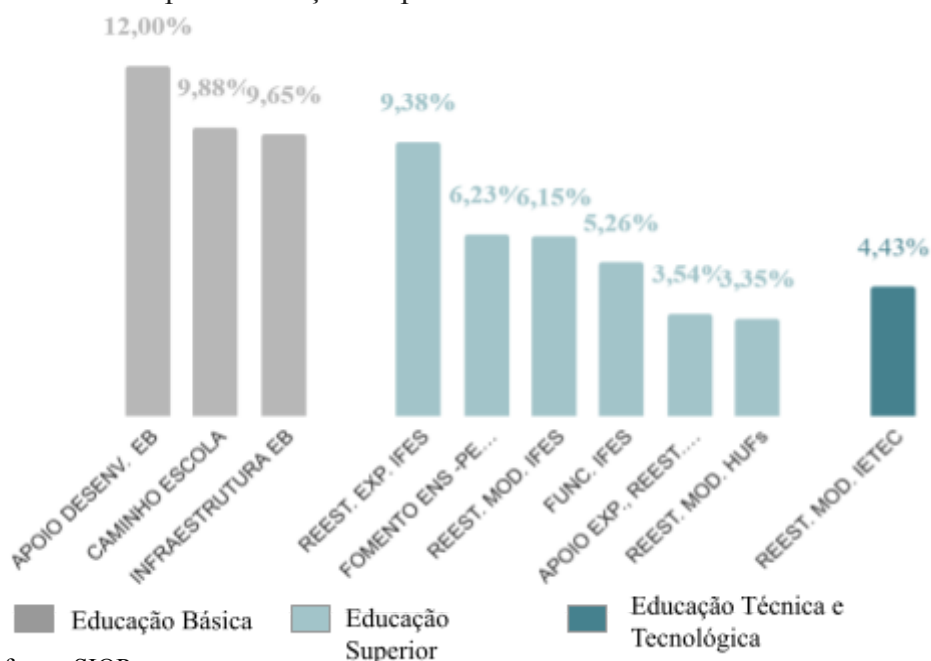
Gráfico 13 - Distribuição das emendas na Educação por subfunção orçamentária no período 2015 a 2021.



Fonte: SIOP

No gráfico 14 se observa que as ações de suporte direto à infraestrutura de funcionamento e melhorias representam 41,76% dos recursos repassados e pagos através de emendas. O ensino Superior e o Ensino Tecnológico concentram estas ações. Os pagamentos destinados às ações de apoio à pesquisa se concentram no Ensino Superior e representaram, no período, 6,23% das contribuições efetivamente pagas. Na Educação Básica, as ações relativas à infraestrutura representam 21,65% das alocações. O Programa Caminho da Escola, cujo foco é a compra de veículos destinados ao transporte escolar, recebeu as maiores transferências, representando 9,88% dos recursos pagos através das emendas.

Gráfico 14 - A estratificação, por área de ensino, das principais ações contempladas com alocações de emendas para Educação no período 2015 a 2021.



Fonte: Plataforma SIOP

Considerando os dados reunidos e apresentados nesta seção, observa-se que os recursos destinados através das emendas espelham o padrão de alocação orçamentário do MEC. Se considerados ainda os critérios formais de alocação das emendas estabelecidos pela Resolução CN nº 01/2006, a alocação das emendas não permite ao parlamentar ter plena autonomia para criar gastos específicos ou destinar livremente os recursos dessas emendas. Em regra, eles se ajustam aos limites impostos em termos quantitativos e financeiros e recebem orientações específicas sobre quais locais podem ser contemplados com as emendas. Ainda que exista uma mínima margem de escolhas para as transferências, elas ficam restritas à própria configuração orçamentária estabelecida pelo governo federal.

Nesse contexto, as emendas se apresentam como um mecanismo de empoderamento do parlamentar frente aos seus correligionários, na medida em que ele tem o poder de distribuir

recursos públicos, privilegiando seus interesses políticos, sem comprometer-se com seus apoiadores, uma vez que os recursos das emendas não carecem de contrapartida e sempre estarão disponíveis a cada ciclo orçamentário. Por sua vez, o orçamento federal mantém-se hígido de maneira mais ampla, sem perdas efetivas para o governo, uma vez que a disposição das alocações, de um modo ou de outro, sempre estará submetida à organização orçamentária controlada e executada pelo próprio governo. Na seção seguinte serão discutidas as implicações das emendas parlamentares no orçamento público da educação.

5.3 implicações das emendas parlamentares para o orçamento público da educação

O detalhamento da destinação dos recursos das emendas parlamentares para a área da Educação ao longo dos ciclos orçamentários entre 2015 a 2021, com base na análise do orçamento público brasileiro, põe em evidência elementos conflitantes no que se refere à contribuição efetiva desse mecanismo de transferência de recursos públicos e o seu papel no financiamento público da Educação no Brasil. Surgem daí alguns aspectos que, em breve análise, permitem uma melhor compreensão do papel das emendas parlamentares orçamentárias no financiamento das políticas públicas de Educação.

O primeiro aspecto está associado ao *grande volume financeiro destinado às emendas parlamentares*. Tomando por base o período em análise, entre 2015 e 2019, a média nominal de recursos disponíveis alcançava patamar de R\$9 bilhões de reais. A partir das alterações ocorridas na Comissão Mista do Orçamento em 2019, o parlamentar relator do orçamento passou a dispor de recursos adicionais equivalentes à soma de todos os recursos disponibilizados aos demais parlamentares. Desde então, os parlamentares brasileiros têm o controle de uma fatia que se aproxima dos R\$ 40 bilhões de reais em valores atuais. A título de comparação, o projeto de Lei Orçamentária do Estado do Maranhão no ano de 2020 alcançou a cifra de R\$19,9 bilhões de reais, com apenas R\$136 milhões destinados a investimentos²².

Nesse cenário, as emendas têm, em seu conjunto, potencial para fomentar e garantir a sustentação de políticas públicas. Entretanto, a viabilidade desta demanda pode ser alcançada com ajustes no modelo de alocação das emendas. Para tanto, a quota de participação do parlamentar deveria ser segmentada em, pelo menos, duas parcelas diferenciadas. Uma de livre escolha, obedecendo das regras atuais de controle e publicidade e outra destinada para garantir a destinação de recursos para as políticas públicas estabelecidas a partir de dados e

²² PLOA 2020 Maranhão. Disponível em: https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PLOA_FINAL_2020-11-10-2019.pdf. Acesso em: 24 abril 2023.

evidências oriundas dos próprios ministérios. Dessa forma, uma parcela maior de recursos dos parlamentares seria melhor aplicada em políticas públicas de caráter nacional, diminuindo a atual capilaridade da distribuição das emendas, que, embora alcance todos os estados, não concentra recursos suficientes para a sustentação contínua das políticas locais.

Quando se analisa a contribuição das emendas destinadas à educação frente ao total de emendas, o percentual fica próximo aos 9,5%. Todavia, quando se analisa a contribuição em volumes financeiros a média cai para 6%. Parte desse movimento é explicado pela obrigatoriedade de se alocar ao menos 50% das emendas na área da Saúde. Porém, a área de Educação não se desloca das demais em termos de volume de recursos ou em quantidade de emendas.

Ao analisarmos o volume financeiro de recursos das emendas destinadas à educação em relação ao orçamento anual do MEC para as ações de desenvolvimento da Educação, observa-se que os valores representam uma fração mínima do orçamento ao longo do período analisado. A participação das emendas no orçamento público, apresentada na tabela 7, demonstra que até 2019, a média dos valores alocados representavam menos de 1% dos recursos do orçamento destinados às ações de desenvolvimento da educação. Os valores significativamente maiores apresentados em entre 2020 e 2021 estão relacionados com a complementação maior de recursos por decorrência da aprovação da impositividade também para as emendas de bancada e das contribuições das emendas de relator, que concentrou valores substanciais na educação básica em 2020 e manteve o perfil de alocação em 2021.

Embora o gasto efetivo dos recursos, representados pelos pagamentos confirmados no SIOP, demonstrem uma participação diminuta das emendas no orçamento, não há como desconsiderar o incremento substancial de recursos a partir de 2020. Como visto anteriormente, a disponibilidade de recursos orçamentários está vinculada à arrecadação de impostos do governo federal. Contudo, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado às emendas, que, por pressão política dos parlamentares, podem aumentar sua participação na quota orçamentária através de revisões normativas e acordos na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. Como visto, já no período de 2020 e 2021 os valores destinados apenas às ações de desenvolvimento da educação alcançaram uma média 577% maior frente ao que era alocado na dotação de anos anteriores pelos parlamentares. Já a média de pagamento das emendas subiu mais de 700% no mesmo período. Estes números indicam que os recursos do orçamento não acompanham o incremento de recursos destinados aos parlamentares, e que cada vez mais os parlamentares têm a sua disposição mais recursos do próprio orçamento público para utilizarem como instrumento de poder.

Tabela 7: Participação das emendas no orçamento federal destinado às ações de desenvolvimento da educação.

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos LOA - MDE ²³ - (R\$ Mi)	R\$ 120.191	R\$ 93.213	R\$ 96.179	R\$ 93.042	R\$ 94.406	R\$ 84.084	R\$ 39.707
Dot. Inicial Emendas Educação - (R\$ Mi)	R\$ 591.9	R\$ 654.2	R\$ 938.2	R\$ 833.7	R\$ 1.648.3	R\$ 4.605.9	R\$ 2.229
% Repres.- Emendas	0,49%	0,70%	0,98%	0,90%	1,75%	5,48%	5,61%
Emendas Pagas (R\$ Mi)	R\$ 11.5	R\$ 58.5	R\$ 24	R\$ 81.7	R\$ 95.8	R\$ 956.7	R\$ 343.7
% Repres.- Emendas pagas	0,01%	0,06%	0,02%	0,09%	0,10%	1,14%	0,87%

Fonte: LOA 2015 a 2021 e SIOP - (Valores deflacionado pelo IPCA a Julho de 2023)

Um outro aspecto verificado que se apresenta como potencial obstáculo para o avanço do volume financeiro das emendas destinadas à Educação é a *possibilidade das transferências diretas de recursos aos municípios*. Por este mecanismos, os parlamentares privilegiam os repasses diretos de recursos, evitando alocar emendas através dos mecanismos tradicionais, os convênios, por exemplo. Conforme observado no gráfico 15, de fato, os parlamentares têm privilegiado este modelo de transferência. Desde 2020 os aportes financeiros nominais cresceram em 10 vezes, alcançado a cifra de R\$6,7 bilhões de reais em ano de 2023.

Isso significa menos recursos sendo aportados por meio de convênios ou termos de compromisso e, por consequência, menos recursos para os programas que dependem da participação técnica do município. Nesse sentido, a mudança representa um potencial risco para as alocações nas ações destinadas à educação básica no modelo tradicional, onde o procedimento técnico de transferência e execução dos recursos é mais transparente. Assim, abre-se uma perspectiva que menos recursos sejam alocados por meio de convênios ou termos de compromisso, já que têm um filtro técnico substancial de controle de aplicação e execução dos recursos.

Por outro lado, não há garantias de que as alocações por transferências diretas garantam maiores volumes de recursos para a Educação. Afinal de contas os recursos estariam livres para os entes beneficiados utilizarem conforme suas prioridades. Nesse modelo, tanto as garantias de utilização dos recursos na área de educação quanto a própria aplicação correta dos recursos estaria comprometida. Ademais, cabe mencionar que a predominância do modelo de transferência direta de recursos oriundo das emendas parlamentares tornam menos

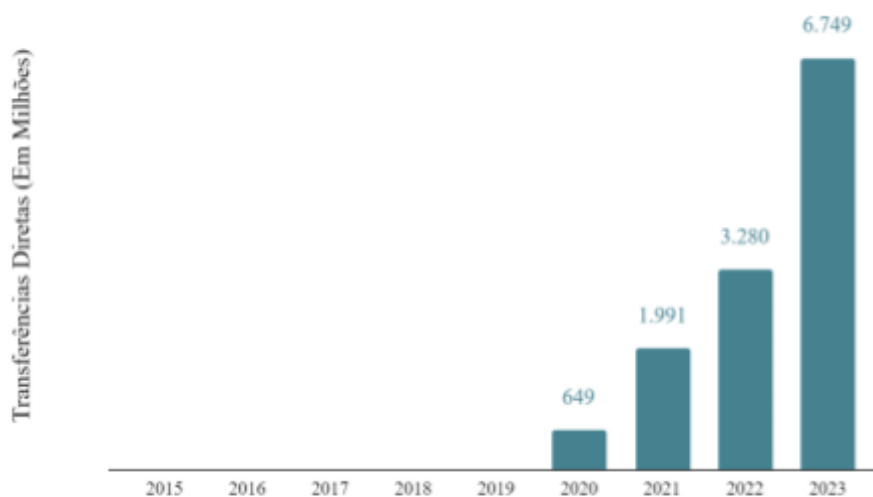
²³ Valores exclusivamente destinados às subfunções orçamentárias 363-Ensino Profissional, 364-Ensino Superior, 365-Educação Infantil, 366-Educação de Jovens e Adultos, 368-Educação Básica e 847-Transferências para a Educação Básica.

relevantes a conexão entre as reais necessidades das redes de ensino locais e ação “escolhida”, seja pelo parlamentar ou pelo gestor público local.

Por conseguinte, diminui-se ainda mais o domínio e o controle das equipes técnicas das secretarias de educação sobre essa ação, já que elas não planejaram, não escolheram os procedimentos de implementação. Por fim, não se pode ignorar os reflexos sobre o controle social das verbas para a educação. Em que pese a sociedade civil possa fazer o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, através dos conselhos de políticas públicas, atuando com autonomia, e sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local, a realidade impõe limitações efetivas a esse controle.

Na prática, os conselhos não contam com estrutura administrativa própria, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos. Assim, o efetivo controle social dos recursos oriundos das transferências diretas teria uma barreira adicional a superar, uma vez que a ação em geral, é negociada na esfera dos três agentes governamentais (chefe do executivo federal, parlamentar e chefe do executivo municipal ou estadual).

Gráfico 15 - Evolução das transferências diretas de recursos por meio de emendas parlamentares.



Fonte: Plataforma SIOP.

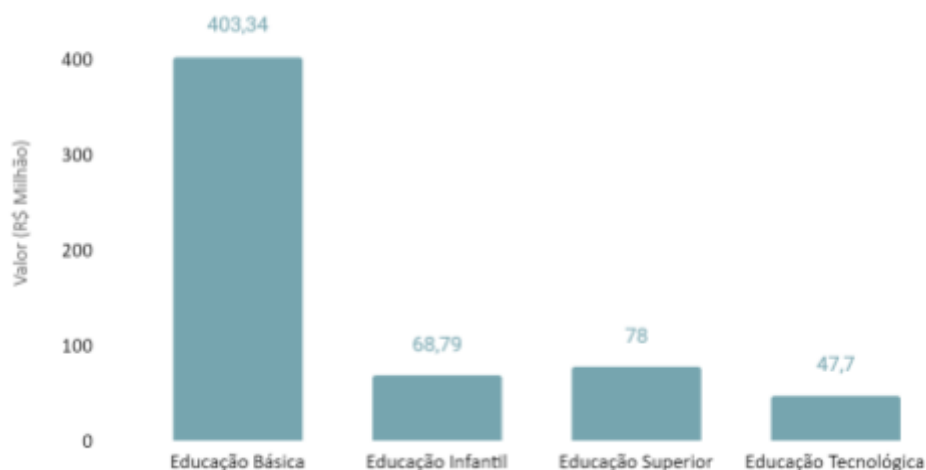
Um aspecto adicional que chama a atenção no padrão de alocação das emendas para a educação é a *perfeita congruência das alocações em relação ao plano orçamentário do MEC*. Como apresentado anteriormente, o Ministério da Educação conta com 62 ações mapeadas e são estas ações que ficam disponíveis aos parlamentares para as suas alocações. Cabe lembrar que o procedimento técnico de indicação das emendas no ciclo orçamentário requer

a observação dos parâmetros orçamentários. Nesse cenário, o parlamentar fica sem margem para alocar recursos a partir de necessidades específicas de seus representados, e as emendas alocadas acabam sendo direcionadas para as políticas governamentais e planos de atuação dos próprios ministérios. Em tese, os recursos oriundos das emendas estariam alinhados com a efetividade das políticas públicas. Porém a discricionariedade que é conferida ao parlamentar para escolher em quais ações irá alocar as emendas abre margem para que as suas escolhas não estejam, necessariamente, alinhadas com as demandas e realidades locais.

A partir dos dados levantados, observa-se uma grande concentração de recursos destinados ao ensino técnico e tecnológico e ao ensino superior. Em regra, estas instituições têm modelos de gestão mais uniformes e aderentes às estratégias de gestão do MEC e, por tal razão, possuem ferramentas de identificação de demandas mais sistematizadas, que favorecem a construção e manutenção de ações efetivas para alocar seus recursos. Ao comprometer parte das transferências nessas áreas, certamente o parlamentar está contribuindo para superação de alguma demanda específica, mas passa a atuar como mero intermediador de recursos. Ao mesmo tempo, deixa-se de auxiliar áreas mais necessitadas, principalmente em relação às demandas dos municípios e, portanto, da educação básica.

O desafio da equidade não só se apresenta na distribuição entre as áreas de ensino. O gráfico 16 demonstra que, até mesmo, as ações orçamentárias contempladas com recursos de emendas do relator apresentam discrepâncias.

Gráfico 16 - Destinação de emendas do relator para a Educação no período 2020-2021.



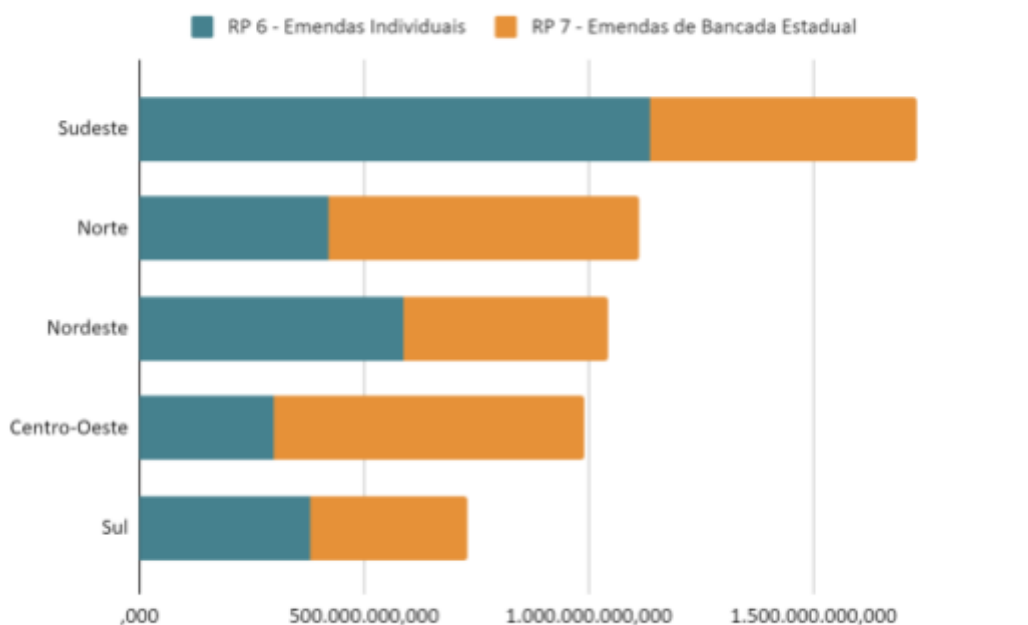
Fonte: Plataforma SIOP.

Os dados observados demonstram que a quase totalidade dos recursos estão concentrados no custeio das instituições e na revitalização da infraestrutura existente na educação básica. As emendas de relator destinadas à Educação e pagas no período de 2021,

totalizaram R\$587.300.000,00 de Reais em valores nominais, com 322 ações específicas. A educação básica recebeu R\$403,3 milhões de reais, sendo o apoio à infraestrutura a ação mais beneficiada, mantendo o padrão de alocação das emendas individuais.

Mesmo com a contribuição das emendas de relator, as alterações nas emendas parlamentares na Educação parecem reforçar a tese da aplicação dos recursos estarem alinhadas com os interesses locais dos parlamentares. Ainda que seja o interesse, a princípio legítimo, as contribuições globais dos recursos não se alinham com os princípios de busca da equidade de qualidade de ensino, por exemplo. Se considerarmos a distribuição de recursos por região sociopolítica no país, conforme apresentado no gráfico 17, percebe-se que a região sudeste ainda recebe os maiores volumes financeiros de recursos. Seja através de emendas individuais, seja através das bancadas. Por sua vez, as bancadas do Nordeste somente destinam mais recursos que as bancadas da região Sul, ainda que os estados dessa região apresentam os dados menos animadores em termos de qualidade de ensino, juntamente com a região Norte.

Gráfico 17 - Emendas do relator. Estratificação das ações da educação básica no período 2020-2021.



Fonte: Plataforma SIOP.

Mesmo considerando a norma constitucional (art.212, §3º, CF/1988) de que a distribuição dos recursos públicos deva priorizar ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade,

nos termos do plano nacional de educação, o desafio da obtenção e distribuição de recursos para a Educação também se apresenta no âmbito das alocações das emendas orçamentárias. Quando avaliamos a relação entre o perfil das emendas alocadas e as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), torna-se evidente o descompasso entre os objetivos do plano e a perspectiva dos parlamentares. Como exemplo, o PNE prevê ao menos sete entre as vinte metas alinhadas com a educação infantil, de jovens e adultos e suporte à formação de professores. Apenas 2% das alocações destinam-se às ações voltadas para a educação infantil e a formação de jovens e adultos.

Por certo que, no caso da educação, as emendas parlamentares têm sido uma fonte significativa de financiamento para projetos e programas educacionais em diferentes níveis de ensino. Os parlamentares destinam recursos para o custeio das unidades de ensino e reformas de infraestrutura. No caso da alocação de recursos na área da educação, particularmente nas instituições de ensino, a concretização da captação dos recursos das emendas é decorrente de uma aproximação de reitores e diretores institucionais com políticos. Isso pode ter implicações na diminuição da autonomia da instituição, uma vez que passa a ficar sujeita às exigências de objetivos de natureza política, alheia às diretrizes institucionais e nas próprias estratégias de desenvolvimento da instituição, uma vez que o gasto fica condicionado à imposição da sua viabilização por parte do(s) parlamentar(es). Contudo, este fato está muito motivado pela insuficiência dos recursos orçamentários.

Este movimento compromete o caráter público dos recursos das emendas, uma vez que a destinação de emendas parlamentares para a educação pode ter um caráter clientelista, onde os parlamentares buscam beneficiar determinados grupos ou instituições em troca de apoio político ou eleitoral, através da influência exercidas em instituições de ensino federal, vistas muitas vezes como aquelas que entregam uma melhor qualidade de ensino. Isso pode levar a distorções na distribuição dos recursos e prejudicar a eficiência e a equidade das políticas educacionais.

Um outro aspecto que se apresenta para discussão, a partir dos dados apresentados na pesquisa é que, embora a destinação das emendas parlamentares seja baseada em critérios técnicos (o que favorece a publicidade das destinações dos recursos), as opções das alocações ficam predefinidas pelas ações orçamentárias preestabelecidas pelo governo federal, refletindo, muitas vezes, os interesses das ações governamentais. Assim, as alocações dos parlamentares apenas conferem a uma parcela do orçamento um caráter personalíssimo, com o qual o parlamentar desenvolve suas ações políticas, sem necessariamente contribuir para diminuir eventuais distorções e desigualdades no sistema educacional do país.

Considerando-se o fato que os recursos alocados pelos parlamentares são públicos, toda e qualquer ação relativa à sua destinação e aplicação deve estar submetida aos critérios e princípios que regem os recursos públicos. Assim, ainda que as emendas parlamentares sejam instrumentos pelos quais os legisladores podem direcionar recursos do orçamento público para projetos específicos em suas bases eleitorais, a maneira como essas emendas são usadas e alocadas pode ter implicações profundas para a natureza pública dos recursos e para a eficácia das políticas públicas.

Em relação ao caráter público dos recursos provenientes de emendas parlamentares, várias outras considerações merecem destaque. Uma delas é a necessidade de alocação transparente e a prestação de contas eficaz como elementos fundamentais para manter o caráter público dos recursos das emendas. A falta de transparência na seleção de projetos e na utilização dos recursos pode levantar suspeitas sobre possíveis práticas clientelistas ou desvios inadequados. A opção dos parlamentares por privilegiar as *transferências especiais* de recursos, em detrimento as transferências mais tradicionais, realizadas mediante convênios, suscitam questionamentos sobre a diminuição do grau de transparência do caminho percorrido pela emenda da sua alocação até a conclusão dos pagamentos.

Como vimos, o volume de recursos financeiros disponíveis aos parlamentares é substancial e pode desempenhar um papel importante no financiamento de projetos locais e regionais, mas também é vital que se alinhem às políticas públicas mais amplas. Quando as emendas são direcionadas para projetos desconexos ou que não contribuem para objetivos maiores de desenvolvimento, o caráter público dos recursos pode ser questionado.

A necessidade de alinhamento com as efetivas necessidades locais também suscita discussões inerentes ao caráter público das emendas. O risco aqui está relacionado à possibilidade de que os recursos alocados não estejam totalmente alinhados com as necessidades reais das comunidades locais. Isso pode ocorrer interesses políticos muito particulares, em que o parlamentar pode priorizar projetos que atendam a seus interesses políticos ou que se alinhem com suas agendas partidárias, em vez de responder às reais necessidades da população, em razão de pressões de diferentes grupos e interesses, o que pode influenciar suas decisões sobre como direcionar as emendas, resultando em alocações que não atendem às necessidades mais urgentes.

Por fim, a qualidade da aplicação dos recursos é outro desafio que se apresenta à questão do uso de recursos públicos através das emendas. Com base em relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU)²⁴, não há garantias sobre a qualidade da execução dos recursos

²⁴ Relatórios TCU nº 252/2017 e TCU nº 147/2018.

provenientes de emendas parlamentares nos municípios brasileiros. Os relatórios do TCU frequentemente destacam desafios e riscos relacionados à execução de recursos provenientes de emendas parlamentares nos municípios. Alguns dos principais pontos levantados incluem a falta de capacidade técnica e gerencial em muitos municípios, o que limita as ações de planejar, implementar e monitorar projetos financiados por emendas parlamentares de forma eficaz e o risco de desvio de recursos decorrentes do monitoramento insuficiente.

Embora este estudo não tenha adentrado nas questões relativas à execução dos recursos das emendas na área da educação, este torna-se um legítimo desafio de pesquisa para trabalhos futuros.

6 CONCLUSÕES

Esta seção apresenta as principais descobertas em relação aos objetivos e questões de pesquisa, e discute o valor e a contribuição das mesmas. Também menciona as limitações do estudo e indica oportunidades para pesquisas futuras.

A dissertação propôs caracterizar as emendas parlamentares orçamentárias na perspectiva de identificar elementos potencializadores ou comprometedores de sua configuração como mecanismo de financiamento da política pública de educação. Para tanto, buscou-se identificar as transferências e as destinações realizadas por meio de emendas parlamentares orçamentárias para a área da educação, buscando identificar evidências do papel das emendas no financiamento da educação pública e suas implicações para essa política. Estas ações auxiliaram a responder a questão central da pesquisa: qual o papel e implicações das emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública, tendo em vista seu caráter social e público?

A análise pretendida se utilizou de abordagens teóricas inerentes às práticas da patronagem e do clientelismo como instrumentos conceituais para a compreensão do papel político atual das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro. Para tanto utilizamos o referencial teórico das obras de autores que voltaram seus estudos para a compreensão da formação política e social do país, notadamente Raymundo Faoro (2001), Vitor Nunes Leal (2012), Sérgio Buarque de Holanda (1995), Richard Graham (1997) e Edson Nunes (2003).

A partir deste referencial teórico, foi possível compreender a patronagem e o clientelismo como práticas políticas que têm sido amplamente debatidas em diversos contextos. No entanto, a legitimidade dessas práticas na política depende de vários fatores, como a transparência, a equidade, a igualdade de oportunidades e a ética. Em algumas culturas políticas, a patronagem e o clientelismo podem ser considerados parte integrante do processo político, enquanto em outras sociedades são vistos como práticas corruptas e prejudiciais ao desenvolvimento democrático saudável.

A patronagem está relacionada ao favorecimento de indivíduos ou grupos por parte de figuras políticas em troca de apoio político ou lealdade. Isso pode incluir a distribuição de empregos públicos, contratos, benefícios ou outros recursos em troca de apoio eleitoral ou político. A patronagem é muitas vezes criticada por ser uma prática que pode levar à corrupção, ao nepotismo e a uma alocação ineficiente de recursos públicos. Ela pode minar a

meritocracia e a igualdade de oportunidades, uma vez que as nomeações e os favores são concedidos com base em conexões políticas em vez de mérito.

A partir da literatura analisada, as práticas de patronagem podem ser estabelecidas como estratégias para a formação e manutenção de coalizões na sustentação de governos, constituindo-se em um elemento estratégico para partidos e parlamentares. Nesse contexto, a possibilidade de distribuir cargos entre governo e legislativo, dá aos parlamentares o controle de pastas ministeriais e a condição direta de influência na formação de políticas públicas. Na questão do clientelismo, os seus determinantes são majoritariamente destacados, tendo o desenvolvimento econômico como fator-chave na construção das relações contingentes entre políticos e eleitores. Os interesses envolvidos nas práticas clientelistas, em sua maioria, estariam associados à carência financeira, onde as pessoas mais pobres e marginalizadas da sociedade são atraídas para essas relações. Através das análises desenvolvidas, o clientelismo é reconhecido como uma relação social hierárquica que se manifesta das mais variadas formas nos sistemas políticos em todo o mundo. Portanto, não é uma característica exclusiva do sistema político brasileiro. O conteúdo das trocas estabelecidas pelas relações são variados, podendo incluir dinheiro, bens de consumo, empregos no setor público, decisões do governo e acesso seletivo a serviços públicos.

Considerando as interpretações majoritárias da literatura, no sistema político brasileiro a patronagem se manifesta através das disponibilidades dos chamados cargos de confiança, preenchidos por indicações políticas legitimadas no ordenamento jurídico brasileiro. Através deste mecanismo, a governabilidade é obtida pelos partidos no poder, que distribuem entre os demais partidos os cargos estratégicos no governo executivo. A partir daí os escolhidos passam a ter o poder de definir o orçamento dos órgãos que dirigem, sendo um elo efetivo de conexão dos demais políticos com o orçamento da união. Nesse contexto, as emendas representam o poder efetivo do parlamentar de alocar uma parte dos recursos públicos em proveito de seus interesses políticos. Do mesmo modo, a literatura associa o clientelismo ao estabelecimento de relações personalizadas entre políticos e eleitores, onde os políticos fornecem recursos ou favores individuais em troca de apoio eleitoral.

Todavia, a associação do processo de alocação das emendas parlamentares com estes elementos, não podem ser considerados de maneira direta e sob uma perspectiva imutável. Como vimos nas considerações anteriores, há margem de análises para sustentar explicar as escolhas do parlamentar por outras vertentes de natureza cultural, institucional, associadas à burocracia estatal, dentre outras.

No cenário apresentado neste estudo, as alocações podem ser direcionadas aos aliados políticos locais dos parlamentares, de maneira lícita e transparente, sendo suficiente a correta indicação de critérios técnicos durante o procedimento de alocação. Assim, o compromisso de destinar recursos é facilitado. A etapa seguinte de execução e comprovação de aplicação dos recursos não está sob a tutela do parlamentar, deixando-o livre de qualquer ônus pela transferência incompleta dos recursos pactuados durante a alocação. Ademais, a disponibilidade de recursos ao parlamentar é garantida, renovando-se a cada ciclo orçamentário. Desse modo, o parlamentar encontra-se sempre na condição de provedor de recursos, cabendo-lhe escolher a destinação de recursos disponíveis de acordo com seus propósitos políticos.

Para chegar aos beneficiários finais as emendas devem obedecer a determinados critérios de valor, quantidade e objetivo da destinação. Portanto, não são recursos livremente disponibilizados aos parlamentares. O instrumento de organização da transferência das emendas aos beneficiários finais é a estrutura orçamentária do governo. Assim, estas transferências se alinham às ações predefinidas pelo governo federal para sustentar suas políticas públicas. Considerando que os recursos das emendas são oriundos da mesma fonte de arrecadação do governo federal, a parcela destinada às emendas acaba retornando ao padrão de alocação orçamentário previsto pelo governo federal, sendo apenas rotulado com outra fonte: o próprio parlamentar.

Entretanto, o alinhamento das transferências aos padrões da organização orçamentária, não são suficientes para elevar o grau de reconhecimento das emendas como transferências efetivas de políticas públicas. Como observado na estratificação das ações orçamentárias da área de Educação mais representativas em termos de volumes financeiros recebidos, obras e as ações de custeio são as mais privilegiadas pelas emendas dos parlamentares, em detrimento de outras ações estratégicas estabelecidas no PAR, por exemplo. Ademais, as transferências não têm a garantia de serem estabelecidas previamente a partir de um referencial minimamente técnico, privilegiando-se, por sua vez, as escolhas das ações a partir das relações e interesses políticos entre o parlamentar e os líderes políticos locais, enfraquecendo o caráter público das emendas.

Ainda que passível de certa discricionariedade para alocar os recursos, os dados apresentados no estudo demonstram que os recursos das emendas destinados à Educação, em considerados em sua totalidade, não se alinham plenamente com a necessidade de diminuição das desigualdades de ensino no país, tampouco com o cumprimento de metas contidas no instrumento mais estratégico de suporte ao desenvolvimento da educação no país: o Plano

Nacional de Educação. Diante desses contextos, mesmo considerando-se os enormes recursos disponíveis aos parlamentares, as emendas acabam não se apresentando como instrumentos de políticas públicas efetivos.

A exploração dos dados obtidos também permitiu identificar que o volume de recursos alocados na área da educação é pouco representativo quando comparado aos recursos transferidos pelo governo federal. Nem mesmo o incremento de recursos destinado às emendas a partir de 2016 alterou este padrão. Em termos de volume financeiro alocado, as ações destinadas à educação básica e ao Ensino Superior se destacam frente àqueles destinados ao Ensino Técnico e Tecnológico.

Os recursos distribuídos para a educação básica se concentram nas ações voltadas às funções de apoio ao desenvolvimento do ensino básico, à aquisição de veículos para o transporte escolar e às adequações na infraestrutura das escolas. No ensino superior e no ensino técnico e tecnológico, as alocações se concentram nas ações voltadas às ações de reestruturação e modernização dessas instituições, viabilizando projetos específicos desenvolvidos pelas próprias instituições, bem como às ações que promovem o funcionamento das instituições visam ao funcionamento dos cursos dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

Este padrão de alocação indica o uso das emendas como recursos de custeio para as instituições de ensino, distinguindo dos recursos normais transferidos pelo governo federal, apenas pela personificação da origem dos recursos na figura do parlamentar. Não por coincidência, estes recursos são alocados em ações que permitem a vinculação de recursos que financiam serviços ou obras com a imagem do parlamentar, enquanto “apoiador” de determinada instituição ou município. Ficam em segundo plano, as alocações destinadas às ações de assistência estudantil para custear e financiar o fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil e as ações de fomento para promover programas e projetos de pesquisa aplicada e inovação.

Essa dinâmica foi identificada de maneira generalizada, onde a filiação partidária não tem correlação com o perfil de alocação. Tanto os membros dos partidos que mais destinam recursos quanto aqueles dos partidos que mesmos alocam recursos na educação priorizam o mesmo perfil de alocação, invariavelmente destinados ao custeio ou realização de obras dentro das instituições de ensino técnico e superior ou para aquisição de veículos para o transporte escolar de crianças das instituições da educação básica.

Até 2019 as emendas destinadas à Educação eram transferidas na modalidade de convênios e contratos. Desde então os recursos transferidos através deste modelo estão diminuindo em volume. A modalidade de *transferência especial* tem sido a preferida pelos parlamentares, pois permitem a destinação de recursos diretamente para a conta dos estados e municípios, sem necessidade de convênios, ou um programa de trabalho acordado com o governo federal. Por meio desta modalidade, os recursos chegam mais rapidamente aos beneficiários finais, sem ficarem submetidos aos critérios de controle de execução típicos dos convênios. A nova modalidade de transferência de recursos disponível aos parlamentares tem suscitado muita controvérsia, especialmente quanto à sistemática da transferência, que retira da União a competência de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos.

A questão das impositividade elevou o grau de execução das emendas de modo geral, sem contudo, livrar as emendas de eventuais contingenciamentos por parte do governo federal. Considerando ainda a baixa representatividade das emendas no orçamento total da Educação, bem como a congruência das alocações com as ações orçamentárias mais priorizadas pelo governo federal, o poder de influência das emendas como instrumentos relevantes de políticas públicas não se evidencia.

Os dados extraídos da pesquisa permitiram identificar o padrão das alocações, mas não permitem a verificação da execução dos recursos, uma vez que a base de dados disponível apenas identifica o parlamentar que destina os recursos e o beneficiário final, bem como os recursos pagos. Os valores de pagamento não permitem identificar como os valores foram gastos.

Considerando o referencial teórico analisado e os dados obtidos, conclui-se que o mecanismo de transferência de recursos financeiros através de emendas parlamentares orçamentárias para as políticas públicas de educação não se constitui em um instrumento capaz de minimizar os desafios impostos ao sistema de ensino do país. O caráter público das transferências é comprometido na medida em que a destinação desconsidera ações relevantes para o desenvolvimento do ensino, privilegia as ações que favorecem a exposição política do parlamentar como provedor de recursos, ao mesmo tempo em que as decisões de alocações são predominantemente estabelecidas a partir de critérios políticos e não técnicos. O aumento expressivo de recursos disponibilizado para as emendas não alterou o padrão de alocação ao longo dos anos, o que fortalece a posição do parlamentar diante de seus potenciais apoiadores políticos locais, que a cada ano conta com parcela expressiva do orçamento público para utilizar, através de instrumentos burocráticos legais, em benefício de seus interesses políticos.

Por fim, os resultados obtidos na pesquisa suscitam novas oportunidades de estudos futuros. A nova modalidade de alocação por transferência direta e as alocações através de convênios podem ser analisadas, de forma a identificar o padrão de execução. A verificação da correlação entre as alocações de emendas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos beneficiários também é uma oportunidade de conhecimento da contribuição das emendas em outras áreas do orçamento público.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carolina Ecker de. **Análise das emendas parlamentares federais destinadas à área da educação no estado do Rio Grande do Sul e sua participação no orçamento geral da união e do estado nos exercícios de 2015 a 2018**. 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197638>. Acesso em: 20 mai 2022.

ALONSO, Angela. Império da Patronagem. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 49, 1997.

AMES, B. The Deadlock of Democracy in Brazil. Ann Arbor: **University of Michigan Press**, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.23045>. Acesso em: 12 mai 2022.

AMORIM NETO, Otávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Fgv / Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARAÚJO. Luiz. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. **Revista de Financiamento da Educação**. Volume 1, nº 5, 2011.

ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ASSONI FILHO, Sergio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

AVELINO FILHO, George. "Clientelismo e Política no Brasil: Revistando Velhos Problemas". **Novos Estudos CEBRAP**, v. 38, n.1, p. 225-40, 1994.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução de Eduardo Cesar Marques. São Paulo, vol. 12, n. 35, pp. 63-74. 1997.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria et al. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. 2012, v. 28, n. 12 [Acessado 8 Setembro 2022], pp. 2267-2279. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006>. Acesso em: 12 jun 2022.

BARBOSA, Alex Gonçalves. **Análise de Cluster da Variabilidade Orçamentária na Administração Pública Federal**. 2014. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_8a7cfdd5165b94abad2dfcd4a7ec00ec. Acesso em: 14 jun 2022.

BATISTA, Josué Carvalho. **A relação entre os poderes executivo e legislativo após a implementação das emendas impositivas**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/1868>. Acesso em: 14 mai 2022.

BENETON, Marco Antonio Hatem. **O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de elos entre o direito financeiro e o direito**

administrativo. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. Orçamentos públicos e direito. São Paulo: RT, 2011. p. 601-617

BENTO, Edercio Marques. **Análise quantitativa das emendas parlamentares: estudo de caso dos beneficiários do orçamento impositivo registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SINCOV**. 2017. 47 f. Monografia (Especialização MBA em Gestão Pública) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BITTENCOURT, Anne. O financiamento da educação no Brasil e o novo Fundeb. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 7, n. 1, 2022.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle (Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242339/TD112-FernandoMoutinho.pdf>. Acesso em: 12 jun 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição**: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONETI, Lindomar. **Políticas públicas por dentro**. CLACSO, San Pablo : Mercado de Letras, 1ª ed. 2017. Disponível em:
http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf. Acesso em: 12 jul 2022.

BONFIM, Raul Wesley Leal. **Emendas individuais e conexão eleitoral no Brasil (2006-2010)**. Mestrado em Ciência Política Instituição de Ensino: Fundação Universidade Federal Do Piauí. 2017, 73 f.

BRAGA, Sérgio, NICOLÁS, Maria Alejandra, e BECHER, André Roberto. Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. **Opinião Pública** v. 19, 2013. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100008>. Acesso em:: 24 mai 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Edição extra, Brasília, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019

BRASIL. Ministério da Educação. **Cartilha Orientativa de Emendas parlamentares**. Brasília: MEC. 2023. Disponível em:
www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/emendas/cartilhas/MEC.pdf. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022**. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2001-CN**, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2006-CN**, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de Junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007. p. 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Edição extra, Brasília, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 19 mar 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Orçamentária Para 2018: parecer da Comissão de Orçamento. Vol. 1, Brasília, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Orçamentária Para 2019: parecer da Comissão de Orçamento. Vol. 1, Brasília, 2018

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Orçamentária Para 2020: parecer da Comissão de Orçamento. Vol. 1, Brasília, 2019

BRASIL. LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jul. 2012. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 19 mar 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientação para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento de 2019**. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/M anual_Emendas2019.pdf. Acesso em: 12 mai 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020**. TC 014.922/2021-5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BUSTIKOVA, LENKA, CRISTINA CORDUNEANU-HUCI. “PATRONAGE, TRUST, AND STATE CAPACITY: The Historical Trajectories of Clientelism.” **World Politics**, vol. 69, no. 2, 2017, pp. 277–326. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/26347375>

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Mista de Orçamento - Emendas do relator-geral no Orçamento da União**. Youtube, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=y46f-cUdP6E>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CAMARA FEDERAL. **Comissão de constituição e justiça e de cidadania (CCJC)**, Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC. 15/04/2019

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: uma discussão conceitual. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, p. 241 1997;

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica qualidade e coordenação federativa**. 336 f. Tese (Doutorado)-- Belo Horizonte, 2016.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Configurações da Política de Assistência da União para a Oferta da Educação Básica Pós-Golpe de 2016. **Revista de Financiamento da Educação**, nº 9, 2019.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo**. Brasília: Nucleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho de 2020 (Texto para Discussão nº280). Disponível em: senado.leg.br/estudos. Acesso em: 04 abr. 2023.

CHEIBUB, José Antonio, et al. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, vol. 34, no. 4, 2004, pp. 565–87. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/4092290>. Acesso 22 mai. 2022.

CONTI, José Maurício. **Planejamento e responsabilidade fiscal**. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais. São Paulo: Conceito, 2010. p. 41.

CUNHA, Alexandre Mendes Patronagem. Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. *História*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.

DA SILVA, Cristian Jesus, AVELINO, Erlene Maria Coelho e RODRIGUES, Júlia Marinho . Capítulo do Livro: Governança Orçamentária no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39206%3A2022-05-03-18-24-54&catid=468%3A2022&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 23 jul 2022.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 96, v. 27, p. 753-774, out. 2006.

DE ALMEIDA, Eduardo Simões. O “Minha Casa Minha Vida” Dá Voto? *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*. nº1, v. 15, 2021. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/download/690/340>. Acesso em: 23 jun. 2022. edu.br/handle/11224/1868. Acesso em: 14 mar 2023.

ESTEVES, L. C. G. O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 212-231, mai/ago 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a03v1235.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3.a edição, revista, 2001.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, 2013.

_____, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal: 1987-1996. 2001. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. **XI Prêmio SOF de monografias**. Tema 02 - Inovação e Orçamento Público. Brasília-DF. Enap, 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**. 45(2), 2002, pp. 303-344.

FUNDO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Página inicial**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 05 de jun. de 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa. *Cadernos Aslegis*, n. 50, pp. 37-71, 2014.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares. estudo técnico n.º 10/2013. Câmara dos Deputados, 2013.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**, n. 39, pp. 61-72, 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, ngelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em aberto**. Brasília, v.28, n.93, p. 45 – 66, jan. / jun. 2015.

GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. Orçamento impositivo: uma análise à luz da economia política. 2003. 79 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de

Brasília – UnB, 2003, f. 11/12. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/88438>. Acesso em: 22 mai 2022.

GRAHAM, Richard. *IMPÉRIO DA PATRONAGEM*. Clientelismo e política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GRUPO DE ESTUDOS DE PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO (GEPPE/UFMA). Perfil das emendas parlamentares orçamentárias destinadas à educação básica no Brasil no período de 1998 a 2021. Relatório de Pesquisa. São Luís: UFMA, 2022.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three new institutionalism. *MPIFG Discussion Paper* 96/6 p. 1-32. 1996.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HICKEN, Allen. How do rules and institutions encourage vote buying?. *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*, v. 33, p. 60, 2007.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *As raízes do Brasil*. 26ª Ed. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

HOPKIN, Jonathan. Clientelism and party politics. *Handbook of party politics*, p. 406-412, 2006. https://www.researchgate.net/profile/Jonathan-Hopkin/publication/30528209_Clientelism_and_party_politics/links/56b35a9308ae156bc5fb1e57/Clientelism-and-party-politics.pdf

IBIAPINA, Silvia Vaz. Aplicação das emendas parlamentares individuais no financiamento da saúde e os princípios do SUS. 2020. 68 f., il. **Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas)**—Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

JESUS, André Luís de Execução das emendas orçamentárias individuais [manuscrito] : segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) e primeiro mandato do Governo Lula (2003 a 2006). 2007. 99 f.

KETTERING, Sharon. “The Historical Development of Political Clientelism.” *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 3, 1988, pp. 419–47. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/203895>.

KOPECKÝ, P., Sahling, J. M., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., Spirova, M. (2016). Party Patronage In Contemporary Democracies: Results From An Expert Survey In 22 Countries From Five Regions. *European Journal of Political Research*, 2(55), 416-431. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>

KOPECKÝ, Petr & Scherlis, Gerardo & Spirova, Maria. (2008). Conceptualizing and Measuring Party Patronage. https://www.researchgate.net/publication/237816915_Conceptualizing_and_Measuring_Party_Patronage

LANCASTER, Thomas D. “Electoral Structures and Pork Barrel Politics.” *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, vol. 7, no. 1, 1986, pp. 67–81. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/1600916>. Acesso em:: 12 mai. 2022.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4a edição. São Paulo : Companhia das Letras, 2012.

LENARDÃO, Elsio. **O clientelismo político no Brasil contemporâneo: algumas razões de sua sobrevivência.** 2006. 181 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106281>. Acesso em: 24 mai 2022.

LENARDÃO, Elsion. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. **Lutas Sociais** n° 11/12, 2004.

LESSA, Renato. A gramática política do Brasil, ou uma biografia do Brasil republicano. Prefácio à 3ª edição. In: NUNES. E. Oliveira. A gramática política do Brasil. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Brasília, DF. Enap, 2003.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Execução do orçamento público:** flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

LOPES, Roberto Paulo Machado e SOUTO, Lucas Gonçalves. Retorno eleitoral do Programa Bolsa Família na eleição presidencial de 2018: Uma Análise Para Diferentes Grupos De Municípios. Revista Binacional Brasil-Argentina: Diálogo entre as ciências. n° 1, v.11, 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/rbba/article/download/10687/6838>. Acesso em: 25 de jun 2022.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. Revista Lua Nova, n. 67, pp. 105-138, 2006.

MEDEIROS, Marcos Gabriel Moura de. "O impacto das emendas parlamentares nas universidades federais brasileiras como mecanismo de melhoria dos indicadores de desempenho." 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/6355>. Acesso em: 20 mai 2022.

MENDES, Alessandra Dias. A Política Da Política De Esporte: Uma Análise Da Frente Parlamentar Do Esporte E Da Comissão Do Esporte Da Câmara Dos Deputados Na 54ª Legislatura. 2017. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPR_1ad715b5f8f75fcea798e68e0adf3b42. Acesso em: 14 jun 2022.

MENDES, Marcela Thaís de Souza. Análise dos gastos de emendas parlamentares vis-à-vis a execução financeira do orçamento fiscal elaborado pelo poder executivo de Minas Gerais no período de 2015 a 2018: divergências e convergências. 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12707>. Acesso em: 24 jun 2022.

MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. Planejamento e Políticas Públicas, n. 24, 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/69/79>.

MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium papers.8ª edição. Abr. 2022.

MESQUITA, Lara, SILOTTO, Grazielle, LUZ, Joyce. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Revista de Ciencia Política*. Nº23. v. 2, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sp7nMmjTBMcN4yV8qKLZ3kL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun 2022.

MESSENBERG, Débora, et al. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 16, no. 30, 2008, p. 17-28. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782008000100003>

MIRANDA, E. S. F. e AMARAL, C. A. Orçamento público e comportamento legislativo: Análise da destinação das emendas parlamentares no Estado de Goiás. EnANPAD, 2017. Disponível em: http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=89&cod_edicao_subeicao=1453&cod_edicao_trabalho=23069. Acesso em: 22 mai 2022.

MOISÉS, J. A. Os brasileiros e a democracia. São Paulo : Ática. 1995.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. 3ª. ed. Rio de Janeiro. Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Alice Giovani de, 1994- O impacto das emendas parlamentares individuais sobre a eficiência dos gastos públicos em saúde e educação nos municípios mineiros : uma análise para a legislatura de 2011-2014. Dissertação de Mestrado, Viçosa, MG, 2020. 97 f.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. In: _____ (Coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 299-347.

_____. Curso de direito financeiro. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PASE, Hemerson Luiz; MÜLLER, Matheus, e DE MORAIS, Jennifer Azambuja. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. *Pensamento plural*, nº 10, 2014: 181-199. disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf>. Acesso em: 23 jun 2022.

PASSEROTTI, Denis Camargo O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico / Denis Camargo Passerotti. -- São Paulo : Blucher, 2017.

PASSEROTTI, Denis Camargo O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico / Denis Camargo Passerotti. -- São Paulo : Blucher, 2017.

PEDERIVA, João Henrique. PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Execução de Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento: Mudanças em 2014. In: **I Encontro de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 2015. Brasília. [Trabalhos Apresentados]. Brasília: 2015.

PEREIRA, Carlos, RENNÓ, Lúcio. "Local and National Political Dynamics in the Brazilian Congress Elections." **Seminário de Estudos Políticos**, 29 de maio de 2000. Rio de Janeiro, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*. 45(2), 2002, pp. 265-301.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 265- 301, 2002.

PIOLA, Sérgio F., VIEIRA, Fabiola Sulpino. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no sistema único de saúde**. Texto para Discussão No. 2497. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/211448>. Acesso em: 12 jun 2022.

PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Brasiliense.1966

RIBEIRO, Pedro Floriano; LEVEGUEN, B. D. **Elites partidárias no Brasil: dados preliminares**. UFPR, Curitiba, Seminário "Elites em diferentes escalas: teoria e metodologia no estudo de grupos dirigentes, 2013.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Emendas Orçamentárias Individuais e Conexão Partidária: um estudo de caso do Ministério das Cidades. Brasília-DF: **Cadernos ASLEGIS**, nº 58 Semestre 2020.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. Emendas parlamentares individuais: a relação entre poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Parlamento e Direito, Brasília: 2018.

RONIGER, Luis. Political clientelism, democracy, and market economy. 2004. disponível em <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Comparative%20Politics.pdf>

ROSSI, Pedro, Ana Luíza Matos de Oliveira, Flávio Arantes, and Esther Dweck. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, nº 40, 2019.

SALES, Carla Vanessa. **Entre instituições e racionalidade: o federalismo na ciência política contemporânea no Brasil**. Dissertação de mestrado. UFPE. Recife, 172f. 2006.

SALLABERRY, Jonatas Dutra, Edicreia Andrade dos Santos, Pedro Henrique da Silva Melo Pereira, and Débora Larissa Brum. "Determinantes do gasto público em Educação nos

municípios do estado do Mato Grosso do Sul." Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (2022).

SANTOS, Carolina Cassia Batista; ABRANTES, Patricia Paulino Muniz de; ZONTA, Rafael. Limitações orçamentárias: desafios à assistência estudantil da UnB em tempos de pandemia. *Cadernos Cajuína*, v. 6, n. 3, 2021. Disponível em: <https://cadernoscajuina.pro.br/revistas/index.php/cadcajuina/article/view/503>. Acesso em: 12 mai. 2023.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003

SCHERLIS, G. (2013). The Contours of Party Patronage in Argentina. *Latin American Research Review* 48(3), 63-84. doi:10.1353/lar.2013.0037.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SENADO FEDERAL. Emendas ao orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 13 jun 2022.

SENADO FEDERAL. Emendas ao orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SILVA, Eduardo Moreira. *Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais: tópicos do caso brasileiro após a redemocratização*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SILVA, Enzo Souto, José Ricardo Palmeira Silva, Fernando Jose Vieira Torres, and Jean dos Santos Nascimento. "Um Raio X das Emendas Parlamentares dos Deputados Federais e Senadores da Paraíba no Ano de 2019." In 6º Congresso UnB de Contabilidade e Governança & 3º Congresso UnB de Iniciação Científica-CCGUnB. 2021.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *BPSR*, v.8, n.3, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SOARES, Márcia M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. *ENCONTRO DA ABCP*, 18, 2012, Gramado. Anais do 18º encontro da ABCP. Gramado: ABCP, 2012.

SODRÉ, A. C. DE A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 11.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24,p. 105-121, jun. 2005

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **Revista de Financiamento da Educação**. Volume 5, nº 6, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TURINO, Fabiana, e SODRÉ, Francis. Organizações sociais de saúde financiadas por emendas parlamentares. **Trabalho, Educação e Saúde**, nº 16, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA. Departamento de Educação II. Perfil das Emendas Parlamentares Orçamentárias destinadas à Educação Básica no Brasil no Período de 1998 a 2021. São Luís, 2022.

VAN BIEZEN, Ingrid; KOPECKÝ, Petr. The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. **Party politics**, v. 13, n. 2, p. 235-254, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ingrid-Biezen/publication/249731387_The_State_and_the_Parties/links/54ae51870cf24aca1c6f9434/The-State-and-the-Parties.pdf

VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, G. et al. Educação e transição democrática. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

VELOSO, G. R. Clientelismo: uma instituição brasileira. Brasília. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Instituto de Ciência Política, UnB/Universidade de Brasília, 2006

VIANNA, Luiz Weneck. Weber e interpretação do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 53, 1999.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

ZAREMBA, Aurimas. Conceptualization of Party Patronage. **Public Policy And Administration**. 2016.

15.10.5755/j01.ppaa.15.3.16617.(https://www.researchgate.net/publication/309687649_Conceptualization_of_Party_Patronage)