



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DEMÉTHRIUS PEREIRA LUCENA DE OLIVEIRA

EMENDAS PARLAMENTARES E EDUCAÇÃO NO BRASIL (2011-2014)

BELÉM – PARÁ

2017

DEMÉTHRIUS PEREIRA LUCENA DE OLIVEIRA

EMENDAS PARLAMENTARES E EDUCAÇÃO NO BRASIL (2011-2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará – PPGCP/UFPA, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Augusto Souza.

BELÉM – PARÁ

2017

EMENDAS PARLAMENTARES E EDUCAÇÃO NO BRASIL
DEMÉTHRIUS PEREIRA LUCENA DE OLIVEIRA

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Oliveira, Demétrius Pereira Lucena de.

Emendas parlamentares e educação no Brasil 2011-2014.-
Demétrius Pereira Lucena de Oliveira. Belém: O autor, 2017.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto Souza.

112 Fol.

Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade
Federal do Pará – PPGCP/UFPA, 2017.

320

CDD: 20. Ed.:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza (orientador - IFCH/PPGCP/UFPA)

Professor Dr.

(IFCH/PPGCP/UFPA)

Examinador

Prof. Dr.

Examinador Externo

Aprovada em ____/____/2017.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo agradeço a Deus!

Ao meu orientador e professor Dr. Carlos Augusto Souza. Aos Doutores Roberto Ribeiro Correa, Marise Morbach, Maria Dolores e Edir Veiga em especial por um dia ter me estimulado a buscar o Mestrado em Ciência Política. Professores inesquecíveis, pessoas que eu admirava à distância e pude ter a honra de conviver e aprender. Todavia, não poderia deixar de homenagear a Profa. Doutora Maria Luzia de Miranda Alvarez, pela iniciativa corajosa de fundar o curso de mestrado em Ciência Política, o PPGCP / UFPA, num momento em que essa disciplina ainda não havia conquistado o interesse dos que, da sua geração, lutaram em favor do retorno ao Estado Democrático de Direito.

Aos servidores da Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA, Ana Lúcia, Delice, Francisco Corrêa e Arthur, pelo profissionalismo, pela simpatia e carinho com que sempre tratam os alunos. Aos Meus Colegas de Curso.

Agradeço ao Mag. Reitor Dr. Élio Cordeiro (Instituto Federal Pará-Paraná-E.Santo). Um amigo fraterno.

Agradeço ao meu Presidente da ABCOP Carlos Manhanelli e Diretores da Associação Brasileira de Consultores Políticos. Ao Dr. Paccelli (CGU), Dr. Nelson Medrado (pelo exemplo no combate a Corrupção). Ao grande amigo e Ex-Vice Governador do Estado do Pará- Odair Corrêa, por provar que é possível haver humildade e honestidade na Política.

Aos meus grandes amigos: Professor Msc. João Tupinambá Arroyo, Dr. Archimedes Detoni, Dr. Paulo Henrique (IFPA), João Augusto Texeira (IFPA), Pastor e Msc. Ary Gouveia, Pastor Alan Silva (IEQ), Vereador Joaquim Campos (por acreditar que eu seria útil na Política), ao amigo irmão Sergio Gaia, ao amigo Dr. David Monteiro, futuro Advogado Brilhante, Msc. Olavo Caiuby, aos colegas do Direito e todos que de alguma forma motivaram a chegada deste momento de início à pesquisa Científica. Em especial aos amigos e professores Mestres Siqueira, Msc. Hanneman. Dr. Carlos Guedes de Guedes, Charles Alcantara, Aos amigos Junior Dantas, João Corrêa, Josivaldo, Marcio Freire. Em especial agradeço ao Professor Msc. Jean Bittencourt pelas colaborações intelectuais. Ao Professor Lauro Gomes Pessoa, um exemplo de vida pública e política. Ao Prof. Msc. Wando Miranda, pela confiança. Ao Professor Wolmer, por acreditar que posso ser útil aos acadêmicos. Lena Vânia, por sempre acreditar.

Ao meu primo, ex Deputado Federal Charles Lucena, que contribuiu, em muito, com detalhes importantes para este trabalho, tornando-o ainda mais próximo da realidade. Agradeço ao Diplomata, ex Ministro e ex Assessor do Presidente Castelo Branco Dr. Jeronimo Moscardo pelo respeito e amizade a nós, representantes do Pará nos eventos do Itamaraty.

Aos Prefeitos, Vereadores e Deputados com quem já tive a honra de trabalhar, que confiaram em minha assessoria em campanhas eleitorais e políticas, em especial; Dep. Federal Dalva Figueiredo (AP), Ademir Figueiredo (Terra Santa-PA), minha amiga do coração Profa. Nilse Pinheiro (Ananindeua-PA), São Miguel do Guamá, Bragança, Santa Maria (PA).

Ao meu Pai, por me ensinar a buscar sempre fazer o melhor e resolver problemas. A minha mãe, por estar sempre à disposição e exemplo de luta. Aos meus filhos; Demethrius Pessoa Lucena de Oliveira, Marcellus Pessoa Lucena de Oliveira, Samuel Pessoa Lucena de Oliveira. Toda a boa conquista em minha vida é por, e para, vocês. A minha esposa Weiller Pessoa Lucena, pelo apoio e por suportar a distância necessária para que este trabalho fosse desenvolvido.

A todos aqueles que me ensinaram que os que lutam pelo mal, já perderam e àqueles que esperam um Pará Livre da Corrupção, do patrimonialismo e de todos aqueles que se servem do povo.

“Onde há uma vontade forte, não pode haver grandes dificuldades.”

Nicolau Maquiavel

RESUMO

Este trabalho tem como principal objeto de investigação o estudo das emendas parlamentares individuais apresentadas pelos deputados federais para a área da Educação durante a legislatura 2011 a 2014. No estudo procurou-se avaliar se a área educacional apresenta-se como um setor importante para os objetivos de reeleição dos deputados. Para melhor interpretar o objeto desta pesquisa, foi analisada em que medida os Deputados Federais consideraram a Educação uma área importante na proposição de suas emendas individuais para fins de benefícios. Mais do que isso, pretende encontradas evidências de que estes parlamentares tenham se empenhado em suas emendas à educação considerando alguns critérios como as condições socioeconômicas das regiões, o volume de recursos apresentados nas emendas e complementarmente, verificou-se como a intenção dos Deputados Federais no direcionamento das emendas apresentadas se harmoniza com o tamanho da estrutura física educacional e o número de alunos matriculados em escolas públicas. Além disso, a investigação busca revelar o comportamento dos partidos, analisados por ideologia, com a finalidade de constatar como se deu a apresentação de emendas individuais para a educação por partidos de espectro ideológico de Esquerda. As emendas comumente são associadas a uma relação de troca de benefícios políticos. Esta pesquisa se esforçou, inclusive, em verificar de que maneira o executivo mantinha o monitoramento do comportamento parlamentar para fins de influência sobre as arenas decisórias das duas casas congressuais.

Palavras-chave: Educação, Emendas orçamentárias, Orçamento Federal, Ideologia partidária.

ABSTRACT

The main objective of this research is the study of the individual parliamentary issues presented by federal deputies to an area of Education during a legislature from 2011 to 2014. The study sought to evaluate an educational area presented as an important sector for the objectives of re-election of The Member States. To better interpret the object of the research, it was analyzed to what extent the Federal Deputies considered an Education an important area in the proposal of their individual amendments for benefits purposes. More than that, what is found evidence that these parliamentarians have a commitment in their education amendments and some aspects such as the socio-economic conditions of the regions, the volume of resources for amendments and additionally as an intention to harmonize with the size of the Educational structure and the number of students enrolled in public schools. In addition, a survey to reveal the behavior of parties, analyzed by ideology, with a purpose to verify how one gave a presentation of individual amendments to party education ideological spectrum of Left. How common amendments are associated with a relationship of exchange of political benefits. This research even struggled to see how the executive maintained or monitored parliamentary behavior for push pins on how the decision-making arenas of the two congressional houses.

Keywords: Education, Budgetary Amendments, Federal Budget, Party Ideology.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Redução na apresentação das Emendas Ind. Educação. Brasil.2011-2014	51
Tabela 2 – Quantidade de emendas entre áreas por Estado. Brasil. 2011-2014.....	53
Tabela 3 - Média de emendas apresentadas p/ região Educação, Saúde e Segurança. Brasil 2011-2014	54
Tabela 4 – Emendas apresentadas para as áreas de Educação, proporcional ao número de Deputados para as áreas de Segurança e Saúde. Brasil: 2011-2014.....	56
Tabela 5- Emendas Individuais por tipo de sistema de Ensino. Brasil. 2011-2014.....	59
Tabela 6- Taxa de emendas por Estado com respectivos IDHM. Brasil: 2011-2014.....	64
Tabela 8- IDH e Volume de recursos por Região. Brasil 2011-2014.	67
Tabela 9 Quantidade e valores de Emendas e Deputados - por região. Brasil 2011-2014.....	70
Tabela 10- Quantidade de Escolas Públicas no Brasil por região. Brasil - 2013	73
Tabela 11- Quantidade de Alunos Matriculados em Escolas Públicas por Região. Brasil 2013.....	74
Tabela 12- Agrupamento das Emendas por setor. Brasil. 2011-2014	78
Tabela 13 - Apresentação de emendas em Educação. Brasil. 2011-2014	81
Tabela 14- Partidos e taxa de emendas por Deputado. Brasil. 2011-2014.....	83
Tabela 15- Deputados e proposição de emendas individuais para a educação por ideologia partidária. Brasil 2011-14.....	84
Tabela 16 – Ranking dos Partidos e percentual, comparado, de comprometimento do valor de emendas por Deputado. Brasil 2011-2014.	88
Tabela 17 – Comparação de emendas apresentadas Educação x Saúde. Brasil. 2011-2014	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Emendas por região sobre Educação, Saúde e Segurança –Brasil- 2011-2014.....	55
Gráfico 2- Percentual sobre a Quantidade de Emendas Individuais para Educação em relação às emendas totais apresentadas. Brasil 2011-2014.	61
Gráfico 3 Destino dos Valores das Emendas Individuais. Brasil 2011-2014	62
Gráfico 16 Proporção de emendas para Educação em relação ao limite máximo possível. Brasil 2011-14.....	63
Gráfico 4 Condição Social por Região-IDH- Brasil: 2011-2014.	66
Gráfico 5-Proporção, em Valores, de emendas individuais apresentadas por região. Brasil 2011-2014	67
Gráfico 6- Percentual de Partidos dos Governadores Eleitos em 2010 - Mandato 2011-2014. Brasil 2010.....	69
Gráfico 7 Visualização do Volume de Recursos em emendas individuais por região. Brasil 2011-2014.	71
Gráfico 8- Percentual de Deputados Federais por Região. Brasil: 2011-2014.	72
Gráfico 9- Percentual dos Valores apresentados em Emendas à Educação-Regiões Brasil: 2011-14.....	72
Gráfico 10- Proporção Escolas Públicas por Região. Brasil: 2011-2014.	73
Gráfico 11 - Percentual de Valores apresentados em emendas individuais por região. Brasil. 2011-14.	75
Gráfico 12- Proporção de Alunos Matriculados por Região. Brasil. 2011-14.....	75
Gráfico 13-Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Brasil até 1909-2016.	77
Gráfico 15- Proporção de Emendas apresentadas à Educação por espectro ideológico. – Brasil. 2011-2014.....	82
Gráfico 17- Proporção Quantidade de Emendas. Brasil.2011-14. Gráfico 18 - Proporção Valores de Emendas. Brasil.2011-14.....	85
Gráfico 19- Espectro Ideológico na Câmara Federal e Valores das emendas. Brasil, 2011-2014.....	87
Gráfico 20- Quantidade de Emendas para Educação por partido c/ representação. Brasil 2011-14.....	90
Gráfico 21 Percentual de Emendas Apresentadas à Educação, pelas Coligações das Eleições 2010 . Brasil 2011-2014.....	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 2- Média de Emendas para a Educação por deputado.....56

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Volume de Recursos apresentados por emendas individuais por região63

LISTA DE ABREVIATURAS

CB	Constituição do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
CMO	Comissão Mista de Planos Orçamentários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
PA	Estado do Pará
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Brasileiro
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPGCP	Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
SIAL –	Sistema de Acompanhamento Legislativo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1.2 HIPÓTESES	15
1.3 OBJETIVOS.....	15
1.3.1 Geral.....	15
1.3.2 Específicos	15
1.4 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	15
1.5 RECORTE TEMPORAL.....	16
<i>Capítulo 1</i>	18
AS PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES	18
1.1. O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e as Emendas Parlamentares	20
1.2. A Discussão Sobre Emendas Orçamentárias no Brasil.....	25
1.3 As emendas como moeda de troca na relação do executivo com o legislativo	28
1.4. As emendas como moeda de troca na relação do Parlamentar com lideranças políticas locais e eleitores. .	33
1.5. As Emendas Parlamentares na Legislação Brasileira	37
1.6. O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	42
<i>Capítulo 2</i>	47
AS EMENDAS NO SETOR EDUCACIONAL NO BRASIL.....	47
2.1. METODOLOGIA E DADOS	48
2.1.1 Os dados	48
2.1.2 As variáveis.....	49
2.1.3 As variáveis independentes utilizadas	49
2.1.4. Modelo Estatístico.....	50
2.1.5. Tecnologia Utilizada.....	50
2.2. A RELEVÂNCIA DO SETOR EDUCACIONAL NA PROPOSIÇÃO DE EMENDAS.....	51
2.3. A RELAÇÃO ENTRE A PROPOSIÇÃO DE EMENDAS E OS ESTADOS MAIS DESENVOLVIDOS	63
2.4 AS EMENDAS PARA O SETOR EDUCACIONAL SEGUNDO O VOLUME DE RECURSOS	69
2.5 A PROPOSIÇÃO DE EMENDAS PARA O SETOR EDUCACIONAL SEGUNDO A ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA	80
2.6 Análises Complementares	90
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	107
ANEXO	111

INTRODUÇÃO

Os parlamentares dispõem das emendas individuais como instrumento de elaboração do orçamento anual e aplicação de políticas de governo direcionadas para os municípios constitutivos de suas bases eleitorais. Este instrumento está inserido tanto na Constituição quanto no Regimento Interno do Congresso Nacional. Além das emendas individuais existem as consideradas coletivas, as de bancada, que são produzidas pelo conjunto dos parlamentares dos estados ou regiões em comum, que não serão objeto de investigação para efeito deste estudo.

Através das emendas, os parlamentares podem interferir na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo Federal, incluindo na pauta deste Poder a aplicação de políticas específicas direcionadas para os estados onde os parlamentares atuam politicamente.

Para Anastasia e Inácio (2010) as emendas individuais se apresentam como oportunidade de barganha para os prefeitos e as lideranças locais negociarem com os deputados o apoio para execução de projetos de interesse das comunidades criando uma conexão direta entre o patrono da emenda e retorno em voto.

Os deputados, na apresentação de emendas ao orçamento, geralmente priorizam políticas que estejam em sintonia com as necessidades e demandas dos eleitores de forma a maximizar resultados eleitorais na forma de votos. Por outro lado, na produção orçamentária as emendas acabam apresentando-se como uma oportunidade para que os prefeitos e lideranças locais possam negociar com os parlamentares o apoio para execução de projetos de interesse das comunidades.

Para efeito deste estudo, pretende-se investigar se o setor educacional se apresenta como área de interesse dos parlamentares na proposição de emendas ao orçamento. Neste sentido, pretende-se verificar se na apresentação de emendas os deputados priorizam ações voltadas para a área educacional ou se esta área apresenta baixa relevância em relação às outras áreas de interesse local.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O Problema de Pesquisa que norteou este trabalho se estabeleceu a partir do seguinte questionamento: qual a relevância do setor educacional na proposição das emendas parlamentares no período de 2011 a 2014?

1.2 HIPÓTESES

Para responder ao problema proposto levantamos as seguintes hipóteses:

- a) O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição.
- b) Os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação.
- c) Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Estudar a relação entre o setor educacional e a apresentação de emendas pelos deputados brasileiros.

1.3.2 Específicos

- a) Avaliar a relevância da área educacional na apresentação de emendas individuais pelos parlamentares;
- b) Estabelecer possíveis conexões entre a apresentação de emendas para a educação e o grau de desenvolvimento dos Estados.
- c) Identificar conexões entre emendas para a educação e a orientação ideológica partidária dos Deputados.

1.4 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Para efeito de construção de evidências utilizamos os dados coletados através dos Sistemas de Execução Orçamentária dos anos 2011 a 2014 fornecido pela Câmara dos Deputados. Os dados brutos contêm informações diversas, como; nome dos parlamentares, partido, valor das emendas apresentadas, tipo de política proposta na emenda, valor aplicado, valor autorizado liberado. O conjunto dos dados

está separado por ano, o que dificulta a geração dos relatórios para cruzamentos posteriores.

Os dados, informações e orientações foram obtidos no site do site do Congresso Nacional, em manuais e matérias colhidas no site do INEP e no IBGE. Na organização, os dados foram agregados inicialmente por estados, em seguida por partidos políticos dos parlamentares, o que possibilitou verificar a relevância das emendas apresentadas a depender da ideologia partidária do parlamentar. Por fim foram analisados os volumes e valores das emendas assim como o tipo de política contemplada nas propostas apresentadas via emendas para a Educação, com emissão de relatórios específicos para atender as demandas desta pesquisa. As informações sobre desenvolvimento social e econômico (IDHM) foram extraídas do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.5 RECORTE TEMPORAL

A seleção deste intervalo temporal (2011-2014) equivale ao início e fim de uma legislatura completa (54^a Legislatura) e compreende o período de transição entre emendas parlamentares autorizativas para uma legislação que obriga a execução de parte das emendas. Emendas Impositivas (que será discutido à frente) o que mudará as regras para apresentação e execução das emendas individuais.

1.6 ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A pesquisa está dividida em três capítulos, além da introdução. O primeiro traz uma discussão sobre as correntes teóricas que permitem a compreensão de como o assunto das emendas parlamentares foi tratado por autores que desenvolveram conhecimento sobre este tema. Apresentou-se a legislação que institucionaliza as emendas parlamentares, que vigorava durante o período analisado (2011-2014), incluindo as recentes modificações que instituíram o orçamento impositivo.

Analisou-se a utilização das emendas como moeda de troca na relação com o executivo e dos parlamentares com as principais lideranças políticas locais para fins eleitorais, motivados por ações previstas na teoria da escolha racional.

O segundo capítulo pretende elucidar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares ao orçamento e o setor educacional no Brasil.

Espera-se que o leitor compreenda em que medida e de que maneira os Deputados Federais se empenham na apresentação de emendas parlamentares para a área da Educação e os seus motivadores racionais e ideológicos.

Esta discussão nos permite compreender sob que aspectos teóricos e institucionais as emendas parlamentares para a educação foram utilizadas.

Foi elaborada a descrição da metodologia de investigação com detalhes sobre as variáveis para permitir ao leitor a compreensão dos caminhos trilhados durante a pesquisa.

Houve o desenvolvimento da discussão sobre o comportamento dos partidos em relação à quantidade e valor das emendas individuais apresentadas para a Educação. Verificou-se a ideologia partidária dos parlamentares que para analisar se há relação entre ideologia partidária e distribuição de emendas para a área da educação. Analisou-se ainda a proposição das emendas em relação à condição sócio econômica dos estados e regiões.

No terceiro capítulo reunimos as principais conclusões deste trabalho.

Capítulo 1

AS PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES

Nesta seção discutiremos alguns conceitos e teorias que desenvolveram formas de interpretação acerca das emendas parlamentares e seu papel na política brasileira, destacando e comparando as principais análises e conclusões de autores sobre o tema. Além disto, pretende-se avaliar a legislação brasileira que regulamenta a apresentação das emendas através da observação do regimento interno da Câmara dos Deputados e da lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor no período de levantamento dos dados.

Com esta discussão pretendemos promover o melhor entendimento ao leitor, sobre as emendas parlamentares, sua institucionalização e principais correntes de análise para, em capítulo posterior, identificar como os parlamentares têm considerado a área da educação no processo parlamentar de apresentação das emendas.

Também identificamos aqui correntes teóricas que dialogam sobre a ação racional na utilização das emendas parlamentares como moeda de troca, discussão que perpassa sobre a utilização das emendas parlamentares na relação do deputado com suas bases e com o executivo federal.

Nosso trabalho também pretende conduzir o leitor ao histórico legal de institucionalização das emendas parlamentares até a atual aprovação do orçamento impositivo, que interage com as teorias estudadas na medida em que provocam redução do poder de influência do executivo federal sobre o parlamento.

Em geral, as emendas parlamentares, de acordo com a literatura, são utilizadas como; instrumento para livre alocação do orçamento público, instrumentos de pressão do executivo, instrumentos de interação entre gestores locais (prefeitos) e parlamentares.

As emendas quando utilizadas como instrumentos para a livre alocação do orçamento estariam em sua esperada finalidade, ou seja, as emendas individuais são instrumentos orçamentários, utilizado pelos parlamentares, para distribuir orçamento para áreas não contempladas pelas principais políticas públicas, desta forma, vindo a complementar a LDO, o que será mais bem explicado no Capítulo 1, subcapítulo 1.5 deste estudo, denominado “As emendas Parlamentares na Legislação Brasileira”. Uma vez que as emendas apresentadas dependem da aprovação do executivo para serem pagas, as mesmas são utilizadas como instrumento de barganha do executivo sobre o parlamento. Durante nosso trabalho, demonstra-se que o executivo condiciona a autorização (liberação do recurso financeiro) das emendas considerando alguns critérios; há preferência no atendimento das demandas de partidos da coalizão presidencial; o parlamentar solicitante, componente da base aliada, teria preferência; parlamentares com afinidade programática com o executivo e outros parlamentares a depender do comportamento e fidelidade dos parlamentares ao votarem projetos do interesse do executivo. Na literatura (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, 2008; AMORIN NETO; SANTOS, 2001; SANTOS, 2002; AMES, 2003; COSTA, 2006), observam que a utilização das emendas parlamentares é preferencialmente utilizada como instrumento de interação clientelista entre parlamentares e gestores locais com finalidade de conexão eleitoral e outras vantagens, combinado com o interesse dos gestores locais em ampliar suas ações no município.

Reforçando a importância do estudo envolvendo a proposição de emendas parlamentares, evidencia-se que o ato da apresentação de emendas parlamentares, por si, já contribui com o fortalecimento do parlamentar junto ao gestor local. Entretanto, antes da aprovação pelo Congresso do orçamento impositivo¹, a execução das emendas dependeria da vontade unilateral do executivo, pois o presidente não era obrigado a autorizar as emendas apresentadas pelos deputados.

A execução das emendas geralmente era facilitada pelas negociações entre o poder executivo e o legislativo durante a votação dos projetos de interesse do governo. O Executivo utilizava as emendas como moeda de troca para conseguir o

¹ O orçamento impositivo obriga o executivo a aprovar emendas apresentadas em 1,2% do orçamento da receita líquida do ano que antecede 50% devem ser aplicados em Saúde.

apoio dos parlamentares para a aprovação de suas demandas junto à Câmara. Portanto, nem todas as emendas apresentadas pelos deputados eram efetivamente executadas, uma vez que dependeriam das negociações posteriores entre o presidente e os parlamentares num sistema de troca mútuo que alguns autores, LIMONGI & FIGUEIREDO (2001), chamam de fisiologismo².

1.1. O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional e as Emendas Parlamentares

Segundo os pressupostos analíticos presentes na Teoria da Escolha Racional todo indivíduo, independentemente de sua escolaridade, posição econômica ou valores morais, age de forma racional, isto é, procurando aumentar seus benefícios/ganhos pessoais e diminuindo os seus custos. Nesta interpretação, os indivíduos se comportam como atores dotados de racionalidade instrumental e agem de forma intencional procurando maximizar ganhos derivados de suas escolhas. Uma busca de otimização da relação correspondente entre fins e meios. Eis a essência da Teoria de Escolha Racional³.

As relações entre parlamentares e executivo, nas casas congressuais brasileiras, utilizando as emendas parlamentares como moeda, é inerente ao binômio da escassez de recursos financeiros e prioridade política.

Para Angelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, no livro "Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional" (2001), é o partido na figura do seu Líder quem se relaciona diretamente com o executivo e não os parlamentares individualmente. Para os autores, os Deputados votam de acordo com os interesses partidários, cujos líderes exercem controle sobre os parlamentares. Não haveria brechas institucionais que estimulassem a infidelidade do parlamentar para com o líder do seu partido devido aos regimentos internos das casas congressuais. Ainda segundo os autores, haveria baixo nível de indisciplina no legislativo, no que se refere à relação líder de partido x parlamentar, e a previsibilidade do comportamento

² O fisiologismo como forma de relação de poder político baseada em favorecimentos, benefícios e interesses individuais;

³ Em 1957, Anthony Downs nomina a "Teoria da Escolha Racional", descrevendo-a como uma "Teoria Econômica da Democracia".

do parlamentar, pelo executivo, fica em torno de 89% das votações nominais, quando se conhece o voto do líder do partido.

Os autores ainda destacam que cargos em ministérios, autarquias, fundações e empresas do governo são utilizados como moeda de troca, e não necessariamente as emendas parlamentares, uma vez que estas seriam prerrogativa individual dos deputados, não estando à disposição dos líderes partidários. Os achados de Argelina e Limongi (2001) nos demonstram que o comportamento do parlamentar sobre matérias do interesse do executivo perpassa pelo Líder partidário, ou seja, podemos inferir que as emendas parlamentares, embora de livre proposição do parlamentar, estaria a serviço dos interesses dos líderes partidários.

Figueiredo e Limongi (2002) concluíram, ainda, que “ideia segundo a qual o Executivo se vê forçado a atender demandas alheias às suas próprias prioridades não encontra apoio nos dados”, refutando o argumento sobre a utilização de emendas de forma distributivista⁴. Cria-se um entrave ao argumento do comportamento individualista do parlamentar na apresentação das emendas individuais ao orçamento da união, uma vez que dependeria do relacionamento do executivo com os líderes partidários que negociariam ministérios e outros cargos pelo apoio, não necessariamente as emendas parlamentares.

Para melhor compreensão do leitor, buscando alcançar os objetivos deste estudo⁵, sob a luz dos autores Figueiredo e Limongi (2008), conclui-se que as decisões parlamentares geralmente dependeriam dos líderes partidários, que decidem o comportamento destes parlamentares, nos permitindo conjecturar, sob esta ótica, que quando os parlamentares apresentam emendas individuais, devido à baixa taxa de execução, o fazem para conquista de apoio do gestor local, sem necessariamente garantir sua autorização para execução, ou seja, os parlamentares apresentam emendas ainda que as relações dos seus líderes com o executivo não garantam sua autorização, o fazem por ser uma prerrogativa inerente ao cargo e para obtenção de benefícios promocionais individuais junto aos gestores locais. Este comportamento, em parte, estaria explicado em Downs (2000) o indivíduo realiza um

⁴ Distributivista; Modelo de organização legislativa baseada em busca de benefícios locais para políticos ou partidos, em troca do apoio ao Executivo.

⁵ GERAL - Estudar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares ao orçamento e o setor educacional no Brasil. ESPECÍFICOS a) Avaliar a relevância da área educacional na apresentação de emendas individuais dos parlamentares; b) Avaliar motivadores à apresentação de emendas parlamentares para a educação.

cálculo onde os benefícios auferidos pela ação devem ser máximos e os custos mínimos, ou simplesmente o indivíduo não pratica a ação. A relação que motiva a ação é baseada em custo benefício.

Em sintonia com a teoria, está o comportamento do executivo perante os parlamentares, autorizando emendas apresentadas a depender dos benefícios, neste caso, da ação individual do parlamentar votando favorável à agenda presidencial. Para justificar o comportamento individual dos parlamentares, que apresentam emendas parlamentares de forma indisciplinada com as lideranças, pretende-se construir o entendimento de que um ambiente parlamentar indisciplinado, sob a luz da Teoria da Escolha Racional, motivaria o comportamento individualista do parlamentar na proposição de emendas ao orçamento para áreas que possam maximizar seus ganhos no local onde se encontram seus eleitores. Sob este aspecto, as emendas parlamentares seriam apresentadas apenas considerando os benefícios individuais e localistas, segundo Mesquita (2010) as emendas são dispersas no território brasileiro e não se pode dizer que há uma consistente linha para se estabelecer uma possível conexão eleitoral que garanta a reeleição.

O comportamento parlamentar tem sido objeto de estudos e a cada olhar possui características diversas. Figueiredo e Limongi (200) observa que é o partido, na figura do seu Líder, quem se relaciona diretamente com o executivo e não os parlamentares individualmente, para Ames (2003), o congresso brasileiro multipartidário é indisciplinado, opera políticas onde existe o direcionamento das verbas governamentais para atendimentos a demandas locais, com finalidade política (*Pork Barrel*), em prejuízos às macro políticas nacionais. Para o autor, o executivo fica refém dos parlamentares e precisaria mais do que cargos para garantir a fidelidade parlamentar e conclui que a moeda de troca seriam as emendas parlamentares, sendo sua liberação mecanismo de punição ou recompensa.

Esta indisciplinada, percebida por Ames (2003), tem sido objeto de estudos há décadas, Mayhew (1974), por exemplo, tirou conclusões que ainda são atuais, argumenta que os parlamentares, em especial aqueles que se comportam indisciplinadamente aos seus líderes, decidem alocar recursos para fins de benefícios pessoais (*credit claiming*), considera ainda que a propaganda e a promoção em torno de seu nome são importantes (*Advertising*), posicionar-se a

respeito de temas importantes seria fundamental (*position taking*). Neste aspecto, correlacionando com nosso estudo, podemos concluir-se que as emendas são utilizadas como instrumento de negociação com o executivo e com lideranças no seu reduto eleitoral para fins de ganho de visibilidade e voto. Confirmando os pensamentos de Ames (2003), Costa (2007) explica que, mesmo que o eleitor seja beneficiado com emendas parlamentares, caso ele perceba baixas chances de vitória eleitoral ele muda sua escolha eleitoral. Isto demonstra dois pontos importantes, que seja: embora os parlamentares ajam de forma racional de forma a maximizar suas chances de ganho, não haveria eficiência na utilização de emendas para fins eleitorais, uma vez que o eleitor precisa perceber condições deste parlamentar vencer as eleições, portanto, incentivando aos Deputados Federais ao “Advertising”, como visto, considera que a propaganda e a promoção em torno de seu nome são importantes. Em um ponto de convergência, para Figueiredo e Limongi (2008), o indivíduo age quando percebe que sua ação provocará resultados práticos e esperados, não agindo quando conclui o contrário.

Percebe-se que para a Teoria da Escolha Racional, as atitudes são tomadas fundamentadas em cálculos estruturados sobre a maximização dos ganhos posteriores. Estes atos são, presumidamente, os melhores para aquele momento em que foram executados, considerando desejos e preferências dos atores, onde validade desta teoria será tão eficaz quanto maior for a previsibilidade da ação dos agentes.

A racionalidade fundamentada na previsibilidade, por si, não explica as relações entre executivo e parlamentares de forma abrangente. Sabe-se que o executivo utiliza seu poder autorizativo para obter apoio parlamentar, independente de seu partido, visando seu apoio em votações plenárias específicas, porém monitora sua fidelidade, o que significa que o comportamento parlamentar é indeterminado. Percebe-se, neste estudo, que o executivo tem investido em diminuir esta imprevisibilidade no comportamento do parlamentar e busca sua colaboração.

Para Amorin Neto e Santos (2001) e Santos (2002) a governabilidade dependeria da colaboração da oposição, o que motivaria o assédio do governo aos oposicionistas. Os presidentes precisam de alianças pós-eleitorais, para ampliar sua maioria, aumentando a previsibilidade e o apoio dos parlamentares em votações do seu interesse. Deste modo o executivo operaria em subsistemas (será visto a seguir)

informais usando seu poder autorizativo em negociações com parlamentares e suas emendas individuais.

A imprevisibilidade, desconfortável para a governabilidade, vem sendo resolvida entre parlamentares e executivo, inclusive, com a utilização de emendas parlamentares como moeda. Considerando as relações entre parlamento e executivo, percebeu-se que a racionalidade nesta relação segue uma lógica contextual, importante descoberta quando precisamos analisar as emendas parlamentares para a área da educação, ou seja, com especificidades como a capacidade desta área gerar visibilidade ao parlamentar no local para onde a emenda foi direcionada e considerando que o local pode ser do interesse político do executivo. Racionalidade contextual, portanto, refere-se a adequar fins aos meios disponíveis e não apenas a cálculos estruturados visando ganhos posteriores. Adequa-se o ganho imediato aos meios disponíveis. Sendo assim, nas negociações entre parlamentares e executivo a relação “racional” é ainda contextual, não acontece no vazio.

Através dos autores percebemos que os parlamentares não decidem de maneira exclusiva, variando a depender da relação partidária com o poder executivo, dos temas e interesses pessoais e partidários. Para os comportamentos diversos Feyerabend (1977), afirma que “... a ideia de um método estático ou de uma teoria estática da racionalidade funda-se numa concepção demasiado ingênua do homem e de sua circunstância social”. As emendas parlamentares possibilitam complexos eixos verticais (executivo/ gestores locais) e horizontais (líderes/partido) de associações e negociações subjetivas que se concretizam, não havendo uma racionalidade estática. Considerou-se que de como há multiplicidade de motivadores exigidos pelas situações, o racionalismo precisa ser contextualizado.

Neste contexto, evidencia-se que o executivo não considera apenas o sistema político partidário, portanto cria, com os Deputados, relacionamentos motivados por interesses recíprocos, ao buscar apoio individual com parlamentares utilizando como moeda a autorização das emendas ao orçamento, independente do seu partido ou liderança. Esta rotina funciona como Subsistemas, ou seja, acontecem fora das relações político partidárias, evidenciando a Teoria da Escolha racional nestas relações Executivo-Legislativo. Estes subsistemas também existem nas relações entre o parlamentar e o local onde se encontra seu eleitorado, são relações não

político-partidárias e por vezes de características individualistas ou classistas, como podemos observar a partir das conclusões de Maar.

Desse modo, é possível conceber que, em vez de uma política, o que existe são várias políticas ou diversas propostas políticas no âmbito social. Por exemplo, a política sindical, a política das religiões, a política dos movimentos sociais (MAAR, 1982, p.13).

O comportamento do parlamentar em âmbito local, semelhantemente, não é estático e precisa ser contextualizado para fins de compreensão sob a luz da teoria da escolha racional.

Alguns comportamentos, dos mesmos parlamentares, não poderiam ser explicados exclusivamente por uma teoria. Para Reis (2000), em contraponto a Teoria Racional, há um “Reduccionismo racionalista”, que seria uma limitação à análise social da ação do indivíduo. A teoria da escolha racional reduziria a atitude do indivíduo ao estado de natureza, o ser humano seria egoísta. Para o autor a teoria não considera os seres humanos altruístas e solidários, de convicções morais e éticas. Reis considera que os homens se movem por normas materiais e ideais, porém são movidos por valores e normas que não podem ser suprimidas por serem intrínsecas ao homem. Outra crítica a Teoria Racionalista seria o “Reduccionismo individualista”, que consiste na compreensão dos fenômenos sociais a partir do indivíduo, desconsiderando a influencia cultural, força das instituições, as estruturas sociais e da história.

Esta crítica à teoria racionalista, contextualizada com nosso objetivo, que é de estudar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares ao orçamento e o setor educacional no Brasil, nos abre a possibilidade de chegar a uma conclusão que não generalize as intenções existentes no comportamento do parlamentar, como sendo individualistas ou degenerativas, ao apresentar emendas ao orçamento.

1.2. A Discussão Sobre Emendas Orçamentárias no Brasil

Nesta seção apresentaremos o debate acadêmico sobre as emendas parlamentares, como veremos, seguem pelo menos três correntes; 1- As emendas parlamentares são consideradas moeda de troca e sua apresentação e execução dependeria de cálculo racional eleitoral, 2- As emendas parlamentares não possuiriam o condão de fortalecer parlamentares na relação com executivo,

dependeria dos líderes partidários, 3- O executivo, conhecedor do seu poder autorizativo, produziria subsistemas contextuais junto aos parlamentares para garantir previsibilidade individual em votações do seu interesse.

Os estudos sobre subsistemas políticos tem origem na década de 1950 como uma nova maneira de compreensão da formação e funcionamento do Sistema americano e se aplica aos estudos da democracia contemporânea. Os subsistemas, para HOWLETT, RAMESH, & PERL (2013), existem entre o macro sistemas e os microssistemas.

Enquanto o macro sistemas políticos são decisões de amplo impacto e visíveis à sociedade, com muitos participantes e vários interesses, caracterizadas por políticas de Governo, relacionadas às políticas públicas, orçamento e macroeconomia, os Microssistemas são de ordem técnica, com acesso restrito a poucos tomadores de decisão, questão não eleitoral, refere-se às decisões mais internas as burocracias, praticamente invisíveis. Neste espaço encontram-se os Deputados Federais indisciplinados de Ames (2003). Já Angelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001) observam os Deputados Federais que são obedientes a suas lideranças político partidárias.

Objeto de discussão teórica, os subsistemas são atores e instituições, geralmente reunidos em grupos com interesses assemelhados, que independente dos interesses das macro políticas, direciona esforços e acordos em relação a uma política. Como os de comunidades de políticas (policy communities), redes de políticas públicas (policy networks) e redes temáticas (issue networks), Portanto, a diferença no debate sobre o comportamento do parlamentar e sua fidelidade partidária para a análise de políticas públicas já não é suficiente observar os atores encarregados pela formulação e avaliação de políticas, torna-se imprescindível à análise dos espaços ocupados pelos subsistemas, que podem elucidar os processos de mudanças em políticas públicas. Neste contexto, observou-se que o processo legislativo requer um esforço demasiado entre todos os interessados através das relações entre os parlamentares, poder executivo e o eleitorado municipal para influenciar a prioridade do orçamento geral da União, cujo instrumento para o agente político na figura do parlamentar se reflete diretamente nas emendas individuais.

Independente da fidelidade comportamental do Deputado Federal estar alinhada com os interesses de subsistemas ou de sua liderança partidária, este

trabalho ainda busca observar em que medida estes parlamentares se aproveitam do poder de apresentar emendas individuais para fins de criar ou ampliar benefícios, otimizando seus interesses. Hall e Taylor (2006) nos apresentam que a década de 1990 indica o surgimento de novas linhas de pesquisa sobre as coalizões e comportamento parlamentar. No Brasil, os estudos legislativos sobre emendas ao orçamento são ligados ao comportamento do parlamentar na apresentação das emendas individuais para fins eleitorais.

A grande maioria dos parlamentares lança mão dessa prerrogativa para propor emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, isto é, essa estratégia é utilizada por uma política clientelista com o objetivo de maximizar o futuro eleitoral e a carreira do parlamentar (MUELLER; PEREIRA, 2002).

O cálculo dos parlamentares consistiria na busca por mecanismos e situações que valorizem o seu papel e a liberação das suas emendas e garanta benefícios, como a sua reeleição. Entra em cena a questão da lealdade entre o governo federal e a liderança partidária.

A execução das emendas individuais, porém, favorece os parlamentares filiados aos partidos que pertencem à coalizão presidencial. [...] Os deputados filiados às siglas que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente são beneficiados. No entanto, há variação no interior desses partidos e, sobretudo, há variação anual nas taxas de execução. Nos anos em que estas taxas foram mais altas, a execução dos partidos de oposição aproximou-se das taxas obtidas pelos partidos da situação nos anos de baixa execução (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Embora o parlamentar busque sempre a otimização dos recursos, inclusive emendas individuais, para obtenção de benefícios e garantir futuro eleitoral, no que se refere a liberação das emendas, ou seja, “ao executar emendas de parlamentares da oposição/situação que não o apoiam, o Executivo está simplesmente executando sua agenda” para (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). Em outra obra os autores afirmam: “[...] não se pode inferir o apoio político ao governo pela execução das emendas individuais”. O líder partidário se relaciona diretamente com o executivo e não os parlamentares individualmente. Para os autores, os Deputados votam de acordo com os interesses partidários.

Os Deputados Federais regimentalmente devem obediência aos seus líderes, no entanto, quando fazem parte de um subsistema (comunidade política), tendem a ser imprevisíveis. Estas características atitudinais levariam a sobreposição do

interesse privado de um, em prejuízo ao bem comum. As instituições se sobrepõem aos interesses individuais, conforme já apresentado, objeto dos estudos sobre o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional. Sendo assim, o governo federal, não distinguiria parlamentares da situação e da oposição no Brasil no aspecto de liberação das emendas individuais, mantendo um canal de interlocução permanente através das lideranças partidárias e nas comissões do congresso nacional.

Para Pereira e Mueller (2002), o executivo utiliza as emendas parlamentares como principal mecanismo de negociação com coalizões objetivando garantir apoio parlamentar para seus interesses. Segundo estes autores, os parlamentares consideram suficiente sua pequena parcela no orçamento da união e não buscam melhor acesso aos recursos, pois, para Pereira e Mueller (2002,), “esse papel, mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais”.

1.3 As emendas como moeda de troca na relação do executivo com o legislativo

Nesta seção procurou-se reunir evidências de que as emendas parlamentares são consideradas moeda de troca na relação com o executivo. Não há consenso, entre os autores que abordam este tema, espera-se que suas conclusões colaborem com a construção de argumentos.

Ainda na década de 1970, Mayhew (1974) chega à conclusão de que o comportamento parlamentar concentra-se fundamentalmente em dois eixos na publicidade do seu trabalho e na busca incessante de recursos financeiros junto ao governo. Conclui-se que os parlamentares se utilizavam dos recursos que estivessem disponíveis para captar estes recursos junto ao governo, logo, as emendas parlamentares. De acordo com Pereira e Mueller (2002) as emendas proporcionariam retornos eleitorais em votos em relação às ações dos novos candidatos.

Para Ames (2003) e Lamounier (1994), o sistema eleitoral brasileiro privilegia o fortalecimento dos parlamentares e partidos diante do executivo. Ainda que o Deputado Federal pertença a coalizão, coligação ou subsistema, os autores afirmam que através das emendas, o parlamentar atua discricionariamente nas bases eleitorais e isto estimularia políticas que beneficiam os apoiadores dos

parlamentares, enquanto os custos são diluídos para toda sociedade. Ames (2003) conclui que, sendo o congresso multipartidário, estimula a indisciplina junto ao executivo. Os parlamentares priorizam suas bases eleitorais para as suas emendas, estimulando a política do tipo *pork barrel*, que significa o direcionamento das verbas governamentais para atendimentos a demandas locais, com finalidade política. Para o autor o congresso brasileiro, multipartidário, é indisciplinado e opera políticas do tipo *Pork Barrel*, em prejuízos às macro políticas nacionais. O executivo fica refém dos parlamentares e precisaria mais do que cargos para garantir a fidelidade parlamentar e conclui que a moeda de troca seriam as emendas parlamentares, sendo sua liberação mecanismo de punição ou recompensa.

O executivo estaria dependente do legislativo federal que poderia negociar cargos e Ministérios a fim de garantir apoio em votações de interesse do governo. Vejamos, porém, que desde os estudos de Claphan (1982), no clientelismo político, sobre troca entre atores de poderes desiguais “[...] o Estado é a parte mais poderosa”. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite.

Observando os parlamentares como institucionalmente dependentes dos seus partidos para a tomada de decisão, e não os subsistemas, para Figueiredo e Limongi (2002), o executivo não se vê forçado a aprovar emendas, o que contraria o argumento sobre o parlamentar individualista. O Executivo negocia diretamente com líderes partidários. Além do mais o sistema partidário hierárquico prevê punições para parlamentares que são indisciplinados para com seus líderes partidários e preveem recompensas com cargos públicos em Ministérios, autarquias e outros.

O estímulo para que os Deputados sejam fieis ao executivo estaria na obediência às lideranças partidárias, a possibilidade de distribuição de cargos e as punições para os infiéis previstas em regimentos da casa e dos partidos. Já os Deputados da Coalizão seriam motivados por outros critérios, alianças pós-eleitorais que garantam a governabilidade, como poder de agenda dos Deputados com o executivo, uma vez que possuem instrumentos e meios de inviabilizar pautas nas casas congressuais (AMORIN NETO E SANTOS, 2002). Como afirma Lima Junior (1983) O executivo adequa os fins (suas áreas de interesse comum em que possam obter apoio da coalizão) aos meios disponíveis (poder de autorização das emendas

e distribuição de cargos) e não propõe aos de oposição benefícios posteriores, como o faz com partidos da mesma aliança ideológica por haver fidelidade.

Para diminuir a imprevisibilidade do comportamento dos Deputados, como visto por Pereira e Mueller (2002), o Executivo possui um sistema próprio de monitoramento para fins de pressão sobre o Legislativo, o SIAL⁶ - Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL (decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995). Para os autores, com essa mudança, o governo FHC inaugurou uma forma nova e eficiente de controlar ao mesmo tempo os pedidos e o comportamento dos deputados. A apresentação das emendas seria confrontada com a fidelidade dos parlamentares em votações do interesse do executivo.

Como já vimos em Ames (2003), os parlamentares se utilizam de todos os recursos disponíveis para fins de garantir benefícios eleitorais, ainda que sejam escassos ou nem sempre garantidos, afinal, como estudado por Saugo (2007), a proposição de emendas ao orçamento, enquanto instrumento de conexão eleitoral, não mostrou eficiência para captação de votos para a uma reeleição. Outro influenciador à reduzida apresentação de emendas individuais, segundo Lemos (2001) e Amorim Neto e Santos (2003), é que a relação entre os Deputados Federais e o Executivo fica desestimulada, devido à baixa capacidade parlamentar em modificar o orçamento, desestimulando as políticas *pork barrel*⁷, ou seja, *não haveria recursos para o atendimento às demandas locais com finalidade política individual e para estes Deputados Federais desestimulados*, Amorim Neto e Santos (2003) esclarecem que os parlamentares serão tão disciplinados quanto maior for à correspondência entre o número de ministérios ocupados pelos partidos, isto aumenta as chances de execução das emendas individuais, portanto, dos ganhos junto aos principais atores políticos locais.

As negociações entre Legislativo e Executivo possuem pelo menos duas posições diferenciadas, derivadas dos estudos do assunto no Brasil, e que antecedem o orçamento impositivo. 1- As que envolvem a relação entre Deputados que buscam potencializar sua capacidade de barganha; onde Emendas individuais são vistas como incentivos a manutenção de posições isoladas do parlamentar em

⁶ SIAL- Será detalhado no item 1.5 deste trabalho.

⁷ Pork Barrel: direcionamento das verbas governamentais para atendimentos a demandas locais, com finalidade política.

relação orientação politico-ideológica do seu partido e por consequência da direção partidária, neste caso o cálculo racional dos parlamentares seria a busca por mecanismos e situações que valorizassem o seu papel e a liberação das suas emendas, com finalidade de garantir a sua sobrevivência eleitoral. Por outro lado, com menor esforço, 2- os Deputados que fazem parte da coalizão tem chances ampliadas de aprovação das emendas. Como apresentado a seguir;

A execução das emendas individuais, porém, favorece os parlamentares filiados aos partidos que pertencem à coalizão presidencial. [...] Os deputados filiados às siglas que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente são beneficiados. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Para melhor compreensão do leitor sobre a utilização das emendas parlamentares como moeda de troca entre parlamentar e executivo federal consideraram-se as conclusões de alguns autores sobre o tema.

Se as emendas individuais estivessem garantidas, o seu destino final seriam para atividades que dizem respeito à conexão eleitoral (GROHMANN, 2006). Nas arenas de decisão sobre as emendas orçamentárias, como instrumento estratégico de impor e alcançar seus objetivos, as instituições se destacam pelo que podem impor e permitir em termos de ação individual e coletiva.

Observou-se que a relação entre executivo e parlamentares incluiu liberação de emendas individuais para atendimento às demandas locais, controle da agenda legislativa, postos no próprio legislativo, recursos partidários. No período do estudo, antes da aprovação do orçamento impositivo, o parlamentar fiel ao governo federal teria, em tese, a liberação das suas emendas para maximizar os possíveis benefícios em votos e apoio popular local. As emendas individuais são utilizadas como instrumento de negociação racional (moeda de troca).

Como já visto, para Figueiredo e Limongi (2008), as emendas podem ser analisadas como instrumento de coordenação política na relação entre presidente e parlamentar por meio das coalizões, embora apresentadas pelo parlamentar, estes seriam obedientes aos líderes do partido. Um jogo de negociações, mútuas concessões e permissões, freios e contrapesos, em meio a pressões.

Para oferecer ao leitor uma discussão mais ampliada sobre a relação entre o poder executivo e legislativo federal, encontra-se nos estudos de Fernando Limongi (2016), que a fidelidade, dos partidos menores, através da obediência aos líderes

partidários, acompanha a agenda política da Coligação Majoritária a qual fazem parte. Esta fidelidade faz parte do acordo para que os partidos apoiem os candidatos do Executivo Estadual, ainda, talvez, garantindo maior tempo de Tv. Em contrapartida, ao compor as grande coligações, há o aumento de chances para que estes pequenos partidos ganhem cadeiras da Câmara Federal, que não ganhariam se não estivessem coligados, pois não ultrapassariam o consciente eleitoral⁸. A evidencia é que, de acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), nas eleições 2014, apenas 36 deputados (dos 513), foram eleitos com seus próprios votos, o que demonstra o caráter de dependência entre Deputados e seus líderes.

Como a competição para os cargos do Executivo estão restritas, em geral, as mais numéricas coligações⁹, o comportamento dos Deputados Federais, tem ligação com a estratégia dos partidos grandes, que seja; coligar com partidos pequenos para vencer eleições para governador.

Esta influencia das composições para a disputa do Executivo Estadual estaria determinando a fragmentação na Câmara dos deputados, no entanto, considerando que o programa das eleições para Governador encerram-se no próprio Estado, os efeitos e acordos gerados pela fragmentação, no âmbito estadual, são empurrados para o nível Federal (LIMONGI, 2016). Um dos instrumentos de reciprocidade da coligação vitoriosa para com os Deputados seria a aprovação de emendas parlamentares individuais.

Além das conexões entre parlamentares e o executivo federal, o Deputado Federal também precisa se preocupar com sua base de apoio eleitoral local, relação que pode degenerar. A relação entre parlamentar e eleitor está analisada no próximo item.

Com objetivo de aprovar suas políticas públicas, e sua agenda, em votações plenárias, o executivo busca apoio do legislativo e utiliza como moeda de troca as emendas parlamentares, incluindo as emendas para a educação. Este trabalho verificou em que medida, ou seja, qual o empenho dos Deputados Federais na

⁸ Segundo o TSE: Fórmula: Quociente eleitoral (QE) = número de votos válidos / número de vagas

⁹ Há uma concentração de partidos coligados em torno dos principais partidos, atualmente o PT, PSDB e PMDB.

apresentação de emendas ao orçamento especificamente para a área da Educação, observando em que setores o executivo federal mais atuou, na área da educação, e comparou com os setores em que os Deputados Federais mais se empenharam. Em sintonia com a Teoria da Escolha Racional, os Parlamentares apresentariam emendas para áreas em que o custo para aprovação seria menor, ou seja, áreas que estejam de acordo com a agenda Presidencial. O que foi comprovado conforme análises do Capítulo três.

Observou-se, como fator importante, a orientação ideológica partidária, na relação entre o executivo e os Deputados Federais, o que justificará os estudos no Capítulo três, que pretende identificar as conexões entre as emendas e a orientação ideológica e partidária dos Deputados e assim testar nossa hipótese de que “Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita”.

1.4. As emendas como moeda de troca na relação do Parlamentar com lideranças políticas locais e eleitores.

Este item pretende analisar em que medida as emendas parlamentares são utilizadas como moedas de troca entre os Deputados Federais e os eleitores. Neste sentido, as emendas parlamentares individuais seriam utilizadas com o objetivo de manutenção e ampliação de bases eleitorais, conectando-se com eleitores e lideranças e atores políticos na municipalidade (VALE, 2014).

Busca-se descobrir, nas relações entre Deputados e eleitores ou atores políticos locais, elementos que visam, principalmente, atender ao objetivo geral deste estudo, que seja: Estudar motivações e interesses que envolvem a apresentação de emendas individuais para a educação, pelos deputados federais. Buscou-se testar a hipótese de que “O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição”.

A esta altura é importante esclarecer ao leitor que a apresentação de emendas é desestimulada pela baixa taxa de execução (o que não é objeto deste trabalho) e também por trazer baixo retorno eleitoral, porém, já se sabe que os

parlamentares buscam sempre aperfeiçoar todos os recursos disponíveis, como as emendas individuais, para fins de conexão eleitoral ou benefícios, como afirmado por Mesquita (2008):

O senso comum dá como estabelecido que parlamentares se elegem e reelegem por meio de práticas clientelistas / distributivistas. Eleitores ou votos são, para carregar nas tintas, comprados com a alocação 'esperta' e beirando o ilícito de recursos públicos (MESQUITA, 2008).

No que se refere ao interesse em conexão eleitoral para fins de reeleição, segundo Mayhew (1974) os Deputados Federais agem buscando maximizar seus votos se utilizando de ações da “arena parlamentar” para obtenção deste retorno na “arena eleitoral”, ou seja, todas as suas ações objetivam a vitória nas urnas. Porém, para Avelino (1994), a baixa taxa de reeleitos demonstra a ineficácia da utilização das emendas parlamentares como instrumento principal na busca a reeleição. Seria necessário mais do que a provisão de benefícios às respectivas bases eleitorais para garantir a sobrevivência eleitoral.

Comportamento semelhante verificado por Avelino (1994), de acordo com Pereira e Mueller (2002) as emendas proporcionariam maiores retornos eleitorais em votos em relação às ações dos novos candidatos, individualismo eleitoral. Afirma que “de um lado, as regras eleitorais (...), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político”. Para alguns pesquisadores os argumentos de Pereira e Muller são frágeis, pois trazem informações extraídas apenas do primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para Ricci (2003), há evidências empíricas que os parlamentares tendem a apresentar emendas parlamentares generalistas, e não paroquialistas, devido à magnitude distrital eleitoral, ou seja, haveria maior dispersão na apresentação de emendas tanto quanto maior for o distrito. De acordo com Ames (1995), os eleitores de municípios menores, recompensariam, com o voto, os parlamentares que concentrarem esforços em emendas apresentadas para o local, devido à reduzida capacidade econômica do município em ampliar seus serviços ao cidadão, logo todo investimento recebido é imediatamente percebido pela população, por possuir reduzido número de habitantes as políticas públicas federais são recebidas de forma escassa e pelo seu reduzido poder de barganha política, uma vez que possui baixo número de eleitores, o que produz desinteresse dos Deputados no distrito - não

atraindo apoio proveniente de ações políticas, ou seja, a utilização de emendas parlamentares individuais para fins de conexão eleitoral pode ser devido à insuficiência dos distritos eleitorais em gerar quantidade de votos para aumentar as chances de reeleição. Isto motivaria os Deputados à apresentação de emendas individuais para distritos onde tiveram mais votos.

Para os Deputados que dispersam suas emendas parlamentares (apresentam emendas distribuindo-as em várias áreas geográficas), sua estratégia está esclarecida nos estudos de Drazen e Eslava (2006), a proposição de emendas em benefício aos municípios são importantes na manutenção dos eleitores, porém, não garantiriam retorno eleitoral para o político, não ficando comprovada que este instrumento amplia as chances de reeleição devido à baixa densidade de eleitores e múltiplos competidores em disputa pelo voto, diminuindo a quantidade de voto por candidato, tornando o esforço/custo maior que o retorno em votos. Neste ponto, vale lembrar que as Emendas Individuais são recursos disponíveis aos parlamentares, embora não garantam retorno eleitoral (DRAZEN E ESLAVA, 2016) são utilizadas como instrumento clientelista, para fins eleitorais, assim como todos os recursos disponíveis, daí a necessidade de buscar maximizar seus efeitos eleitorais. No modelo de Drazen e Eslava (2006), o maior retorno eleitoral do deputado ocorre quando o parlamentar investe em eleitores ainda não conquistados, comparados aos municípios onde já possui eleitores, ou seja, quando investe em regiões que não fazem parte de sua base de votos.

Estes argumentos se conectam com nosso estudo quando olhamos as macro políticas do executivo que expandiram a educação para o interior (conforme será visto em outro capítulo) portanto, a dispersão na apresentação de emendas amplia a exposição da imagem do Deputado junto aos eleitores e lideranças políticas locais e pode corroborar para a explicação do baixo investimento em emendas apresentadas para a educação, ainda que se busque maximizar os benefícios, não haveria garantia de retorno em votos. É o que tentaremos demonstrar no Capítulo dois sobre a quantificação do esforço parlamentar em destinação de emendas ao orçamento para a área da educação.

Para Firpo, Ponczek e Sanfelice (2011), há pelo menos mais dois motivos para que os parlamentares busquem representação em diferentes regiões; candidatos que concorrem com apoio de diferentes regiões geram benefícios

partidários, pois maximiza a votação total do partido e também serve de estímulo à regionalização dos candidatos, desestimulando que candidatos do mesmo partido concorram pelos mesmos eleitores. Em uma reeleição futura os candidatos tendem a recompensar com apresentação de emendas, as regiões que mais lhes deram votos.

Neste contexto, em que não haveria eficiência no retorno eleitoral local a partir da distribuição (dispersão) de emendas parlamentares individuais (MESQUITA, 2008), o parlamentar somente apresentaria emendas para a área da educação quando pudesse garantir algum outro benefício. Na área da Educação o parlamentar investe recursos onde o retorno possa trazer visibilidade (MAYHEW, 1974) ou ampliação no relacionamento com o gestor local (AMES, 2003), como reformas e construção de escolas, inaugurando ou reinaugurando obras e possibilitando contato com a população. Além destes benefícios a relação do parlamentar com os gestores locais podem permitir a indicação de prestadores de serviços e produtos ou vagas em assessorias na gestão municipal.

Neste sentido, conclui-se que a hipótese de que “O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição”, devem ser testadas considerando as teorias escolhidas para explicar o fenômeno.

Segundo os estudos deste trabalho, não há eficiência em retorno eleitoral a partir da utilização paroquialista das emendas parlamentares individuais e que há baixa eficácia de reeleitos entre os que utilizam as emendas como recursos à reeleição, porém, quando utilizadas pelos Deputados Federais, buscariam maximizar seus votos, portanto, se utilizando de ações da “arena parlamentar” para obtenção deste retorno na “arena eleitoral”, ou seja, todas as suas ações objetivam a vitória nas urnas.

Para maximizar os resultados eleitorais, haveria maior dispersão na apresentação de emendas tanto quanto maior for o distrito. Os eleitores de municípios menores recompensariam, com o voto, os parlamentares que concentrarem esforços em emendas apresentadas para o local, devido à reduzida capacidade econômica do município em ampliar seus serviços ao cidadão, logo todo investimento recebido é imediatamente percebido pela população. Estes investimentos, emendas individuais para a educação, foram esforço empenhado

pelos parlamentares em setores onde o retorno possa trazer visibilidade ou ampliação no relacionamento com o gestor local, como reformas e construção de escolas, inaugurando ou reinaugurando obras e possibilitando contato com a população. Em uma reeleição futura os candidatos tendem a recompensar com apresentação de emendas, as regiões que mais lhes deram votos. Em relação a esta distribuição geográfica de emendas individuais, o maior retorno eleitoral do deputado ocorre quando o parlamentar investe em eleitores ainda não conquistados, comparados aos municípios onde já possui eleitores, ou seja, quando investe em regiões que não fazem parte de sua base de votos. Estes argumentos podem corroborar para a explicação do baixo investimento em emendas apresentadas para a educação, não haveria garantia de retorno em votos. Há pelo menos mais dois motivos para que os parlamentares busquem representação em diferentes regiões; candidatos que concorrem com apoio de diferentes regiões geram benefícios partidários, pois maximiza a votação total do partido e também serve de estímulo à regionalização dos candidatos, desestimulando que candidatos do mesmo partido concorram pelos mesmos eleitores.

1.5. As Emendas Parlamentares na Legislação Brasileira

Influenciado pelo modelo norte-americano, o sistema político brasileiro possui o poder legislativo dividido entre os representantes do povo (Deputados Federais) e os que representam o Estado (Senadores).

Ao Executivo cabe à exclusividade para apresentação de leis referentes às matérias orçamentárias, PPA, LDO e LOA. Por sua vez poder Legislativo tem o direito de fazer emendas às propostas enviadas do Executivo, uma vez que cabe a eles a elaboração de leis. Destacamos que no caso da PLO a apresentação de emendas deve indicar a devida origem de recursos à sua execução, podendo ser da anulação de despesas já previstas no orçamento proposto pelo Executivo.

A Constituição estabelece três instrumentos para regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. As metas definidas no Plano Plurianual (quadrienal), e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (anual) são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária –

PLO (também anual), responsável por estabelecer o total das receitas e fixar as despesas para o exercício fiscal subsequente.

As emendas ao PLOA têm que ser compatíveis com o Plano Plurianual e deve atender as disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, particularmente aos artigos. 37 a 50 e 140 a 147. Sendo facultativa, qualquer identificação da entidade beneficiária, endereço e nome dos responsáveis na aba de beneficiário das emendas individuais, em razão da alteração da Resolução nº 01/2006-CN e do chamamento público previsto para vigorar em 2016, pela Lei nº 13.019, de 31/07/2014, para seleção das entidades habilitadas a estabelecer termo de parceria ou de colaboração com o governo. Assim, eventual identificação de entidade no subtítulo poderá levar à inviabilização da execução da emenda.

Compete ao Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual, inclusive as de Relator. Emendas Parlamentares precisam ser executáveis (critérios técnicos). Além dos cuidados específicos indicados para garantir a compatibilidade entre o PPA 2011-2014 e o PLOA 2014, é necessário verificar, ainda, as diretrizes e orientações constantes do Relatório de Atividades do CAE. A emenda inadmitida por incompatibilidade com o PPA, ou com outras normas aplicáveis, não poderá receber recursos dos Relatores, nem ser objeto de destaque.

As emendas foram disciplinadas pelas disposições gerais sobre emendas individuais e coletivas contidas na, em especial nos Artigos 37 a 50, da Resolução nº 1, de 2006-CN. De acordo com o art. 49 da mesma resolução, a quantidade máxima de emendas individuais é de 25 (vinte e cinco) que podem ser apresentadas para 16 (dezesseis) áreas temáticas passíveis de emendas¹⁰.

As emendas podem ser classificadas em conformidade com a sua autoria, portanto, podem ser individual, coletiva e de relatoria. As emendas individuais são produzidas e apresentadas por cada senador ou deputado. (Neste estudo analisaremos as emendas apresentadas pelos Deputados Federais). As emendas coletivas são apresentadas conjuntamente por 3/4 dos deputados e 2/3 dos

¹⁰ Áreas temáticas passíveis de emendas. (I) Transporte; (II) Saúde; (III) Educação e Cultura; (IV) Integração Nacional; (V) Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; (VI) Desenvolvimento Urbano; (VII) Turismo; (VIII) Ciência e Tecnologia e Comunicações; (IX) Minas e Energia; (X) Esporte; (XI) Meio Ambiente; (XII) Fazenda e Planejamento; (XIII) Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; (XIV) Trabalho, Previdência e Assistência Social; (XV) Defesa e Justiça; (XVI) Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

senadores das bancadas de cada estado e do Distrito Federal, ou ainda pela maioria dos membros das Comissões Técnicas Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, consideradas como tal as Mesas Diretoras das duas Casas do Congresso nacional.

Conforme a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que publicou o Manual de Elaboração e Apresentação de Emendas (2016). Do valor disponível para cada parlamentar apresentar em emendas, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. O limite financeiro das emendas por parlamentar corresponde a 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. A depender do número de eleitores, os estados podem ocupar entre 8 a 70 cadeiras, totalizando 594 parlamentares, sendo 81 senadores e 513 deputados.

Atualmente a apresentação das emendas deve ocorrer entre 1º a 20 de outubro, enquanto que a elaboração e apresentação das Emendas ocorrem através da utilização de sistema informatizado desenvolvido para essa finalidade. Trata-se do Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias - EMENDAS. A execução das emendas é realizada no final de cada ano, momento em que o governo analisa se cumpriu as metas fiscais. Desta maneira a execução fica para o ano seguinte, sempre vinculada à fidelidade parlamentar.

Este alinhamento entre os Deputados Federais e o executivo precisa ser monitorado pois podem indicar o comportamento partidário em todo o Brasil. Através da centralização das coligações em torno de três principais partidos; PMDB, PT e PSDB no âmbito do executivo federal, os partidos menores tem abandonado as arenas eleitorais majoritárias nos estados, alinhando-se na Câmara Federal com o executivo, integrando as estratégias, portanto, alinhando agendas. (LIMONGI E CORTEZ. 2010)

Com objetivo de criar evidências que comprovem o monitoramento do executivo sobre os parlamentares, visto que esta afirmativa está presente nesta pesquisa, veremos a seguir a instituição de um sistema computacional que permite ao executivo acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo, permitindo assim o monitoramento do comportamento dos deputados para fins de negociação com os parlamentares.

Através do Decreto Presidencial 1403, em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o SIAL-Sistema de acompanhamento legislativo, possibilitando o monitoramento do comportamento parlamentar, e ministérios, nas arenas decisórias das duas casas; Congresso Nacional e Senado Federal. A seguir apresentamos um recorte dos Decretos presidenciais que criam e modificam este sistema.

No Art. 1º, III, do Decreto 1403/95 constata-se a institucionalização do Sistema de acompanhamento do comportamento do parlamentar;

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), no âmbito da Administração Pública federal direta e indireta, com o objetivo de:
I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos dirigentes de entidades estatais da Administração Pública Federal, quanto às atividades do Congresso Nacional;

II - coordenar a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do Governo sobre matéria legislativa;

III - acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo;

IV - diligenciar quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo.

Art. 2º O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República orientará normativamente as ações dos órgãos que integram o SIAL.

Art. 3º A Subchefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República é o órgão central do SIAL, com a atribuição de coordenar as ações dos órgãos que o integram. ... (BRASIL, 1995) [GRIFO NOSSO].

Em 1999 o presidente Fernando Henrique revoga o decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995 e edita o Decreto nº 2.967, de 25 de fevereiro de 1999, cujo objetivo principal foi de modificar o órgão de controle do SIAL, retirando o controle da Subchefia para Assuntos parlamentares para Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República.

(...) **Art. 2º** O Secretário de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República orientará normativamente as ações dos órgãos que integram o SIAL.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República é o órgão central do SIAL, com a atribuição de coordenar as ações dos órgãos que o integram. (...) (Decreto Presidencial nº 2.967/95).

Com a mudança de Presidente da República há indícios de fortalecimento do controle do executivo perante os parlamentares, o Sistema de controle fica mais próximo ao gabinete. Através do decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003, o

Presidente Luís Inácio Lula da Silva modificou o órgão responsável e centralizador do SIAL para a Casa Civil, na gestão de José Dirceu.

Art. 3º A Casa Civil da Presidência da República é o órgão central do SIAL, com a atribuição de orientar e coordenar as ações das unidades administrativas que o integram, por intermédio de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares.

No ano seguinte, o Decreto nº 5.001, de dois de março de 2004, dá nova redação ao art. 3º do Decreto no 4.596, de 17 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento Legislativo - SIAL.

Art. 1º O art. 3º do Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º A Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República é o órgão central do SIAL, com a atribuição de orientar e coordenar as ações das unidades administrativas que o integram, por intermédio da sua Subchefia de Assuntos Parlamentares”.

Esta fase deste estudo torna evidente a institucionalização do controle do executivo sobre os Deputados para diminuir a imprevisibilidade, os órgãos responsáveis pelo SIAL pertencem diretamente a presidência da república, de acordo com a Lei nº_10.683/2003, (Art. 1º)A Presidência da República é constituída, essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, pelo Gabinete Pessoal e pelo Gabinete de Segurança Institucional.

Constata-se que o poder executivo possui um órgão com a função de monitorar e controlar as proposições parlamentares, assim como o comportamento dos ministros, de forma institucionalizada para fins de facilitar as negociações entre com o legislativo na intenção de garantir apoio para a agenda presidencial durante a votação dos projetos de interesse do governo e liberação das emendas propostas pelos deputados.

Analisando os dados verificou-se que 2014, o último período estudado e ano eleitoral, foi o ano em que menos houve apresentação de emendas parlamentares. Esta redução pode ter sofrido influencia do desinteresse do parlamentar em colocar-se dependente do executivo para garantir a autorização das emendas diminuindo poder de troca do governo e devido à baixa taxa de autorização das emendas. Estes

motivos influenciaram o Senado Federal à apresentação da Proposta de Emenda à Constituição de número 358, aprovada em março de 2015, tornando-se a Emenda Constitucional 86, que ficou conhecida como o Orçamento Impositivo.

O orçamento impositivo, que será apresentado ao leitor neste trabalho, obriga o executivo a aprovar emendas apresentadas em 1,2% do orçamento da receita líquida do ano que antecede, em 2015 este valor será de aproximadamente R\$ 9,69 Bilhões. O orçamento impositivo, a luz dos argumentos debatidos neste trabalho, reduz o poder de negociação do executivo sobre o parlamentar e traz consequências posteriores, como o fortalecimento dos parlamentares junto às lideranças locais, ao mesmo tempo em que há maior execução de emendas parlamentares fortalecendo os gestores locais.

Este debate se conecta com nosso principal objetivo, que consiste em analisar a relação das emendas parlamentares e a Educação, na medida em que o leitor poderá melhor compreender as intenções parlamentares quando apresentam emendas ao orçamento para a educação nas áreas que proporcionam retorno político e eleitoral, como detectado nesta pesquisa; construção de novas ferramentas públicas de ensino e infraestrutura, ações que visam garantir retorno e visibilidade do parlamentar junto aos eleitores locais.

Com a intenção de trazer informações essenciais para a compreensão deste trabalho, este capítulo não tem a pretensão de esgotar este permanente debate teórico, elaboramos uma revisão da bibliografia entre importantes autores sobre o tema, pretendendo subsidiar o leitor com informações teóricas necessárias para alcançar o entendimento exigido nesta pesquisa, as quais serão vistas a seguir.

1.6. O Orçamento Impositivo

Um dos principais motivadores à apresentação de emendas individuais pelos parlamentares, sem dúvida, é a possibilidade de sua autorização presidencial para execução, daí ocorrem às trocas, utilizando estas emendas como moeda.

Este trabalho possui recorte temporal exatamente nos últimos anos de emendas autorizativas, a partir da instituição da obrigatoriedade do executivo para aprovar emendas individuais, esta relação, naturalmente, mudará as relações entre Parlamentares e Executivo. As regras que regulam as emendas parlamentares, que vigoraram até 2015, vinham favorecendo o Poder Executivo pelo fato de a LOA ser

apenas autorizativa, ou seja, a lei autorizava os gastos, mas não obrigava sua execução. Isto de certa forma foi mudado com a aprovação do Orçamento Impositivo em 2015. Apesar de não contemplar o período abrangido pela nossa pesquisa o orçamento impositivo produzirá alterações tanto na relação do executivo com o legislativo quanto na relação do deputado com suas bases eleitorais, razão pela qual incluímos este debate em nosso estudo.

Com a aprovação do Orçamento Impositivo em 2013, o ano de 2014 foi caracterizado por uma forte redução na apresentação de emendas individuais à Educação devido ao orçamento impositivo. No ano em que se confirma sua aprovação, os parlamentares já não necessitam apresentar emendas de caráter autorizativo, bastando, para isto, aguardar a obrigatoriedade de execução através do Orçamento Impositivo.

Embora a obrigatoriedade na execução de emendas tenha sido aprovada, os debates sobre o orçamento impositivo, ganham maior destaque a partir de 2013, portanto, no período de nossa pesquisa. Sua aprovação impacta diretamente no poder de negociação entre executivo e legislativo, fortalecendo os parlamentares, tanto em negociações com o governo quanto na relação com os gestores locais, uma vez que há garantias para a execução de emendas propostas.

Em 2013, durante o período de nossa análise, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição de número 358, aprovada em março de 2015, tornando-se a Emenda Constitucional 86, o Orçamento Impositivo.

O orçamento impositivo obriga o executivo a aprovar emendas apresentadas em 1,2% do orçamento da receita líquida do ano que antecede, em 2015 este valor será de aproximadamente R\$ 9,69 Bilhões, este tema será apresentado com detalhes, mais à frente neste estudo, para melhor informar o leitor.

Anterior à aprovação do orçamento impositivo, final de 2013, havia um limite de vinte (20) emendas para cada deputado. No período de 2004-2012 o valor das emendas cresceram 278%, o que significa um salto de R\$ 2,5 milhões para R\$ 48 milhões. Com o orçamento impositivo o valor anual foi comprimido para R\$ 10.000.000,00 (dez) milhões de reais, porém sua execução é obrigatória. (VALE, 2014)

Para o ano de 2017 cada parlamentar, individualmente, pode apresentar até 25 emendas impositivas (execução obrigatória), que totalizarão R\$ 15,3 milhões.

Este valor equivale a 1,2% da receita corrente líquida (conforme a legislação). Os objetivos das emendas é “pulverizar”, no sentido de distribuir em diversas áreas, o orçamento nas bases eleitorais dos parlamentares para atender demandas locais. Estas emendas não podem atender demandas previstas para despesas primárias obrigatórias e a metade de todo o recurso (R\$15,3milhões) devem ser destinados para serviços de Saúde.

As regras detalhadas para apresentação das emendas foram preparadas pelo comitê da Comissão de Orçamento que analisa as propostas apresentadas pelos parlamentares.

A obrigatoriedade na execução das emendas provoca mudanças no comportamento na relação de troca entre executivo e parlamento, antes estimulado pelas regras autorizativas. Estas relações serão discutidas a seguir .

Apenas para ilustrar e para promover melhor compreensão sobre os efeitos do orçamento impositivo, buscamos pelo menos duas opiniões divergentes no site do Senado Federal. A divergência nas percepções parlamentares em 2015.

"A partir de agora, o repasse é exatamente sobre a receita corrente líquida, iniciando por 13,2% e chegando a 15%. Como estou vendo que diminuiu o dinheiro para a saúde, seremos obrigados a voltar com a CPMF para achar uma fonte a mais para o setor" Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO).
"Não estamos falando de teto, mas de piso. O texto constitucional diz que a União tem que gastar 'X'% de saúde no mínimo, não é no máximo" senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM).
(CÂMARA DOS DEPUTADOS/CÂMARA NOTÍCIAS 17/03/2015).

Para oferecer ao leitor uma análise técnica contábil sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, em manifestação, durante processo de Auditoria com desígnio de analisar as inovações orçamentárias geradas com a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, encontrado no Acórdão AC-287-4/16-P, relata que o orçamento impositivo não atenderia as necessidades de saúde da população de maneira a reduzir as dimensões disparidades regionais de capacidade de oferta de ações e serviços de saúde. Analisa que os recursos seriam utilizados em ações desarticuladas com o planejamento federal e beneficiariam as bases eleitorais dos parlamentares. O documento sugere que a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) deveria vir acompanhado de um *Anexo de Metas e Prioridades para “aproximar as emendas impositivas do planejamento do Governo Federal”*.

Para o Tribunal de Contas da União as emendas impositivas, por suas características, são transferências voluntárias¹¹, sendo assim, resguardadas por restrições de execução orçamentária e financeira, como a proibição de transferências voluntárias de recursos da União a estados e municípios três meses antes de eleições, exceto obras e serviços em andamento, emergência ou calamidade.

Esta limitação, à utilização das emendas em períodos eleitorais, se confirmada, comprometeria a utilização clientelista das emendas individuais, uma vez que as restrições poderiam afetar o poder de negociação entre os Deputados e as lideranças políticas localistas.

Com a descrição deste processo orçamentário, busca-se ampliar a compreensão do leitor sobre o funcionamento da estrutura do Congresso Nacional, na construção e distribuição do orçamento e as origens do orçamento impositivo, cujos debates intensificam-se no período estudado.

A lógica deste capítulo pretende evidenciar que, observados por diversos olhares, os parlamentares comportam-se motivados por diferentes influenciadores, por exemplo, os parlamentares que fazem parte da coligação ou coalização tendem a ser mais previsíveis e fieis, uma vez que acompanham a agenda do executivo nas casas congressuais, isto acontece também com os Deputados Federais que pertencem as comunidades políticas subsistemicas, muitas vezes multipartidário, estes último grupo tende a acompanhar menos seus líderes partidários, pois relacionam-se com o executivo sem a necessidade de lideranças partidárias.

O leitor pode verificar que embora não haja garantias de que a apresentação de emendas individuais garanta retorno em votos, os Deputados sempre utilizam os recursos da arena parlamentar para obtenção de benefícios nas arenas eleitorais.

Todo e qualquer recurso disponível aos Deputados Federais, será utilizado de forma a maximizar os benefícios junto ao eleitorado e lideranças locais, inclusive as emendas parlamentares individuais.

¹¹ A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Fonte: Portal da Transparência.

Capítulo 2

AS EMENDAS NO SETOR EDUCACIONAL NO BRASIL

Esta seção pretende elucidar os questionamentos fundamentais deste trabalho; estudar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares ao orçamento e o setor educacional no Brasil.

Espera-se que o leitor compreenda em que medida e de que maneira os Deputados Federais se empenham na apresentação de emendas parlamentares para a área da Educação e os seus motivadores racionais e ideológicos. Para alcançar este fim, foram testadas as seguintes hipóteses;

- a) O setor educacional, de modo geral, apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição.
- b) Os estados mais desenvolvidos recebem mais emendas para o setor educacional.
- c) Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro, Direita e direita.

Pretende-se avaliar a relevância da área educacional na apresentação de emendas individuais dos parlamentares, assim como, busca-se avaliar os motivadores à apresentação de emendas parlamentares para a educação.

Para chegar a estas conclusões, utilizamos os dados obtidos, analisamos com ajuda das ferramentas computacionais adequadas e as analisamos sob os critérios científicos metodológicos, gerando conclusões fundamentadas em teorias e empirismo.

2.1. METODOLOGIA E DADOS

A partir do compartilhamento das informações desta seção discutiremos as informações sobre metodologia utilizada, validando cientificamente a pesquisa. Pretende-se permitir que o leitor conhecesse os principais caminhos percorridos durante a construção deste trabalho, uma vez que ele não se encerra em si, tendo pretensões colaborativas.

2.1.1 Os dados

Para alcançar os objetivos apresentados consideramos os partidos com representatividade na câmara federal durante todo o período. Utilizamos os dados coletados através dos Sistemas de Execução Orçamentária no período de 2011 a 2014 fornecido pela Câmara dos Deputados. Os dados brutos contêm informações diversas, como; nome dos parlamentares, partido, valor das emendas apresentadas, tipo de política proposta na emenda, valor aplicado, valor autorizado liberado.

Para melhor compreensão sobre os procedimentos para apresentação de emendas buscamos informações e orientações em manuais e matérias colhidas no site do site do Congresso Nacional e no site do INEP.

Dados foram separados por ano e a consulta traz uma grande dificuldade, não há possibilidade de selecionar diversas áreas simultaneamente, o que poderia ter qualificado ainda mais os resultados.

Os dados obtidos foram agregados inicialmente por Estados, em seguida por partidos políticos dos parlamentares, o que possibilitou verificar a relevância das emendas apresentadas a depender da ideologia partidária do parlamentar. Por fim foram analisados os volumes e valores das emendas assim como o tipo de política contemplada nas propostas apresentadas via emendas para a Educação, com emissão de relatórios específicos para atender as demandas desta pesquisa. As informações sobre desenvolvimento social e econômico (IDHM) foram extraídas do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para verificação de relevância da área educacional na apresentação de emendas parlamentares, observou-se o quantitativo das emendas parlamentares apresentadas nas três áreas mais prioritárias. Os dados utilizados foram da

pesquisa do IBOPE/CNI¹² (2013) que, em amostragem nacional, identificaram que as áreas da Saúde, Educação e Segurança são prioridades da população. Os principais problemas considerados foram: 77% dos entrevistados assinalaram a Saúde, 39% Educação, 38% Segurança Pública.

Para a análise dos espectros ideológicos considerou-se os partidos que tinham assento na Câmara Federal no período de 2011 a 2014. Construiu-se o *continuum* Esquerda-Centro-Direita considerando os estudos de Souza e Cavalcante (2012), Tarouco (2013), e Mancuso e Seck (2015).

2.1.2 As variáveis

As principais variáveis dependentes selecionadas para a execução das análises deste trabalho foram; a quantidade de emendas parlamentares por estado, áreas publicas de apresentação das emendas, valor das emendas em moeda corrente, ambos extraídos pela somatória Individual, estado por estado. Também a somatória dos números e valores de emendas apresentadas por partido.

2.1.3 As variáveis independentes utilizadas

- a) Índice do Desenvolvimento econômico dos municípios (IDHM) – para testar a hipóteses de que os estados mais desenvolvidos recebem mais emendas para o setor educacional. Consideramos o IDHM médio dos Estados.
- b) Quantidade e valores das Emendas apresentadas - Para comparar emendas para a educação, saúde e outros, visando responder a hipótese de que o setor educacional, de modo geral, apresentou baixa relevância no numero de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares.
- c) Emendas apresentadas por ideologia partidária - Quantidade de emendas e valores de emendas agrupadas por partido. Para perceber as conexões entre emendas apresentadas para a educação e a orientação ideológica dos respectivos deputados. Pretende-se saber se os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor

¹² Em 2013 foram feitas 7.686 entrevistas em 434 municípios, sendo que 2 mil entrevistas foram com amostragem nacional e as demais realizadas em 11 estados pelo Ibope, a pedido da Confederação Nacional da Indústria.

educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro, Direita e direita.

- d) Tipo de política proposto pelas emendas, pela qual permite verificar para onde, na área educacional, as emendas individuais estão sendo direcionadas. Esta variável irá corroborar na investigação sobre a relevância da educação no processo de apresentação de emendas individuais ao orçamento.

2.1.4. Modelo Estatístico

O rol das variáveis que ficou composto com as seguintes: variáveis, legenda, Estado do parlamentar, valor da emenda, saldo, descrição da emenda, valor da autorização, valor executado. De posse dessas emendas, acrescentamos ao banco de dados à região conforme o estado, e a um valor percentual da taxa de execução da emenda. Ressalvamos que serão feitas ponderações para fazer essas comparações de área tão distintas, sabe-se que as emendas apresentadas para Saúde atendem a sociedade de uma forma geral, porém os investimentos na área educacional são planejados de acordo com o quantitativo de matriculados.

As variáveis supracitadas são analisadas no nível nacional, em quadros comparativos abrange as emendas apresentadas pelos parlamentares, para a educação, além disso, o período de análise é compreendido durante 54^a legislatura, ou seja, de 2011 a 2014, portanto o universo da dissertação necessariamente considerou todas as 2.863 emendas individuais para a educação do período, as quais estão registradas e a disposição, nos Sistemas de Consulta a Emendas ao Orçamento no Congresso Nacional.

Os parlamentares propuseram R\$ 1,9 Bilhão, apenas em emendas para a educação, ou seja, nossa pesquisa envolveu o registro de todas as iniciativas parlamentares individuais para a área da educação. Após o cadastrar as emendas e geração de relatórios, os dados possibilitaram condições de visualização do contraste entre as regiões do Brasil. As variáveis explicativas e seus dados foram lançados e manipulados em planilhas eletrônicas.

2.1.5. Tecnologia Utilizada

Toda a captação de dados ocorreu com a utilização da internet. Os instrumentos de manuseio dos dados obtidos e a elaboração de planilhas foram

trabalhados em S.O. Windows 7, através do Microsoft Excel e pelo *Statistic Package for Social Sciences* (SPSS) versão 22.0 . Que nos permitiram alcançar os alvos da pesquisa, constituídos pelas emendas apresentadas pelos parlamentares no período compreendido entre 2010 e 2014. Os sistemas foram suficientes para agregar os dados, gerar relatórios e realizar cálculos automatizados. Nenhum software especial foi necessário.

2.2. A RELEVÂNCIA DO SETOR EDUCACIONAL NA PROPOSIÇÃO DE EMENDAS

Nesta seção pretende-se testar a hipótese que seja; O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição. Nossa resposta antecipada desta seção considera que os Deputados não teriam se empenhado pela área da Educação, na apresentação de emendas individuais, pois não seriam estratégicas para garantir reeleição.

De fato a teoria nos mostra que as ações parlamentares objetivam o retorno eleitoral ou benefícios junto aos principais líderes políticos locais, independente do valor ou quantidade em emendas individuais, sabe-se que sua finalidade seguirá os preceitos da teoria da escolha racional.

Para iniciar a investigação, buscou-se verificar em que medida os parlamentares apresentaram emendas para a área da educação através da análise das variáveis quantitativas dos valores das Emendas apresentadas. Em seguida tornou-se necessário encontrar, nos principais autores e teóricos os argumentos que nos permitam testar nossa hipótese.

Para iniciar a observação, construímos a tabela descritiva do comportamento das emendas no período desta pesquisa. Verificou-se variação oscilante, ou seja, houve relativo crescimento nos primeiros anos do mandato (e da legislatura), mas depois este segmento passou a ter uma capacidade cada vez menor de mobilizar as ações dos deputados na proposição de emendas.

Tabela 1 - Redução na apresentação das Emendas Ind. Educação. Brasil.2011-2014

PERÍODO	TOTAL	PERCENTUAL
ANO 2011	727	-
ANO 2012	892	+ 22,7

ANO 2013	710	-2,34
ANO 2014	532	-26,83

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Congresso Nacional.

Percebeu-se que o comportamento parlamentar se importou cada vez menos com a área da educação, no que se refere à apresentação de emendas ao orçamento. A exceção está entre 2011 – 2012, quando houve crescimento de 22,7% (em emendas apresentadas para a educação), nos anos seguintes houve redução. De 2012 para 2013 a quantidade de emendas para a educação caiu em (-)2,34 significando 25,4% em relação a 2011. De 2013 para 2014 caiu ainda mais, foram (-) 26,83% de emendas a menos para a área da educação.

Este quadro representa que o parlamentar distribuiu suas emendas em outras áreas que não a educação, porém, para que se possa definir se a área da educação perdeu relevância ou se houve uma redução geral na apresentação de emendas, torna-se necessário analisar o interesse dos parlamentares em outras áreas relevantes.

Na impossibilidade de abordarmos todas as áreas possíveis ¹³, para ampliar a investigação, consideramos como áreas prioritárias as áreas apontadas pela população em pesquisa do IBOPE/CNI (2013). Saúde e Segurança juntamente com a Educação.

De acordo com pesquisa do IBOPE/CNI¹⁴ (2013), em amostragem nacional, as áreas da Saúde, educação e segurança são prioridades da população. Em uma lista com 25 opções de áreas, 77% dos entrevistados assinalaram a Saúde como principal problema do Brasil, seguido de Educação, citada por 39% da população e Segurança Pública por 38% das respostas. Esta demanda da sociedade estaria constante durante o período de nossa análise, sendo assim, considera-se que estas principais demandas são constantes de 2011 a 2014.

Desde o início do governo as questões de saúde, segurança pública e educação aparecem como prioridade da sociedade, tanto nas avaliações de que é o pior desempenho do governo, como que são as mais importantes,

¹³ As emendas parlamentares, no período estudado, poderiam ser apresentadas para atender 16 (dezesseis) áreas.

¹⁴ Em 2013 foram feitas 7.686 entrevistas em 434 municípios, sendo que 2 mil entrevistas foram com amostragem nacional e as demais realizadas em 11 estados pelo Ibope, a pedido da Confederação Nacional da Indústria.

analisou o gerente executivo da pesquisa da CNI, Renato da Fonseca (EBC- Empresa Brasil de Comunicação em 25/07/2013).

Como não há impedimentos técnicos para que os parlamentares apresentem o mesmo percentual em emendas para áreas diferentes, poderia haver igual número de emendas entre áreas¹⁵, neste contexto, pretende-se demonstrar o interesse dos Deputados na área educacional a partir do número de emendas apresentadas nas três áreas mais demandadas pela população,

Para chegar ao resultado construímos a tabela a seguir (Tabela 2), onde se verifica a quantidade total de emendas para a Educação, Saúde e Segurança por Estado, e qual sua representatividade percentual comparada às demais áreas.

Tabela 2 – Quantidade de emendas entre áreas por Estado. Brasil. 2011-2014

Área Estados	EMENDAS EDUCAÇÃO		EMENDAS SAÚDE		EMENDAS SEGURANÇA		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
DF	81	39%	104	49%	26	12%	211
AP	73	36%	119	59%	10	5%	202
PA	116	35%	204	62%	11	3%	331
AM	64	32%	121	61%	13	7%	198
PI	40	30%	89	67%	Três	2%	132
PB	151	29%	345	66%	25	5%	521
MG	367	28%	899	70%	26	2%	1292
GO	137	27%	343	69%	19	4%	499
RN	56	27%	152	72%	Três	1%	211
MA	74	26%	198	70%	10	4%	282
BA	224	24%	698	74%	23	2%	945
MS	51	24%	158	74%	Cinco	2%	214
RR	33	24%	100	74%	Três	2%	136
AC	41	23%	137	75%	4	2%	182
PR	209	22%	708	76%	15	2%	932
MT	52	21%	192	76%	7	3%	251

¹⁵ Seria possível a apresentação de um número igual de emendas, nas áreas, até o limite de 25 por Deputado.

RJ	288	20%	1087	76%	50	4%	1425
SC	55	20%	224	79%	3	1%	282
TO	34	20%	125	72%	14	8%	174
PE	156	19%	644	77%	33	4%	833
AL	31	19%	126	75%	11	7%	169
RS	128	17%	586	79%	28	4%	742
CE	56	17%	271	81%	8	2%	335
ES	48	16%	240	81%	10	3%	298
SE	27	14%	142	73%	25	13%	194
SP	247	13%	1683	85%	44	2%	1974
RO	22	12%	157	84%	7	4%	186
Total	2.863	23%	9.852	72%	436	4%	13.151

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Congresso Nacional.

Verifica-se que a área Educação, quando comparada com Saúde, apresentou baixo interesse (Média Educação 23% x Média Saúde 72%). A utilização da frequência, ou seja, da quantidade de emendas apresentadas possui relevância enquanto há um limitador legal de 25 emendas individuais disponíveis à apresentação para cada parlamentar.

Para analisar o fato a partir das regiões, agregamos os municípios que compõe cada região e geramos as médias de emendas apresentadas e sua representação proporcional comparada entre as áreas Saúde, Educação e Segurança. Conforme a tabela a seguir:

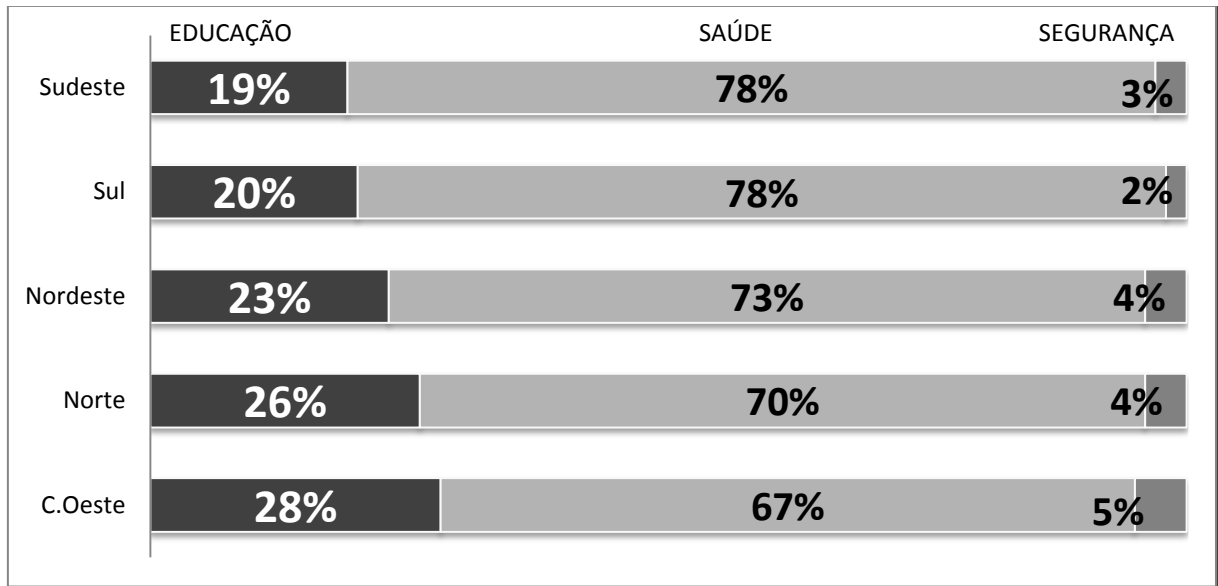
Tabela 3 - Média de emendas apresentadas p/ região Educação, Saúde e Segurança. Brasil 2011-2014

Região	EMENDAS PARA EDUCAÇÃO		EMENDAS PARA SAÚDE		EMENDAS PARA SEGURANÇA	
	Média de Frequência	Média	Média de Frequência	Média	Média de Frequência	Média
C. Oeste	80,2	28%	199	67%	14,3	5%
Norte	54,7	26%	137,6	70%	8,9	4%
Nordeste	90,5	23%	296	73%	15,7	4%
Sul	130,7	20%	506	78%	15,3	2%
Sudeste	237,5	19%	977	78%	32,5	3%

Fonte: Construção própria a partir de dados primários da Câmara Federal

Para facilitar a visualização do leitor, apresentamos os dados da tabela acima plotados no gráfico a seguir:

Gráfico 1 Emendas por região sobre Educação, Saúde e Segurança –Brasil- 2011-2014.



Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional sobre a Câmara Federal

A região em que os parlamentares mais apresentaram emendas à Educação está localizada na região Sudeste (em números absolutos), no entanto, os parlamentares desta mesma região se empenharam mais em apresentar emendas para a Saúde.

A região norte foi à região que apresentou menos emendas, porém, com média para a educação (26%) acima da região sudeste (19%). Já a região com maior média em apresentação de emendas à educação foi a Centro-Oeste (28%), porém em detrimento de outras áreas, sendo esta a região brasileira em que os Deputados se empenharam menos pela Saúde. (67%)

Como a quantidade de emendas parlamentares varia de acordo com a quantidade de Deputados que as apresentam, decidiu-se testar a hipótese considerando o número de emendas por Deputados, ou seja, uma taxa *per capita* de apresentação de emendas por Estado/Região.

Esta informação foi obtida a partir da utilização dos dados sobre emendas e quantidade de parlamentares por Estado, resumida pelo cálculo:

Figura 1- Média de Emendas para a Educação por deputado.

$$\text{EMENDAS POR DEPUTADO} = \frac{\text{EMENDAS APRESENTADAS PARA A EDUCAÇÃO POR ESTADO}}{\text{TOTAL DE PARLAMENTARES POR ESTADO}}$$

Como resultado da análise, foi construída a tabela abaixo que representa os Estados e Regiões com seus respectivos número de Deputados e a taxa per capita de apresentação de emendas nas principais áreas. Os dados revelados apresentam, em ordem decrescente, os Estados e quantas emendas foram apresentadas por deputado, ou seja, como os parlamentares (taxa) se preocuparam com a Educação.

Tabela 4 – Emendas apresentadas para as áreas de Educação, proporcional ao número de Deputados para as áreas de Segurança e Saúde. Brasil: 2011-2014.

	ESTADOS	NÚMERO DE DEPUTADOS	EMENDAS P/DEPUTADO - PARA EDUCAÇÃO	EMENDAS P/DEPUTADO - SEGURANÇA	EMENDAS P/DEPUTADO - PARA SAÚDE
NORDESTE	PB	12	12,58	2,08	28,75
	PE	25	6,24	1,32	25,76
	BA	39	5,74	0,59	17,9
	SE	8	3,37	3,13	17,75
	MA	18	4,11	0,56	11
	PI	10	4	0,3	8,9
	AL	9	3,55	1,22	14
	CE	22	2,54	0,36	12,32
	RN	8	7	0,38	19
TOTAL		151	49,13	9,94	155,38
MÉDIAS		16,8	5,5	1,1	17,3
CENTRO OESTE	DF	8	10,13	3,25	13
	GO	17	8,06	1,12	20,18
	MT	8	6,5	0,88	24
	MS	8	6,38	0,63	19,75
	TOTAL		41	31,07	5,88
MÉDIAS		10,3	7,8	1,5	19,2
NORTE	AP	8	9,13	1,25	14,88
	AM	8	8	1,62	15,12
	PA	17	6,82	0,65	12
	TO	8	4,38	1,75	15,6
	AC	8	5,13	0,5	17,13

	RR	8	4,13	0,38	12,5
	RO	8	2,75	0,88	19,6
TOTAL		65	40,34	7,03	106,83
MÉDIAS		9,3	5,8	1	15,3
SUDESTE	MG	53	6,92	0,49	16,97
	RJ	46	6,26	1,09	23,63
	SP	70	3,52	0,63	24
	ES	10	4,8	1	24
TOTAL		179	21,5	3,21	88,6
MÉDIAS		44,7	5,4	0,8	22,1
SUL	PR	30	6,97	0,5	23,6
	SC	16	3,44	0,19	14
	RS	31	4,13	0,9	18,9
TOTAL		77	14,54	1,59	56,5
MÉDIAS		25,6	4,8	0,53	18,8

Fonte: Construção Própria a partir dos dados obtidos na Câmara dos Deputados

Observa-se que de 2011 a 2014, o número de emendas para a educação *per capita* variaram entre 12,58 e 2,54, vale ressaltar que este número poderia ter chegado, em seu limite máximo, em 100 emendas, uma vez que os parlamentares podem apresentar até 25 emendas por ano.

A análise da tabela indica que os Estados em que os parlamentares mais se importaram com a área educacional foram, em ordem de relevância nas emendas; PB (12,8), DF (10,13), AP (9,13), GO (8,06), AM (8), RN (7), PR (6,97), MG (6,92), PA (6,82), MT (6,5), MS (6,38), RJ (6,26), PE (6,24). Em outras palavras, nestes estados o número de emendas para a educação, apresentadas por deputado, estavam na média ou acima da média brasileira (5,8 emendas/parlamentar). Quando a análise se faz por região identificou-se que a região que houve maior média de emendas apresentadas por deputado foi (em ordem do maior para menor): CENTRO-OESTE (7,8), NORTE (5,8), NORDESTE (5,5), SUDESTE (5,4), SUL (4,8). No capítulo seguinte esta informação retornará no teste da hipótese sobre a relação entre as emendas para a educação e o desenvolvimento socioeconômico das regiões.

Os dados demonstram que os parlamentares não priorizaram suas apresentações de emendas para a área da educação, privilegiaram a área da saúde, importaram-se pouco com a área da segurança.

Durante a busca de dados verificou-se que, em geral, os investimentos para a educação são calculados sobre quantidade de alunos matriculados, diferentemente em relação às áreas da SAÚDE E SEGURANÇA os investimentos são difusos e consideram a totalidade da população, inclusive matriculados. Isto torna os dados da tabela acima apenas descrição sobre em que medida se deu a preocupação dos Deputados na apresentação de emendas à Educação, de forma comparada, apenas entre as três principais áreas (Educação, Saúde e Segurança).

De acordo com os dados, a produção das emendas no período de 2011 a 2014, foram 13.151 emendas apresentadas para a Educação, Saúde e Segurança, as quais apenas 23% foram para a área da educação. A Saúde recebeu maior orçamento, em média 72% das emendas parlamentares individuais apresentadas, em parte deve-se ao fato de que o repasse de recursos através de emendas parlamentares individuais possibilita a “capilarização” do apoio do Ministério da Saúde aos municípios, levando desde o atendimento domiciliar, campanhas de vacinação, reforma e criação de hospitais ou unidades de pronto atendimento a ambulâncias e aquisição de equipamentos. A necessidade desta área é tanta que com a chegada o orçamento impositivo, que será tratado em capítulo específico, determinou-se que 50% das emendas fossem direcionadas para esta área. Já a área de Segurança obteve apenas 4%, em média, das preocupações parlamentares, por não ser objeto deste estudo os motivadores para esta área não foram analisados.

Para testar nossa hipótese, que seja: as emendas para educação **não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição**, precisaremos analisar esta parte da hipótese separadamente.

Uma vez que os parlamentares buscam obter benefícios junto ao eleitorado e as principais lideranças políticas locais na apresentação de emendas, o ato de reduzir as proposições de emendas para a educação nos permite inferir que esta área **não tem sido considerada como estratégicas para fins de reeleição**, entretanto, analisou-se o destino das emendas que efetivamente foram apresentadas, constatando a teoria apresentada neste trabalho, os **Deputados buscam maximizar seus benefícios, portanto, ainda que tenham apresentado reduzido numero de emendas individuais, os parlamentares o fazem buscando maximizar seus efeitos** (Como já dissemos anteriormente)..

Com a intenção de verificar se há um alinhamento entre os interesses do executivo com a ação dos Parlamentares na apresentação de emendas, gerar evidências que comprovem que as emendas apresentadas para a educação possuem intenção de tornar-se moeda de troca, verificaram-se onde os parlamentares concentraram suas emendas para a área da educação, Organizamos os dados na tabela a seguir.

Tabela 5- Emendas Individuais por tipo de sistema de Ensino. Brasil. 2011-2014.

REDE DE ENSINO	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
SUPERIOR	416	57,2%	526	59,0%	416	58,6%	308	57,9%
FUNDAMENTAL	273	37,6%	314	35,2%	273	38,5%	216	40,6%
MÉDIO	38	5,2%	52	5,8%	6	0,8%	8	1,5%
TOTAL GERAL	727	100,0%	892	100,0%	710	100,0%	532	100,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Congresso Nacional.

Inicialmente os dados foram organizados a partir da quantidade de emendas apresentadas separadas por ano, desta forma pretendeu-se verificar em que medida os números variaram, e assim construir nossas conclusões. Foi constatado que os parlamentares privilegiaram, durante o período, o ensino Superior (média 58,17%).

Além de demonstrar um interesse parlamentar em apresentar emendas para áreas com maiores chances de autorização, que seriam as mesmas áreas do interesse executivo, o interesse no mesmo setor, se deve ao fato de que esta esfera educacional (Superior) em maior parte é federalizada e acompanha agenda de investimentos do executivo, o que facilitaria a execução das emendas, estimulando sua apresentação (objeto deste estudo). Outro possível motivo relevante seria o ponto de vista de construção de uma elite intelectual, maior investimento em pesquisas. Isto será constatado no item 3.1, onde este estudo apresenta a influencia da ideologia na apresentação de emendas, confirmando nossa hipótese de que partidos do espectro esquerda apresentam mais emendas para Educação que os demais espectro será confirmada. Havendo coerência entre o discurso e a prática (em relação às emendas individuais).

O interesse pelo ensino médio foi reduzido a 8% no ultimo ano pesquisado, já a proposição de emendas para a Rede de Ensino Fundamental recebeu proposições

de emendas em 37,6% no ano de 2011 e cresceu para 40,6% em 2014. Esta ampliação no investimento na rede fundamental, aparentemente, possui motivação na visão da inclusão. Argumento coerente com os discursos da Esquerda.

No período estudado, verificou-se que a maioria das emendas individuais foi apresentada para áreas de interesse da agenda do executivo, pois ampliava suas chances de autorização, e que simultaneamente proporciona maior visibilidade eleitoral. Ames (2003), motivado por MAYHEW (1974), explica o interesse dos Deputados em acompanhar a agenda do executivo, no que se refere ao interesse no Ensino Superior. Para estes autores conclui-se que os parlamentares se utilizavam dos recursos que estivessem disponíveis para captar estes recursos junto ao governo, logo, direcionavam as emendas parlamentares para as áreas com maiores chances de execução. A aprovação das emendas fazia parte de estratégia dos deputados para gerar conexões eleitorais com seu eleitorado, manutenção do voto, uma vez que utilizar tal recurso no ensino superior, acompanhando a agenda do executivo, constitui estratégia para ampliar sua visibilidade, ampliação de sua rede de relacionamento local e seu retorno em votos, principalmente quando em competição com as ações dos novos candidatos. PEREIRA E MUELLER (2002).

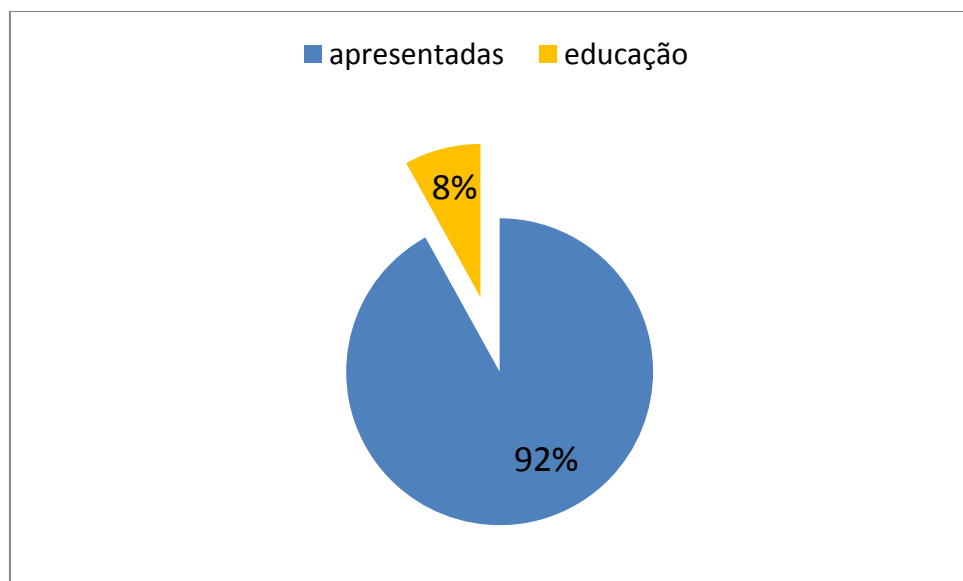
Constatou-se que as emendas propostas para a educação foram, em maioria, para possibilitar investimentos na Rede de Ensino Superior. Está evidente o maior comprometimento das emendas parlamentares com a Rede de Ensino Superior, no entanto sofreu decréscimo de emendas no período estudado, já a rede fundamental foi à única que apresentou crescimento em proposições de emendas no último ano pesquisado. O ensino médio sofreu um desinteresse importante, principalmente relacionado à acentuada redução na quantidade de emendas apresentadas em 2014, encerrando o período analisado com aproximadamente 4,5 vezes menos emendas que no ano inicial da pesquisa.

A acentuada queda na apresentação de emendas em 2014 pode ser explicada. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) que disciplina a execução orçamentária, trouxe o orçamento impositivo, que obriga a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais inseridas na LOA 2014. O montante liberado deve

corresponder a 1,2% da receita corrente líquida¹⁶ realizada do ano exercício anterior, ou seja, com a garantia da execução das emendas, com a aprovação do orçamento impositivo, os Deputados terão suas emendas aprovadas de forma obrigatória, estariam desestimulados a negociarem com executivo a troca de favores, uma vez que as emendas individuais já não dependeriam mais da autorização do executivo. Emendas individuais, a partir de 2014, não seriam mais instrumentos de barganha entre os Deputados e executivo.

Para oferecer ao leitor uma visualização gráfica, quantitativa, que comprove a baixa importância dada ao setor educacional no Brasil, apresentam-se os gráficos a seguir.

Gráfico 2- Percentual sobre a Quantidade de Emendas Individuais para Educação em relação às emendas totais apresentadas. Brasil 2011-2014.



Fonte: Construção Própria a partir de dados do Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados.

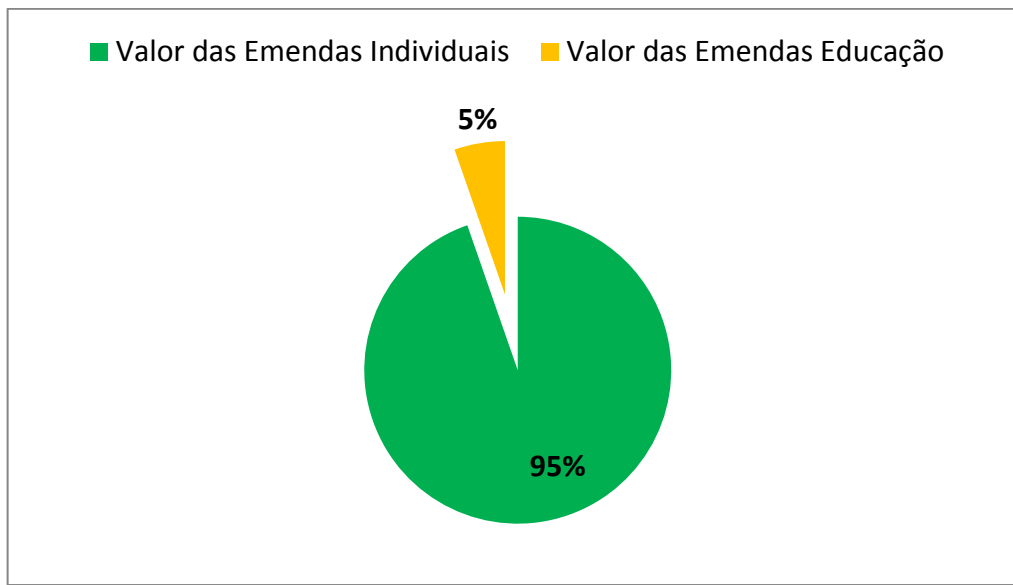
¹⁶ "Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Métodos de Apuração: a apuração é feita somando-se todas as receitas correntes arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, deduzidas as transferências constitucionais e legais, as contribuições aos planos de seguridade social e, no caso da União, os valores do PIS/PASEP, adotando-se o regime de caixa." Receita Federal (2017).

O gráfico acima (2) representa que apenas 8% das emendas apresentadas, foram destinadas para o setor da Educação.

Considerando que o valor total poderia ter chegado em 100%, uma vez que depende apenas da vontade do Deputado, este número, que considera a quantidade de emendas apresentadas, reflete o baixo interesse destes parlamentares para o setor educacional.

Para que pudesse ser avaliada qual a representação de emendas para a educação no universo das emendas apresentadas no período do estudo conclui-se pela baixa relevância dos Deputados, inclusive, no que se refere aos valores destinados, em emendas individuais, para o setor da educação, como será visto a seguir.

Gráfico 3 Destino dos Valores das Emendas Individuais. Brasil 2011-2014



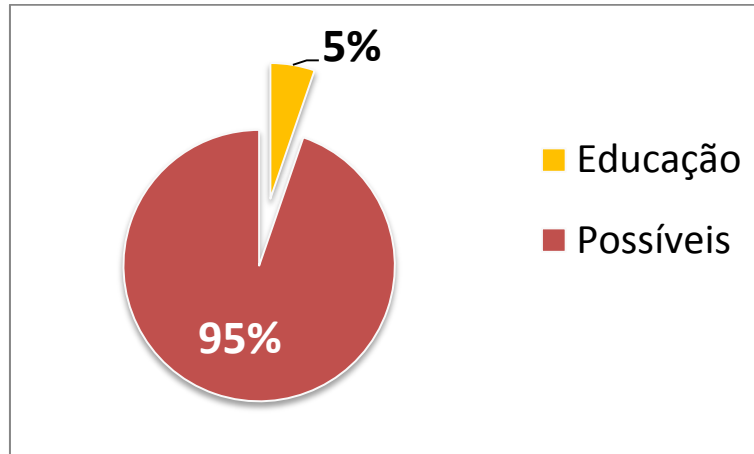
Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados.

O Gráfico acima (3), representa que apenas 5% do montante de recursos financeiros indicados através das emendas individuais, foram para a educação.

Esta importante conclusão corrobora com nossa hipótese de que o setor educacional não é considerado setor importante para merecer as emendas individuais dos Deputados Federais. Calculo considerando dados do Anexo II.

Todos os Deputados poderiam ter apresentado até 51300 (cinquenta e um mil trezentas) emendas individuais¹⁷, que poderiam ser indicadas em 16 áreas, incluindo Educação. No entanto, a Educação foi lembrada apenas em 2.863 emendas. No universo das emendas possíveis, apenas 5% foram para a educação.

Gráfico 4 Proporção de emendas para Educação em relação ao limite máximo possível. Brasil 2011-14



Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional

Conclui-se que das 51300 emendas possíveis, resultado da multiplicação do número de deputados pela quantidade máxima de emendas que poderiam apresentar no período, que poderiam ter sido apresentadas em 16 áreas, apenas 2863 foram apresentadas para a área da Educação, o que representa apenas 5% do total das emendas possíveis.

Este achado constata que a Educação, no que se refere a quantidade absoluta de emendas, **não** foi considerada relevante, para os Deputados, na apresentação das emendas individuais ao orçamento.

2.3. A RELAÇÃO ENTRE A PROPOSIÇÃO DE EMENDAS E OS ESTADOS MAIS DESENVOLVIDOS

Esta seção pretende revelar a relação entre a liberação de emendas orçamentárias para o setor educacional no Brasil considerando o grau de desenvolvimento socioeconômico estadual. Nossa hipótese é que os estados mais

¹⁷ Cada Deputado poderia apresentar 25 emendas parlamentares por ano multiplicado pelo número de deputados (513) multiplicado pelo período do estudo (2011 a 2014).

desenvolvidos recebem mais emendas para a Educação, ou seja, de que os Deputados motivariam suas emendas considerando questões sociais.

Para gerar as evidências verificou-se a variação de desenvolvimento no período do estudo, para evitar distorções de análise, inicialmente se faz necessário informar ao leitor que, de acordo com o IBGE (2014), através de estudos do PNAD (2014), os índices de desigualdades e a concentração de renda mantiveram-se estáveis de 2011 a 2014.

Vínhamos observando quedas (na desigualdade), importantes, ano a ano, mas não vemos movimentação nos índices agora. Diria que estamos na mesma condição de 2011, afirmou a Gerência do PNAD (VIEIRA, 2014).

Para fins de análise desta seção, decidiu-se que nenhuma variação tipo socioeconômica será considerada nos estados, no período estudado, desta forma podemos considerar que os indicadores e resultados desta seção valerão para todos os Estados, de 2011 a 2014.

Com objetivo de testar nossa hipótese em que os estados mais desenvolvidos recebem mais emendas para o setor educacional, consideramos como variáveis a totalidade dos estados brasileiros, a quantidade de emendas apresentadas para a educação no período de 2011 a 2014 e o IDHM¹⁸ dos estados. Comparados o IDHM dos estados com a taxa de emendas do mesmo estado. Neste sentido a hipótese esta sedimentada na condição em que os Estados com maiores IDHM deveriam apresentar uma quantidade maior de emendas para a educação, que poderá ser testada a seguir;

Tabela 6- Taxa de emendas por Estado com respectivos IDHM. Brasil: 2011-2014.

ESTADOS	IDHM	Média de Emendas para Educação P/ Deputado
DF	0,824	10,13
SP	0,783	3,52
SC	0,774	3,44
RJ	0,761	6,26
PR	0,749	6,97
RS	0,746	4,13
ES	0,740	4,8
GO	0,735	8,06

¹⁸ IDHM: Muito Alto: 0,800 - 1,000, Alto:0,700 - 0,799, Médio:0,600 - 0,699, Baixo:0,500 - 0,599: Muito Baixo:0,000 - 0,499

MG	0,731	6,92
MS	0,729	6,38
MT	0,725	6,5
AP	0,708	9,13
RR	0,707	4,13
TO	0,699	4,38
RO	0,690	2,75
RN	0,684	7
CE	0,682	2,54
AM	0,674	8
PE	0,673	6,24
SE	0,665	3,37
AC	0,663	5,13
BA	0,660	5,74
PB	0,658	12,58
PA	0,646	6,82
PI	0,646	4
MA	0,639	4,11
AL	0,631	3,55
MÉDIA		5,79

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Congresso Nacional e PNUD.

A análise dos dados demonstra que entre os 13 (treze) estados, classificados com IDHM; MUITO ALTO ou ALTO¹⁹, em 08 (oito) estados os Deputados demonstraram interesse acima da média de emendas apresentadas por deputado no Brasil, 5,79 emendas por parlamentar, na área da educação nos quatro anos. (GO, MG, MS, MT, AP, PR, RJ, DF).

Já entre os 13 (treze) Estados com menor IDM do Brasil (RO, RN, CE, AM, PE, SE, AC, BA, PB, PA, PI, MA, AL), em 06 (seis) Estados os Deputados demonstraram interesse acima da média Brasil (5,79 emendas por parlamentar) na área da educação nos quatro anos.

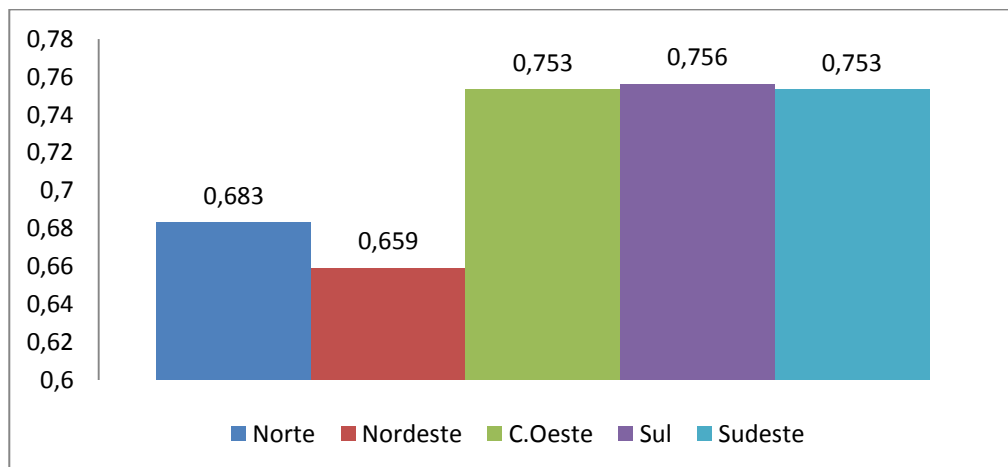
Analisando os extremos, o Estado com pior IDHM do Brasil, Alagoas, demonstraram interesse em emendas para a educação abaixo da média Brasil, com 3,55 emendas, Enquanto o Estado com maior IDHM, Distrito Federal, apresenta a maior quantidade de emendas para a educação por Deputado, (10,13) emendas por parlamentar) na área da educação nos quatro anos.

Quando observados apenas os extremos a hipótese estaria confirmada, que haveria relação entre Desenvolvimento e Intenção na apresentação de emendas. Os extremos estão em Alagoas, que possui baixo IDH e apresentou emendas abaixo da média nacional enquanto DF possui o maior IDH do Brasil apresentou maior quantidade de emendas à educação que a media de outros estados brasileiros, porém este trabalho analisou os demais estados, e não apenas extremos, concluindo-se que a simples verificação da quantidade de emendas por Estado, com seu respectivo IDHM, **não confirma nossa hipótese**, que *os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação*, uma vez que estados com diferentes condições socioeconômicas apresentaram quantitativo aproximado de emendas à educação, portanto, podemos inferir que a decisão geográfica não estaria orientada para obtenção de benefícios sociais.

Após o teste da hipótese considerando a quantidade de emendas parlamentares apresentada, taxa *per capita*, vamos testar a hipótese considerando o volume de recurso apresentado pelas emendas para a educação e comparar com o IDH das regiões.

Preliminarmente verificaremos a condição social das regiões, em seguida faremos a comparação com o as emendas (em valores):

Gráfico 5 Condição Social por Região-IDH- Brasil: 2011-2014.



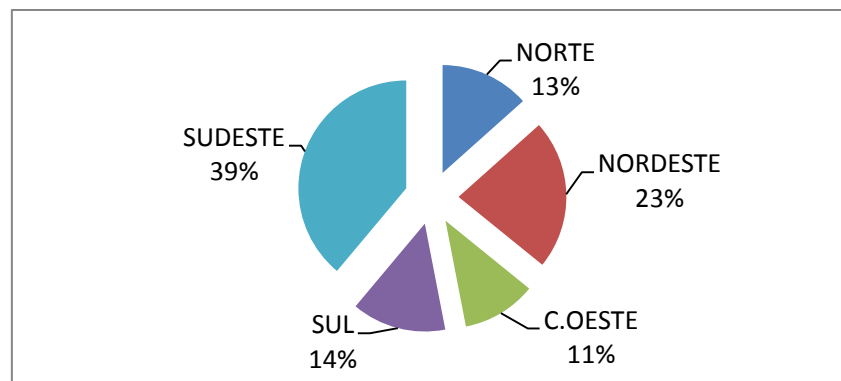
Fonte: PNUD

As regiões brasileiras apresentam IDH seguindo a ordem do mais desenvolvido para o menos desenvolvido: Região Sul (0,756), Sudeste e Centro-Oeste (0,753), Norte (0,683) e Nordeste (0,659).

No gráfico verificou-se o IDH por região, esta informação será utilizada na comparação com as regiões que mais receberam emendas à educação, assim pretendemos testar a hipótese deste trabalho: “Os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação”.

No gráfico a seguir, o leitor poderá identificar o percentual que cada região representa no que se refere à quantidade, em valores, de recursos propostos através de emendas apresentadas.

Gráfico 6-Proporção, em Valores, de emendas individuais apresentadas por região. Brasil 2011-2014



Fonte: Construção Própria a partir de dados do Congresso Nacional.

Verifica-se que as regiões receberam [foram alvo], em termos de proposição, volume de recursos, em emendas, na seguinte proporção (em ordem); Sudeste (39%), Nordeste (23%), Sul (14%), Norte (13%) e Centro Oeste (11%). Estes dados serão comparados com os dados gerados na análise a seguir, para verificação se há relação entre volume de recursos e quantidade de Deputados.

Agora vamos comparar as regiões que receberam mais valores em emendas apresentadas com o seu respectivo IDH. Testando nossa hipótese.

Tabela 7- IDH e Volume de recursos por Região. Brasil 2011-2014.

	IDH por Região	Proporção em Volume de Recursos Apresentados

Sul	0,756	14%
Sudeste	0,753	39%
Norte	0,683	13%
Nordeste	0,659	23%
Centro Oeste	0,753	11%

Fonte: Construção Própria. Dados primários de IBGE e Câmara Federal

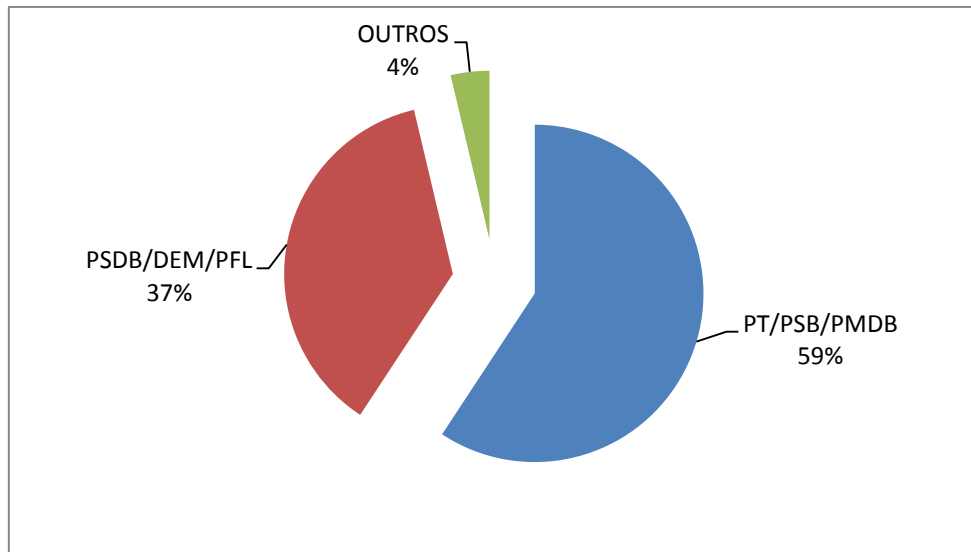
Na tabela acima foi testada a hipótese e foi NEGADA. Não encontramos relação entre a condição sócio econômica da região e as emendas apresentadas.

Para efeito de construção das evidências, foi realizada a somatória do quantitativo de deputados federais, separados e reagrupados por região [bancada estadual]. Nossa intenção, nesta ação, consiste em verificar se há confirmação de que o maior volume de emendas apresentadas tem relação com a maior quantidade de deputados. Desta forma, levar ao leitor uma melhor compreensão dos motivadores [variáveis] que resultam em maior volume recursos, em proposição de emendas, para uma região e outras não.

Buscando compreender como os Deputados escolhem a região para as emendas individuais, os motivos geográficos possuiriam correlação com os redutos eleitorais. MESQUITA (2008) afirma que isto acontece como forma de retroalimentar o sistema político, ou seja, os Deputados apresentam as emendas em benefício das localidades onde obtiveram votos e poderiam ser recompensados com o voto daqueles eleitores na reeleição. Esta alocação de recursos seria feita levando em consideração o interesse à reeleição dos Deputados, porém, em busca de ampliação dos seus distritos eleitorais informais, distribuiriam a apresentação de emendas para áreas, como a educação, com menor numero de competidores.

Ao buscar respostas para a motivação geográfica das apresentações de emendas á educação, há de se observar a rede de conexões políticas entre Executivo, Deputados e as lideranças políticas locais. Verifica-se que há uma centralização das coligações em torno de três grandes partidos (PT, PSDB e PMDB), estes partidos, juntos, representam 96% de todos os Governadores eleitos em 2010, com mandatos de 2011 a 2014. Gráfico a seguir.

Gráfico 7- Percentual de Partidos dos Governadores Eleitos em 2010 - Mandato 2011-2014. Brasil 2010.



Fonte: Construção própria a partir dos dados de Limongi e Cortez 2010.

Os Governadores pertencentes ao mesmo partido da coligação presidencial vencedora em 2010, representam 59% , os governadores dos partidos pertencentes a coligação derrotada nas eleições presidenciais de 2010 representam 37%.

Ainda buscando revelar os motivadores dos Deputados na escolha das regiões para onde apontam suas emendas, esta centralização, evidenciada no Gráfico 3, demonstra que o controle das lideranças locais/estaduais sofrem influencia direta dos principais partidos, que podem com certa facilidade impor a agenda do executivo para estados e municípios, inclusive com apoio dos governadores.

Na seção a seguir analisaremos em que medida as emendas foram apresentadas, considerando as regiões e seus respectivos IDH.

2.4 AS EMENDAS PARA O SETOR EDUCACIONAL SEGUNDO O VOLUME DE RECURSOS

Nesta seção buscou-se verificar o empenho dos Deputados na apresentação de emendas à educação considerando o volume de recursos propostos. Para chegar ao resultado foi necessário consolidar os valores das propostas por estado e agrupá-las em regiões.

Os valores foram recortados dos dados fornecidos pelo Congresso Nacional, sobre as emendas individuais para a área da Educação.

Este item pretende contribuir para testar hipóteses e apresentar ao leitor as informações necessárias para que conheça os números por trás das emendas individuais para a educação, colaborando com a avaliação crítica e qualitativa.

A importância desta informação se dá, inclusive, para que o leitor possa identificar as relações entre regiões-número de deputados- número e valores de emendas.

Para chegar ao resultado, a metodologia utilizada consistiu em comparar quantidade de emendas, o valor total das emendas ao orçamento propostas pelos deputados, separando-as pela região a que pertencem e sua respectiva importância proporcional (percentual). Conforme a seguir:

Tabela 8 Quantidade e valores de Emendas e Deputados - por região. Brasil 2011-2014.

<i>Região</i>	EMENDAS PARA EDUCAÇÃO				DEPUTADOS	
	<i>Apresentadas</i>	<i>%</i>	<i>Valores Aprox. R\$</i>	<i>%</i>	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>
Centro Oeste	321	11,2	224.980.400	11,8	41	9
Norte	384	13,4	269.603.760	14,1	65	12
Nordeste	816	28,5	454.050.113	23,8	151	29
Sul	392	13,7	286.309.500	15	77	14
Sudeste	950	33,2	674.576.832	35,3	179	36

Fonte: Construção própria a parit de dados do Congresso Nacional

Na tabela (9), evidencia-se que as regiões que mais receberam emendas, foram as que mais possuíam deputados federais. Como visto, este estudo identificou que há uma proporcionalidade direta entre as regiões com maior volume de recursos alocados através das emendas individuais apresentadas e a quantidade de parlamentares por região.

Quanto mais Deputados, mais recursos serão alocados. Neste ponto do estudo pode-se comprovar que há uma relação proporcional entre quantidade de deputados e valores de recursos alocados.

Para construir as evidências, no mapa a seguir podemos visualizar o volume de recursos das emendas para a educação, separados por região, em seguida a análise:

Mapa 1 Volume de Recursos apresentados via emendas individuais por região. Brasil: 2011-2014.

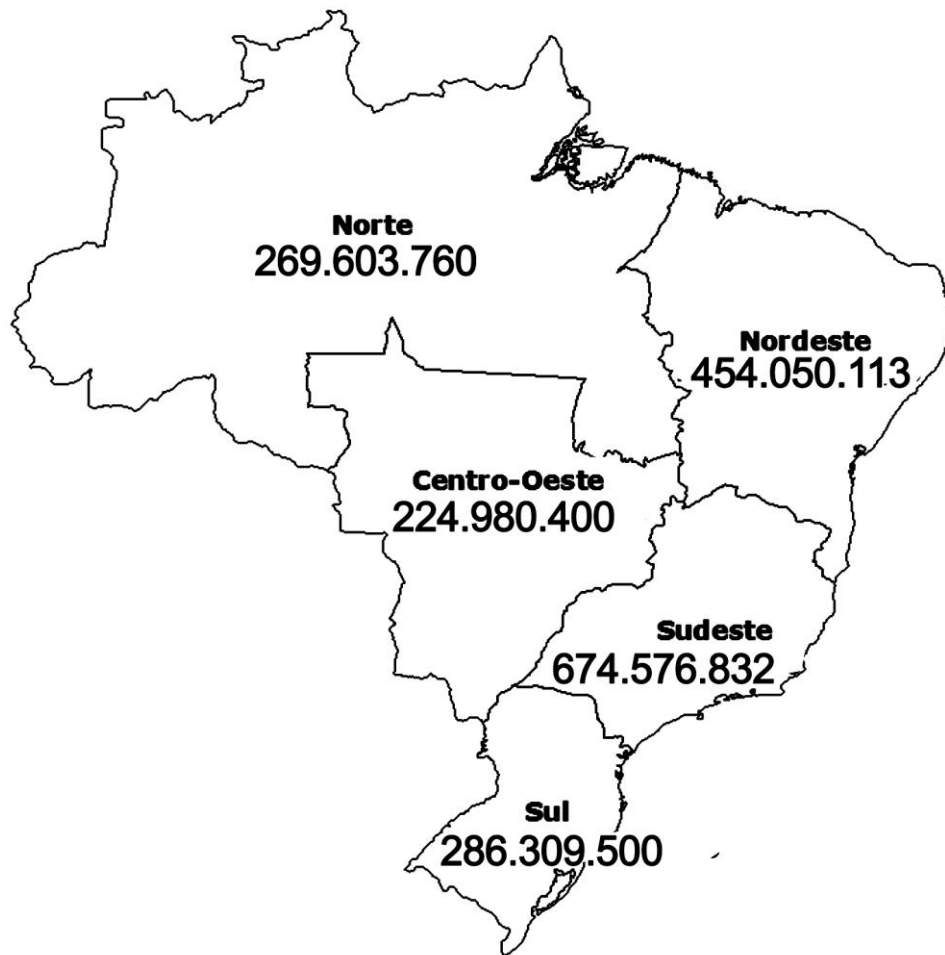
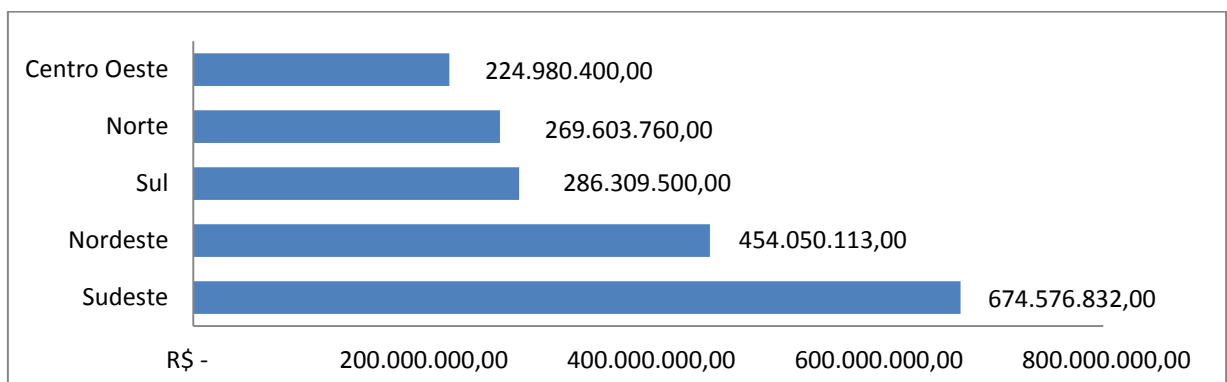


Gráfico 8 Visualização do Volume de Recursos em emendas individuais por região. Brasil 2011-2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Congresso Nacional.

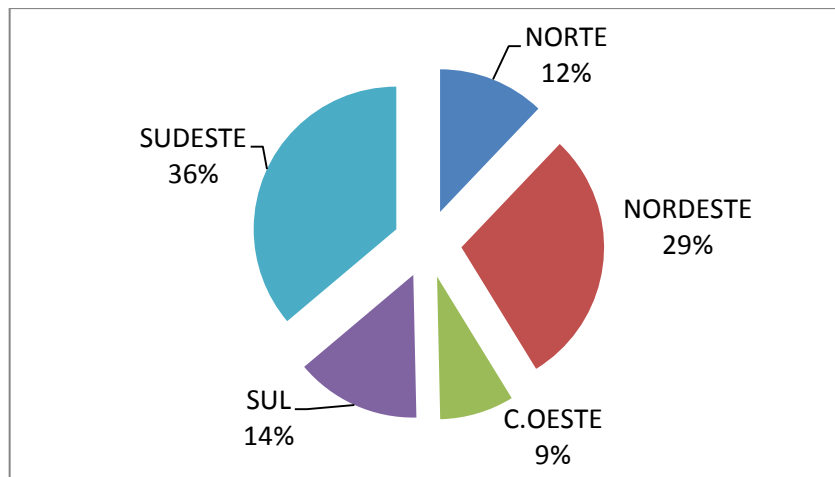
Observa-se que as regiões em que houve maior aporte de recursos para a área da educação foram (em ordem); Sudeste, Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. Estes valores resultam da somatória de todas as emendas propostas pelos

Deputados Federais daquelas regiões respectivamente no período de 2011-2014. Para melhor visualizar, os dados estão evidenciados no Gráfico 3.

A região em que os Deputados mais propuseram recursos, através das emendas individuais, foi: Sudeste, Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste.

Para melhor visualizar a proporcionalidade entre valores de emendas e quantidade de Deputados apresentamos a representação gráfica dos dados já conhecidos na tabela 9;

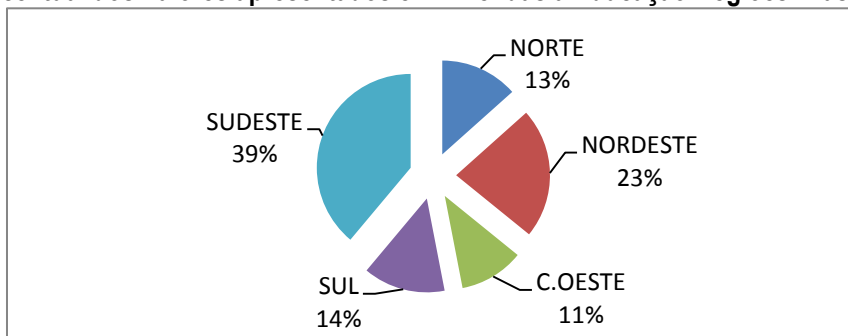
Gráfico 9- Percentual de Deputados Federais por Região. Brasil: 2011-2014.



Fonte: Construção Própria a partir de dados do Congresso Nacional.

O gráfico 4, expõe que as regiões em que houve maior aporte de recursos para a área da educação foram (em ordem); Sudeste, Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. As evidências encontradas confirmam que há uma dependência do volume de emendas apresentadas e a quantidade de Deputados Federais, conforme a comparação dos Gráficos 4 e 5 (a seguir).

Gráfico 10- Percentual dos Valores apresentados em Emendas à Educação-Regiões Brasil: 2011-14.



Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional.

Com a similaridade, evidenciada pelos gráficos, constata-se que há relação direta entre a proporção de deputados federais e os valores totais em emendas apresentadas para a educação. Isto nos ajudará a compreender nosso objetivo geral, qual seja Estudar a relação entre o setor educacional e a apresentação de emendas pelos deputados brasileiros, a princípio, segue um padrão proporcional.

Complementarmente, conduzimos a leitura deste trabalho para uma tentativa de explicar motivadores para a apresentação das emendas individuais.

Para buscar evidências que justifiquem as emendas apresentadas para as regiões, compararam-se os recursos e emendas apresentadas à educação na região com o número de escolas públicas e número de alunos matriculados. Os dados revelaram similaridade entre número de alunos matriculados em escolas públicas estaduais, municipais e federais e valores investidos por região, como veremos.

O Brasil possui aproximadamente 209.914 (Duzentos e nove mil) Escolas públicas (Federais, Estaduais e Municipais), em todos os níveis de ensino (IBGE), divididas por região de acordo com a tabela abaixo:

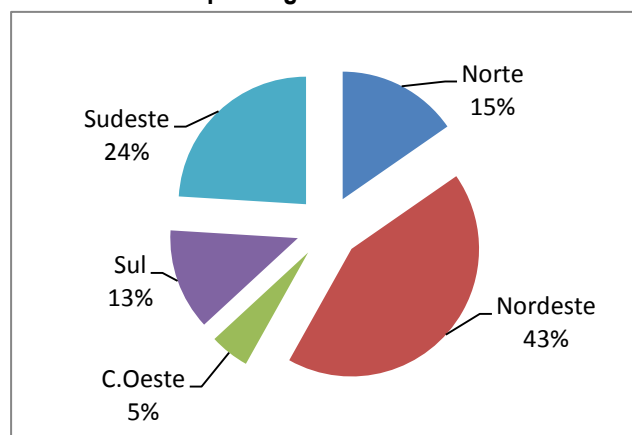
Tabela 9- Quantidade de Escolas Públicas no Brasil por região. Brasil - 2013

Norte	Nordeste	C.Oeste	Sul	Sudeste
32.212	89.784	10.541	26.943	50.434

Fonte: IBGE 2013

O Nordeste é a região que mais possui Escolas públicas, seguida da região Sudeste, Norte, Sul e Centro Oeste. Para melhor visualizar a proporção de escolas por região criou-se o gráfico a seguir:

Gráfico 11- Proporção Escolas Públicas por Região. Brasil: 2011-2014.



Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional.

No gráfico acima (6), comparado com o gráfico 5, inicialmente não foram percebidos dados proporcionais entre os valores das emendas apresentadas e o tamanho da estrutura de ensino (numero de escolas públicas), por região, para que possamos afirmar que a intenção na apresentação de emendas para a educação tenha relação ao numero de escolas públicas.

Além da quantidade de escolas públicas, que foram abordadas com objetivo de trazer ao leitor uma visão abrangente sobre a estrutura educacional brasileira, a fim de buscar respostas, decidiu-se por realizar uma análise da quantidade de alunos matriculados em escolas públicas. Esta ação possui relevância no momento em que grande parte dos investimentos federais em educação são realizados tendo como base de parâmetro o numero de alunos matriculados, informações que serão levantadas a seguir:

Tabela 10- Quantidade de Alunos Matriculados em Escolas Públicas por Região. Brasil 2013.

Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
4.016.368	10.011.792	2.553.616	4.575.605	12.879.921

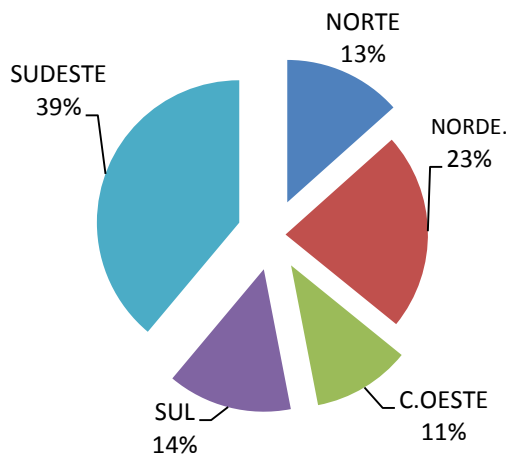
Fonte: IBGE

Os dados acima nos apresentam que a região com mais escolas públicas é a Sudeste, seguida da Nordeste, Sul, Norte e Centro Oeste.

Avançando na investigação, na busca por revelar a intenção motivadora da apresentação das emendas pelos Deputados decidiu-se comparar a proporção dos valores das emendas por região com o número de alunos matriculados, uma vez que já sabemos não haver relação entre as emendas e número de escolas.

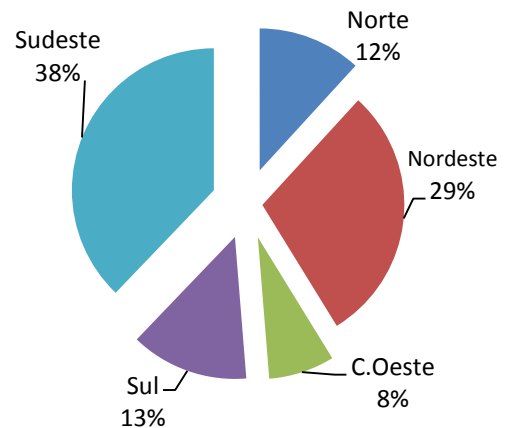
Percebe-se que há uma relação proporcional e semelhante entre o número de alunos matriculados em escolas públicas e os valores apresentados nas emendas. Conforme os gráficos a seguir:

Gráfico 12 - Percentual de Valores apresentados em emendas individuais por região. Brasil. 2011-14.



Fonte: Própria a partir de dados do Cong. Nacional.

Gráfico 13- Proporção de Alunos Matriculados por Região. Brasil. 2011-14.



Fonte: IBGE

Na comparação dos dados apresentados nos gráficos acima (7 e 8), verifica-se que há relação entre os recursos apresentados em emendas e o tamanho da estrutura educacional pública, ainda mais evidente relacionando ao número de alunos matriculados, ou seja, há coerência entre a estrutura instalada e a indicação de emendas ao orçamento para alocar recursos nas regiões brasileiras. O número de escolas maior que o número de matriculados representa menor densidade de matriculados, é o esperado, uma vez que a construção de escolas deve prever um atendimento a número de alunos maior que a demanda²⁰. Já a comparação da quantidade proporcional de matriculados em relação à proporção de escolas representa maior densidade de alunos por escola pública. Sendo este o provável e principal motivador para a apresentação das emendas, no que se refere às questões de quantidade de recurso versus necessidade de recursos das regiões. Quanto mais alunos mais recursos alocados em emendas. Restando saber se este critério é considerado pelos Deputados, ou se trata, apenas, de uma ação proporcional lógica, analisaremos no decorrer deste estudo.

²⁰ A exemplo do Pro infância 2013, que regulamenta a Construção de Escolas tipo B para atender 120 alunos (Período Integral) e 240 alunos (dois turnos). Disponível em fevereiro de 2017 no site : <http://www.fn.de.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-para-construcao>

Agora que o leitor está ciente do volume de recursos propostos nas emendas e sabendo que sua distribuição obedece mais a um critério proporcional entre número de deputados, sabe ainda que não há relação entre a quantidade de escolas e a motivação para a apresentação de emendas, e foi revelado que há uma aparente relação entre o número de matriculados em escolas públicas e os valores apresentados em emendas individuais para a educação, vamos ampliar nosso estudo, ainda considerando o volume de recursos.

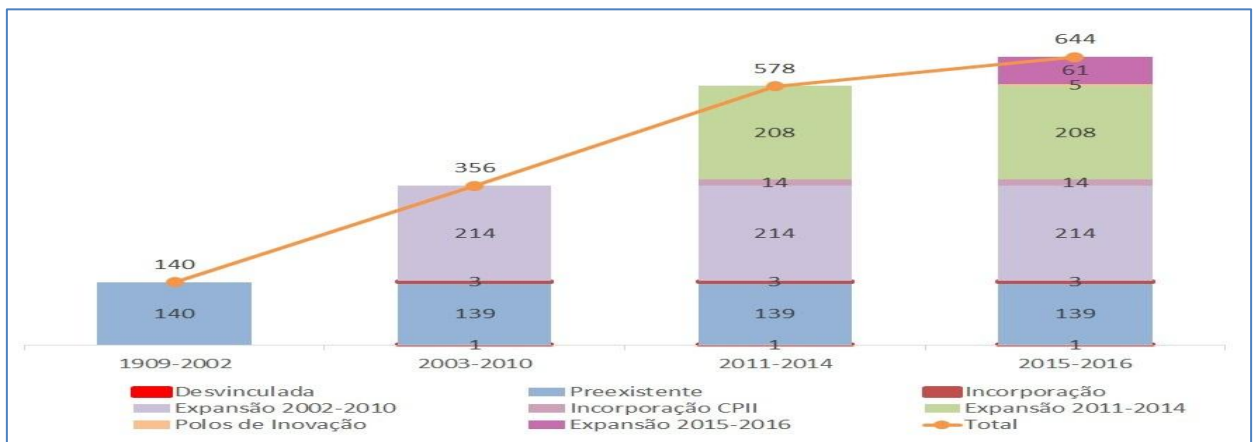
É importante ressaltar que no quadriênio 2011-2014 os parlamentares apresentaram cerca de R\$ 2 Bilhões de reais nas áreas de educação, para melhor compreensão do leitor, e com objetivo de criar algum critério comparativo, parametrizando coma área da Saúde (a área em que mais os Deputados apresentam emendas individuais e que viria a ser privilegiada com o orçamento impositivo, melhor detalhado em capítulo específico deste trabalho), esta área (Saúde) recebeu maior interesse parlamentar, 9,9 bilhões. Explica-se que de todo o montante de emendas apresentadas para a Educação e Saúde (11,8 bilhões) a Educação foi atendida (emendas autorizadas) em 16% e a Saúde 84%. Quanto a volume de recursos podemos dizer que sudeste recebeu 5,67% deste valor para a Educação e 32,26% para Saúde, seguido pela região nordeste que ficou 3,82% e 22,57% respectivamente. (Câmara Federal)

Na área de Educação, o que se verificou foi uma coincidência entre o direcionamento dos recursos das emendas para as áreas de interesse programático do governo federal. No período analisado (2011-2014) houve investimento federal na Rede de Ensino Superior, ao mesmo tempo em que a maior parte das emendas individuais para a educação foi direcionada para a mesma rede, seja para novas unidades ou manutenção. A lógica da cooperação vista neste trabalho foi confirmada com uma forte ampliação e interiorização dos investimentos via emendas individuais (novos campi da rede federal foram construídos no interior e não capitais), em detrimento de outras áreas que são previstas e contemplados no repasse fundo a fundo²¹, ou seja, o governo federal investe em áreas com recurso garantido e as emendas individuais preenchem a lacuna de onde os recursos federais não chegam,

²¹ O repasse do tipo “fundo a fundo” em geral, é ligado algum programa definido em andamento. Um fundo específico.

porém, acompanhando a agenda de governo, ampliando suas chances de autorização e execução. No gráfico abaixo o registro da expansão da rede federal, agenda do governo federal, em seguida a tabela indicativa de para onde foram apresentadas propostas via emendas parlamentares individuais.

Gráfico 14-Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. Brasil até 1909-2016.



Fonte: MEC

Neste gráfico (10), disponibilizado pelo Ministério da Educação, podemos constatar expansão na Rede Federal no período de 2011-2014. Neste período foram construídas 208 novos campi, em sua maioria no interior do país.

Como verificado, a ampliação no ensino superior fez parte da agenda presidencial, porém, não por coincidência, a maior parte das emendas parlamentares apresentadas também foram para a expansão da rede federal superior, o que nos permite concluir que esta sintonia entre o interesse parlamentar e o interesse do executivo confirmaria uma estratégia para melhorar as chances das emendas serem aprovadas e executadas.

Para alcançar este resultado o leitor poderá comparar a tabela abaixo com o gráfico acima, e constatar a coincidência do investimento do executivo federal com as áreas de interesse dos parlamentares. Isto permitirá melhor compreender o fisiologismo entre legislativo e executivo em capítulo oportuno.

Tabela 11- Agrupamento das Emendas por setor. Brasil. 2011-2014

EMENDA	2011	2012	2013	2014	TOTAL GERAL
REFORMA/INFRAESTRUTURA	287	179	169	138	773
EXPANSÃO DA REDE DE ENSINO FEDERAL	15	204	158	118	495
APOIO A ENTIDADE NÃO FEDERAIS	96	125	91	70	382
MANUTENÇÃO DE ENSINO DE GRADUAÇÃO	12	124	82	48	266
TRANSPORTE ESCOLAR	46	78	63	49	236
APOIO EDUCAÇÃO BÁSICA	48	81	37	34	200
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS	52	9	27	14	102
FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO	25	17	35	23	100
MANUTENÇÃO EDUCAÇÃO TÉCNICA	17	38		7	62
FOMENTO A PESQUISA			36	24	60
FOMENTO EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	14	13	11	4	42
APOIO EDUCAÇÃO ESPECIAL	39			1	40
COMPLEMENTAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE HOSPITAL UNIVERSITÁRIO	18				18
DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTO EDUCAÇÃO ESPECIAL	17				17
FOMENTO A PESQUISA, ENSINO E EXTENÇÃO		15			15
REESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL FEDERAL	12				12
SERVIÇOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA A COMUNIDADE	8				8
ACERVO BIBLIOGRÁFICO	4	2			6
APOIO E DIVULGAÇÃO DA PESQUISA CIENTIFICA	6				6
ASSISTENCIA AO ESTUDANTE		2	1		3
IMPLANTAÇÃO DE UNIVERSIDADE FEDERAL	3				3
ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE				2	2
MANUTENÇÃO DA GRADUAÇÃO		2			2
MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL		2			2
APOIO A EDUCAÇÃO BÁSICA	1				1
CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES	1				1
EJA	1				1
ENSINO A DISTANCIA	1				1
FORMAÇÃO PROFISSIONAL AOS DEFICIENTES	1				1
GESTÃO EDUCACIONAL		1			1
MANUTENÇÃO DE ENSINO MÉDIO	1				1
MANUTENÇÃO PÓS-GRADUAÇÃO	1				1
MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1				1
TOTAL GERAL	727	892	710	532	2861

Fonte: Construção própria a partir dos dados do Congresso Nacional.

Houve um alinhamento entre os interesses do executivo e a apresentação das emendas individuais para a educação.

Os dados da Tabela 13 demonstram o interesse parlamentar na apresentação das emendas parlamentares nas áreas de reforma e infraestrutura e complementarmente na ampliação da rede federal de ensino. Percebe-se o alinhamento entre os interesses do executivo e dos Deputados.

Como foi dito no subcapítulo intitulado “As emendas como moeda de troca na relação do executivo com o legislativo”, o executivo busca o apoio dos parlamentares e motiva seus comportamentos através da autorização das emendas apresentadas. Quando possui coalizão ou coligação com os parlamentares, o executivo ainda pode recorrer aos Líderes partidários ou aos seus Ministros para

exercer pressão na busca de apoio para aprovação de sua agenda no Congresso Nacional.

Se anteriormente vimos que houve expansão na rede federal de ensino, principalmente com a instalação de novos campi dos Institutos Federais, neste quadro que demonstra a quantidade de emendas parlamentares apresentadas, confirmou-se que houve 495 proposições para a expansão da rede federal e 03 proposições para criação de Universidades Federais.

Verificou-se que as emendas destinadas à educação foram orientadas para aquisição de equipamentos e construção e reforma de prédios, isso mantém o apelo das emendas individuais. Como Mayhew (1974) ²² afirma que para garantir o sucesso eleitoral do parlamentar, o mesmo deve dar publicidade do seu trabalho, a visibilidade possibilitada através das emendas pode justificar o maior interesse dos Deputados em propor emendas para beneficiar obras visíveis e inauguráveis.

Para solidificar a compreensão do leitor sobre esta sintonia entre a agenda parlamentar e a agenda presidencial ouvimos o ex-parlamentar Federal por Pernambuco, Charles Lucena, eleito por afinidades na área educacional. Segundo o ex-deputado esta afinidade ocorre, devido o parlamentar perceber que apresentar emendas em áreas do interesse do executivo aumentam suas chances de autorização. O que corrobora com os resultados e explica porque os parlamentares investiram mais emendas nos mesmos setores que o Executivo, por intermédio, inclusive, com a intermediação dos líderes partidários e Ministros. Confirmando o que já vimos neste trabalho, em Figueiredo e Limongi, o parlamentar contaria com apoio do Líder, ou Ministro do partido, para tentar autorizar a execução de suas emendas.

Percebeu-se que a capacidade de indução do comportamento legislativo pelo Executivo aconteceu dentro das características delineadas pelo neoinstitucionalismo da escolha racional, devido aos arranjos de controle institucionais. Evidenciou-se uma mudança no perfil da apresentação das emendas dos parlamentares, que foi desprezando, por exemplo, o ensino médio, para atender a agenda do executivo. .

²²Mayhew (1974), para o autor o parlamentar decide alocar recursos para fins de benefícios pessoais (creditclaiming), considera ainda que a propaganda e a promoção em torno de seu nome são importantes (Advertising), posicionar-se a respeito de temas importantes seria fundamental (position taking)

2.5 A PROPOSIÇÃO DE EMENDAS PARA O SETOR EDUCACIONAL SEGUNDO A ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Nesta seção pretende-se verificar se há um determinante motivacional a partir da orientação ideológica partidária, para que os parlamentares apresentem suas emendas ao orçamento. A hipótese era que “Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro, Direita e direita”.

Espera-se testar se a ideologia partidária motivaria a apresentação de emendas, uma vez que a coesão partidária e o alinhamento das coalizões, já apreciados nos estudos de Figueiredo e Limongi, evidenciam que os dados sobre a tentativa de conectar as decisões parlamentares nas motivações individualistas revelou-se ineficiente para se concluir que os parlamentares orientavam-se numa perspectiva distributivista.

Nesta etapa da pesquisa pretende-se descobrir em que medida a ideologia partidária do parlamentar pode ter motivado a apresentação de emendas.

Inicialmente buscou-se definir os partidos com representatividade na Câmara dos Deputados, que, agregados, compõe as ideologias partidárias no Brasil contemporâneo. Consultados os estudos de Souza e Cavalcante (2012), Tarouco (2013) e Mancuso e Speck (2015), foi construído o espectro ideológico dos partidos: Assim, o eixo ideológico da Direita passou a contar com o seguinte conjunto de partidos: DEM (PFL), PHS, PP (PPB), PR (PL/PRONA), PRP, PRTB, PSC, PSDC, PSL, PTB, PTC, PT do B, PTN. O centro: PMDB e PSDB. E a esquerda: PCB, PC do B, PCO, PDT, PMN, PPS, PRB, PSB, PSOL, PSTU, PT, PV.

Para melhor visualização dos partidos e suas respectivas ideologias apresentamos o gráfico a seguir:

ESQUERDA										CENTRO		DIREITA												
PT	PCdoB	PDT	PMN	PPS	PSB	PV	PSOL	PCO	PRB	PMDB	PSDB	DEM	PP	PHS	PTB	PSC	PTN	PTC	PSDC	PRTB	PSL	PR	PRP	PTdoB

Nomenclatura dos Partidos de acordo com os estudos Souza e Cavalcante (2012), Tarouco (2013) e Mancuso e Speck (2015).

Nesta análise, em que se considerou o espectro ideológico dos Deputados da legislatura 2011-2014. Torna-se importante contextualizar os dados ao ambiente

político brasileiro no período estudado, tratava-se do terceiro mandato do Partido dos Trabalhadores (Esquerda) na Presidência da República, portanto, naturalmente os Deputados dos partidos da situação teriam, inclusive, maiores chances de aprovar suas emendas, o que os motivaria a apresentá-las.

Tabela 12 - Apresentação de emendas em Educação. Brasil. 2011-2014

QUANT. EMENDAS IDEOLOGIA	EMENDAS EDUCAÇÃO	
	Frequência	%
Esquerda	1563	54,6
Direita	645	22,5
Centro	655	22,9
TOTAL	2.863	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Congresso Nacional.

A apresentação média de emendas pela esquerda (54,6%) foi maior que Centro (22,9%) e Direita (22,6%). Conclui-se ainda que os Deputados do espectro ideológico de Esquerda empenharam-se mais em apresentar emendas para a Educação, quando observada a quantidade de emendas para a educação.

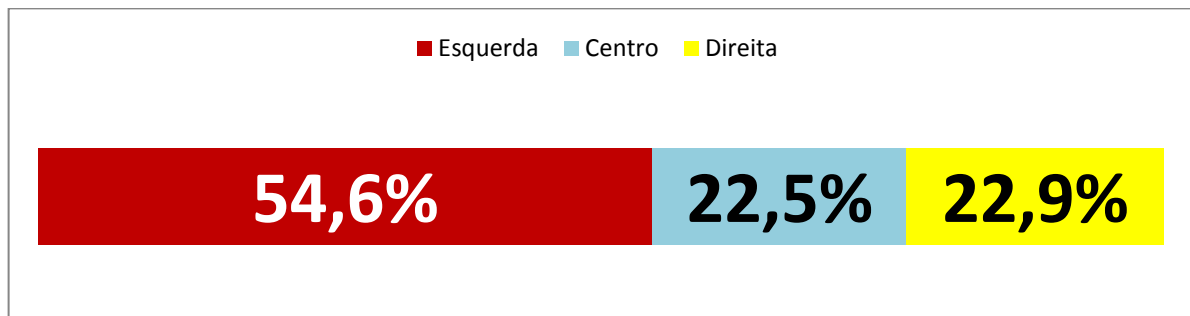
Para dar ao leitor uma visão mais detalhada, apresentamos uma visão gráfica, demonstrando a proporção de emendas apresentadas de acordo com a ideologia partidária dos Deputados durante o período estudado.

Nossa descoberta demonstrou que os partidos de Esquerda apresentaram mais emendas à educação. Nossas deduções são que 55% das emendas de Esquerda, 23% do centro e 22% de direita.

O que se viu foi que partidos de esquerda, apresentaram mais emendas para a educação, quando comparada com aos demais perfis ideológicos. Para descobrir se esta conduta da Esquerda tem real relação com a ideologia partidária ou se é um caso de alinhamento de agenda com o executivo, isto carece de uma expansão deste estudo e uma observação do tema durante outros cenários presidenciais.

Para que o leitor possa identificar visualmente em que medida os parlamentares apresentaram emendas à Educação, a depender de seu perfil ideológico partidário, apresentamos o gráfico seguinte:

Gráfico 15- Proporção de Emendas apresentadas à Educação por espectro ideológico. – Brasil. 2011-2014.



Fonte: Construção própria a partir de dados do Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados

Apresenta-se de que maneira os parlamentares distribuíram suas emendas, ou seja, considerado apenas a quantidade de emendas parlamentares²³, verifica-se o perfil ideológico dos deputados com objetivo de descobrir em que medida os Deputados comprometeram sua capacidade orçamentária em suas emendas apresentadas à Educação, uma vez que são limitados a 25 emendas por Deputado por ano. Assim cada Deputado poderia ter apresentado 100 emendas individuais no período estudado, de 2011 a 2014.

Ampliando a pesquisa, será realizado, de forma comparada, a análise do valor das emendas apresentadas por espectro ideológico, o que revelou informações inéditas.

Para alcançar os objetivos deste estudo, os dados sobre os valores das emendas apresentadas foram recortados do banco de dados que nos foi fornecido pelo Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados, e somados todos os valores das emendas apresentadas à educação, separando-as por Partido do Deputado. Em seguida foram agrupados os dados por partido, foram somados os valores das emendas de acordo com seus respectivos partidos que as originaram.

Para executar a comparação entre os partidos foi calculada a média do valor de cada emenda parlamentar por Deputado e partido. Isto foi necessário, pois a simples leitura da somatória do montante investido por partido não revelariam dados que pudessem responder nossa hipótese, que busca identificar o aspecto ideológico das emendas apresentadas.

²³ Posteriormente, neste trabalho, analisaremos considerando a valoração das emendas.

Uma vez que não há uma distribuição igual de Deputados por partido, logo, por óbvio, os partidos que possuem mais Deputados Federais teriam executado valores somados maiores que os partidos com menor número destes parlamentares.

Para chegar ao resultado e descobrir o comprometimento médio do orçamento de cada deputado, organizados por espectro ideológico, foi necessário dividir os valores das emendas apresentadas por partido parlamentar pelo número de seus Deputados, revelando assim os seus interesses em investimento na área da educação, em valores, de acordo com a tabela a seguir.

Tabela 13- Partidos e taxa de emendas por Deputado. Brasil. 2011-2014.

Partidos (2011-2014)	Valor das Emendas	Deputados Federais	Valor médio por Deputado (em R\$)
PSOL	R\$ 58.400.000,00	3	R\$ 19.466.666,67
PDT	R\$ 143.483.900,00	27	R\$ 5.314.218,52
PT	R\$ 449.408.233,00	86	R\$ 5.225.677,13
PSDB	R\$ 270.677.212,00	54	R\$ 5.012.540,96
PTC	R\$ 4.750.000,00	1	R\$ 4.750.000,00
PRB	R\$ 37.990.000,00	8	R\$ 4.748.750,00
PT do B	R\$ 12.550.000,00	3	R\$ 4.183.333,33
PPS	R\$ 44.715.000,00	12	R\$ 3.726.250,00
PC do B	R\$ 50.435.000,00	15	R\$ 3.362.333,33
PSB	R\$ 109.075.260,00	35	R\$ 3.116.436,00
PMN	R\$ 11.043.000,00	4	R\$ 2.760.750,00
PHS	R\$ 5.430.000,00	2	R\$ 2.715.000,00
PR	R\$ 109.556.000,00	41	R\$ 2.672.097,56
PTB	R\$ 57.373.000,00	22	R\$ 2.607.863,64
PV	R\$ 31.985.000,00	13	R\$ 2.460.384,62
DEM	R\$ 100.982.500,00	43	R\$ 2.348.430,23
PMDB	R\$ 182.417.000,00	78	R\$ 2.338.679,49
PSL	R\$ 2.100.000,00	1	R\$ 2.100.000,00
PP	R\$ 88.114.500,00	44	R\$ 2.002.602,27
PSC	R\$ 30.005.000,00	17	R\$ 1.765.000,00
PRTB	R\$ 1.200.000,00	2	R\$ 600.000,00
PRP	R\$ 100.000,00	2	R\$ 50.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Congresso Nacional sobre a Câmara Federal

A tabela apresenta; os partidos, os valores totais de suas emendas apresentadas, o respectivo número de deputados daquela legislatura e a média do valor apresentado por parlamentar em sequencia ordenada do maior para o menor. A fórmula utilizada para calcular o valor médio de emenda por deputado foi a seguinte;

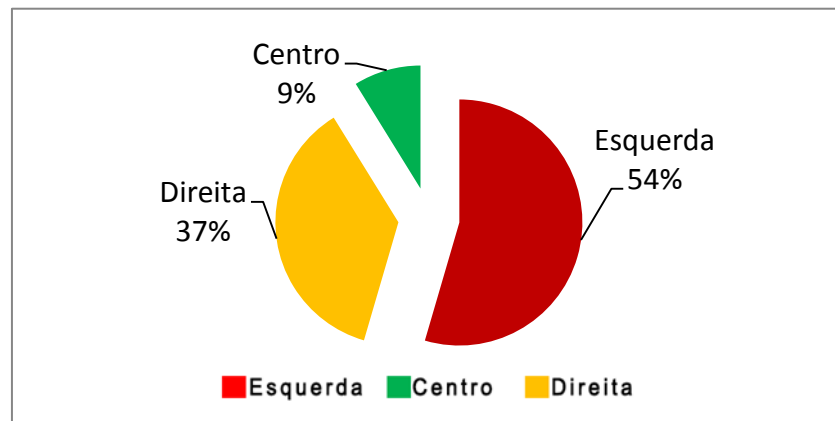
$$\text{MÉDIA POR DEPUTADO} = \frac{\text{VALOR TOTAL EM EMENDAS PARTIDO}}{\text{NÚMERO DEPUTADOS DO PARTIDO}}$$

Constatou-se que os partidos, cujos seus Deputados comprometeram maiores valores por emendas apresentadas, foram em ordem; PSOL, PDT, PT, PSDB, PTC, PRB, PT do B, PPS, PC do B, PSB, PMN, PHS, PR, PTB, PV, DEM, PMDB, PSL, PP, PSC, PRTB, PRP.

Nas tabelas seguintes analisaremos a questão considerando inicialmente os valores totais comprometidos pelos Deputados, agrupados por legenda e também analisaremos de forma comparada a partir da média de valores apresentados nas emendas por deputado.

A seguir, analisam-se os dados a partir dos valores totais das emendas apresentadas, separadas por partido.

Tabela 14- Deputados e proposição de emendas individuais para a educação por ideologia partidária. Brasil 2011-14.

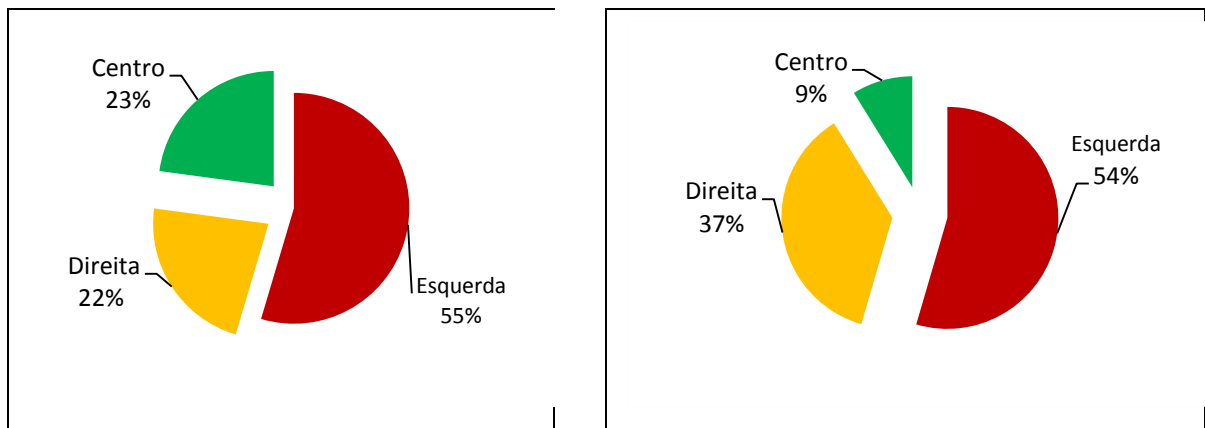


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Congresso Nacional.

Quando analisados os valores totais, a somatória das emendas apresentadas pelos deputados percebe-se que os partidos do espectro Esquerda comprometeram mais valores em suas emendas (54%) do que os partidos de Direita (37%), mantendo grande distância dos partidos de Centro (9%). Além de apresentar a Esquerda como maiores “investidores” na área da educação, no que se refere às Emendas Parlamentares, apresenta-se de forma alarmante o quanto esta área é insignificante para os Deputados do PMDB e PSDB daquela legislatura (2011-2014), quando se trata de apresentação de emendas ao orçamento para a Educação.

Com objetivo de facilitar, ao leitor, a comparação entre a quantidade de emendas apresentadas à educação e os valores apresentados nestas emendas, rerepresentamos ambos os dados a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 16- Proporção Quantidade de Emendas. Brasil.2011-14. | Gráfico 17 - Proporção Valores de Emendas. Brasil.2011-14.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados.

Os gráficos acima demonstram que os partidos de esquerda apresentaram semelhante proporção entre número de emendas (55%) e valores de emendas (54%) Ou seja, 55% das emendas apresentadas foram responsáveis por 54% dos valores apresentados em emendas. Os partidos de Direita apresentaram um maior valor médio por emenda, uma vez que apresentaram apenas 22% das emendas que representaram 37% do total apresentado em valores. Os partidos de Centro, ao contrário, apresentaram número de emendas (23%) em proporção maior que a proporção de valor investido por emenda (9%).

Explicando o comportamento dos partidos de CENTRO: Apresentaram 23% de todas as emendas para a educação que representaram apenas 9% do valor destinado em emendas, o seja, distribuíram emendas com menor valor que os demais espectros ideológicos. Talvez por esvaziamento do centro (apenas dois partidos), no entanto, aparentemente objetivavam mais as vantagens da distribuição que os valores que deveriam ser investidos, porém, como já visto, para Firpo, Ponczek e Sanfelice (2011), há pelo menos mais dois motivos para que os parlamentares busquem representação em diferentes regiões; candidatos que

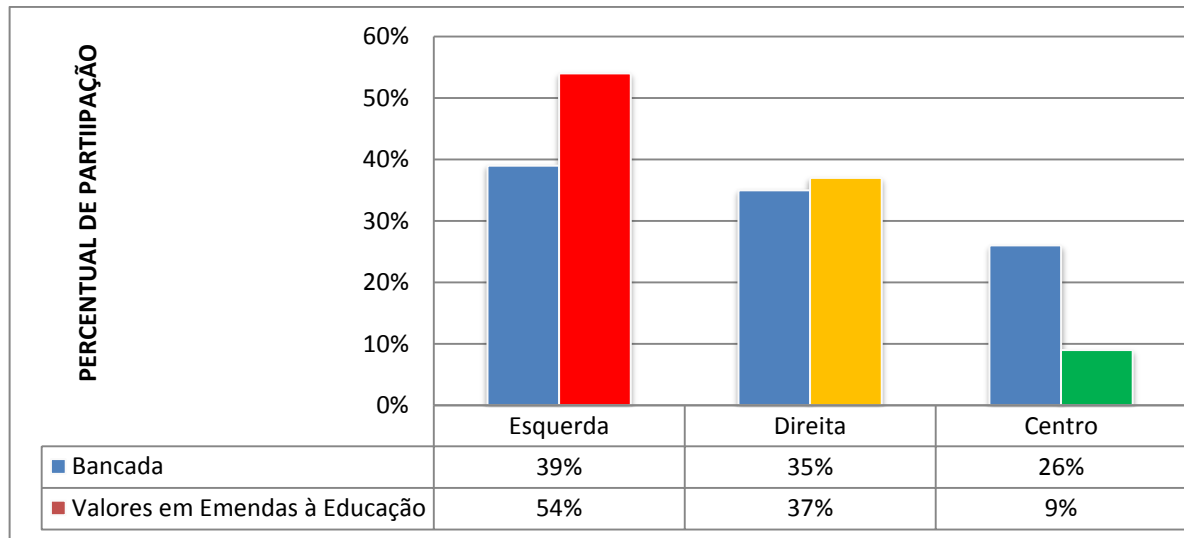
concorrem com apoio de diferentes regiões geram benefícios partidários, pois maximiza a votação total do partido e também serve de estímulo à regionalização dos candidatos, desestimulando que candidatos do mesmo partido concorram pelos mesmos eleitores. Em uma reeleição futura os candidatos tendem a recompensar com apresentação de emendas, as regiões que mais lhes deram votos.

Esta análise, embora confirme a hipótese de que “Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita.”, nos apresenta dados que reforçam que este fato se evidencia mais por estratégias de alinhamento dos interesses de troca entre parlamentares e executivo. Confirma a lógica racional no processo de apresentação de emendas que independe da ideologia, depende mais de estratégias e alinhamentos fisiológicos entre legislativo e executivo onde os partidos com maior penetração no gabinete do executivo.

A estratégia dos partidos de Direita foi diferente da estratégia dos partidos de Centro. Partidos de Direita apresentaram um valor médio de suas emendas maior, ou seja, a concentração de recursos a partir das emendas foi maior. Portanto, os partidos de Direita distribuíram maior valor em emendas, os partidos de Centro distribuíram mais emendas com baixos valores e os partidos de esquerda mantiveram um aproximado valor médio por emenda.

Para evidenciar o desequilíbrio entre valores de emendas apresentadas por ideologia com a distribuição ideológica de deputados na câmara federal, plotamos os dados para realizar a comparação a seguir:

Gráfico 18- Espectro Ideológico na Câmara Federal e Valores das emendas. Brasil, 2011-2014.



Fonte: Congresso Nacional sobre a Câmara Federal

Os parlamentares que exerceram seus mandatos durante o período deste estudo representaram na Câmara Federal, ideologicamente: 39% partidos de esquerda, 35% Partidos de Direita e 26% partidos de centro. Há um equilíbrio entre as forças antagonistas, o que fortalece politicamente os partidos de centro.

Verifica-se que os Deputados de Esquerda, representando 39% dos Deputados, foram responsáveis por 54% dos valores apresentados em emendas à educação. Os partidos de Direita foram equilibrados entre quantidade de Deputados Federais (35%) que representaram 37% da preocupação, em valores, com as emendas para a educação. A discrepância ficou mesmo com os partidos de Centro, como já foi falado, embora a bancada representasse 26% da Casa, foram responsáveis por indicar apenas 9% do valor total.

Conclui-se uma esquerda mais concentrada, preocupada com a área da educação, aparentemente para tentar aumentar as chances de execução de suas emendas, propondo emendas alinhadas com a agenda do executivo (como já visto neste trabalho). A direita, aparentemente buscou garantir o apoio ao executivo no que se refere à educação e conseguiu apresentar valores de emendas para a educação coerente com sua participação na câmara federal. Os partidos de Centro aparentemente desarticulado do executivo, distribuiu mais emendas com menor valor, possivelmente para receber os benefícios das lideranças políticas locais, de maneira mais distribuída, ou menos concentrada.

Para compreender melhor as informações já encontradas até aqui sobre a apresentação de emendas e ideologia, decidiu-se identificar o comprometimento dos partidos parlamentares. Agora os dados serão verificados a partir da média obtida com a divisão dos valores das emendas por deputado do partido. Informação representada na tabela a seguir com seu respectivo percentual comparado.

Tabela 15 – Ranking dos Partidos e percentual, comparado, de comprometimento do valor de emendas por Deputado. Brasil 2011-2014.

	PARTIDO	PERCENTUAL
1	PSOL	23,36
2	PDT	6,38
3	PT	6,27
4	PSDB	6,02
5	PTC	5,70
6	PRB	5,70
7	PT do B	5,02
8	PPS	4,47
9	PC do B	4,04
10	PSB	3,74
11	PMN	3,31
12	PHS	3,26
13	PR	3,21
14	PTB	3,13
15	PV	2,95
16	DEM	2,82
17	PMDB	2,81
18	PSL	2,52
19	PP	2,40
20	PSC	2,12
21	PRTB	0,72
22	PRP	0,06

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Congresso Nacional sobre a Câmara Federal

Podemos constatar que dos cinco partidos, cujo deputados mais comprometeram orçamento de suas emendas à educação, os três primeiros são partidos do espectro ideológico Esquerda (PSOL, PDT e PT), apenas o quarto partido está localizado no espectro CENTRO (PSDB) e o quinto partido está atuando no espectro Direita (PTC). Os Deputados do PMDB apresentaram emendas com valores menores, por este motivo aparecem apenas em 17º lugar. Os Deputados do PSOL foram os que apresentaram a maior taxa de emendas *per capita* por deputado.

A nossa análise é que se trata de comportamento estratégico, semelhante ao que postula a teoria da escolha racional, onde o governo federal impôs a sua agenda aos parlamentares através das emendas individuais e das pressões via

líderes partidária. Conforme já foi esclarecida por Figueiredo e Limongi (2002) a apresentação das emendas, não garante sua autorização pelo Executivo, no entanto sabe-se que pode ser utilizada como moeda de troca, portanto, o parlamentar terá de demonstrar fidelidade pós-negociação, seja com seus líderes, onde a fidelidade depende de uma hierarquia partidária, ou em negociações com o executivo, onde a fidelidade é algo difícil quando o governo não goza de popularidade.

Com objetivo de gerar evidências de que houve um alinhamento e fidelidade nas negociações entre Deputados e executivo, de fácil monitoramento pelo executivo federal, como já apresentado²⁴, neste capítulo pretendeu-se observar em que áreas o executivo priorizou investimentos e comparou-se com a prioridade dos deputados Federais nas suas emendas apresentadas, o resultado evidenciou que a agenda presidencial se importou em ampliar o ensino superior (MEC), os Deputados Federais apresentaram a maioria de suas emendas ao orçamento para a educação na área de promoção da Expansão da Rede Federal e Manutenção, ou seja, agiram estrategicamente para ampliar as possibilidades de autorização de execução.

Considerando que a inclinação ideológica partidária presidencial no período era ESQUERDA, as emendas apresentadas nos demonstram que os parlamentares pertencentes aos partidos de esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita.

Podemos inferir que nossa pesquisa confirmou parcialmente a nossa hipótese de que os parlamentares pertencentes aos partidos de esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas para a área da Educação em relação aos parlamentares dos partidos de centro, e direita, porém, por questões estratégicas semelhantes às encontradas na escolha racional.

Como percebido, há necessidade de ampliar as descobertas deste estudo, acerca da ideologia como motivador à apresentação de emendas, para revelar se os parlamentares de Esquerda consideram a área da Educação mais relevante que a área da Saúde, por exemplo. Deste modo, optou-se por gerar informações sobre a

²⁴ SIAL – Sistema em que o Executivo acompanha o comportamento Legislativo em votações plenárias. Ver no item 1.5 deste trabalho.

ideologia e a frequência na apresentação de emendas para a área da Saúde, permitindo assim uma comparação com a área da educação.

Tabela 16 – Comparação de emendas apresentadas Educação x Saúde. Brasil. 2011-2014

IDEOLOGIA	EMENDAS EDUCAÇÃO		EMENDAS SAÚDE	
	Frequência	%	Frequência	%
Esquerda	1563	54,6	3316	33,7
Direita	645	22,5	3682	37,4
Centro	655	22,9	2854	29,0
TOTAL	2.863	100,0	9852	100

Fonte : Construção Própria a partir de dados do Congresso Nacional

Quando comparado com a Educação, o comportamento dos parlamentares se altera na apresentação de emendas para Saúde. Nossas deduções são que 33,7% das emendas de Esquerda, 29% do centro e 37,4% de direita.

Evidenciou-se que o espectro ideológico de esquerda foi o único que apresentou mais emendas para a educação que para a saúde. (+20,9%).

Estes dados corroboram com a nossa hipótese, ou seja, os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o a área da Educação.

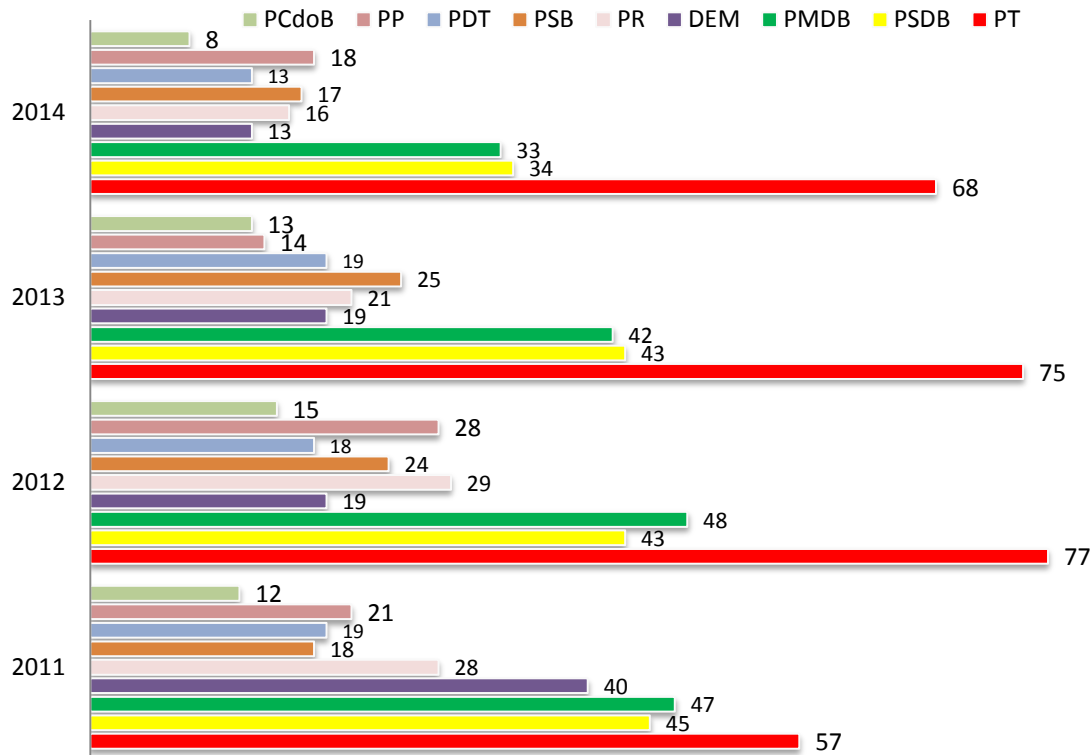
2.6 Análises Complementares

Esta seção pretende contribuir para que o leitor construa sua compreensão sobre os assuntos abordados neste trabalho.

Em relação ao comportamento Partidário na apresentação de emendas, constatou-se que os partidos com maior bancada apresentaram maior quantidade em emendas para a educação. A tríade de PT, PMDB e PSDB são preponderantes em relação aos demais partidos. O gráfico a seguir permite verificar como os principais partidos²⁵ se comportaram neste período, caracterizado pela redução significativa da apresentação das emendas individuais.

Gráfico 19- Quantidade de Emendas para Educação por partido c/ representação. Brasil 2011-14.

²⁵ Partidos que mais apresentaram emendas para a educação durante o período do estudo.



FONTE: Elaboração própria a partir de dados obtidos no Congresso Nacional.

Constatou-se a relação proporcional direta entre o tamanho da bancada e a quantidade de emendas apresentadas à Educação, quando analisados individualmente. Quanto maior o número de Deputados Federais, mais emendas.

Estes dados (Gráfico 12) apresentam o protagonismo do partido da situação em relação aos demais. O PT foi o partido que mais apresentou emendas para a área educacional. O PMDB, ocupante da cadeira de vice-presidência da república vem logo em seguida. Dos partidos de oposição o PSDB foi o que mais se destacou.

Como visto (Tabela 17), a Esquerda apresentou maior interesse na área educacional quando comparada a área da Saúde, apresentando 20,9% mais emendas à educação. O PT em destaque pressupõe-se que isto possui relação ao tamanho da bancada, também devido a maior chance de execução por ser o partido da Presidente da República e estar alinhado estrategicamente com a agenda do executivo.

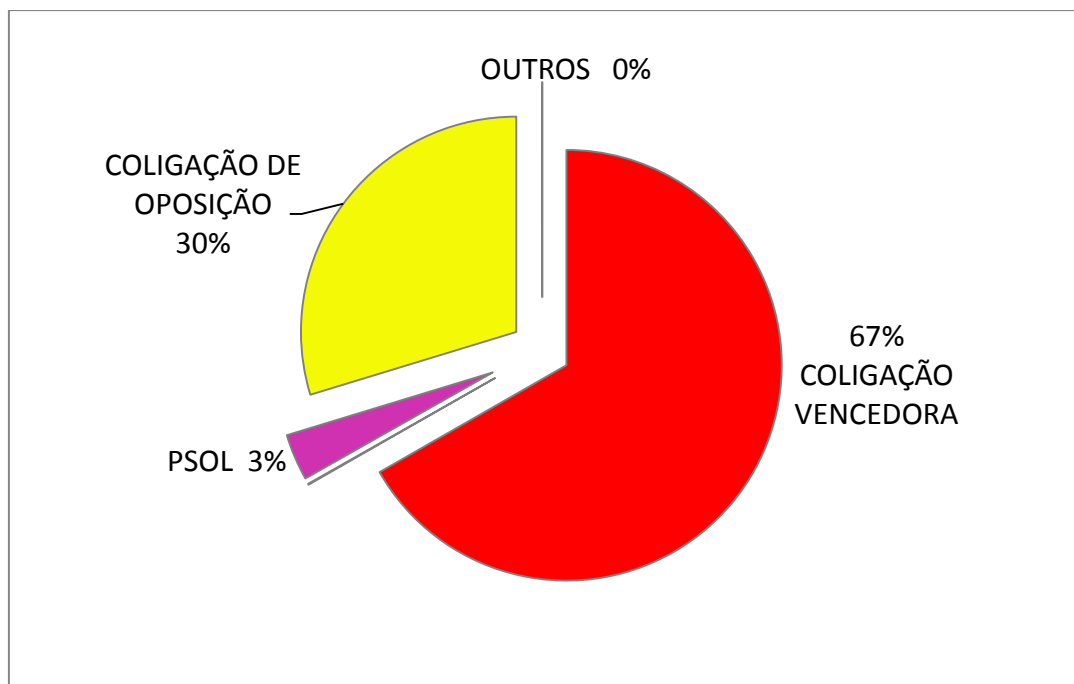
Os partidos de Centro PMDB-PSDB apresentaram 23% das emendas para a educação (Gráficos 09), no entanto, elas representaram apenas 09% do valor total propostos através das emendas (Gráficos 10). A preocupação do PSDB e PMDB

com a área educacional foi proporcionalmente mais distributiva, pode indicar a intenção de utilização das emendas como moeda de troca para fins de reeleição, ou seja, amplia-se a relação com as lideranças locais ainda que com reduzidas chances de autorização das emendas. Os partidos de Centro apresentaram emendas que representaram 9% do total apresentado.

Complementarmente, decidiu-se constatar como se comportaram os partidos pertencentes à coligação eleitoral presidencial em 2010, esta informação é importante para que o leitor possa compreender a importância do alinhamento de agenda na intenção de apresentação de emendas à educação.

Para chegar a este fim foi realizada uma comparação dos valores apresentados em emendas individuais para EDUCAÇÃO pelas coligações. A informação foi construída após o levantamento dos dados primários fornecidos pelo Congresso Nacional, em seguida realizada a somatória dos valores apresentados (2010-2014) por partido de cada coligação, cuja a proporção está representada no gráfico a seguir.

Gráfico 20 Percentual de Emendas Apresentadas à Educação, pelas Coligações das Eleições 2010 . Brasil 2011-2014.



Fonte: Construção própria a partir de dados do TSE e Congresso Nacional.

Durante o período deste estudo, 2011-2014, a Coligação Presidencial vencedora em 2010 foi responsável por 67% dos valores apresentados em emendas à educação. Os partidos desta coligação presidencial foram: PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PC do B. Já a Coligação de Oposição foi responsável por 30% das emendas apresentadas para a educação, no período de 2011-2014, era composta pelos seguintes partidos: PTB / PPS / DEM / PMN / PSDB / PT do B . O PSOL, sozinho, foi responsável por 3% dos valores apresentados em emendas, o PRTB não chegou a 1% e os demais partidos, que fizeram parte da coligação em 2010, não pontuaram.

Este achado nos confirma que os partidos alinhados com a agenda presidencial, apresentaram mais emendas à educação. Isto aconteceu, pois ocuparam ministérios e outros cargos importantes, o que lhes garantiria mais facilidades na recepção e na aprovação de emendas apresentadas ao executivo.

Entre os achados deste capítulo, destacamos que no período estudado houve redução de 26,8% na apresentação de emendas à educação, verificou-se ainda que embora 39% da população tenha considerado que a Educação é uma das principais necessidades (IBOPE), apenas 23% das emendas individuais foram apresentadas para esta área. Houve uma redução de interesse na área da educação.

Entre 2011 e 2014 a variação em quantidade de emendas à educação apresentada por deputado (média), foi de 12,58 – 2,54. Este valor poderia ter chegado a 100, pois o limite por deputado / ano é de 25. Apenas 8% das emendas apresentadas foram para a educação e quando se trata de valores de emendas, apenas 5% foram destinadas para educação. Ainda que reduzido interesse dos parlamentares nesta área, neste mesmo período as políticas públicas do governo federal para a educação privilegiaram o ensino superior no interior, coincidindo com o destino das emendas individuais apresentadas pelos Deputados Federais, caracterizando uma harmonia de agenda, no que se refere à educação, entre executivo-legislativo, possivelmente buscando retorno eleitoral dos alunos/eleitores desta faixa educacional.

Outra observação importante é que apenas 5% do número máximo possível, de emendas parlamentares individuais que poderiam ser apresentadas, foram para a educação. As demais foram para outras 15 áreas.

Em relação à finalidade sócio-econômica da emenda parlamentar, isto não se confirma. As emendas para a educação não são apresentadas em mesma proporção da necessidade sócio econômica dos estados. Exceto em dois Estados extremos; mais baixo IDH e mais Alto IDH) em que coincidem IDH com o número de emendas apresentadas. Na tentativa de encontrar os motivadores socioeconômicos, verificou-se uma harmonia, aparente relação, entre o número de emendas por região e o número de alunos matriculados na rede pública.

A participação da esquerda para a área da educação é maior que sua participação para outras áreas. Os partidos de Esquerda apresentaram 54% das emendas para a educação e também lideram a taxa de valor apresentado por emenda com os partidos; PSOL, PDT, PT. Há uma coerência de agenda, pois os partidos da coalização/coligação com o executivo representam 70% dos partidos, enquanto a oposição 30%.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais críticas que dizem respeito às emendas parlamentares ao orçamento é que são utilizadas como moeda de troca nas relações entre legislativo-executivo, e são percebidas como de baixa importância para a sociedade.

Iniciei na perspectiva dar resposta ao seguinte problema de investigação: “Qual a relação entre o setor educacional e a apresentação de emendas pelos deputados brasileiros”.

Para responder a este questionamento nossa pesquisa partiu das seguintes hipóteses: a) O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição. b) Os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação. c) Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita.

A metodologia de investigação utilizou como principal recurso à análise do Banco de Dados Primários sobre o Orçamento Federal, de onde retiramos as informações sobre as Emendas Parlamentares, individuais e com destino a área da Educação. O Banco de Dados foi fornecido pelo Congresso Nacional e a análise necessitou de Estatística simples e recursos tecnológicos específicos para cálculos, leitura e elaboração de tabelas e gráficos.

Fundamentado nesta análise e cruzamentos do Banco de Dados verificou-se as seguintes conclusões:

Os parlamentares podem optar quais demandas suas emendas devem atender junto à comunidade. Esta “pulverização” (distribuição) do orçamento seria benéfica para a sociedade, uma vez que o orçamento da união é pensado de maneira Nacional, as emendas visam atender demandas locais que só poderiam ser atendidas com o aporte de recursos federais, por exemplo; postos de saúde, ginásios poliesportivos, praças e áreas de lazer. Estas ações, fundamentais para as comunidades locais, não são contempladas pelo orçamento geral, mas ganham investimentos via emendas parlamentares.

Algumas premissas consideradas foram: Esta pesquisa não pretendeu analisar a execução das emendas, sabe-se que a principal função da emenda é distribuir o orçamento para atender áreas não alcançadas pelo orçamento federal e presume-se que as emendas não representam o uso indevido de recursos públicos. Neste contexto, conforme levantamento feito neste estudo há institucionalização do monitoramento pelo executivo sobre os parlamentares, sobre as emendas apresentadas até sua autorização, em busca de cooperação. Observamos neste trabalho os aspectos políticos relacionados às emendas apresentadas, porém, como verificado, tanto a apresentação quanto à autorização carecem de critérios técnicos complexos que qualificam as emendas para serem apresentadas e aprovadas. São condições burocráticas técnicas que vão do cadastro das emendas ao sistema de autorização de emendas.

Nosso trabalho visou analisar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares ao orçamento e o setor educacional no Brasil. Inicialmente buscamos analisar este tema, devido ao interesse do autor sobre a educação e comportamento parlamentar, também por haver poucas obras que abordam a finalidade das emendas e devido à praticamente inexistência de obras que tratam exclusivamente sobre emendas e educação.

O objetivo principal consistia em Estudar a relação entre a apresentação das emendas parlamentares e o setor educacional no período de 2011 a 2014, os objetivos secundários baseavam-se em avaliar a relevância da área educacional, ou seja, o empenho, na apresentação de emendas individuais dos parlamentares e avaliar motivadores à apresentação de emendas parlamentares para a educação.

Ao longo de nossa trajetória buscamos entender melhor o funcionamento do sistema que regulamenta e envolve a apresentação de Emendas pelos Parlamentares e principalmente suas motivações para distribuir ou não, os recursos permitidos no orçamento para emendas parlamentares em uma área tão importante para o desenvolvimento de uma nação. A educação.

Com objetivo de colaborar com futuros pesquisadores do tema deixaremos perguntas para respostas futuras; Qual o comportamento dos parlamentares na apresentação de emendas para a educação, em relação à Saúde pós-orçamento impositivo? Assim, verificar a relação entre as áreas da Educação e Saúde antes e depois da aprovação do orçamento impositivo, para tanto, apenas a título de

contribuição com o tema, verificaremos a seguir a interação destas áreas durante os quatro últimos anos sem orçamento impositivo.

Ao analisar os dados sob a luz de argumentos apresentados neste trabalho, algumas das possíveis conclusões acerca da grande quantidade de emendas parlamentares, com valores menores, explica-se devido à necessidade do parlamentar em atender demandas dos seus aliados, na busca de novos distritos eleitorais e devido arranjo partidário em diminuir a concorrência entre parlamentares para uma mesma região.

Nosso trabalho encontra, entre tantas justificativas, algumas que se destacam; a mudança nas leis sobre emendas parlamentares, o período escolhido foi o que antecedeu a aprovação do Orçamento Impositivo, que modificará o comportamento dos parlamentares, o período da gestão da primeira presidente mulher do Brasil e por ser o terceiro mandato consecutivo de um partido de esquerda no Brasil. Como dissemos anteriormente, existem vários estudos sobre emendas parlamentares e seus motivadores, porém, não encontramos literatura sobre as emendas parlamentares e educação, portanto, pretendemos deixar uma contribuição.

Nossa pesquisa baseou-se na perspectiva teórica que para nós melhor explica o comportamento parlamentar no Brasil, A Teoria Neoinstitucionalista da Escolha Racional, ou seja, pautamo-nos na institucionalização das relações de troca e benefícios entre parlamentares, executivo e lideranças localistas. Nossa escolha, obviamente, não exclui a importância das demais correntes teóricas para este tema.

Apesar da fidelidade comportamental do Deputado Federal estar alinhada com os subsistemas ou com sua liderança partidária, a depender do partido ao qual pertence e de seus interesses “subsistêmicos”, este trabalho ainda busca observar em que medida estes parlamentares se aproveitam do poder de apresentar emendas individuais, otimizando seus efeitos para fins de criar ou ampliar benefícios com as principais lideranças políticas locais e eleitores. Comportamento característico da teoria da escolha racional.

Através ampla e determinada revisão da bibliografia consultamos as obras de autores fundamentais para a compreensão do tema, evidentemente, consultamos menos autores e obras do que gostaríamos. Pensadores que nos permitiram refletir

o tema sobre diversos ângulos, colaborando com a construção dos argumentos, confirmando e até refutando hipóteses.

Fundamentamos nosso trabalho em hipóteses, as testamos e chegamos a algumas conclusões;

As emendas parlamentares, no período estudado, poderiam ser apresentadas para atender 16 (dezesesseis) áreas, portanto, concluímos que a área educacional, de modo geral, apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares. Esperávamos que o principal motivador desta baixa relevância fosse que, as emendas para a educação não seriam consideradas como estratégicas para fins de reeleição.

Após nossa análise verificou-se que, embora tenham sido apresentadas poucas emendas parlamentares para a educação estas foram apresentadas para setores que ampliam a visibilidade junto aos parceiros e eleitorado local e foram indicadas para áreas do interesse do executivo o que corrobora os pressupostos da conexão eleitoral.

Esta afirmação nos leva a outra conclusão, que os parlamentares propõem emendas com a finalidade de beneficiar suas bases, isto é, com a finalidade de ampliar o futuro eleitoral.

Sobre as hipóteses:

Hipótese 1: As conclusões sobre os testes da hipótese de que “O setor educacional apresentou baixa relevância no número de emendas dos parlamentares, pois não são consideradas como estratégicas para fins de reeleição”, são:

Confirmou-se que o setor Educação não foi considerado relevante pelos Deputados. De todas as emendas possíveis de apresentação apenas 5% foram para Educação. Entretanto, segundo os estudos deste trabalho, as emendas parlamentares apresentadas pelos Deputados Federais, buscariam maximizar seus ganhos em votos, ou em benefícios junto aos principais atores políticos locais, portanto, se utilizando de ações da “arena parlamentar” para obtenção deste retorno na “arena eleitoral”, ou seja, todas as suas ações objetivam a vitória nas urnas e para maximizar os resultados eleitorais. Identificou-se que haveria maior dispersão na apresentação de emendas tanto quanto maior for o distrito, evidenciado mais nos partidos de Centro.

Os parlamentares utilizaram a área da educação buscando maximizar seus ganhos eleitorais. As emendas individuais para a educação foram esforço empenhado pelos parlamentares em setores onde o retorno pudesse trazer visibilidade ou ampliação no relacionamento com os principais atores políticos locais, como reformas e construção de escolas, inaugurando ou reinaugurando obras e possibilitando contato com a população. O que foi confirmado, uma vez que foi exatamente nas mesmas áreas e setores citados pela teoria onde os parlamentares mais empenharam esforços através das emendas individuais. Manutenção e ampliação do ensino superior.

Os parlamentares se utilizavam dos recursos que estivessem disponíveis para captar recursos junto ao governo, logo, direcionavam as emendas parlamentares para as áreas com maiores chances de execução. Portanto, este direcionamento de emendas está alinhado com a agenda do executivo para a educação, parlamentares e executivo apresentaram recursos, em sua maioria, para os mesmos setores.

Embora houvesse uma racionalidade e maximização dos recursos apresentados pelos Deputados através das emendas individuais, o baixo investimento em apresentação de emendas na área da Educação (6% quando comparado todas as demais áreas) seria por não haver garantia de retorno em votos. Embora com baixo esforço dos Deputados para a educação, houve a maximização dos recursos em áreas com maior chance de execução.

Confirmamos a baixa relevância do setor educacional. Na construção das evidências verificou-se que entre 2011-2014 houve redução na quantidade de emendas apresentadas para a educação, chegando a -26% em 2014 (quando comparado com o número de emendas de 2011). Isto se deve ao fato de que com a aprovação do Orçamento Impositivo em 2014, que obriga a execução das emendas individuais, os Deputados deixaram de apresentar emendas sob as regras autorizativas devido à iminência do funcionamento das regras impositivas, ou seja, os Deputados não dependem mais do executivo para aprovar suas emendas uma vez que, respeitadas as novas regras, poderiam engendrar esforços em apresentar emendas que efetivamente seriam executadas. Uma vez que orçamento impositivo define que 50% das emendas devem ser para a área da Saúde, os Deputados precisam realinhar suas estratégias junto aos principais atores políticos locais.

Hipótese 2: As conclusões sobre a hipótese, gerada pelo entendimento comum, de que “Os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação.” Foram:

A simples verificação da quantidade de emendas por Estado, com seu respectivo IDHM, NÃO CONFIRMA nossa hipótese, que *os estados mais desenvolvidos recebem proporcionalmente mais emendas para o setor educacional, revelando a relação entre desenvolvimento e educação*, uma vez que estados com diferentes condições socioeconômicas apresentaram quantitativo aproximado de emendas à educação, portanto, podemos inferir que a decisão geográfica não estaria orientada para obtenção de benefícios sociais.

A exceção está nos extremos, onde Alagoas possui baixo IDH e apresentou emendas abaixo da média nacional enquanto DF possui o maior IDH do Brasil apresentou maior quantidade de emendas à educação que a média de outros estados brasileiros. Nestes casos a hipótese se confirmaria.

Buscando compreender este fenômeno, considerou-se que os motivos geográficos para apresentação de emendas parlamentares possuem correlação com os redutos eleitorais, Mesquita (2008), afirma que isto acontece como forma de retroalimentar o sistema político, ou seja, os Deputados apresentam as emendas em benefício das localidades onde obtiveram votos e poderiam ser recompensados com o voto daqueles eleitores na reeleição. Esta alocação de recursos seria feita levando em consideração o interesse à reeleição dos Deputados, porém, em busca de ampliação dos seus distritos eleitorais informais, distribuiriam a apresentação de emendas para áreas, como a educação, com menor número de competidores.

Em relação à geografia das emendas, verificou-se que há pelo menos mais dois motivos para que os parlamentares busquem representação em diferentes regiões; candidatos que concorrem com apoio de diferentes regiões geram benefícios partidários, pois maximiza a votação total do partido e também serve de estímulo à regionalização dos candidatos, desestimulando que candidatos do mesmo partido concorram pelos mesmos eleitores. Em uma reeleição futura os candidatos tendem a recompensar com apresentação de emendas, as regiões que mais lhes deram votos.

Podemos inferir que a decisão geográfica não estaria orientada para obtenção ou distribuição de benefícios sociais. A decisão geográfica estaria orientada para obtenção de benefícios eleitorais

A exceção está nos extremos, onde Alagoas possui baixo IDH e apresentou emendas abaixo da média nacional enquanto DF possui o maior IDH do Brasil apresentou maior quantidade de emendas à educação que a media de outros estados brasileiros. Nestes casos a hipótese se confirmaria.

Constatou-se que há relação direta entre a proporção de deputados federais e os valores totais em emendas apresentadas para a educação, assim como há uma relação direta entre a quantidade de alunos matriculados por região e o total em valores de emendas propostos para as mesmas regiões, já quando comparamos a quantidade de escolas por região com o valor em emendas, por região, podemos identificar que existem mais escolas por região do que a proporção de alunos para a mesma região. Isto se deve a obrigatoriedade do Estado brasileiro em instalar salas de aula, ainda que com numero reduzido de alunos, e matricular todas as crianças, e isto acontece nos municípios, sejam as escolas Federais, Estaduais ou Municipais. Portanto os valores alocados nas proposições de emendas possuem relação semelhante ao número de alunos e diferente do numero de escolas.

Durante a construção das evidências identificou-se que, comparando às emendas apresentadas nas principais áreas (Educação, Saúde e Segurança, IBGE/CNI) as regiões receberam emendas para a educação na sequencia: Centro-Oeste (28%) seguido das regiões: Norte (26%), Nordeste (23%), Sul (20%) e Sudeste (19%).

Analisou-se o investimento do executivo na área da educação no 2011-2014. Neste período, por exemplo, foram construídas 208 novos campi de ensino superior, em sua maioria no interior do país. No mesmo período, a maior parte das emendas parlamentares apresentadas para a área da Educação foram para os mesmos setores, que seja, a ampliação e manutenção do ensino superior. O que nos permite concluir que esta sintonia entre o interesse parlamentar e o interesse do executivo confirmaria uma estratégia para melhorar as chances das emendas serem aprovadas e executadas e a existência deste alinhamento entre as emendas parlamentares apresentadas e a agenda presidencial reflete uma fidelidade partidária e ideológica, assim como a fidelidade negociada com as coligações e

coalizões, utilizando as emendas parlamentares como moeda de troca e a necessidade do parlamentar em ampliar sua visibilidade local.

Hipótese 3: Os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de centro e direita.

Após os testes aplicados neste estudo, esta hipótese foi CONFIRMADA, complementarmente apresentamos importantes conclusões. Buscando identificar as conexões entre o perfil ideológico-partidário e a apresentação de emendas para a Educação, encontrou-se que os partidos de Esquerda apresentaram mais emendas à educação. Nossas deduções são que 55% das emendas foram apresentadas por Deputados Federais de Esquerda, 23% do centro e 22% de Direita. O que se viu foi que partidos de esquerda, apresentaram mais emendas para a educação, quando comparada com aos demais perfis ideológicos.

Revelou-se que o espectro de Esquerda foi o único que apresentou maior empenho na área da educação quando comparado à área da saúde. (+20,9%). O que significa que os partidos do espectro ideológico de Esquerda, ao valorizar mais a educação, pretendem que seus efeitos indiretos alcancem a saúde (mais educação... mais saúde). Aparentemente privilegiam a construção de uma elite intelectual.

Quando analisados os partidos individualmente, constatou-se que os partidos, cujos seus Deputados comprometeram maiores valores por emendas apresentadas, foram em ordem; PSOL, PDT, PT, PSDB, PTC, PRB, PT do B, PPS, PC do B, PSB, PMN, PHS, PR, PTB, PV, DEM, PMDB, PSL, PP, PSC, PRTB, PRP.

Levando-se em conta a quantidade de emendas e o valor das emendas, constatou-se que os partidos de esquerda apresentaram semelhante proporção entre número de emendas (55%) e valores de emendas (54%) Ou seja, 55% das emendas apresentadas foram responsáveis por 54% dos valores apresentados em emendas. Os partidos de Direita apresentaram um maior valor médio por emenda, uma vez que apresentaram apenas 22% das emendas que representaram 37% do total apresentado em valores. Os partidos de Centro, ao contrário, apresentaram número de emendas (23%) em proporção maior que a proporção de valor investido por emenda (9%). Explicando o comportamento dos partidos de CENTRO: Os partidos

de Centro, ao apresentarem emendas com baixo valor demonstram interesse nos benefícios da distribuição de emendas, como visibilidade e conexões com as principais lideranças políticas locais. Há pelo menos mais dois motivos para que os parlamentares busquem representação em diferentes regiões; candidatos que concorrem com apoio de diferentes regiões geram benefícios partidários, pois maximiza a votação total do partido e também serve de estímulo à regionalização dos candidatos, desestimulando que candidatos do mesmo partido concorram pelos mesmos eleitores. Em uma reeleição futura os candidatos tendem a recompensar com apresentação de emendas, as regiões que mais lhes deram votos. A estratégia dos partidos de Direita foi diferente da estratégia dos partidos de Centro. Partidos de Direita apresentaram um valor médio de suas emendas maior, ou seja, a concentração de recursos a partir das emendas foi maior. Já os partidos de Centro, foram responsáveis por várias emendas, porém com baixo valor por emenda, ou seja, distribuíram mais emendas com valores mais baixo que os demais. Portanto, os partidos de Direita distribuíram maior valor em emendas, os partidos de Centro distribuíram mais emendas com baixos valores e os partidos de esquerda mantiveram um aproximado valor médio por emenda.

Estes dados corroboram com a nossa hipótese, ou seja, os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior comprometimento com o setor educacional na apresentação de emendas em relação aos parlamentares dos partidos de Centro e Direita.

Avaliando qualitativamente, o aparente comprometimento ideológico partidário deve-se alguns fatores: Ao alinhamento entre os parlamentares de esquerda ao executivo federal, devido à Presidência da República estar sob comando de um partido de esquerda, portanto, para garantir a agenda programática do governo federal para a educação; Também isto é devido ao grupo de Parlamentares filiados aos partidos das coalizões. Este é o fundamento que motiva maior participação da esquerda; Estratégias de troca, onde os parlamentares votam em favor do executivo em troca de autorização de emendas, sendo que há maior facilidade de autorização para partidos de esquerda que possuem interesse em contribuir para a execução da agenda executiva em relação à Educação.

Os partidos de Centro parecem desarticulados com o executivo, por isto apresentaram poucas emendas, porém como valores das emendas também tiveram ainda menor proporção distribuiu mais emendas com menor valor.

A Direita, aparentemente, precisou apresentar emendas em áreas alinhadas ao executivo, que julgaram corretas, mesmo sendo do interesse do executivo.

Complementarmente, verifica-se que durante o período deste estudo, 2011-2014, a Coligação Presidencial vencedora em 2010 foi responsável por 67% dos valores apresentados em emendas à educação, enquanto a coligação de oposição apresentou apenas 30% dos valores totais que foram apresentados em emendas à educação. Constatando a fidelidade dos Deputados com a agenda do executivo, e seus programas para a educação, assim como alinhamento com a agenda presidencial. Isto acontece, pois ocupam ministérios e outros cargos importantes, o que lhes garantiria mais facilidades na recepção e na aprovação de emendas apresentadas ao executivo.

Os dados obtidos no Ministério da Educação confirmam que o alinhamento é programático, com maior participação dos partidos de esquerda, na medida em que durante os quatro anos estudados o governo federal investiu na ampliação da Rede Federal de Educação Tecnológica e no mesmo período a grande maioria das emendas para a educação foi exatamente para manutenção, seguido da ampliação da Rede de Educação Tecnológica.

Nossa pesquisa concluiu ainda que entre 2011 e 2014 houve expressiva redução na preocupação dos parlamentares com o Ensino Médio. A explicação estaria no direcionamento programado de emendas para Ensino Superior, setores da educação com maiores chances de aprovação pelo executivo. A afinidade entre as emendas individuais apresentadas pelos partidos de Esquerda com a área da educação, em grande parte, ocorre devido o parlamentar perceber que apresentar emendas em áreas do interesse do executivo aumentam suas chances de autorização. Isto explica porque o ensino superior tem tido prioridade na apresentação de emendas. Confirmando o que já vimos neste trabalho, em Figueiredo e Limongi, o parlamentar contaria com apoio do Líder, ou Ministro do partido, para tentar autorizar a execução de suas emendas.

Ainda sobre este alinhamento, verificamos que os Governadores pertencentes ao mesmo partido da coligação presidencial vencedora em 2010, representam 59% , os governadores dos partidos pertencentes a coligação derrotada (oposição) nas eleições presidenciais de 2010 representam 37%. Uma aproximação ideológica partidária entre o governo federal e o executivo estadual, que por sua vez tem influencia sobre os poderes executivos municipais. O que demonstra que o controle das lideranças locais/estaduais sofrem influencia direta dos principais partidos (grandes coligações), que podem com certa facilidade impor a agenda do executivo para estados e municípios, com apoio dos governadores.

Por fim, destacamos que o comportamento parlamentar, no período estudado, revelou estar dependente de interesses eleitorais localistas, porém, para alcançar seus benefícios busca, ou é incentivado, apoiar a agenda presidencial.

Complementarmente verificamos que a fidelidade dos Deputados à agenda presidencial é monitorada com utilização estratégica de um sistema computacional chamado SIAL- Sistema de Acompanhamento Legislativo, diretamente ligado à presidência, permanentemente utilizado nas mesas de negociações entre executivo e Legislativo Federal.

O recorte temporal deste estudo alcança até pouco antes do Orçamento Impositivo já está em vigor, sendo assim, jugou-se pertinente comentar que em 2015, a emenda constitucional Nº 86, conhecida como Orçamento Impositivo, definiu que cerca de metade do valor destinado pelos parlamentares será obrigatoriamente direcionado para ações na área de saúde nos municípios, influenciando o poder de negociação entre o executivo e o legislativo no atendimento as emendas apresentadas, assim como, garantindo a execução de pelo menos a metade de suas emendas, o que resulta em maior atuação dos parlamentares em suas bases eleitorais. Observamos que a eficiência do orçamento impositivo, no que se refere ao atendimento efetivo das necessidades locais, dependeria de um *Anexo de Metas e Prioridades à LDO* (Lei de Diretrizes Orçamentárias), aproximando as *emendas impositivas aos programas e investimentos do governo federal*.

Outro aspecto importante sobre as emendas parlamentares e o orçamento impositivo em anos de eleição é que para o Tribunal de Contas da União as

emendas impositivas, por suas características, são transferências voluntárias²⁶, sendo assim, resguardadas por restrições de execução orçamentária e financeira, como a proibição de transferências voluntárias de recursos da União a estados e municípios três meses antes de eleições, exceto obras e serviços em andamento, emergência ou calamidade.

Portanto, são estas nossas conclusões deste trabalho.

Compreendemos este trabalho como uma ação inicial de quem está ingressando no mundo da pesquisa científica. Sugerimos novas hipóteses para futuras análises, porém, seria necessário um recorte temporal amplo, e este estudo poderia ser repetido.

Hipótese 1: Há um padrão no comportamento do parlamentar brasileiro, na apresentação de emendas, que depende de sua conexão e alinhamento ideológico partidário com o chefe do executivo Estadual e Federal.

Hipótese 2: O orçamento impositivo reduz o poder de negociação do executivo sobre os Deputados Federais e fortalece o parlamentar junto aos seus redutos eleitorais.

Hipótese 3: Os parlamentares são influenciados por líderes regionais na apresentação de emendas devido à proximidade com o eleitorado.

²⁶ A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Fonte: Portal da Transparência.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, pp. 5-38, 1988.

ABU-EL-HAJ, J. **Análise Social**.v. 43, 2008.

_____. Escola e produção do analfabetismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, jul./dez. 1987, p. 81-96.

AMES B. O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário. **Dados**, v. 29, n. 2, pp. 177-205, 1986.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo ineficiente Revisto: O que propõe e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v.46, n.4, pp.661-698, 2003.

ANASTASIA, Fátima; INACIO, Magna. Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, v.40, n. 1, pp.33-53, Maio/Ago-2010.

ARETCHE, M. **Federalismo e Democracia no Brasil**: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo: Perspectiva, 2001.

ARGELINA,Cheibub Figueiredo; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001. 232p.

AVELINO, G. "Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando velhos problemas". **Novos Estudos Cebrap**, n.38, 1994.

BALBACHEVSKY, E. Os clássicos da Política. In: WEFFORT,F.**Stuart Mill**: liberdade e representação. 11.ed. São Paulo: Ática, 2006, v. 1, pp. 189-224.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n.21, nov/2003.

_____. Padrões de constituição da cultura política na América Latina no século XXI. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracias no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. **A Democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BIASON, Rita Cássia. A Corrupção como fator de desigualdade na política brasileira. **Ciências Sociais em Perspectiva**, n.15, 2009.

BOBBIO, N.;MATTEUCCI, N.PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11^a ed. Tradução de Carmem C, Varrialeet ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. I.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cartilha para apresentação de emendas parlamentares 2016**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=25031-cartilha-emendas-parlamentares-2016-pdf&Itemid=30192

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). 11ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-INEP. **Censo Educacional 2015**. NOTA: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável, Brasília: MEC, 2015.

_____. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. Quociente eleitoral. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-proporcionais-criterios/index.html>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

CABRAL, J. C. **Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934.

CARLOMAGNO, M. C. Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016. **Newsletter**. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, v.3, n.1, 2016.

CLAPHAN, C. **Private Patronage and a public power. Political clientelism in the modern state**. London. Frances Pinter Publ. 1982.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, O. P. (30 de Julho de 2016). **Manual de Emendas Parlamentares**. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/emendas/Manual_emendas.pdfAcesso em 30-Jul-2016

COSTA, I. D. **Conexão Eleitoral**: A reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos. Brasília/DF: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2007.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Political Action in a Democracy**. The Journal of Political Economy, Volume 65, Issue 2 (Apr., 1957)

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. "Pork Barrel Cycles". **NBER Working Paper**, v.12190, 2006.

DUCHATEU, Phillipe V.; AGUIERRE, Basília. Estrutura Política como Determinantes de Gastos Federais. **Revista Economia**, v.11, p. 305-331, Maio-2010.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emilio J.M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FEYERABEND, P. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v.45, n.2, pp. 303-344, Mai-2002.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu**. Insight/Inteligência. 15, 2001.

LIMONGI, Fernando and CORTEZ, Rafael. **As eleições de 2010 e o quadro partidário**. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2010, n.88, pp.21-37.

GROHMANN, C. **Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral**. Caxambu: s/d, 2006.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello; CHIAVEGATI, Luis Fernando. **Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral**. Caxambu/MG: s/d, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, Fev-2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

LAMEIRO, C. R. **A Casa Civil e a Coordenação Governamental do Executivo Federal 1995-2010**. Brasília/DF: s/d, 2014.

LAMOUNIER, B. **A democracia Brasileira de 1985 à década de 90: A síndrome da paralisia imperativa**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994.

LEMOS, L. B. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais 1988-1994: Uma Análise Distributivista. **Dados**, v.44, n.3, pp. 566-605, 2001.

JUNIOR, Lima. **A reimplantação do multipartidarismo: efeitos institucionais e contextuais**. In: _____. (org.). O sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: FGV 1997.

LIMONGI, F. A. F. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n.44, 1999.

Mayhew, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento empresarial para eleição de deputado federal 2002-2010: Determinantes e Consequência. **Teoria e Sociedade**, v.1, n.23, Jul-2015.

MESQUISTA, Lara; SILOTTO, Graziela; LUZ, Joyce; HUBERT, Paulo. **Emendas Individuais e Concentração de votos**: uma análise exploratória. In: Encontro da ABCP, 9. 2014.

MESQUITA, L. Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral. In: Congresso latino-americano de Ciência Política, 5. Buenos Aires, **Anais**, 2010.

_____. **Emendas ao Orçamento**. São Paulo: Acta Acadêmica, 2010.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento Estratégico em Presidencialismo. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v.45, n.2, p. 265-301, Mai/2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, v.45, n.2, pp. 262-301, 2002.

RAMOS, M. F. **Emendas individuais Ao Orçamento da União dos deputados federais do Estado da Paraíba na 53ª legislatura**: uso das emendas individuais ao orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: Ed. da USP, 2000.

SAUGO, J. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sol**: 1994-2006. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) PPGCP/UFRGS, Porto Alegre/RS, 2007.

SENADO FEDERAL. **Partidos Políticos Brasileiros**: programas e diretrizes doutrinárias. Brasília/DF: Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, pp. 65-86.

SOUZA, Carlos Augusto; CAVALCANTE, Maria Jeane da Silva. **Padrões Geográficos das Coligações Eleitorais no Brasil**. ANPOCS, 2012.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.

VALE, R. M. **Reeleição Emendas parlamentares como estratégia de conexão eleitoral no contexto do orçamento autorizativo**: 52ª legislatura (2003 – 2007). Belém: UFPA, 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão AC-287-4/16-P.

ANEXO

Dados quantitativos obtidos através da organização e somatória de dados primários do Congresso Nacional sobre a Câmara dos Deputados. Os valores referem-se ao período de 2011- 2014 e consideram os 513 Deputados eleitos.

Dados Emendas Individuais 2011-2014	Quantidade ou Valores
Total em numero máximo de Emendas Possíveis	51300
Total em numero de Emendas Apresentadas	32750
Total de Emendas para o Setor da Educação	2863
Valor das Emendas Individuais	R\$ 33.914.811.644,00
Valor das Emendas Educação	R\$ 1.909.520.605,00

- a) A tabela deste anexo refere-se ao máximo de emendas possíveis multiplicando o numero de deputados x numero de emendas que poderiam ter apresentado (25 por ano).
- b) O total em numero de emendas apresentadas considera todas as emendas individuais apresentadas pelos Deputados, em todas as 16 áreas, de 2011-2016.
- c) O total de emendas para o setor da Educação, refere-se a quantidade de emendas destinadas pelos deputados, para esta área.
- d) Os valores das emendas individuais referem-se a somatória das emendas apresentadas para todas as áreas no período de 2011- 2014.
- e) O Valor de emendas à Educação refere-se a somatória dos valores de todas as emendas apresentadas para o Setor da Educação pelos Deputados que tiveram assento no período de 2011-2014.