

**OBSERVATÓRIO DE GASTOS PÚBLICOS PARAIBANOS: Um raio x das emendas parlamentares nos anos de 2019 e 2020**

**THAYNNARA PEREIRA MELO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

**CIDARA FERREIRA DOS SANTOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

**FERNANDO JOSE VIEIRA TORRES**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

**JEAN DOS SANTOS NASCIMENTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)

## ***OBSERVATÓRIO DE GASTOS PÚBLICOS PARAIBANOS: Um raio x das emendas parlamentares nos anos de 2019 e 2020***

### **1. INTRODUÇÃO**

O ano de 2013 foi marcado por diversas manifestações pelo País, decorrente de um povo inconformado com a ineficiência da administração pública, somada à crise democrática, solidificado com a ideia que o sistema, em geral, “não me representa” (CABRAL e PIO, 2017). É conjecturado em todo mundo, a inclinação para uma maior transparência e abertura da administração, há uma nova forma mais colaborativa de administrar, que vem tomando mais espaço. Está cada vez mais comum a participação do administrado em audiências públicas, consultas e fiscalizações (CABRAL e PIO, 2017).

Essas tendências guiam a Administração Pública, dispondo de alguns instrumentos, à eficiência. De acordo com Cabral e Pio (2017) o controle social é um desses instrumentos. De modo geral, conforme conceituado por Serafim e Teixeira (2008), controle social é a maneira pelo qual o poder de decisão sobre as políticas públicas, está compartilhado entre a sociedade e o Estado, em outros termos, é a capacidade de intervenção dos cidadãos nas políticas públicas, começando no momento da decisão de implementação, passa pelo acompanhamento, avaliação de condições, execução e aplicação dos recursos necessários para a implementação (SERAFIM e TEIXEIRA, 2008).

A constituição Federal de 1988 estabelece o direito à participação popular na criação de política públicas e das ações do Estado, e está regulamentado em leis específicas, como: Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades; essas leis preveem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), estima as receitas e fixa as despesas da União, ou seja, tudo que é recebido pelo governo e todos os seus gastos. Ela é elaborada pelo poder executivo federal, mas é necessária que seja aprovada no Congresso Nacional, para que este aprove a proposta. Nessa fase os parlamentares podem apresentar alterações no orçamento anual por meio das emendas. As emendas parlamentares são um poderoso mecanismo eleitoral, garantidas aos deputados federais e senadores brasileiros em relação ao orçamento da União. Estas podem ser de três tipos: apropriação; remanejamento; e cancelamento. Entretanto, há opiniões diferentes acerca da eficiência das emendas. Para alguns, elas significam alocar da melhor forma os recursos do orçamento, visto que, os deputados e senadores conhecem muito melhor a realidade de seus estados, a intenção seria que os projetos sejam melhores direcionados, atendendo às especificidades da localidade. Para outros, não passam de objeto de barganha política.

Portanto, é de suma importância a influência que as emendas podem resultar para as bases eleitorais congressistas, visto que, por meio delas, eles alcançam sucesso eleitoral, ou melhor, conseguem a reeleição. As emendas parlamentares individuais geralmente são associadas a políticas parquialistas e distributivistas. “Resumidamente, são políticas que têm por finalidade favorecer os eleitores de região circunscrita geograficamente que votaram em determinado político, mas os custos são repartidos por todos os contribuintes.” (MENEZES, 2014, p.13). Conforme Ames *et al.* (2011, p. 240, apud MENEZES, 2014, p.13), “esse tipo de política pode resultar em ganhos substantivos para coletividades em âmbito local, como a construção de obras públicas, investimentos em infraestrutura e em fundações culturais e educacionais”. De acordo com Barry Ames (2003, apud MENEZES, 2014, p.13), “políticos com determinados padrões de votação são mais inclinados a realizar políticas de *pork barrel*”.

Este trabalho se faz necessário em virtude da crescente necessidade do debate sobre a gestão pública praticada no país. Não obstante, a investigação realizada possui como objeto de estudo a atuação de congressistas paraibanos nos anos de 2019 e 2020 e acrescenta aos estudos

anteriores, como o de Mourão e Cunha (2011), que investigaram, por meio de uma análise empírica, a forma como são distribuídos os recursos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e analisaram se o mesmo estava sendo utilizado para fins eleitoreiros em Portugal. Já Marin *et al.* (2020) pesquisaram a empregabilidade das emendas parlamentares individuais destinadas à Saúde do Município de Peixe-Boi/PA no ano de 2017, enquanto Silva (2020) investigou e mapeou quais eram as preferências dos parlamentares do Distrito Federal (DF) na alocação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares. Por fim, Almeida (2021), que discutiu, sob à luz das contribuições da Teoria do Federalismo Fiscal, se emendas parlamentares individuais ao orçamento são um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social.

Sendo assim, o presente artigo tem como objetivo geral analisar as emendas individuais de apropriação nos anos de 2019 e 2020 dos deputados federais e senadores eleitos pelo Estado da Paraíba. Para o alcance do objetivo citado foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (1) investigar na base de dados do congresso a composição das bancadas paraibanas no biênio; (2) pesquisar as emendas aprovadas pelos deputados e senadores nesse período; (3) tabular e segmentar os dados coletados com o auxílio de planilha eletrônica e (4) elaborar material conclusivo com o apoio do referencial teórico e dos dados coletados.

Esta pesquisa foi estruturada da seguinte forma: (1) introdução, (2) referencial teórico, (3) aspectos metodológicos, (4) análise dos resultados e (5) conclusão.

## 2.REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 *Accountability* e o controle social

É intrínseco na Administração Pública que o interesse público seja a premissa para suas ações, pois está operando e agindo em nome do bem da coletividade em busca do bem comum, portanto, devem constante deferência a sociedade, e esta deve manter, perpetuamente, o controle sobre o poder público. Desta maneira, é de extrema importância a publicidade, a motivação, a transparência e a divulgação das condutas dos administradores (CABRAL e PIO, 2017). Segundo esses mesmos autores, *accountability* é um termo complexo, que firma a obrigação dos agentes públicos de informar e justificar as ações praticadas para os cidadãos legalmente competentes, que poderão impor sanções no caso de postergação das obrigações a eles estabelecidas pela constituição.

Os pesquisadores acima citados, baseando-se na ideia de Guillermo O'Donnell, que se debruçou sobre a *accountability* e a categorizou como: *accountability* vertical e *accountability* horizontal, sintetizou que a vertical pode ser entendida pelo controle dos agentes públicos por cidadãos, de modo particular por meio de mecanismos eleitorais, pela mídia e pela sociedade civil, esclarecendo que, as eleições, reivindicações sociais sem que haja o risco de ameaça de coerção e a regular e devida cobertura da mídia dos atos mais visíveis e a horizontal seria o controle feitos a partir de agências estatais, ou seja, por órgãos ou agências (Tribunais de Contas, Ministério Público, Ombudsman, órgãos de controle interno) pautados com um mínimo de independência e controlando dentro do próprio quadro estatal, não havendo relação de subordinação, por isto dito horizontal.

Na obra “*Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*”, Enrique Peruzzoti e Catalina Smulovitz (2002) apresenta uma nova classificação a “*accountability* vertical social” que se configura em um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, de autoridades políticas baseadas nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos (apud DOURADO, 2018). De acordo com este autor, a iniciativa daqueles atores sociais tem por objetivo acompanhar a conduta dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar a operação das instituições horizontais de controle. Peruzzoti e Smulovitz (2002) afirmam que a *accountability* social pode ser tanto por

vias institucionais como não institucionais, ela se baseia nas ações de setores organizados da sociedade civil e da mídia, interessados em exercer influência sobre o sistema político (apud DOURADO, 2018).

Portanto, o controle das autoridades políticas seria constituído com a utilização de duas ferramentas, as institucionais: provocação de ações legais ou informativas para agências de controle institucionalmente consolidadas, por meio de associações civis, Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais e da imprensa; e não institucionais: divulgação de informações, mobilizações sociais e denúncias pela imprensa, servindo como um valioso incremento nos tradicionais mecanismos de *accountability* eleitoral e horizontal (CABRAL e PIO, 2017). A *accountability* social se baseia nas atitudes de setores organizados da sociedade civil e da mídia, empenhados em desempenhar influência sobre o sistema político (DOURADO, 2018).

Peruzzoti e Smulovitz (2002), apresentam três indagações que nos conduzem a entender *accountability*:

- O que pode ser controlado? Os mecanismos de *accountability* social buscam controlar a política e as ações de políticos e de burocratas. As iniciativas da sociedade civil e as investigações da mídia se organizam em torno das demandas que exigem o cumprimento da lei e do devido processo. Elas expõem e denunciam ações governamentais ilegais, ativam o funcionamento de órgãos de controle horizontal e monitoram o funcionamento das mesmas. A exposição pública de temas e atos ilegais gera custos a reputação, que permitem introduzir questões que até o momento eram ignoradas pela agenda pública, forçando assim as instituições políticas a atender tais demandas e dar alguma resposta à sociedade;
- Por quem é controlado? São muitos os atores que podem executar o controle social, cidadãos individuais, membros de partidos, o judiciário e o legislativo, atualmente, novos atores foram incorporados como: ONGs, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, como também uma notável participação da mídia e;
- Como isso é controlado? Para os autores o controle, de fato, não está unicamente ligado a impor sanções, eles defendem que a intensidade e a visibilidade da “voz”, são os principais recursos disponíveis para o exercício da *accountability* social, afirmam que, dessa forma podem expor e denunciar atos ilegais, e que por mais que não tenham efeitos coercitivos, causam “consequências materiais” (apud DOURADO, 2018). É por meio deste controle que questões denunciadas podem ser elevadas, se inserirem em temas para o debate político e levar até a uma possível mudança na agenda pública dos representantes, contribuindo para a melhora do exercício de *accountability* vertical eleitoral (CABRAL e PIO, 2017).

O que se observa na sociedade brasileira é a falta da cultura participativa e fiscalizatória. De acordo com Medeiros (2015, apud DOURADO, 2018), esse cenário mantém, indubitavelmente, maior facilidade para a corrupção política e desvio de verbas públicas. Segundo ele, para aqueles gestores “mal-intencionados” que entram na política com interesses distintos ao bem comum, quanto menos participação do cidadão no controle das contas públicas, melhor.

## 2.2 Teoria da agência aplicada ao setor público

O serviço público no Brasil é regido pelo Direito Administrativo, fundamentando-se em leis e regras, fortemente distintas, por diversas características, do setor privado (MARTINS *et al.*, 2019). Sendo assim, a Teoria da Agência se baseia na divergência de interesses entre o principal e o agente, ao reconhecer que a necessidade de delegação e contratação do administrador (que obtêm informações e atribuições técnicas) para gerir atividades, podem

gerar um problema de partição (entre propriedade e controle), ao qual vê-se que os interesses do principal (proprietário) não são os mesmos do agente (gestores contratados para executar as demandas do principal).

Entretanto, essa relação visa a maximizar as ações em busca de benefícios pessoais, desse modo, dificilmente o agente agirá em prol do principal, visto que os interesses de ambos são divergentes, ocasionando o problema da agência. (Jensen e Meckling, 1976 apud. MARTINS et. al). Portanto, cabe ao principal (cidadãos) inferir na conduta do agente, ou seja, cobrar aos representantes eleitos um parecer das suas ações como atores na defesa dos interesses da população. A falta de fiscalização e monitoramento do eleitor na gestão do capital feita pelos gestores públicos eleitos, resulta numa problemática na governança do país.

A implantação da Governança Corporativa é vista como uma forma de minimizar o conflito de interesses entre o principal-agente, tendo como função “acompanhar o relacionamento entre agentes e principais) e reduzir as diferenças existentes entre eles (conflito de agência), principalmente em relação a assimetria de informações” (MARTINS et.al, 2019). Andrade (2006 apud. MARTINS et. al) estabeleceu três princípios da Governança Corporativa, para reduzir os conflitos: 1) transparência (*disclosure*); 2) prestação de contas (*accountability*); 3) a equidade (*fairness*).

Sendo assim, no setor público o papel do principal é representado pela população, e o agente é representado pelos gestores públicos (designados pelo voto) e servidores (efetivos e comissionados), que irão gerenciar as prioridades definidas pela população, essa relação busca estabelecer o princípio do bem estar coletivo, porém, muitas vezes, o serviço prestado não está de acordo com o que os cidadãos esperam. Os congressistas (agente) devem tomar decisões em prol da sociedade (principal), e não de acordo com os interesses de determinado grupo, muito menos em benefício próprio. Portanto, nem sempre é isso que acontece ao observar os recursos destinados a certas localidades. Logo, se faz importante a participação da população como agente principal fiscalizador nessa relação (principal-agente), com a finalidade de trazer maior transparência dos atos nas organizações públicas.

### 2.3 *Pork barrel*

*Pork Barrel* é um termo americano, com origem nos tempos de escravidão nos Estados Unidos, ficou conhecido assim pela competição que era gerada quando se jogava um barril de carne de porco conservada em sal “salt pork” para os escravos, que disputavam entre si por um pedaço (MOURÃO e CUNHA, 2016). Na política, esse termo representa a competição que ocorre entre os políticos em busca de garantir o máximo de verbas possíveis, com intuito de satisfazer seu eleitorado (Ferejohn, 1974, apud MOURÃO e CUNHA, 2011).

Esse tipo de mecanismo - “gastos públicos que beneficiam localidades específicas que buscam fins eleitorais” - é normalmente utilizado em países onde todos ou parte dos assentos são atribuídos por meio de eleições majoritárias em distritos uninominais. Em países com grandes distritos e eleições proporcionais em lista aberta (como Brasil) o evento se torna menos claro e mais complexo (BAIÃO, 2011).

Segundo Evans (2011, p.1, apud ALMEIDA, 2021), o *pork* propicia a conexão entre os políticos e seus eleitores, por tornar como papel fundamental do legislativo atender as demandas dos votantes. Para Mourão e Cunha (2011) o *pork barrel* é uma arma eleitoral que o político usa para manter-se no cargo, ou seja, para se reeleger. No contexto das emendas parlamentares, é uma política que direciona recursos para certa localidade ou reduto eleitoral, estabelecendo assim uma relação de benefícios e trocas. Essas medidas são destinadas para determinada área, mas seus custos são para todos, são consideradas políticas oportunistas, caracterizadas por desperdício de recursos financeiros, chamadas de “*Pork Barrel spending*” (MOURÃO e CUNHA, 2011).

Dessa forma, tais emendas geralmente estão associadas a políticas clientelistas, por funcionar como instrumento de apoio político. Parte da população acredita que esse tipo de emenda parlamentar, é ineficiente, em relação às políticas nacionais, por aplicar recursos pulverizados (A BARGANHA, 2012, apud ALMEIDA, 2021). De maneira geral, essas crenças acerca das emendas individuais surgem por impor a sociedade, custos que superam os ganhos sociais delas decorrentes (ALMEIDA, 2021).

Em sua análise, Santana (2011) afirma que em um modelo de representação proporcional de lista aberta, como no Brasil, alguns autores constataram que, quando as regiões elegem mais deputados de determinado partido, recebem mais investimentos, para isso, legisladores com recursos em mãos retribuem as suas bases eleitorais aplicando recursos em obras públicas nas localidades que estão inseridos. Existem várias discussões, positivas e negativas, acerca do impacto que esse tipo de política (*pork barrel*) e recurso tem sobre o sistema político brasileiro e o desenvolvimento local (SANTANA, 2011, p.23).

Em síntese, a prática do “*pork barrel*” pode levar a ineficiência alocativa das emendas parlamentares, por não se destinarem a programas ou projetos que são ideais do ponto de vista social e sim, por estarem sendo motivadas por interesses políticos, na tentativa de se manterem no poder.

### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Apresentação do objeto de estudo**

A Paraíba é um estado brasileiro, localizado no leste da Região Nordeste. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), possui uma área territorial de 56.467,242 km<sup>2</sup>. Está dividida em 223 municípios, e subdividida em 4 mesorregiões: Sertão Paraibano, Borborema, Agreste Paraibano e Mata Paraibana. Com uma população estimada (em 2020) de 4.039.277 pessoas, no entanto, no último censo, feito em 2010, haviam 3.766.528 pessoas, a densidade demográfica é de 66,70 hab/km<sup>2</sup>.

O turismo é uma importante fonte de renda econômica no estado, que foi eleito como melhor destino nacional do ano em 2013 e recebe cerca de um milhão de turistas todos os anos. Constitui-se como ente federativo possuindo a divisão de poderes entre o Executivo, Judiciário e Legislativo. No Congresso Nacional, a representação paraibana é composta por três senadores e doze deputados federais.

#### **3.2 Dados utilizados**

Foram utilizados dados secundários, derivados de emendas parlamentares. Do total de emendas aprovadas pelos parlamentares nos anos de 2019 e 2020, constituíram-se grupos com destinação semelhantes, obtendo-se assim: agropecuária, cidadania e direitos humanos, desenvolvimento urbano e regional, educação, saúde e assistência social, segurança pública, turismo e outros (cultura e transferências no Estado da Paraíba). Dessa investigação ocorreu uma comparação com alguns indicadores sociais do Estado para checar se o direcionamento das emendas por parte da bancada paraibana estava surtindo algum efeito nos resultados obtidos pela Unidade Federativa.

#### **3.3 Coleta e interpretação dos dados**

A coleta de dados foi realizada durante o mês de maio, referentes às emendas - as quantidades, os valores e os respectivos congressistas que as propuseram, - mediante acesso aos portais da Câmara dos deputados Federais (<https://www.camara.leg.br/>); Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>); e Portal de transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), este que possibilitou a obtenção das informações dos parlamentares que estavam de licença. *A posteriori*, para a sistematização dos dados, as

emendas foram tabuladas e organizadas em planilha eletrônica, agrupadas por congressista proponente, descrição da emenda e valor empenhado.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

##### 4.1 Deputados federais

Nos anos de 2019/2020 foram apresentadas o total de 175 e 166 emendas parlamentares, respectivamente, por parte dos deputados federais da Paraíba e 26 pelos senadores da Paraíba.

De acordo com os dados obtidos e mostrados no Quadro 01, o número total de emendas aprovadas caiu 5% (de 175 para 166 emendas). As emendas destinadas para a Agricultura caíram 20% (de 15 para 12 emendas). Por sua vez, as emendas destinadas para o Desenvolvimento Urbano e Regional caíram 47% (de 17 para 9 emendas), e surpreendentemente, em pleno ano de pandemia, as destinações de emendas para Saúde e Assistência Social caíram 12% (de 95 para 84 emendas). Turismo caiu 67% (de 12 para 4 emendas), enquanto o grupo Outros aumentou 200% por conta do aumento de emendas destinada à Transferências no estado da Paraíba. Segurança Pública apresentou aumento de 233% (de 3 para 10 emendas). Por fim, o grupo Cidadania e Direitos Humanos, foi o que mais ganhou emendas, 7 (sete).

Quadro 01 – Variação no número de emendas de Deputados Federais paraibanos, Destinadas a grupos temáticos entre os anos de 2019 e 2020

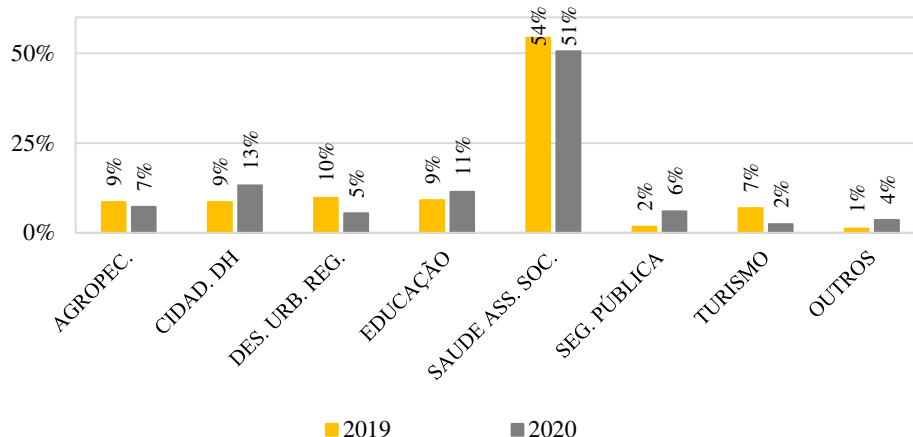
Grupos	Variação relativa	Variação absoluta
AGROPEC.	-20%	-3
CIDADANIA E DH	47%	7
DES. URB. REG.	-47%	-8
EDUCAÇÃO	19%	3
SAÚDE E ASS. SOC.	-12%	-11
SEG. PÚBLICA	233%	7
TURISMO	-67%	-8
OUTROS	200%	4
Total	-5%	-9

Fonte: Dados da pesquisa.

Além da variação mostrada anteriormente, procurou-se verificar também a participação desses grupos no total de emendas apresentadas pelos deputados, obtendo-se os resultados do Gráfico 01. Segundo esse gráfico, houve poucas mudanças significativas na destinação das emendas, cabendo destacar que Cidadania e Direitos Humanos, Educação, Segurança Pública e Outros tiveram aumento no número de emendas, enquanto os demais apresentaram queda de participação.

A perda de participação do grupo Saúde e Assistência Social parece especialmente perturbadora, já que 2020 se deu o começo da crise na saúde devido à presença do SarsCov2, provocando grande demanda pelos serviços de saúde suplementar e complementar, tanto via Sistema Único de Saúde quanto no setor privado de saúde. Entretanto, como será visto a seguir, em termos de valor, o grupo teve aumento em recursos empenhados no orçamento.

Gráfico 01 - Participação dos destinos das emendas no número total de emendas apresentadas por Deputados Federais da Paraíba para os orçamentos de 2019 e 2020.



Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: O grupo Outros inclui as Transferências Especiais no estado da Paraíba e Cultura.

Por outro lado, o valor total empenhado das emendas para 2020 aumentou 9,7% com relação a 2019. Alguns segmentos apresentaram queda no valor empenhado, foram eles: Agropecuária, Desenvolvimento Regional e Urbano e Turismo. Os demais grupos apresentaram aumento. O valor de “Outros” aumentou 670,4%, representado por emendas para a Cultura e Transferências no estado da Paraíba, em termos de valor absoluto, isso representou um aumento de R\$ 12,1 milhões com relação a 2019.

Outro ponto observado foi que, apesar de as emendas para Saúde e Assistência Social terem caído 12%, o valor empenhado aumentou 41,2%, o que significa necessariamente, que a área não foi negligenciada. No período, sua participação no total empenhado em 15,3 p.p, implicando um aumento do valor empenhado de R\$ 37,2 milhões;

Cabe, portanto, enfatizar o fato que o segmento “Segurança Pública”, que, no período saltou de 3 para 10 emendas empenhadas (233%), teve crescimento de 191,6% no valor empenhado, aumentando sua participação de 0,5% para 1,4%. De acordo com dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), publicado em 2020, a Paraíba aparece com a segunda maior redução acumulada de homicídios no Nordeste, entre 2011 a 2020, gerando uma queda de 34,3% na taxa, em relação às mortes no ano passado. E obteve a taxa de 0,9 de ocorrência por cem mil habitantes, ocupando a quarta menor taxa de mortalidade por intervenção policial do País. Visto isso, não há uma necessidade extrema de aumento de destinações para essas áreas, pois seus indicadores não estão baixos e há outros segmentos que poderiam ter recebido maior atenção. Em termos de valores empenhados, a educação ocupou o 4º lugar, dispondo de apenas 4,6% do valor, apresentando um irrisório aumento de 2% com respeito ao ano anterior.

Tabela 01 – Destinação do valor de emendas apresentadas por Deputados Federais da Paraíba em 2019 para o orçamento de 2020 e variação com respeito ao valor empenhado no orçamento em 2019

Grupos	Valor empenhados nas emendas em 2020	Participação		Variação do valor entre 2019 e 2020
		2019	2020	
Agropecuária	R\$ 8.058.339,32	5,1%	4,3%	-6,6%
Cidadania e Direitos Humanos	R\$ 10.117.120,54	4,8%	5,4%	23,4%
Desenvolvimento Urbano e Regional	R\$ 11.610.227,01	17,4%	6,2%	-60,8%
Educação	R\$ 8.557.832,60	2,6%	4,6%	93,6%
Saúde e Assistência Social	R\$ 127.454.814,78	53,1%	68,4%	41,2%
Segurança Pública	R\$ 2.652.016,52	0,5%	1,4%	191,6%

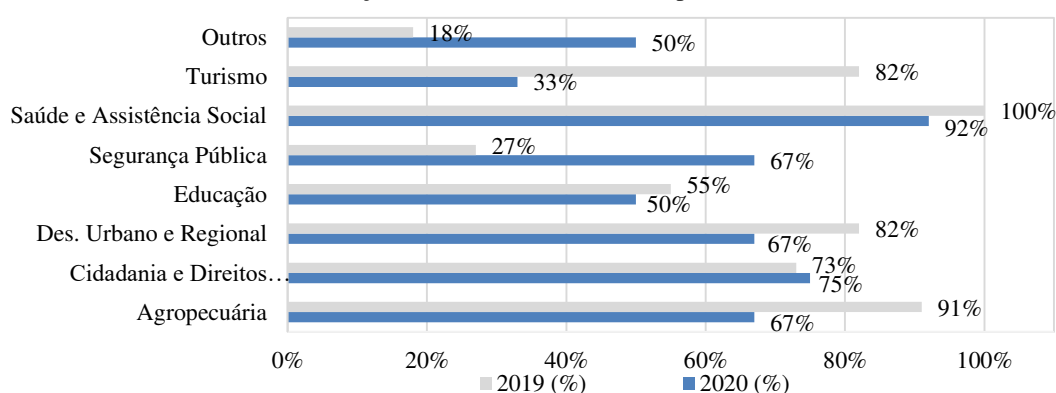


Turismo	R\$ 4.100.000,01	12,8%	2,2%	-81,1%
Outros	R\$ 13.898.226,00	1,1%	7,5%	670,4%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 186.448.576,78</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>9,7%</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Os gráficos 02 e 03 mostram a diversificação do trabalho parlamentar nos grupos. O Gráfico 02 mostra o grau de atenção que os parlamentares deram a cada destino (quanto maior a porcentagem, mais atenção o grupo teve), enquanto o Gráfico 03, mostra o percentual de grupos que cada parlamentar participou, tal que, quanto maior a porcentagem, em mais temas o político destinou emendas. Desse modo, o Gráfico 02 mostra que o grau de atenção dado à Saúde e Assistência Social diminuiu, assim como a agropecuária, ao mesmo tempo que, a atenção para a Segurança Pública teve um aumento de 40 p.p.

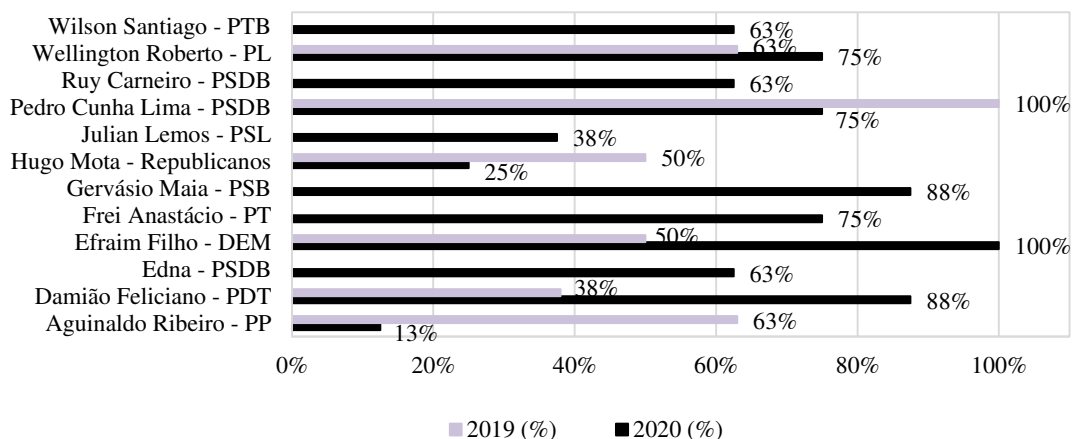
Gráfico 02 - Participação dos parlamentares em cada destino de emendas apresentadas em 2018 e 2019 para os orçamentos de 2019 e 2020, respectivamente



Fonte: Dados da pesquisa.

Já no Gráfico 03 percebe-se que o percentual da participação dos deputados nos diversos temas, majoritariamente, foi bom. Em destaque, o deputado Efraim Filho (DEM), teve um aumento de 50 p.p. Em contrapartida, o deputado Aguinaldo Ribeiro (PP) perdeu 50 p.p. Os demais novos deputados, com exceção de Julian Lemos (PSL), mantiveram-se com percentual acima dos 50%.

Gráfico 03 - Participação de cada Deputado Federal da Paraíba nos destinos das emendas apresentadas em 2018 para o orçamento de 2019



Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Alguns(mas) deputados(as) não apresentaram emendas em 2018 para o orçamento de 2019, logo, não possuem barras para este ano (barra mais clara).

O Quadro 02 representa a participação de cada Deputado Federal na destinação de emendas em relação a cada área, e qual o quantitativo em percentual dessa diversificação, nos anos de 2019 e 2020.

Quadro 02 – Participação de cada Deputado Federal da Paraíba nos destinos das emendas e participação dos parlamentares em cada destino ementário nos orçamentos de 2019 e 2020

Deputados Federais pela Paraíba	Destinos das Emendas em 2020								'SIM'	
	Agropecuária	Cidadania e Dir. Humanos	Des. Urbano e Regional	Educação	Segurança Pública	Saúde e Assistência Social	Turismo	Outros	2019 (%)	2020 (%)
Aguinaldo Ribeiro - PP	N	N	N	N	N	S	N	N	63%	13%
Damião Feliciano - PDT	S	S	S	S	S	S	S	N	38%	88%
Edna - PSDB	S	S	S	N	N	S	S	N	NSA	63%
Efraim Filho - DEM	S	S	S	S	S	S	S	S	50%	100%
Frei Anastácio - PT	S	S	S	S	N	S	N	S	NSA	75%
Gervásio Maia - PSB	S	S	S	S	S	S	N	S	NSA	88%
Hugo Mota - Republicanos	N	N	S	N	N	S	N	N	50%	25%
Julian Lemos - PSL	N	N	N	N	S	S	N	S	NSA	38%
Pedro Cunha Lima - PSDB	S	S	S	S	S	N	N	S	100%	75%
Ruy Carneiro - PSDB	S	S	N	S	S	S	N	N	NSA	63%
Wellington Roberto - PL	S	S	S	N	S	S	S	N	63%	75%
Wilson Santiago - PTB	N	S	N	S	S	S	N	S	NSA	63%
'SIM' PART. (%) em 2019	91%	73%	82%	55%	27%	100%	82%	18%	--	--
'SIM' PART. (%) em 2020	67%	75%	67%	50%	67%	92%	33%	50%	--	--

Fonte: Dados da pesquisa.

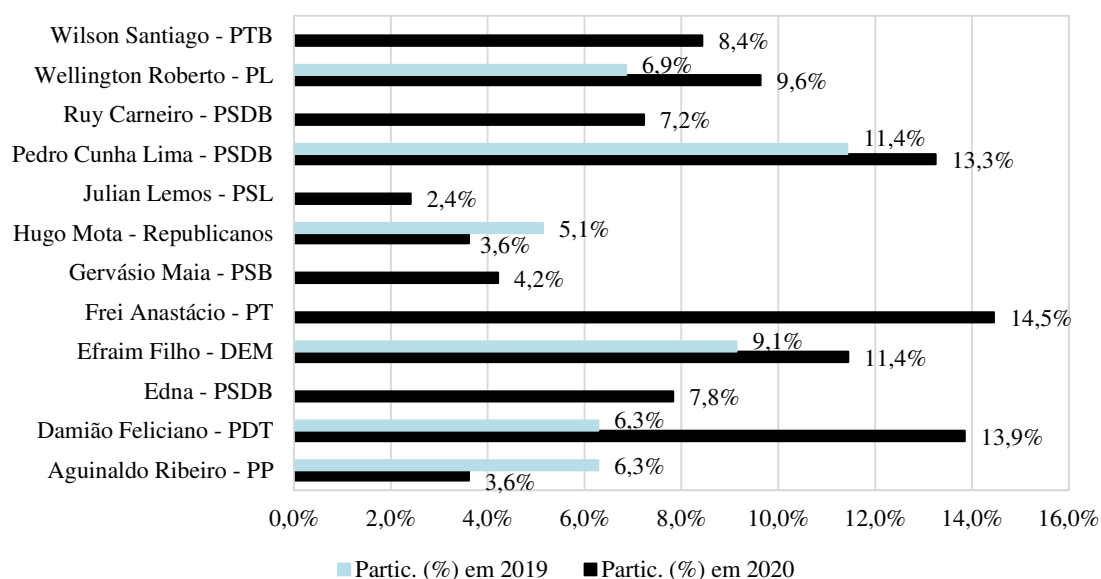
Nota 1: NSA é 'Não se aplica', ou seja, o(a) deputado(a) em questão está em novo mandato, logo, não apresentou emenda em 2018 para o orçamento de 2019.

Nota 2: S = Sim e N = Não, aplicados no quadro para o ano de 2020.

Percebe-se que a maioria deles tiveram mais de 50% de diversificação no ano de 2019, alguns deles diminuíram a diversificação em comparação com o ano posterior, um exemplo é o deputado Aguinaldo Ribeiro, que saiu de 63% para 13%, em compensação, Damião Feliciano teve um aumento de 50%. No ano de 2020, o deputado Efraim Filho foi o único que destinou para todas as áreas, e a maioria dos deputados e 3 do total de 12 deputados, apresentaram menos de 50% de diversificação.

O Gráfico 04 mostra a importância que cada parlamentar pode dedicar às emendas. Assim, mesmo que tenha participado em todos os grupos, o percentual evidencia se a participação foi alta ou baixa. Neste gráfico, os valores percentuais são relativamente baixos, o que mostra que a participação foi diversificada. Valores muito baixos é indicativo de que o parlamentar não conseguiu apresentar muitas emendas.

Gráfico 04 - Importância da Participação dos Deputados Federais no número de emendas aprovadas para os orçamentos de 2019 e 2020, respectivamente

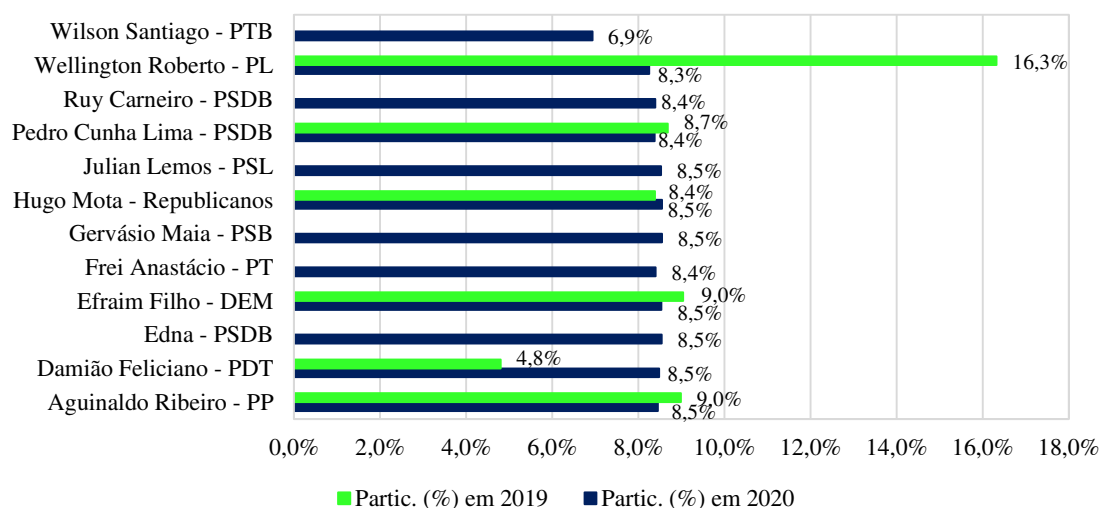


Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Alguns(mas) deputados(as) não apresentaram emendas em 2018 para o orçamento de 2019, logo, não possuem barras para este ano (barra mais clara).

O Gráfico 05 a seguir tem a mesma ideia do Gráfico 04, mas aplicado ao valor empenhado. Ver-se que Wellington Roberto destacou-se com uma queda abrupta nos valores de suas emendas, corroborando com comportamento dos demais deputados em 2020. Neste ano, suas emendas tiveram valor empenhado de R\$ 15.393.895,08 e em 2019, R\$ 27.756.637,00, quase o dobro. A queda é vista no gráfico. Com o Damião Feliciano, o movimento foi inverso.

Gráfico 05 - Importância da Participação dos Deputados Federais no valor Empenhado nas emendas aprovadas para os orçamentos de 2019 e 2020, respectivamente



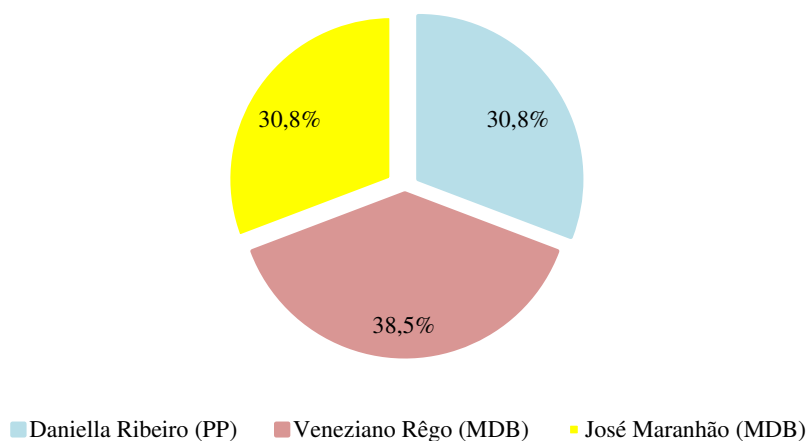
Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Alguns(mas) deputados(as) não apresentaram emendas em 2018 para o orçamento de 2019, logo, não possuem barras para este ano (barra mais clara).

#### 4.2 Senadores

Ao observar o Gráfico 06 a seguir, percebe-se que a quantidade de emendas foi apresentada de modo proporcional entre os(a) 3 senadores(a) paraibanos(a), com certa vantagem para o senador Veneziano Rêgo do MDB.

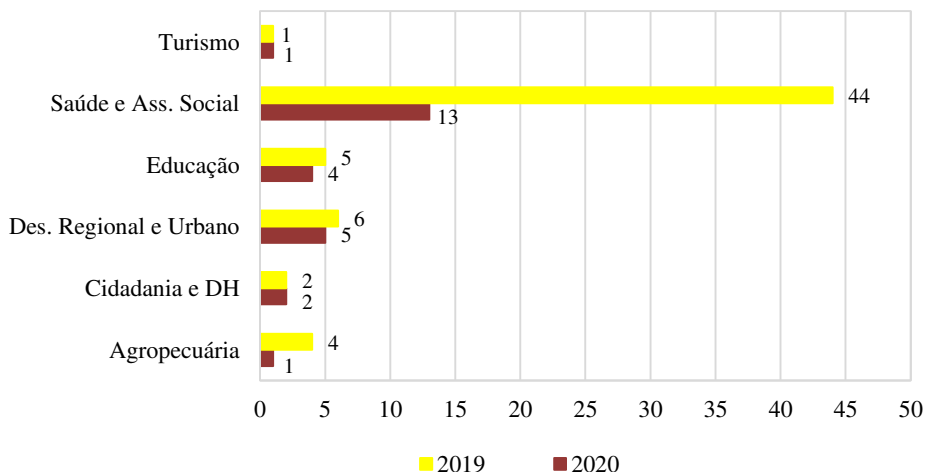
Gráfico 06 - Distribuição de emendas para o orçamento de 2020 pelos senadores



Fonte: Dados da pesquisa (2020-2021).

No Gráfico 07, ao contrário do que ocorreu com os deputados, evidencia-se que a quantidade de emendas propostas, no ano de 2019, destinadas a Saúde e Assistência Social diminuíram substancialmente de 44 para 13. As demais áreas receberam pouca atenção, não ultrapassando a margem de 6 emendas, sendo que nenhuma delas recebeu mais emendas em 2020 que em 2019.

Gráfico 07 - Distribuição das emendas dos senadores nos orçamentos de 2019 e 2020

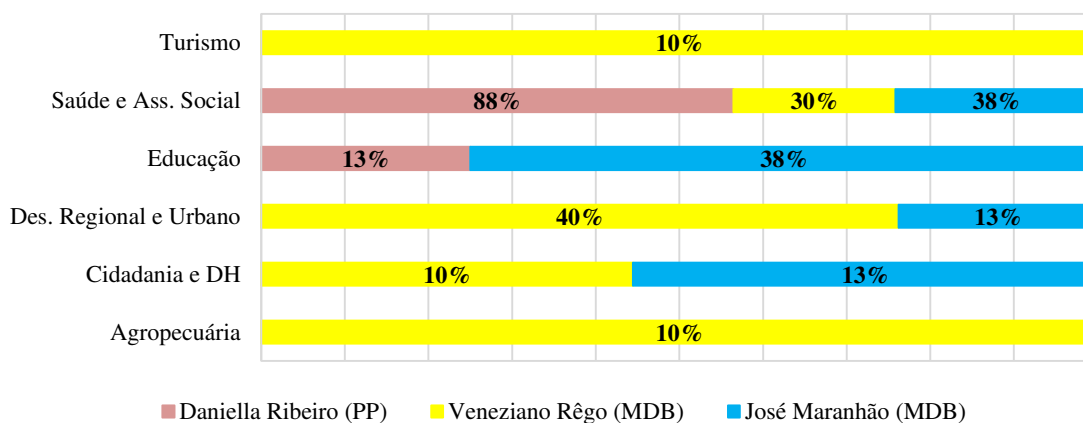


Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico a seguir apresenta o percentual de importância que cada senador deu aos segmentos. O senador Veneziano Rêgo propôs emendas em quase todos os grupos, exceto para a Educação, e apenas este destinou emendas para a Agropecuária e Turismo. Em relação a Saúde e Ass. Social, a senadora Daniela foi a que mais deu importância, visto que 87% das suas emendas - em termo de quantidade - foram este grupo, no entanto, ela só destinou emendas para dois segmentos.

Para a Educação apenas dois senadores destinaram suas emendas, sendo José Maranhão o senador que mais deu importância ao grupo, visto que 38% de suas emendas foram para lá, e o mesmo percentual para a saúde, 13% para Cidadania e DH e para Desenvolvimento Regional e Urbano.

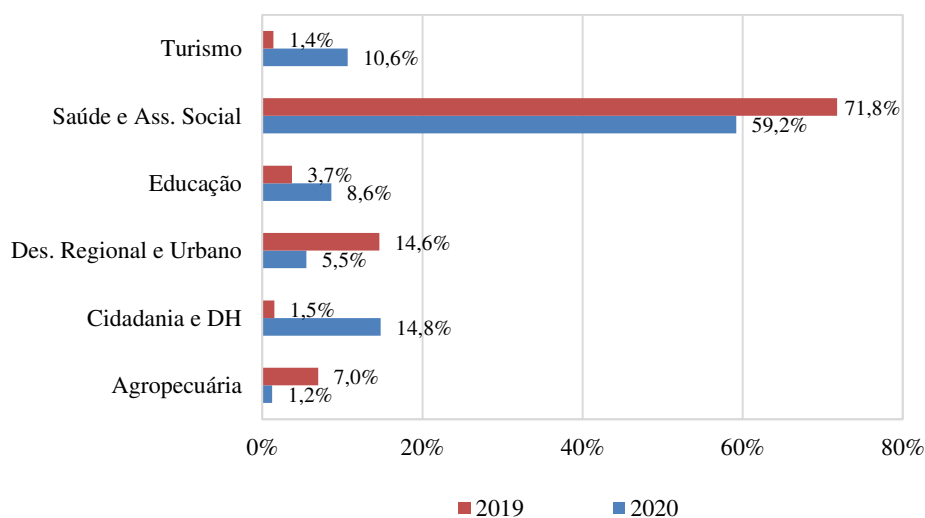
Gráfico 08 - Importância dada por cada senador(a) aos grupos através do número de emendas para o orçamento de 2020



Fonte: Dados da pesquisa.

Os valores empenhados para Saúde e Ass. Social, Des. Regional e Urbano e Agropecuária apresentaram quedas. Os seguintes segmentos: Turismo; Educação; e Cidadania e DH mais que dobraram seu crescimento, no entanto, enquanto alguns grupos receberam demasiado valores empenhados, os investimentos em Educação ainda são muito baixos. Essa questão merece uma maior atenção, pelo fato que, o Índice Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do estado é 4,7 nos anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública), e 3,6 nos anos finais do ensino fundamental (Rede pública), esse índice varia de 0 à 10, sendo 10 representando melhor qualidade da educação. Entretanto, o índice do Estado é considerado baixo da média do País, que obtém o índice de 5,9 para os anos iniciais e 4,9 para os anos finais. A meta do Brasil para 2022 é alcançar média nacional de 6,0 tendo como referência a qualidade dos sistemas em países da OCDE.

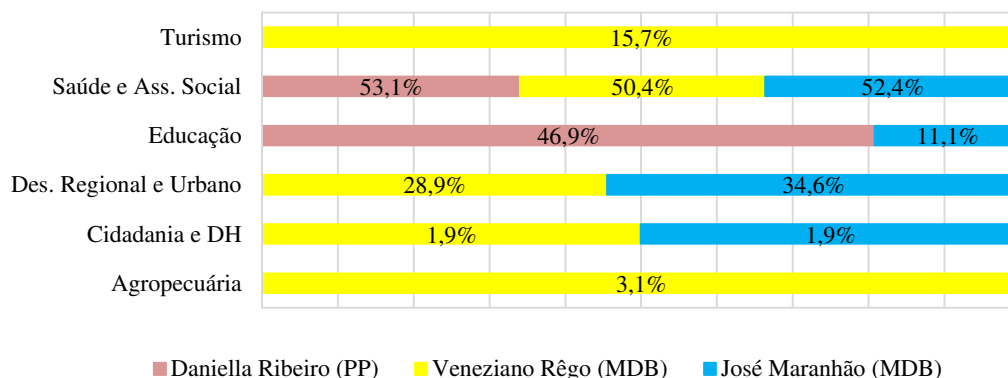
Gráfico 09 - Distribuição dos valores empenhados das emendas nos grupos para o os orçamentos de 2019 e 2020



Fonte: Dados da pesquisa.

No Gráfico 10 pode-se compreender as emendas em termos monetários. Se comparado com o Gráfico 08, é notório que, por mais que a senadora Daniela tenha destinado mais emendas (em comparação com os outros senadores) para a Saúde e Ass. Social, quando se fala de valores, não há muita diferença. Ao contrário desse fato, quando se analisa o grupo Educação, percebe-se que a senadora Daniela contribuiu com a maior parte do valor das emendas para este tema, que representava apenas 13% das suas emendas (quantitativamente).

Gráfico 10 - Importância dada por cada senador(a) aos grupos através do valor de suas emendas



Fonte: Dados da pesquisa.

## 5. CONCLUSÃO

O primeiro objetivo específico foi realizado por meio da investigação na base de dados do Congresso Nacional da composição das bancadas paraibanas no biênio, que permitiu a identificação dos deputados federais e senadores. Já no segundo foram pesquisadas as emendas aprovadas pelos deputados e senadores nesse período, o que possibilitou o conhecimento da destinação das mesmas, e para que localidade foram direcionadas. Posteriormente, na execução do terceiro, com auxílio de planilha eletrônica os dados coletados foram tabulados e segmentados por área de destinação, sendo: Agropecuária, Cidadania e Direitos Humanos, Desenvolvimento Urbano e Regional, Educação, Saúde e Assistência social, Segurança Pública, Turismo e Outros (composta por emendas destinadas a transferências e cultura), para que se obtivesse uma melhor padronização e visualização, identificando o congressista proponente, descrição da emenda e qual valor do projeto apresentado. Por fim, o quarto e último objetivo, também foi atingido com a elaboração do material conclusivo com o apoio do referencial teórico e dos dados coletados.

Conseqüentemente, o objetivo geral de analisar as emendas individuais de apropriação nos anos de 2019/2020 dos deputados federais e senadores eleitos pelo Estado da Paraíba, também foi auferido. Deste modo, constatou-se que a quantidade de propostas em 2020 apresentou queda em relação ao ano anterior, passando de 175 para 166 emendas aprovadas. No que diz respeito aos valores empenhados para a Saúde e Assistência Social, por mais que a quantidade de emendas tenha diminuído o mesmo não aconteceu com os recursos, no ano de 2020 foi incorporado o valor de R\$ 127.454.814,78, o que representou 68,4% do valor total empenhado para as emendas, resultando em um aumento de 41,2% em relação ao ano de 2019, que obteve o valor de R\$ 90.266.637,00.

Os deputados e senadores paraibanos cumpriram o que determina a legislação nos dois anos (ao destinar um mínimo de 50% para emendas na área de saúde), no que concerne à pulverização, nota-se que houve maior diversificação de destinação por segmento, do que em relação aos senadores. No mais, possivelmente existe uma falta de estratégia no direcionamento das emendas, visto que, há um déficit nos indicadores de educação no Estado, porém o quantitativo de emendas para essa área foi muito baixo, quando se poderia promover

intervenções para minimizar tais questões. Assim como, torna-se necessário desempenhar ações articuladas entre Senadores e Deputados para que essas situações sejam revertidas.

Em síntese, evidenciou-se que algumas áreas ficaram aquém no direcionamento dessas emendas, na medida em que houve um baixo número de propostas para o segmento educacional acima citado e o setor de turismo, por exemplo. Por fim, ressalta-se a relevância desse estudo para o melhor acompanhamento dos gastos públicos, com intuito que tais informações sejam difundidas pela sociedade e por incentivar a participação da população na fiscalização dos seus representantes, sejam eles Federais, Estaduais ou Municipais, e a buscar sempre informações e os cobrá-los, para que assim se construa um hábito mais criterioso ao avaliar o desempenho destes.

O estudo limitou-se a entender para que áreas/segmentos estariam sendo destinadas as emendas parlamentares, se estas estariam sendo aplicadas nas principais necessidades e problemas públicos daquela região, e, se contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento do estado. Nesse ponto surgiu um entrave referente a janela do tempo, pois não necessariamente certas emendas surtiram resultado imediato, assim como, tais indicadores não são atualizados anualmente, o que dificulta o acompanhamento dos mesmos.

Portanto, sugere-se a existência de estudos futuros que delimitem, de forma complementar, o impacto dessas emendas no processo eleitoral, se aquelas localidades para as quais estão sendo destinadas, são origens dos votos para aquele(a) parlamentar que a propôs, pois, deste modo, haveria uma melhor compreensão do fenômeno “*pork barrel*”.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. **O Mito da Ineficiência Alocativa das Emendas Parlamentares**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 34. e239518, 2021, p. 1-18. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.34.239518
- BAIÃO, Alexandre Lima. **Pork Barrel En Brasil. El Efecto Electoral De Las Enmiendas Presupuestaria Individuales**. Revista Uruguay. Cienc. Polít. vol.25. 2016, p. 57-64.
- CABRAL, Flávio Garcia; PIO, Nuno Roberto Coelho. **Controle Social Como Mecanismo de Efetivação da Eficiência Administrativa**. Seção Especial – Estudos Jurídicos. Revista Direito Público, Porto Alegre, Volume 14, n. 77, 2017, 214-239, set-out 2017. ISSN: 2236-1766
- DOURADO, Layssa Figuerêdo Sandes. **As Novas Medidas Contra Corrupção e a Importância do Controle Social**. 2018, 54 p. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- GOVERNO DA PARAÍBA**. Paraíba tem o 3o menor índice de assassinatos do NE e o 4o menor índice de roubos no Brasil, segundo Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/noticias/paraiba-tem-o-3o-menor-indice-de-assassinatos-do-ne-e-o-4o-menor-indice-de-roubos-no-brasil-segundo-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 05 de julho de 2021.
- IBGE** Cidades. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/>. Acesso em 26 de maio de 2021.
- IBGE** Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/panorama>. Acesso em 26 de maio de 2021.

MACHADO, Igor Torres. **Os Efeitos das Emendas Parlamentares nos Indicadores Municipais de Saúde**. 2020. 56.p. Dissertação (Mestre em economia Aplicada). Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2020.

MARIN, Tany Ingrid Sagredo; COSTA, Gilcimara Luzia Matos; SANTIAGO, Janaína Mendonça; MACIEL, Maria de Nazareth Oliveira. **Emendas Parlamentares: Benefícios para Quem?**. In: Congresso UnB de contabilidade e Governança, 6<sup>o.</sup>, 2019, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2019. p.1-15. Disponível em: <https://conferencias.unb.br/index.php/ccgunb/ccgunb6/paper/view/22858>. Acesso em 26 de julho de 2021.

MARTINS, Vinicius Abilio; JUNIOR Jair Jeremias; ENCISO, Luis Fernando. **Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico**. Revista de Governança Corporativa, São Paulo, v. 5, n.1, 2018. ISSN:2359-313X.

MENEZES, Vitor Celso Brito. **Emendas Individuais ao Orçamento e a Prática de pork Barrel no Brasil**. 2014, p.13 Monografia (Graduação) Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Acesso em 1 de março de 2021.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em 25 de maio de 2021.

MOTA, Hugo. **"O que é IDH?"**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>. Acesso em 25 de maio de 2021.

MOURÃO, Paulo Reis; CUNHA, Eurico José A. **Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC**. 2011, p.74-78. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v 13, n 1, junho 2011.

SANTANA, Vitor Leal. **Atraindo o pork: Que Fatores Explicam a Execução das Emendas Orçamentárias no Brasil**. 2011, p.21-33. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Instituto de Ciência Política da Universidade Federal de Brasília, Brasília. 2011.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia C. **Controle social das políticas públicas**. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – n<sup>o</sup> 29 – agosto, 2008. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/controle-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em 1 de março de 2021.