

- XXVIII -

EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO NO BRASIL NO PERÍODO DE 1998 a 2017

Cacilda Rodrigues Cavalcanti
Universidade Federal do Maranhão
cavalcanticacilda@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 166, a possibilidade de emendas parlamentares ao orçamento público, as quais podem ser de autoria de redatores, comissões ou deputados e senadores. As emendas parlamentares ao orçamento podem ser de três tipos: (a) apropriação, quando estas acrescentam despesas na LOA; (b) remanejamento, quando apresentam novos projetos, com uso de recursos já previstos no projeto original; (c) cancelamento, quando suprime alguma despesa prevista, para a inclusão de uma nova (BLUME, 2017).

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015, alterou o Artigo 166, estabelecendo um limite de 1,2% para a apresentação de emendas ao orçamento anual e a obrigatoriedade da sua execução. Até 2015, quando foi aprovada a referida EC, os parlamentares poderiam apresentar emendas ao orçamento, mas a liberação dos recursos era uma decisão do executivo, o que, de acordo com alguns analistas, aumentaria as chances de uso de tais emendas como mecanismo de barganha política entre legislativo e executivo.

Diversos estudos no Brasil, em especial na ciência política, têm evidenciado relações entre a provisão de serviços públicos e o jogo eleitoral. Esses estudos envolvem temas diversos, tais como: relação entre executivo e legislativo no exercício do poder político nacional (ABRUCIO, 1998), a relação entre ciclo eleitorais e gasto público (MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010), relação entre comportamento de eleitores e tipo de despesa pública (MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005,). A literatura da Ciência Política norte-americana denomina essa relação entre eleição e orçamento público de *pork barrel*, isto

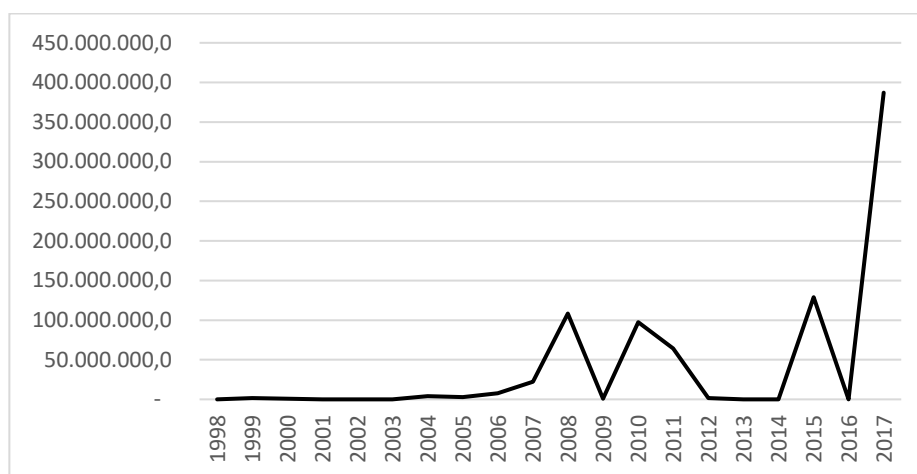
é, uma prática política eleitoral de uso de recursos públicos para beneficiar comunidades eleitorais em troca de apoio político.

A relação entre política partidária e educação é um tema ainda pouco explorado no campo da política educacional, mas a educação tem sido uma das áreas contempladas frequentemente com recursos oriundos de emendas parlamentares orçamentárias, tanto individuais quanto de bancadas e de comissões. O presente trabalho apresenta dados preliminares de uma pesquisa que tem como objeto de estudo o perfil das emendas parlamentares destinadas à educação.

DESENVOLVIMENTO

Documentos e dados incipientes da pesquisa indicam que as emendas parlamentares orçamentárias têm ocupado cada vez mais espaço no orçamento público da educação, conforme se pode observar no Gráfico 1. No período de 1998 a 2006, registra-se um total de 98 emendas orçamentárias parlamentares para a educação, correspondendo a 50,27% do total e equivalentes ao valor de R\$ 24.847.136,00. A partir de 2007, observa-se um aumento considerável das emendas orçamentárias parlamentares para a função educação, totalizando 1.805 emendas no período de 2007 a 2017, com um montante de recursos na ordem de R\$ 810.696.908,88.

Gráfico 01 – Evolução dos recursos de emendas parlamentares orçamentárias destinadas à educação. Brasil, 1998 a 2017.³³



Fonte: Portal da Transparência.

³³ Os recursos correspondem aos valores empenhados no ano.

Nos anos de 2001, 2002, 2003, 2013, 2014 e 2016 não foram registrados repasses de recursos oriundos de emendas parlamentares para educação. Os anos de maior quantidade de repasses foram os anos de 2008 (649 emendas), 2010 (335 emendas), 2015 (224) e 2017 (425). Em termos de recursos, os anos em que se observou o maior volume de repasses via emendas orçamentárias parlamentares para educação foram, respectivamente, o ano de 2008 (R\$ 108.492.816,89), 2015 (R\$ 128.936.893,94) e 2017 (R\$ 387.094.424,56). Chama atenção o grande volume de recursos transferido no ano de 2017, ano marcado por grande barganha política entre legislativo e executivo, tendo em vista as pautas de denúncias do Ex-Presidente Michel Temer e os acordos para votação das reformas trabalhista e da Previdência.

A proposta de uso de um montante significativo de recursos financeiros do orçamento da educação por meio de emendas parlamentares, possibilitando a barganha política entre o executivo e o legislativo fica evidenciada na cartilha *Orientação para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento de 2017*, elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), destinada aos parlamentares, com o objetivo de orientá-los na apresentação de emendas parlamentares orçamentárias à educação. O documento apresenta informações sobre as políticas do Ministério da Educação (MEC), às quais os parlamentares podem vincular suas emendas, conforme evidenciado na apresentação do referido documento:

nesse sentido, levando em conta o imperativo constitucional dos parlamentares de orientar a alocação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento, à ampliação e consolidação de estratégias de fortalecimento de ações voltadas para as políticas educacionais, apresentamos à Vossa Excelência um conjunto de ações sob a responsabilidade deste Ministério para as quais a colaboração de Vossa Excelência é de grande relevância. (BRASIL, 2017, p.7)

As ações indicadas pelo MEC englobam a educação básica, a educação profissional e tecnológica e a educação superior. Na educação básica, a cartilha apresenta um conjunto de programas da política de assistência voluntária da União aos estados e municípios, compreendendo majoritariamente ações focadas na infraestrutura escolar. Na educação superior, além de infraestrutura, observa-se uma ênfase em assistência estudantil e condições para a acessibilidade. Assim, a cartilha aponta proposições do próprio MEC para emendas voltadas mais para infraestrutura.

Nesse aspecto, considerando apenas os dois últimos anos (20015 e 2017) de maior volume de recursos, observa-se que a educação superior foi objeto da maioria das emendas

(309), seguida da educação básica (245). A área com menor quantidade de emendas foi a educação profissional, que recebeu 95 das emendas desses dois anos. Porém, em termos de volume de recursos, a educação básica foi a etapa mais beneficiada, com R\$ 269.176.350,09, seguida da educação superior, que recebeu R\$ 205.217.255,81 e da educação profissional, com R\$ 41.637.712,60.

CONCLUSÕES

Os dados apresentados, oriundos de fase inicial da investigação, evidenciam que houve um considerável aumento de recursos do governo federal destinado à educação por meio de emendas parlamentares, indicando que, ainda que se considere o caráter eminentemente social da política educacional e as vinculações constitucionais, o financiamento da educação não está desvinculado da barganha política eleitoral entre executivo e legislativo. Os dados apresentados também evidenciam que essa forma de financiamento da educação vem sendo estimulada pelo próprio MEC, o que resultou em um aumento considerável de emendas parlamentares para a educação no ano de 2017. Dada a fase inicial do estudo, ainda não podemos avaliar a correlação do perfil das emendas parlamentares e o perfil do alinhamento político-ideológico dos autores das emendas parlamentares, bem como a relação entre as emendas parlamentares para educação e as bases territoriais eleitorais dos deputados, aspectos que serão objeto posterior da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

BRASIL. **Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm

_____. Congresso Nacional. **Cartilha do orçamento da Câmara federal**. Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cartilha/cartilha.pdf>

_____. **Orientação para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento de 2017**. Ministério da Educação, 2017.

BLUME, André Bruno. **O que são emendas parlamentares e por que são tão polêmicas?** Publicado em 14 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.politize.com.br/emenda-parlamentar-o-que-e/>

MESQUITA, L. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**

. 2008. 88f. Tese (Mestre em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “**Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**” Dados, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002

SANFELICE, Viviane. **Determinantes do Voto para Deputado Federal: relação entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral.** Dissertação, 2010.