



357

Observatório de gastos públicos paraibanos: um raio-x das emendas parlamentares em 2019 e 2020

Mestre/MSc. Fernando José Vieira Torres¹, Aluno Graduação/Undergraduate Student Thaynnara Pereira Melo¹, Doutor/Ph.D. Jean dos Santos Nascimento², Aluno Doutorado/Ph.D. Student Jonatha Vieira de Sousa¹

¹Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brazil. ²Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, Brazil

Aluno Doutorado/Ph.D. Student Jonatha Vieira de Sousa

Programa de Pós-Graduação/Course
Ciência da Informação

Resumo/Abstract

O artigo objetivou analisar, nos anos de 2019 e de 2020, as emendas individuais de apropriação dos deputados federais e estaduais eleitos pelo estado da Paraíba. O estudo foi realizado por meio de dados secundários dos sítios da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa, os quais possibilitaram a coleta dos dados referentes às emendas parlamentares aprovadas para o biênio. De modo complementar, foram tabulados todos os dados das emendas, e as informações foram organizadas com o auxílio de uma planilha eletrônica, na medida em que foram identificados oito segmentos que mais foram contemplados com esses recursos (Agropecuária, Cidadania, Desenvolvimento Urbano, Educação, Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental, Segurança Pública e Turismo). Ao fazer uma análise comparativa das emendas propostas pelos parlamentares, percebeu-se que houve uma queda de seu quantitativo, passando de 175 para 166, mas um aumento dos valores empenhados (no caso dos federais) e uma redução na quantidade e valores (no caso dos estaduais). Notou-se uma diminuição de emendas para a área de Saúde e Assistência Social, apesar da pandemia, enquanto a área de Segurança Pública obteve aumento significativo. Algumas áreas ficaram aquém no direcionamento dessas emendas, visto que houve um baixo número de propostas para os setores de Educação e Turismo, e nenhuma emenda para a área de Saneamento e Gestão Ambiental. Por fim, ressalta-se que essa investigação, não obstante simples, possui forte apelo aos interesses da sociedade como um todo, pois trata-se de um monitoramento da atividade parlamentar dos representantes eleitos para ajudar no desenvolvimento do Estado.

Modalidade/Type

Artigo Científico / Scientific Paper



Área Temática/Research Area

Contabilidade e Setor Público (CSP) / Accounting and Public Sector

Observatório de gastos públicos paraibanos: um raio-x das emendas parlamentares em 2019 e 2020

Resumo

O artigo objetivou analisar, nos anos de 2019 e de 2020, as emendas individuais de apropriação dos deputados federais e estaduais eleitos pelo estado da Paraíba. O estudo foi realizado por meio de dados secundários dos sítios da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa, os quais possibilitaram a coleta dos dados referentes às emendas parlamentares aprovadas para o biênio. De modo complementar, foram tabulados todos os dados das emendas, e as informações foram organizadas com o auxílio de uma planilha eletrônica, na medida em que foram identificados oito segmentos que mais foram contemplados com esses recursos (Agropecuária, Cidadania, Desenvolvimento Urbano, Educação, Saúde, Saneamento e Gestão Ambiental, Segurança Pública e Turismo). Ao fazer uma análise comparativa das emendas propostas pelos parlamentares, percebeu-se que houve uma queda de seu quantitativo, passando de 175 para 166, mas um aumento dos valores empenhados (no caso dos federais) e uma redução na quantidade e valores (no caso dos estaduais). Notou-se uma diminuição de emendas para a área de Saúde e Assistência Social, apesar da pandemia, enquanto a área de Segurança Pública obteve aumento significativo. Algumas áreas ficaram aquém no direcionamento dessas emendas, visto que houve um baixo número de propostas para os setores de Educação e Turismo, e nenhuma emenda para a área de Saneamento e Gestão Ambiental. Por fim, ressalta-se que essa investigação, não obstante simples, possui forte apelo aos interesses da sociedade como um todo, pois trata-se de um monitoramento da atividade parlamentar dos representantes eleitos para ajudar no desenvolvimento do Estado.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Deputados federais; Deputados estaduais.

1. Introdução

O ano de 2013 foi marcado por diversas manifestações pelo país, decorrentes de um povo inconformado com a ineficiência da administração pública e da crise democrática. Esses movimentos foram solidificados na ideia de que o sistema, em geral, “não me representa” (Cabral & Pio, 2017, p. 215). Atualmente, há, em todo o mundo, uma inclinação para uma maior transparência e abertura da administração, que tem assumido uma forma mais colaborativa. Assim, está cada vez mais comum a participação do administrado em audiências públicas, consultas e fiscalizações (Cabral & Pio, 2017).

Essas tendências guiam a Administração Pública dispondo, eficientemente, de alguns instrumentos. De acordo com Cabral e Pio (2017), o controle social é uma dessas ferramentas. De modo geral, conforme conceituado por Serafim e Teixeira (2008), controle social é a maneira como o poder de decisão sobre as políticas públicas é 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 e passando pelo acompanhamento, pela avaliação de condições, pela execução e pela aplicação dos recursos necessários à implementação.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à participação popular na criação de políticas públicas e nas ações do Estado. Esta participação está regulamentada em leis específicas, como a 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 de 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 o que é recebido pelo governo e todos os seus gastos. Ela é elaborada pelo Poder

Executivo Federal, mas é necessário que seja aprovada pelo Congresso Nacional. Nessa fase, os parlamentares podem apresentar alterações no orçamento anual mediante as emendas. Estas são um poderoso mecanismo eleitoral e são garantidas aos deputados federais e aos senadores brasileiros a partir do orçamento da União. As emendas parlamentares podem ser de três tipos: apropriação, remanejamento ou cancelamento. Entretanto, há opiniões diferentes acerca da eficiência desse recurso. Para alguns, as emendas ajudam a alocar da melhor forma os recursos do orçamento, visto que os deputados e senadores conhecem muito melhor a realidade de seus estados. A intenção é a de que os projetos sejam mais bem direcionados, atendendo às especificidades da localidade. Para outros, não passam de objeto de barganha política.

Portanto, é de suma importância observar a influência que as emendas podem exercer nas bases eleitorais congressistas, dado que, por meio delas, os parlamentares alcançam sucesso eleitoral, isto é, conseguem a reeleição. As emendas parlamentares individuais geralmente são associadas a políticas paroquialistas 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, citado por 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”. Ainda, Menezes (2014) aponta que os “políticos com determinados padrões de votação são mais inclinados a realizar políticas de *pork barrel*” (p. 13).

Nesse sentido, este trabalho se faz necessário em virtude da crescente necessidade do debate sobre a gestão pública praticada no país. Desse modo, a investigação realizada possui como objeto de estudo a atuação de congressistas paraibanos (em 2019 e em 2020) e dá continuidade a estudos anteriores, como o de Mourão e Cunha (2011), que investigaram, numa análise empírica, a forma como são distribuídos os recursos do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC). Os autores analisaram se esse programa estava sendo utilizado para fins eleitoreiros em Portugal. Já Marin et al. (2020) pesquisaram sobre a empregabilidade das emendas parlamentares individuais destinadas à Saúde, no município de Peixe-Boi/PA, em 2017. Silva (2020), por sua vez, 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) discutiu, à luz 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, no período de 2019 e 2020, as emendas individuais de apropriação dos deputados federais e senadores eleitos pelo estado da Paraíba. Para alcançar o objetivo citado, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) investigar, na base de dados do Congresso, a composição das bancadas paraibanas no biênio enfocado; ii) pesquisar as emendas aprovadas pelos deputados e senadores nesse período; iii) tabular e segmentar, com o auxílio de planilha eletrônica, os dados coletados; e iv) elaborar um material conclusivo com o apoio do referencial teórico e dos dados coletados.

Esta pesquisa foi estruturada da seguinte forma: i) introdução, ii) referencial teórico, iii) aspectos metodológicos, iv) análise dos resultados e v) conclusão.

2. Referencial teórico

2.1 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, do setor privado (Martins, Jeremias, & Enciso, 2018). Sendo assim, a Teoria da Agência se ancora na divergência de interesses entre o principal e o agente,

reconhecendo que a necessidade de delegação e de contratação do administrador (que obtém informações e atribuições técnicas) para gerir atividades pode gerar um problema de partição (entre propriedade e controle). A partir disso, é possível ver que os interesses do principal (proprietário) não são os mesmos do agente (gestores contratados para executar as demandas do principal).

Contudo, 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 & Meckling, 1976, citados por Martins, Jeremias, & Enciso, 2018). Portanto, cabe ao principal (cidadãos) interferir na conduta do agente, ou seja, cobrar dos representantes eleitos um parecer de suas ações como atores na defesa dos interesses da população. A falta de fiscalização e de monitoramento, por parte 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 e o agente, tendo como função “acompanhar o relacionamento entre a administração (agentes) e os proprietários (principais) e reduzir as diferenças existentes entre eles (conflito de agência), principalmente em relação a assimetria de informações” (Martins, Jeremias, & Enciso, 2018, p. 2). Nessa perspectiva, Andrade (2006, citado por Martins, Jeremias, & Enciso, 2018) estabelece três princípios da Governança Corporativa, a fim de reduzir os conflitos: i) transparência (*disclosure*); ii) prestação de contas (*accountability*); e iii) 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 gerenciarão as prioridades definidas pela população. Essa relação busca estabelecer o princípio do bem-estar coletivo, mas, 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 conforme os interesses de determinado grupo, muito menos em benefício próprio. Todavia, nem sempre é isso que acontece na destinação dos a certas localidades. Logo, se faz importante a participação da população como agente principal e fiscalizador dessa relação (principal-agente), objetivando trazer maior transparência dos atos parlamentares às organizações públicas.

2.2 *Pork barrel*

Pork Barrel é um termo americano que tem origem nos tempos de escravidão, nos Estados Unidos. Ficou conhecido assim por causa da competição que era gerada quando se jogava um barril de carne de porco conservada em sal (*salt pork*) para os escravos, que disputavam os pedaços entre si (Mourão & Cunha, 2011). Na política, esse termo representa a competição que ocorre entre os políticos, que buscam garantir o máximo de verbas possíveis com o intuito de satisfazer seu eleitorado (Ferejohn, 1974, citado por Mourão & 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 a partir de eleições majoritárias a 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, 2016).

Segundo Evans (2011, citado por Almeida, 2021), o *pork barrel* propicia a conexão entre os políticos e seus eleitores, pois firma 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 se manter no cargo, para se reeleger. No contexto das emendas parlamentares, é uma política que direciona recursos a certa localidade ou a dado reduto

eleitoral, estabelecendo, pois, uma relação de benefícios e trocas. Essas medidas são destinadas a determinada área, mas seus custos são para todos. Por isso, são consideradas políticas oportunistas e caracterizadas por desperdício de recursos financeiros as chamadas *pork barrel spending* (Mourão & 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, uma vez que se utiliza de recursos pulverizados (Almeida, 2021). Geralmente, essas crenças acerca das emendas individuais surgem da imposição à sociedade dos custos que superam os ganhos sociais decorrentes das próprias emendas (Almeida, 2021).

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

Em síntese, a prática do *pork barrel* pode levar à ineficiência alocativa das emendas parlamentares, por estas não serem destinadas a programas ou a projetos que são ideais do ponto de vista social, mas a interesses políticos, na tentativa de se manterem no poder.

3. Aspectos metodológicos

3.1 Coleta e interpretação dos dados

Na pesquisa foram utilizados dados secundários (registros oficiais das emendas aprovadas pelos congressistas), a coleta foi realizada durante o mês de maio de 2021. Foram enfocadas as emendas, bem como as quantidades, os valores e os respectivos congressistas que as propuseram. O acesso aos dados se deu mediante os portais da Câmara dos deputados Federais (<https://www.camara.leg.br/>) e da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (<https://www.al.pb.leg.br>) e do Portal de transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) — este 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, sendo agrupadas por congressista proponente, descrição da emenda e valor empenhado.

4. Análise dos resultados

4.1 Deputados federais

Em 2019 e 2020, foram aprovadas junto ao governo federal o total de 175 e 166 emendas parlamentares, respectivamente, por parte dos deputados federais da Paraíba.

De acordo com os dados obtidos e mostrados no Quadro 1, o número total de emendas aprovadas caiu 5% (de 175 para 166). As emendas destinadas à Agricultura decaíram 20% (de 15 para 12). Por sua vez, as emendas destinadas ao Desenvolvimento Urbano e Regional tiveram uma baixa de 47% (de 17 para 9). Além disso, surpreendentemente, em pleno ano de pandemia, as destinações de emendas à Saúde e Assistência Social caíram 12% (de 95 para 84). Turismo caiu 67% (de 12 para 4 emendas). Enquanto isso, o grupo Outros aumentou 200%, em razão do crescimento da quantidade de emendas destinadas a Transferências no estado da

Paraíba. Segurança Pública apresentou aumento de 233% (de 3 para 10). Por fim, o grupo Cidadania e Direitos Humanos foi o que mais ganhou emendas (7).

Quadro 1 – Variação do 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: Elaborado pelo autor (2021)

A diminuição de participação de emendas no grupo Saúde e Assistência Social parece especialmente perturbadora, já que, em 2020, se deu o começo da crise sanitária ao SarsCov2, o que provocou grande demanda pelos serviços de saúde suplementar e complementar — tanto no Sistema Único de Saúde quanto no setor privado. Entretanto, como será visto a seguir, em termos de valor, o grupo teve aumento de recursos empenhados no orçamento.

Por outro lado, o valor total empenhado nas emendas para 2020 aumentou 9,7% em relação a 2019. Alguns segmentos apresentaram queda no valor empenhado, foram eles Agropecuária, Desenvolvimento Regional e Urbano e Turismo. Os demais grupos apresentaram um aumento. O valor de Outros aumentou 670,4%, tendo sido representado por emendas para Cultura e Transferências. Em termos de valor absoluto, isso representou um aumento de R\$ 12,1 milhões quando comparado 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%. Isso significa, necessariamente, que a área não foi negligenciada. No período em questão, sua participação no total empenhado foi de 15,3 p.p, implicando um aumento de R\$ 37,2 milhões do valor empenhado.

É importante, portanto, enfatizar o fato de que o segmento Segurança Pública, que, de 2019 a 2020, saltou de 3 para 10 emendas empenhadas (233%), teve crescimento de 191,6%, 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, de 2011 a 2020 (Governo do Estado da Paraíba, 2021). Essa diminuição gerou uma queda de 34,3% na taxa em relação às mortes do ano passado, e o estado obteve a taxa de 0,9 ocorrências por 100 mil habitantes, ocupando a quarta menor taxa de mortalidade por intervenção policial do país. À vista disso, não há uma necessidade extrema de um aumento nas destinações de emendas para essas áreas, pois seus indicadores não estão baixos. Há, então, outros segmentos que poderiam ter recebido maior atenção. No tocante a valores empenhados, Educação ocupou o 4º lugar, dispondo de apenas 4,6% do valor e apresentando um irrisório aumento de 2% em comparação ao ano anterior.

Tabela 1 – Destinação do valor de emendas apresentadas por deputados federais da Paraíba em 2019 para o orçamento de 2020 e variação no tocante ao valor empenhado no orçamento de 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%
TOTAL	R\$ 186.448.576,78	100,0%	100,0%	9,7%

Fonte: Elaborada pelo autor (2021)

O Quadro 2 representa a participação de cada deputado federal na destinação de emendas a cada área. Também indica o quantitativo, em percentual, dessa diversificação nos anos de 2019 e 2020.

Quadro 2 – Participação de cada deputado federal da Paraíba nos destinos das emendas e em cada destino ementário nos orçamentos de 2019 e 2020

Deputados federais da 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%	--	--

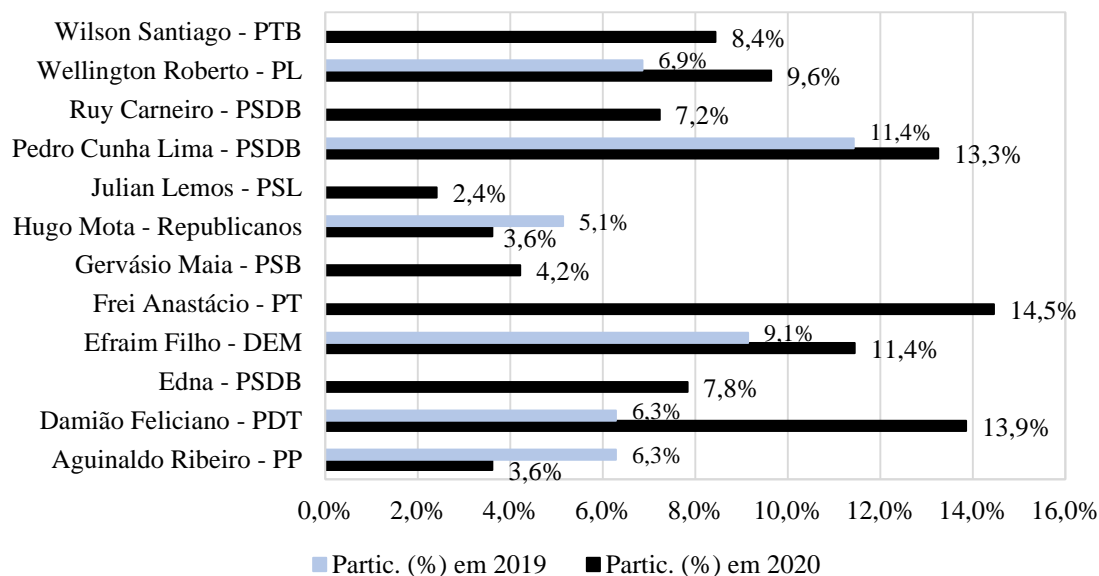
Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Nota: NSA significa “não se aplica”, ou seja, o(a) deputado(a) em questão está em novo mandato, por isso não apresentou emenda em 2018 para o orçamento de 2019. S = Sim e N = Não, aplicados no quadro para o ano de 2020.

Observa-se que a maioria dos deputados tiveram mais de 50% de diversificação em 2019. Alguns deles diminuíram a diversificação em comparação com o ano posterior. Um exemplo disso é o deputado Aguinaldo Ribeiro (PP), que saiu de 63% para 13%. Em compensação, Damião Feliciano (PDT) teve um aumento de 50%. Em 2020, o deputado Efraim Filho (DEM) foi o único que destinou emendas a todas as áreas. Três do total de 12 deputados apresentaram menos de 50% de diversificação.

Em seguida, o Gráfico 1 mostra a importância que cada parlamentar dedicou às emendas. Assim, mesmo que o parlamentar tenha participado de todos os grupos, o percentual evidencia se a participação foi alta ou baixa. No próximo gráfico, é possível visualizar que os valores percentuais foram relativamente baixos, o que mostra que a participação foi diversificada. Valores muito baixos são indicativos de que o parlamentar não conseguiu apresentar muitas emendas.

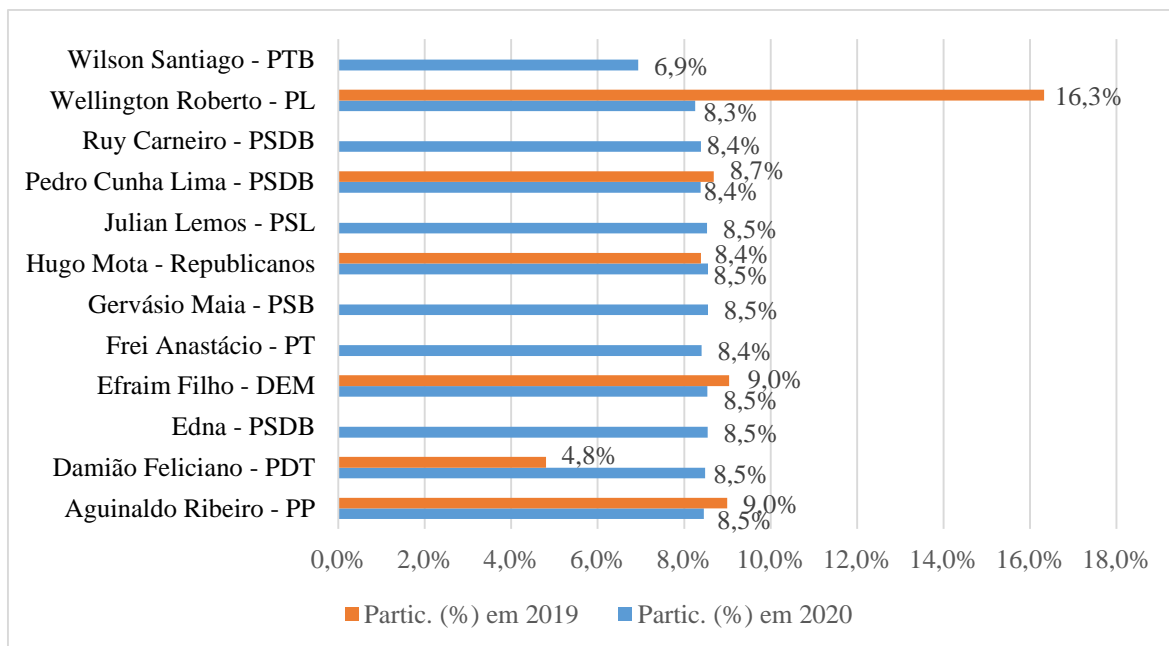
Gráfico 1 – Importância dada pelos deputados federais ao número de emendas aprovadas para os orçamentos de 2019 e 2020, respectivamente



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

O Gráfico 2 a seguir tem a mesma ideia do Gráfico 4, mas se volta para o valor empenhado. Vê-se que Wellington Roberto (PL) se destacou com uma queda abrupta nos valores de suas emendas, corroborando o comportamento dos demais deputados em 2020. Neste ano, suas emendas tiveram valor empenhado de R\$ 15.393.895,08 e, em 2019, de R\$ 27.756.637,00, quase o dobro. A queda é vista no Gráfico 5. Com Damião Feliciano (PDT), o movimento foi inverso.

Gráfico 2 – Importância dada pelos deputados federais a cada segmento no valor empenhado nas emendas aprovadas para os orçamentos de 2019 e 2020, respectivamente

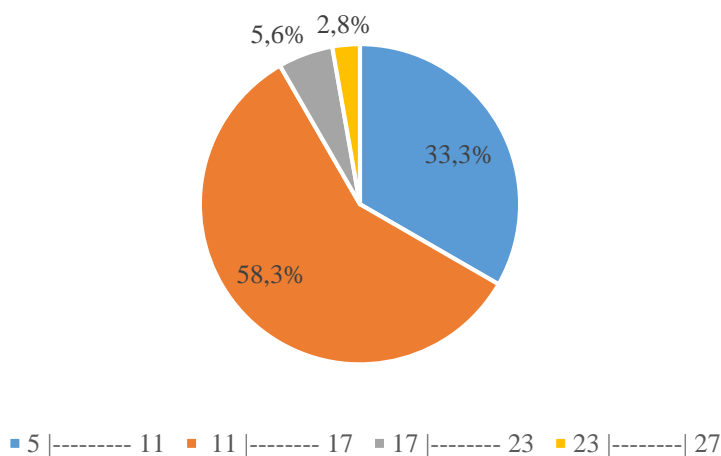


Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

4.2 Deputados estaduais

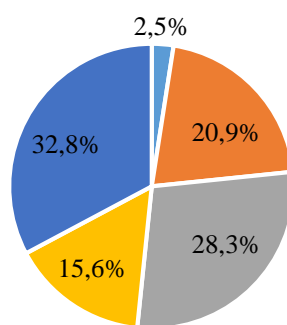
Em 2019 e 2020, foram aprovadas junto ao governo estadual o total de 443 e 244 emendas parlamentares, respectivamente, por parte dos 36 deputados estaduais da Paraíba, ou seja, em termos quantitativos houve uma redução de aproximadamente 45%, já em valores absolutos o valor total das emendas no ano de 2019 foi de R\$ 160.444.021 passando para R\$ 68.824.861, um decréscimo de aproximadamente 57%. Quando foi analisada a produtividade de cada parlamentar (representada nos gráficos 3 e 4), observou-se que, em 2019, o número mínimo de emendas aprovadas por cada deputado foi 5, e o máximo 27 (divididas em 4 grupos), enquanto no ano de 2020 essa relação foi de 1 e 15 (divididas em 5 grupos), respectivamente.

Gráfico 3 – Distribuição das emendas nas classes indicadoras de deputados mais produtivos na apresentação de emendas para o orçamento de 2019



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Gráfico 4 – Distribuição das emendas nas classes indicadoras de deputados mais produtivos na apresentação de emendas para o orçamento de 2020



■ 1 |----- 3 ■ 3 |----- 6 ■ 6 |----- 9 ■ 9 |----- 12 ■ 12 |-----| 15

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Ao se analisar como foram distribuídas essas emendas (tabelas 2 e 3), foi possível observar que no ano de 2019 foram contemplados 9 segmentos (incluindo a categoria outros), o setor de saúde foi o que mais recebeu recursos (próximo de 52%), enquanto o destaque negativo ficou para a pequena destinação aos segmentos de turismo 0,2%, saneamento e gestão ambiental 0,9%.

Tabela 2 – Participação dos setores no número e valor total de emendas aprovadas por deputados estaduais da Paraíba para o orçamento de 2019

Grupo	Emendas recebidas	Part. perc. das emendas	Valor	Part. perc. dos valores	Valor por emenda (R\$)
Agropecuária	8	1,8%	R\$ 3.347.352,09	2,1%	R\$ 418.419,01
Cidadania e DH	25	5,6%	R\$ 6.655.918,19	4,1%	R\$ 66.236,73
Des. Urb. e Reg.	96	21,7%	R\$ 28.047.740,44	17,5%	R\$ 292.163,96
Educação e Cultura	55	12,4%	R\$ 13.957.530,32	8,7%	R\$ 253.773,28
Saneam. e GA	4	0,9%	R\$ 1.224.000,00	0,8%	R\$ 306.000,00
Saúde e Ass. Soc.	229	51,7%	R\$ 85.000.180,34	53,0%	R\$ 371.179,83
Segurança Pública	9	2,0%	R\$ 1.686.300,00	1,1%	R\$ 187.366,67
Turismo	1	0,2%	R\$ 200.000,00	0,1%	R\$ 200.000,00
Outros	16	3,6%	R\$ 20.325.000,00	12,7%	R\$ 1.270.312,50
TOTAL	443	100,0%	R\$ 160.444.021,38	100,0%	R\$ 362.176,12

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Assembleia Legislativa da Paraíba (2002)

Para o ano de 2020 foram identificados seis grandes grupos, o segmento da saúde correspondeu a aproximadamente 60% do valor aprovado com emendas, mas os setores de cidadania e direitos humanos 0,4%, segurança pública e agropecuária, ambos com 2% obtiveram uma destinação de emendas bem aquém da sua importância, vale destacar, que o setores de turismo e saneamento não foram contemplados com nenhuma emenda, tanto é que nem aparece na relação dos grandes grupos.

Tabela 3 – Participação dos setores no número e valor total de emendas aprovadas por deputados estaduais da Paraíba para o orçamento de 2020

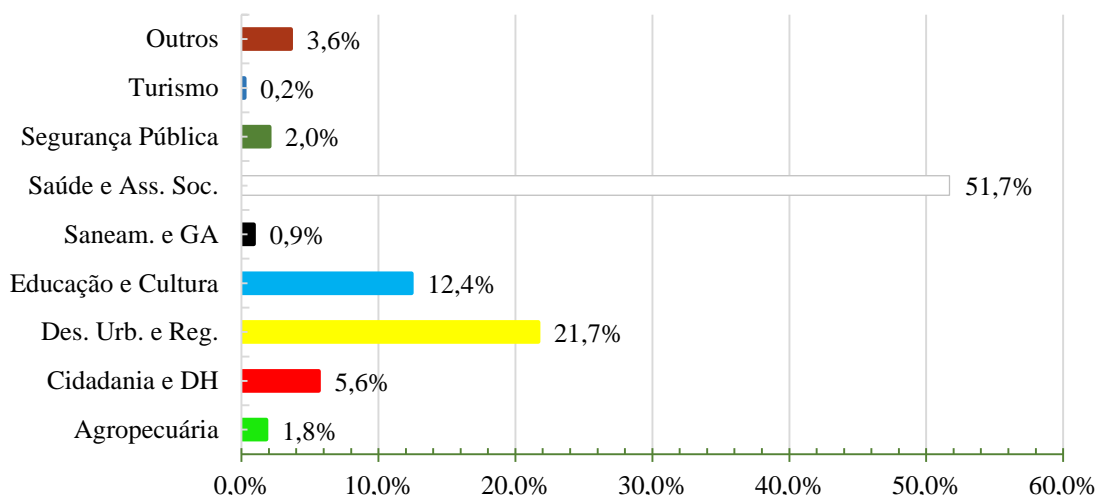
Setores	Emendas recebidas	Part. perc. das emendas	Valor	Part. perc. dos valores	Valor por emenda (R\$)
Agropecuária	5	2,0%	R\$ 546.566,72	0,8%	109.313,34
Cidadania e DH	1	0,4%	R\$ 100.000,00	0,1%	100.000,00

Des. Urb. e Reg.	71	29,1%	R\$ 36.444.730,62	53,0%	513.306,07
Educação e Cultura	17	7,0%	R\$ 3.567.006,87	5,2%	209.823,93
Saúde e Ass. Soc.	145	59,4%	R\$ 27.599.986,23	40,1%	190.344,73
Segurança Pública	5	2,0%	R\$ 566.570,72	0,8%	113.314,14
Total	244	100,0%	R\$ 68.824.861,16	100,0%	282.069,10

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Assembleia Legislativa da Paraíba (2002)

Nos gráficos 5 e 6, demonstra-se, de uma forma mais enfática, usando como referência o número total das emendas aprovadas no biênio, a atenção ou o descaso com os segmentos identificados na destinação das emendas individuais aprovadas pelos deputados estaduais, por exemplo, no setor de saúde os parlamentares cumpriram a legislação (no período analisado direcionaram no mínimo 50% das emendas para a área), chegando a um aumento de quase 8p.p de um ano para o outro, mas alguns setores considerados como essenciais tiveram uma redução ou não foram contemplados com emendas entre 2019 e 2020.

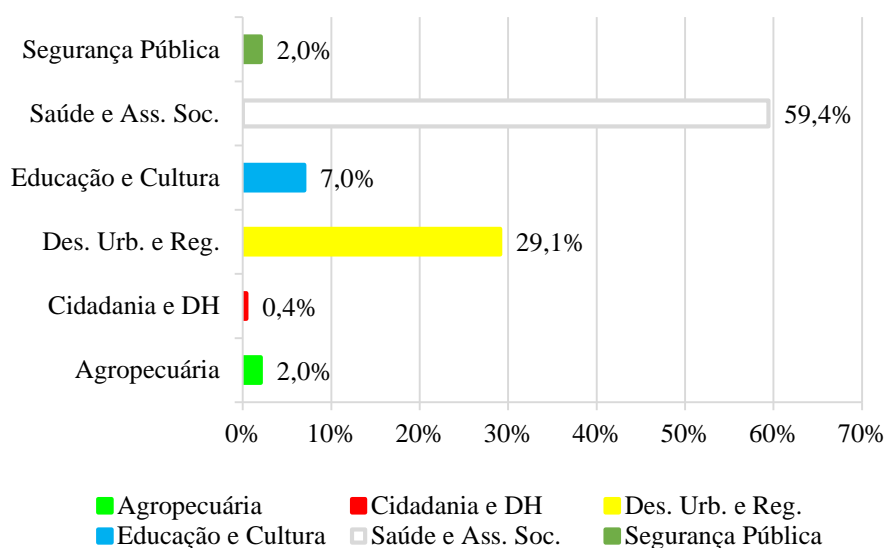
Gráfico 5 – Participação dos setores no destino das emendas no número total de emendas aprovadas por Deputados Estaduais da Paraíba para o orçamento de 2019



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Assembleia Legislativa da Paraíba (2019)

O setor de educação e cultura foi afetado com um decréscimo de aproximadamente 5pp, cidadania e direitos humanos idem, agropecuária e segurança pública permaneceram estabilizados, enquanto que, o setor de turismo não foi contemplado com nenhuma emenda e pasmem, em plena pandemia, a questão do saneamento e gestão ambiental foi simplesmente ignorada pelos parlamentares com nenhuma emenda beneficiando.

Gráfico 6 – Participação dos setores no destino das emendas no número total de emendas aprovadas por Deputados Estaduais da Paraíba para o orçamento de 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Assembleia Legislativa da Paraíba (2020)

5. Conclusão

O primeiro objetivo específico desta pesquisa foi realizado por meio da investigação, na base de dados do Congresso Nacional e Assembleia Legislativa, da composição das bancadas paraibanas no biênio 2019-2020, ação que permitiu a identificação dos deputados federais e estaduais do estado. Já em relação ao segundo objetivo específico, foram pesquisadas as emendas aprovadas pelos parlamentares nesse período, o que possibilitou o conhecimento da destinação das emendas e dos setores às quais foram direcionadas. Posteriormente, na execução do terceiro objetivo específico, com o auxílio de planilha eletrônica, os dados coletados foram tabulados e segmentados por área de destinação das emendas, sendo estas as áreas: Agropecuária, Cidadania e Direitos Humanos, Desenvolvimento Urbano e Regional, Educação, Saúde e Assistência social, Saneamento e Gestão Ambiental, Segurança Pública, Turismo e Outros (categoria composta por emendas direcionadas a Transferências e Cultura). Essa organização foi feita para que se obtivesse uma melhor padronização e visualização dos segmentos, identificando o congressista proponente, a descrição da emenda e o valor do projeto apresentado. Por fim, o quarto e último objetivo específico também foi atingido com a elaboração do material conclusivo, que teve apoio do referencial teórico e dos dados coletados.

Consequentemente, o objetivo geral de analisar, nos anos de 2019 e 2020, as emendas individuais de apropriação dos deputados federais e estaduais eleitos pelo estado da Paraíba também foi alcançado. Desse modo, constatou-se no caso dos deputados federais 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 Saúde e Assistência Social, por mais que a quantidade de emendas tenha diminuído, o mesmo não aconteceu com os recursos. Em 2020, foi empenhado o valor de R\$ 127.454.814,78, o que representou 68,4% do valor total das emendas, resultando num aumento de 41,2% em relação a 2019, que obteve o valor de R\$ 90.266.637,00.

Regressão também constatada nas emendas aprovadas pelos deputados estaduais no mesmo período, no quantitativo que passaram de 443 para 244 e no valor que passou de R\$ 160 milhões para R\$ 69 milhões, sobre a destinação, os segmentos de saúde e desenvolvimento urbano foram contemplados com mais emendas, enquanto que o destaque negativo ficou para a diminuição da destinação de recursos para a área de educação e a omissão de 2019 para 2020 dos setores de saneamento e gestão ambiental e turismo.

Os deputados federais e estaduais paraibanos, nos dois anos em foco, cumpriram o que determina a legislação: a destinação de, no mínimo, 50% das emendas à área de Saúde. No que concerne à pulverização, nota-se que, nas atividades dos deputados federais, houve maior diversificação de destinação por segmento do que nas dos deputados estaduais. Ademais, é possível que exista uma falta de estratégia no direcionamento das emendas, visto que há um déficit nos indicadores de educação no Estado. Viu-se que o quantitativo de emendas para essa área foi muito baixo, quando se poderia promover intervenções para minimizar tais déficits. Também se torna necessário desempenhar ações articuladas entre os parlamentares para que essas questões 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 para o setor de Turismo. Assim, ressalta-se a relevância desse estudo para o melhor acompanhamento dos gastos públicos, a fim de que tais informações sejam difundidas entre a sociedade e de que haja um incentivo à participação da população na fiscalização de seus representantes, sejam eles federais, sejam estaduais, sejam municipais. É necessário, ainda, buscar e cobrar deles informações sobre o exercício, para que, desse modo, se construa um hábito mais criterioso na avaliação do desempenho dos parlamentares.

Este estudo se limitou a entender para que áreas/segmentos estariam sendo destinadas as emendas parlamentares, se estas estariam sendo aplicadas às principais necessidades e problemas públicos da região e se contribuiriam, de alguma forma, para o desenvolvimento do estado. Nesse ponto, surgiu um entrave referente à janela do tempo, pois não necessariamente certas emendas surtiram resultado imediato. Além disso, tais indicadores não são atualizados anualmente, o que dificulta seu acompanhamento.

Finalmente, sugere-se que haja estudos futuros que delimitem, de forma complementar, o impacto dessas emendas no processo eleitoral, analisando se as localidades para as quais estão sendo destinadas são origens dos votos do(a) parlamentar que as propôs. Dessa maneira, haverá uma melhor compreensão do fenômeno *pork barrel*.

Referências

Almeida, D. P. B. (2021). Mito da Ineficiência Alocativa das Emendas Parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3, 1–18.

Baião, A. L. (2016). Pork Barrel En Brasil. El Efecto Electoral De Las Enmiendas Presupuestaria Individuales. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 25, 57–64.

Cabral, F. G., & Pio, N. R. C. (2017). Controle social como mecanismo de efetivação da eficiência administrativa. *Revista Direito Público*, 14(77), 214–239.

Governo do Estado da Paraíba. (2021). *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*. Governo do Estado da Paraíba <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>

Marin, T. I. S., Costa, G. L. M., Santiago, J. M., & Maciel, M. N. O. (2019). *Emendas Parlamentares: benefícios para quem?* [artigo de trabalho apresentado]. 6 Congresso UnB de Contabilidade e Governança, 3 Congresso UnB de Iniciação Científica, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

Martins, V. A., Jeremias, J., Jr., & Enciso, L. F. (2018). Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. *Revista de Governança Corporativa*, 5(1), 1–30.

Menezes, V. C. B. (2014). *Emendas individuais ao orçamento e a prática de Pork Barrel no Brasil* [monografia, Universidade de Brasília]. Repositório da Universidade de Brasília. https://bdm.unb.br/bitstream/10483/10325/1/2014_VitorCelsoBritoMenezes.pdf

Mourão, P. R., & Cunha, E. J. A. (2011). Políticas Pork Barrel: um estudo sobre o caso português do PIDDAC. *Revista Econômica*, 13(1), 74–78.

Santana, V. L. (2011). *Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das Emendas Orçamentárias no Brasil?* [dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório da Universidade de Brasília. https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011_VitorLealSantana.pdf

Serafim, L., & Teixeira, A. C. C. (2008). Controle social das políticas públicas. *Pólis*, 29, 1–4.

Silva, G. P. (2020). *Orçamento público: um estudo das emendas dos congressistas do DF* [dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório da Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40033>