



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Pedro Henrique Rocha Dória

**Emendas Parlamentares destinadas à UnB:
financiamento à educação superior ou *pork
barrel spending?***

Brasília

2022

Pedro Henrique Rocha Dória

**Emendas Parlamentares destinadas à UnB: financiamento
à educação superior ou *pork barrel spending*?**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Economia, área de concentração
Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Universidade de Brasília

Orientador: Rafael Terra de Menezes

Brasília

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

De Dória, Pedro Henrique Rocha
Emendas Parlamentares destinadas à UnB: financiamento à
educação superior ou pork barrel spending? / Pedro Henrique
Rocha Dória; orientador Rafael Terra de Menezes. --
Brasília, 2022.
93 p.

Dissertação(Mestrado Profissional em Economia - Gestão
Econômica de Finanças Públicas) -- Universidade de Brasília,
2022.

1. Emendas Parlamentares. 2. Pork Barrel. 3. Instituições
Federais de Ensino Superior. 4. Comportamento parlamentar.
5. Universidade de Brasília. I. Menezes, Rafael Terra de ,
orient. II. Título.

Pedro Henrique Rocha Dória

Emendas Parlamentares destinadas à UnB: financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*?

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Conceito: _____

Brasília, 25 de novembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Rafael Terra de Menezes

Presidente

Universidade de Brasília - UnB

Ana Carolina Pereira Zoghbi

Membro interno

Universidade de Brasília - UnB

Tomás Dias Sant'Ana

Membro externo

Ministério da Educação - MEC

*Dedico este trabalho àqueles que Deus colocou em minha vida,
pois me ensinaram a chegar até aqui.*

Agradecimentos

Agradeço ao Deus de Abraão, Isaac e Jacó, que me fez e me firmou, e à minha família pelo apoio necessário à conclusão dessa obra.

Ao meu orientador Prof. Rafael Terra pelos ensinamentos e pelo incentivo durante o mestrado.

Aos membros da banca examinadora pelas valorosas contribuições ao trabalho.

Agradeço ainda aos colegas da Universidade de Brasília e do Ministério da Educação, que realizaram inestimáveis contribuições para minha formação profissional.

Por fim, à Universidade de Brasília, que, desde a minha graduação em Engenharia Elétrica, demonstra grande capacidade de atender às necessidades de formação de capital humano para o desenvolvimento do nosso País.

"The people of West Virginia, as I have said, have needed somebody in Washington who will put aside the criticism that comes with bringing home the taxpayers' money in the form, as you please, of so-called "pork." But pork to the critic is service to the people who enjoy some of the good things in life, and I've been happy to bring to West Virginia the projects to which they refer.

I have no apology for it."

Senador Robert Byrd (1917-2010)

Resumo

As universidades federais são fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, dos estados e do país. Recentemente, a implementação do Novo Regime Fiscal forneceu uma âncora para a dívida pública, mas também impôs desafios à prestação de serviços públicos. Paralelamente ao cenário fiscal, o Congresso Nacional avançou na consolidação do orçamento impositivo. Inicialmente com a inclusão de dispositivos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e posteriormente com a constitucionalização destes, os parlamentares buscaram dar mais efetividade aos recursos destinados pelas emendas. À luz da supervalorização das emendas parlamentares, é possível identificar preferência dos parlamentares pelo financiamento da política de educação superior? No âmbito da Universidade de Brasília, a destinação de emendas ao orçamento apresenta evidências de financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*? Realizou-se pesquisa documental nos espelhos de emendas destinadas à UnB no período de 2008 a 2022. Nesse período foram destinadas 137 emendas individuais, 13 emendas de bancada distrital e 1 emenda de comissão, totalizando mais de R\$ 853 milhões. A bancada distrital destinou 82,7% desses recursos e os parlamentares que mais contribuíram com emendas individuais foram o senador Cristovam Buarque e o deputado federal Rodrigo Rollemberg. Quanto aos beneficiários, mais de 60% destina-se ao financiamento de atividades de pesquisa, ensino e extensão, de forma inespecífica, ou a projetos em edificações de uso comum da universidade. Com o objetivo de analisar os projetos financiados pelas emendas, utilizou-se estratégia de clusterização, com algoritmos de machine learning, e de processamento de linguagem natural aplicado ao texto da justificativa das emendas. Os resultados permitiram identificar a preferência dos parlamentares por projetos da área de saúde e realizar inferências sobre o comportamento de deputados e senadores na destinação de recursos.

Palavras-chave: emendas parlamentares. universidades públicas federais. pork barrel spending.

Abstract

The federal public universities are key to the socioeconomic development of municipalities, states and the country. Although the implementation of the New Fiscal Rules provided necessary conditions for anchoring government debt expectations, it also established harsh conditions for public services provision. Meanwhile, the National Congress reinforced mandatory aspects of the federal budget, striving to improve federal budget amendments execution. Considering all these novelties, is higher education spending a priority for congressman? The University of Brasilia federal budget amendments provide evidence of higher education spending or pork barrel spending? This work provides a new understading of the University of Brasilia federal budget by identifying 151 federal budget amendments from 2008 to 2022 and applying machine learning clustering algorithms and natural language processing. The findings show that congressman support higher education spending, but also prioritize public health pork barrel projects. Findings also provide evidences for legislator behavior previously described.

Keywords: budget amendments. federal public universities. pork barrel spending.

Lista de ilustrações

Gráfico 1.	Resultado Primário do Governo Central.	39
Gráfico 2.	Receitas e Despesas do Governo Central de 1997 a 2015 (% do PIB). . .	40
Gráfico 3.	Trajatória da despesa vs contrafactual.	41
Gráfico 4.	Evolução das despesas obrigatórias e discricionárias do governo central.	43
Gráfico 5.	Margem fiscal da União em 2017 - R\$ em bilhões e % do total.	44
Gráfico 6.	Emendas individuais (R\$ bilhões).	46
Gráfico 7.	Emendas de bancada estadual (R\$ bilhões).	46
Gráfico 8.	Mandatos presidenciais, legislaturas e gestões da UnB.	49
Gráfico 9.	Recursos de bancada estadual do Distrito Federal (R\$ milhões).	51
Gráfico 10.	Recursos de emendas individuais (R\$ milhões).	53
Gráfico 11.	Emendas individuais destinadas à UnB (R\$ milhares - valor nominal).	54
Gráfico 12.	Emendas coletivas destinadas à UnB (R\$ milhares a preços de 2022 - IPCA) - Grupo de Natureza da Despesa	56
Gráfico 13.	Emendas individuais destinadas à UnB (R\$ milhares a preços de 2022 - IPCA) - Grupo de Natureza da Despesa	57
Gráfico 14.	Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 53 ^a Legislatura	58
Gráfico 15.	Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 54 ^a Legislatura	58
Gráfico 16.	Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 55 ^a Legislatura	59
Gráfico 17.	Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 56 ^a Legislatura	59
Gráfico 18.	Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2008.	64
Gráfico 19.	Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2009.	64
Gráfico 20.	Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2022.	64
Gráfico 21.	Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2022.	64

Lista de tabelas

Tabela 1.	Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 53 ^a Legislatura	52
Tabela 2.	Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 54 ^a Legislatura	52
Tabela 3.	Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 55 ^a Legislatura	52
Tabela 4.	Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 56 ^a Legislatura	53
Tabela 5.	Emendas individuais destinadas à UnB - 53 ^a Legislatura	54
Tabela 6.	Emendas individuais destinadas à UnB - 54 ^a Legislatura	54
Tabela 7.	Emendas individuais destinadas à UnB - 55 ^a Legislatura	55
Tabela 8.	Emendas individuais destinadas à UnB - 56 ^a Legislatura	55
Tabela 9.	Valores destinados à UnB de 2008 a 2022 por parlamentar ou coletivo (R\$ milhões a preços de 2022 - IPCA)	60
Tabela 10.	Valores destinados à UnB de 2008 a 2022 por beneficiário (R\$ milhões a preços de 2022 - IPCA)	63

Lista de abreviaturas e siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CD	Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CN	Congresso Nacional
Conof	Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Conorf	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NRF	Novo Regime Fiscal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
RP	Indicador de Resultado Primário
UnB	Universidade de Brasília

Sumário

	INTRODUÇÃO	13
1	REFERENCIAL TEÓRICO	16
1.1	Orçamento público e emendas parlamentares	16
1.1.1	Dimensões de análise	18
1.1.1.1	Incentivos eleitorais e <i>Pork Barrel Spending</i>	18
1.1.1.2	Comportamento Parlamentar e Governabilidade	24
1.1.1.3	Federalismo e Transferências Partidárias Estratégicas	28
1.1.1.4	Políticas públicas	32
1.1.1.5	Processo Orçamentário	33
1.2	Contexto fiscal e supervalorização das emendas parlamentares	35
1.2.1	Constitucionalização do orçamento impositivo	35
1.2.2	Compressão das despesas discricionárias	38
1.2.3	O Novo Regime Fiscal e o orçamento impositivo	43
2	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	48
3	DADOS E RESULTADOS	51
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS	67
	ANEXO A – ESPELHOS DE EMENDAS PARLAMENTARES À LOA	73
	ANEXO B – MATRIZ DE SIMILARIDADE DE EMENDAS POR LEGISLATURA	82
	ANEXO C – MATRIZ DE SIMILARIDADE E NUVEM DE PALA- VRAS POR CLUSTER	85

Introdução

O orçamento da União vive hoje um cenário de supervalorização das emendas parlamentares. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 prevê R\$ 143,2 bilhões para despesas discricionárias, 8,3% das despesas primárias líquidas. Desse montante, R\$ 36,4 bilhões estão previstos para emendas parlamentares individuais e coletivas, mais de 1/4 das despesas de livre alocação. Restam, assim, R\$ 106,8 bilhões para alocação pelo Poder Executivo, incluindo os gastos necessários para funcionamento dos órgãos públicos. A preços de 2022, estima-se¹ a necessidade de R\$ 101 a R\$ 108 bilhões para este custeio, o que inviabilizaria qualquer possibilidade do Poder Executivo alocar recursos para a execução de importantes políticas públicas como o censo demográfico². Do ponto de vista econômico, os recursos alocados via emendas parlamentares já representam 26,2% do total de despesas de investimento (GND 4) da LOA. Esse protagonismo do Poder Legislativo na alocação de recursos do orçamento foi construído pela confluência de dois movimentos: a constitucionalização do orçamento impositivo e a compressão das despesas discricionárias.

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016, foi implementado com o objetivo de dar sustentabilidade às despesas públicas, ancorando as expectativas dos agentes econômicos. O teto dos gastos primários é uma regra de despesa que complementa o arcabouço fiscal³ vigente no Brasil. Essa regra estabelece um limite, por poder e órgão autônomo, para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. Nesse sentido, desde 2017, o total de despesas da União cresce apenas pela inflação, garantindo a manutenção do valor real das despesas. Do ponto de vista econômico, essa ancoragem permite o controle das expectativas dos agentes e a redução das taxas de juros, impactando investimentos e geração de emprego. Do ponto de vista das políticas públicas, a manutenção do valor real das despesas pode representar um desafio, em especial quando os componentes da despesa possuem dinâmicas distintas. Se a trajetória das despesas obrigatórias é crescente, influenciada por fatores demográficos, institucionais e à vinculação de despesas à arrecadação tributária (JÚNIOR et al., 2019), e o NRF estabelece um teto para as despesas primárias, estabelece-se obrigatoriamente uma situação de compressão das despesas discricionárias. Nessa situação, seria necessário avançar na priorização estratégica do gasto público, com mecanismos de *spending review*, para viabilizar os espaços

¹ Segundo estimativas da Instituição Fiscal Independente (IFI), os gastos mínimos necessários para funcionamento dos órgãos públicos são de R\$ 75 a R\$ 80 bilhões (valores de 2017). A preços de 2022, estima-se um gasto mínimo de R\$ 101 a R\$ 108 bilhões.

² Durante a elaboração da LOA 2022, o caso do Censo Demográfico ilustrou o desafio orçamentário desse cenário, impactando a relação entre Executivo, Legislativo e também Judiciário (Brasil, 2021).

³ O Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 12, de 01/2018, contém seção que descreve as 11 regras fiscais vigentes no Brasil (IFI, 2018a).

orçamentários necessários para o atendimento das demandas de políticas públicas (BIJOS, 2021b). A priorização do gasto público, porém, é uma frente de avanço lento e gradual (BIJOS, 2021a), que enfrenta a resistência das dificuldades históricas associadas ao processo legislativo orçamentário (TOLLINI, 2016), sugerindo a continuidade do que a teoria do neoinstitucionalismo histórico denomina de dependência de trajetória (*path dependence*) (BIJOS, 2021a).

Em países presidencialistas, o envolvimento de parlamentares na microadministração do governo é parte do cotidiano. Considerando os incentivos dos sistemas eleitoral e partidário no Brasil, que reforçam o individualismo político, os parlamentares se dedicam a ações que permitam a eles alcançarem seus eleitores, tais como atividades de *credit claiming* (MAYHEW, 1974). Esse gênero pode ser dividido em duas espécies: atividades de *constituency service* ou *casework*, caracterizadas pelos discursos, viagens, comícios que o político presta ao eleitorado, e atividades *pork barrel*, caracterizadas por medidas que distribuem benefícios *pork* diversos à base eleitoral (LEMOS; RICCI, 2011). As políticas baseadas na distribuição e alocação de emendas parlamentares individuais, políticas do tipo *pork barrel*, são uma forma de parlamentares responderem às demandas dos eleitores. Trata-se, portanto, de uma situação em que os parlamentares e eleitores possuem expectativas estabelecidas. Estes esperam que o parlamentar eleito envie recursos federais, como forma de recompensa, para a solução de problemas locais, enquanto aqueles esperam converter as emendas em capital político ou em votos no período eleitoral. Em que pese a legitimidade dos parlamentares para oferecer emendas ao projeto de lei orçamentária (PLOA), os estudos apontam que a distribuição de recursos da União por esses agentes prioriza os incentivos eleitorais aos critérios técnicos. A predominância de projetos paroquialistas leva, portanto, à fragmentação orçamentária (BIJOS, 2021a), inviabilizando ação coordenada do investimento público em obras de infraestrutura e programas de ciência e tecnologia, que, em tese, garantiriam maior produtividade e crescimento econômico (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021).

Considerando que a política de educação superior é uma política capaz de promover a produtividade e crescimento econômico sustentável, esse estudo busca investigar se diante de um cenário fiscal desafiador para a oferta de serviços públicos, a alocação de emendas parlamentares na Universidade de Brasília visa ao financiamento da política de educação superior. Por outro lado, devido ao caráter já explorado das emendas, envisiona-se também a possibilidade de que parlamentares utilizem esse instrumento para implementar políticas de *pork barrel*, destinando recursos a grupos ou pesquisas específicas da universidade.

Nesse sentido, busca-se compreender: a destinação de emendas parlamentares à Universidade de Brasília apresenta evidências de financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*?

Destarte, para responder à pergunta proposta, o objetivo geral do estudo é verificar

se as emendas parlamentares destinadas à Universidade de Brasília estão mais alinhadas a políticas distributivas visando ao voto dos beneficiários ou ao desenvolvimento institucional da universidade, ou seja, ao financiamento da política pública de educação superior.

Para atingir o objetivo geral, são propostos os seguintes objetivos específicos: analisar quantas emendas parlamentares foram destinadas à UnB, determinar o tipo de emenda e o montante de recurso destinado; verificar qual a justificativa das emendas parlamentares; identificar se a justificativa apresentada no espelho das emendas faz referência a projetos ou setores específicos da universidade ou se destinam ao desenvolvimento da instituição.

Além da presente introdução, este trabalho divide-se em 4 seções. A seção 1 define as emendas parlamentares, caracterizando as suas dimensões de análise na literatura, os tipos definidos na legislação e o seu momento de apresentação no processo legislativo orçamentário. Apresenta também o atual contexto fiscal que permite a supervalorização desse instrumento de financiamento público, destacando a sinergia gerada pela redução das despesas discricionárias e o avanço do orçamento impositivo. A seção 2 apresenta os métodos e procedimentos utilizados para atingir os resultados descritos. Na seção 3 encontra-se a análise dos dados e a discussão dos resultados e, por fim, a seção 4 dispõe sobre as considerações finais do trabalho.

1 Referencial Teórico

Nesta seção discutem-se aspectos teóricos relacionados às emendas parlamentares. Faz-se necessário inicialmente definir a espécie de emenda parlamentar em análise. No contexto do processo legislativo orçamentário, o Poder Executivo envia ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro¹. Esse ato inicia a fase de apreciação, adequação e autorização legislativa do ciclo orçamentário (SANCHES, 1993), oportunizando a deputados e senadores propor diferentes emendas ao projeto de lei: emendas de redação, emendas à receita² e emendas à despesa³. As emendas à despesa podem ser classificadas, quanto à modalidade, em emendas de remanejamento, apropriação e cancelamento. Quanto à iniciativa, as emendas à despesa podem ser individuais, de bancadas estaduais, de comissões permanentes ou do relator-geral do projeto da LOA. Nesse sentido, os estudos sobre orçamento público e emendas parlamentares referem-se, usualmente, às emendas à despesa na modalidade de apropriação, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, a anulação equivalente de fonte específicas⁴, identificadas no parecer preliminar, a cargo do relator-geral (GREGGIANIN et al., 2011).

1.1 Orçamento público e emendas parlamentares

A emenda parlamentar, em uma visão inicial, é o instrumento utilizado por um deputado, senador, ou por um conjunto deles, com o objetivo de destinar recursos da lei orçamentária anual para um fim específico. Na vigência da Constituição de 1967, em face do regime de força, o Congresso Nacional poderia apenas aceitar ou rejeitar (em hipótese) integralmente a proposta de lei orçamentária. A Constituição de 1988 devolveu aos parlamentares o direito de propor emendas que introduziam novas despesas ou aumentavam os valores das despesas que prefiguravam no projeto de lei (GIACOMONI, 2019).

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, o número de propostas ao projeto de lei orçamentária anual cresceu exponencialmente. Sanches (1993) relata a dificuldade de analisar as emendas submetidas, devido a grande quantidade de propostas.

Em 1988 foram apresentadas 2.660 emendas, número que se elevou para

¹ “ADCT Art. 35, §2º. III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, 1988.

² Resolução nº 1/2006-CN Arts. 31 e 32

³ Resolução nº 1/2006-CN Arts. 37 a 42

⁴ Resolução nº 1/2006-CN Art. 39

11.180 em 1989. Em 1990 o número de emendas subiu para 13.358, disparando, em 1991, para nada menos que 71.543 emendas. A consequência disso, a par de evidente impossibilidade de submeter cada emenda a um processo decisório suficientemente articulado, tem sido a crescente dificuldade para se "fechar" o orçamento no âmbito do próprio Congresso Nacional dentro do prazo constitucional, isto é, até o final da sessão legislativa. A cada ano, ainda que com o auxílio do corpo técnico e do instrumental do Departamento de Orçamento da União, o orçamento tem sido concluído mais tarde; ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 1989 (Lei nº 7.715) foi sancionada em 03/01/89; a de 1990 (Lei nº 7.999), em 31/01/90; a de 1991 (Lei nº 8.175), em 31/01/91; e a do corrente exercício (Lei nº 8.409), em 28/02/92. Essa situação vem-se tornando insustentável, motivando várias propostas no sentido de limitar o número de emendas facultado a cada parlamentar. (SANCHES, 1993)

Em que pese a importância do direito de propor emendas ao orçamento, Giacomoni (2019) pondera que alterar uma proposição de iniciativa reservada ao outro poder é uma tarefa sensível. A evolução histórica das normativas⁵ de emendas coletivas e individuais aprovadas pelo Congresso Nacional traz evidências dessas dificuldades, conforme registrado no trabalho de Martins (2013). Com o objetivo de conduzir o leitor aos fatores que levaram ao atual estágio do processo legislativo orçamentário, positivado na Resolução n. 01/2006-CN, assim como à efetividade e ao amadurecimento alcançados por essa norma, o estudo apresenta as percepções do corpo técnico de consultores de orçamento e assessores de lideranças, que possuem grande familiaridade com o tema. O texto de Greggianin et al. (2011) também fornece uma perspectiva histórica relevante sobre as emendas parlamentares, relatando a história, as atribuições, os objetivos e a importância da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof-CD) nos contextos político, institucional e legal que delimitaram a atuação do Legislativo.

No contexto do processo legislativo da LOA federal, o Poder Executivo submete à apreciação do Legislativo a proposta de orçamento (PLOA), dando início a segunda etapa do processo orçamentário, também conhecida como fase legislativa. (GIACOMONI, 2019) esclarece que este documento possui clara natureza política e é o centro da comunicação entre os referidos poderes.

A comunicação se estabelece com base em eventos de especial significado: (a) o chefe do poder executivo encaminha o projeto de lei; (b) o órgão legislativo discute, altera parcialmente por meio de emendas, aprova e devolve a proposição; (c) o chefe do executivo avalia as alterações e promulga a lei orçamentária; (d) as alterações ao projeto original não aceitas serão vetadas e comunicadas ao legislativo; e (e) este poderá manter ou derrubar os vetos. (GIACOMONI, 2019, p. 235)

O projeto de LOA é recebido pelo presidente do Congresso Nacional, que imediatamente o encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

⁵ Resolução nº 01/1991, Resolução nº 01/1993, Resolução nº 02/1995, Resolução nº 01/2001 e Resolução nº 01/2006.

(CMO). Nos termos da Resolução nº 1, de 2006 ((Brasil, 2006)), na CMO o projeto receberá emendas e pareceres e depois retorna ao CN para votação. Após a leitura do PLOA, em sessão do Congresso Nacional, da publicação e distribuição de avulsos do projeto e da realização de audiências públicas, inicia-se a avaliação da receita, conforme disciplinado pelos arts. 30 a 34 da Resolução nº 1/2006-CN. Nessa fase, o relator da receita apresenta e submete à votação o relatório da receita e as emendas à receita. Em seguida, o relator-geral apresenta o relatório preliminar. Este documento, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelece os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo relator-geral e pelos relatores setoriais, conforme os arts. 51 a 55 da Resolução nº 1/2006-CN. As emendas de despesa ao PLOA podem, então, ser apresentadas por iniciativa das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, das mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, das bancadas estaduais, dos parlamentares e do relator-geral⁶.

1.1.1 Dimensões de análise

Considerando a necessidade de delimitar o escopo do referencial teórico e, concomitantemente, contemplar as principais publicações sobre o tema, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o tema "emendas parlamentares" para o período de 1995 a 2022. Optou-se por classificar os trabalhos em grupos, de acordo com as dimensões de estudo, com o objetivo de proporcionar uma visão sistêmica sobre esse tema, para além da argumentação a favor ou contra esse instrumento. Essa apresentação privilegia o estudo das emendas parlamentares como prerrogativa do Poder Legislativo em razão da competência dos órgãos de representação no controle das finanças públicas e na legitimação das escolhas do governo (GIACOMONI, 2019).

Busca-se, portanto, apresentar a influência das emendas parlamentares nas engrenagens da República Federativa do Brasil, a partir das seguintes dimensões de análise: conexão eleitoral, governabilidade, federalismo, políticas públicas e processo orçamentário.

1.1.1.1 Incentivos eleitorais e *Pork Barrel Spending*

Emendas parlamentares possuem estrita ligação com incentivos eleitorais. Os estudos realizados nessa área buscam verificar se existe efeito relevante das emendas individuais nos resultados eleitorais, seu sentido (positivo ou negativo) e sua magnitude (AMES, 1995; SAMUELS, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2007; MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015; BAIÃO; COUTO, 2017). Outros estudos buscam captar a percepção dos eleitores e parlamentares

⁶ A Resolução nº 1/2001-CN, substituída pela Resolução nº 1/2006-CN, previa ainda a proposição de emendas de bancada regional, que não foi mantida por esta resolução.

quanto à importância das emendas, considerando que a mera expectativa pode ser suficiente para gerar incentivos na arena eleitoral e legislativa (AMES; BAKER; RENNO, 2008; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011; LEMOS; RICCI, 2011; GREGGIANIN, 2014). Ainda, outros autores investigam se tais incentivos geram ineficiência na alocação de recursos públicos, estimulando o paroquialismo e o *pork barrel spending* (ALMEIDA, 2021).

A partir da redemocratização, diversos estudos buscaram analisar o cenário sob as regras constitucionais e eleitorais do novo sistema político. Considerando o cenário de uma federação presidencialista com sistema eleitoral proporcional de lista aberta, Ames (1995) apresenta teoria baseada no comportamento estratégico e racional dos políticos, diferentemente da abordagem tradicional que enaltece as raízes clientelistas destes. A partir de um modelo que utiliza dados sobre as emendas de parlamentares incumbentes na eleição de 1990, o autor verificou que parlamentares buscam manter a sua base eleitoral, enquanto destinam recursos para locais de alta fragmentação partidária ou com percentual elevado de imigrantes, como Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse sentido, argumenta que o sistema eleitoral brasileiro incentiva os parlamentares na direção de políticas paroquialistas, que privilegiam os seus redutos eleitorais, também denominadas políticas do tipo *pork barrel*, preterindo questões ideológicas e temas nacionais. Quanto aos partidos políticos, Ames (1995) argumenta que o sistema brasileiro produz partidos sem programas, abrangendo uma gama enorme de interesses e preferências. Essa fragilidade ideológica dos partidos advém dos interesses estaduais na escolha dos candidatos, da falta de instrumentos de controle dos parlamentares pelos partidos e da grande dimensão dos distritos.

O estudo de Samuels (2002) apresenta uma evolução do argumento anterior. O autor concorda que os políticos brasileiros necessitam de projetos paroquialistas para sua sobrevivência política, mas pondera que a taxa de *turnover* consistentemente atinge números superiores a 50%, o que seria contraditório, ao pensar na elevada dedicação dos parlamentares às políticas distributivas. Assim, o autor argumenta que a relação entre a distribuição de *pork* no Brasil e o voto dos beneficiários é indireta e não direta. O beneficiário dos parlamentares não é o eleitor, mas o financiador de campanha. Os parlamentares ajudam estes agentes a conseguirem contratos com o governo, por possuírem a capacidade de apoiar o parlamentar em sua reeleição ou na disputa por um cargo mais relevante. Assim, as políticas de *pork barrel* não buscam prioritariamente beneficiar os eleitores, mas sim os financiadores de campanha. O elo entre o *pork* e o sucesso eleitoral é, portanto, o dinheiro, evidenciando o benefício para o parlamentar, apesar de não estar claro se o eleitor se beneficia ou não. Os incentivos identificados por Samuels (2002) podem explicar em alguma medida os achados de Sodré e Alves (2010), que demonstra a existência de relação entre transferências intergovernamentais via emendas parlamentares e corrupção nos municípios, concluindo que municípios que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção.

Pereira e Rennó (2003) analisa os aspectos determinantes para a reeleição na Câmara dos Deputados nas eleições de 1998. Buscam identificar, portanto, aspectos que diferenciam os incumbentes bem sucedidos. Em suas conclusões, relatam que os incumbentes dependem de projetos paroquialistas devido ao pragmatismo dos eleitores, que dão preferência à solução de problemas locais, a despeito de questões ideológicas. Assim, a execução orçamentária das emendas parlamentares torna-se mais relevante do que a simples apresentação e aprovação da emenda. Posteriormente, Pereira e Rennó (2007) busca testar se o modelo desenvolvido para as eleições de 1998 possui aplicabilidade às eleições de 2002, no sentido de investigar os determinantes do sucesso eleitoral. Os autores concluem que a capacidade do executivo de influenciar eleições legislativas varia e depende das características particulares das eleições presidenciais.

Em 1998, a significância estatística da variável "Apoio ao Presidente" indica que votar de acordo com as preferências do Presidente aumentou e muito a chance do deputado ver executadas as suas emendas individuais. Já em 2002, esse impacto não é significativo e bem menor substantivamente. Ou seja, para as eleições de 2002 não houve um critério tão nítido do Presidente na alocação de emendas recompensando mais aqueles que o apoiaram. Esse resultado sugere que o executivo, em eleições quando o Presidente não concorre à reeleição, perde importância no cenário legislativo, tornando-se, de fato, um *lame duck*. A relação entre o executivo e o legislativo no segundo mandato de Cardoso, principalmente em seus dois últimos anos de governo, foi muito mais atribulada do que no primeiro mandato, quando a sua coalizão foi mais estável. (PEREIRA; RENNÓ, 2007)

O trabalho de Mesquita (2008) busca verificar a existência de relação entre a execução das emendas apresentadas pelos deputados federais e o sucesso nos pleitos subsequentes. Segundo a autora, caso o peso das emendas para o sucesso eleitoral se mostre menor do que o suposto usualmente, haveria uma quebra da cadeia do argumento. Mesquita (2008) conclui que a conexão eleitoral supostamente mediada pelas emendas não pode ser confirmada pelos resultados obtidos. Verifica-se, inclusive, que a execução das emendas possui impacto negativo no aumento de votos dos pleitos analisados.

Os resultados dessa análise não apontam para uma relação entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o sucesso eleitoral. Ao contrário, indicam que a execução impacta negativamente no aumento de votos entre uma disputa e outra. As questões que se mostraram mais relevantes para explicar o sucesso na busca pela reeleição não são questões locais, e sim de cunho político mais amplo. (MESQUITA, 2008)

Os resultados obtidos fazem a autora concluir que não existe uma estratégia dominante e mais eficiente que garanta o sucesso eleitoral, como propõe Ames (2003). Porém, a autora não nega a importância desse instrumento, devido ao peso que os deputados atribuem às emendas para a sua sobrevivência política. Nesse sentido, destinam as emendas

para municípios menores, buscando atender a demandas de prefeitos e conquistar apoio político.

Conforme mencionado anteriormente, alguns estudos se dedicaram a registrar a importância das emendas segundo a percepção de eleitores e parlamentares. Ames, Baker e Renno (2008) avaliam em que medida o resultado das eleições refletem decisões racionais e informadas dos eleitores, preocupados em influenciar decisões governamentais sobre o bem comum. Os autores aplicaram questionários nas três semanas após o primeiro turno das eleições de 2002, nos municípios de Caxias do Sul (RS) e Juiz de Fora (MG). A partir dos resultados, corroboram com as pesquisas realizadas anteriormente, indicando que o voto do eleitor é determinado por *pork*, *pageantry* e *performance*. Houve, porém, uma mudança nos mecanismos determinantes do voto. Enquanto trabalhos anteriores revelaram a preferência por trocas clientelistas e privadas, a pesquisa de Ames, Baker e Renno (2008) mostra a relevância, para o voto do eleitor, de projetos paroquialistas que auxiliem no desenvolvimento da infraestrutura local. Nesse sentido, as metas paroquiais são determinantes para a eleição de residentes locais, apesar de, dentre deste grupo, o voto ser determinado pelo posicionamento sobre políticas nacionais. A pesquisa revela que eleitores preferem candidatos preocupados com questões locais, a despeito das competências nacionais do cargo eletivo.

O estudo de Ames, Pereira e Rennó (2011) tenta estimar os estágios do processo de representação política, analisando se as percepções do parlamentar sobre a base eleitoral e a estratégia de fornecer *pork* para uma municipalidade específica está alinhada com as preferências dos eleitores e com as visões dos congressistas sobre a demanda dos eleitores. Os autores argumentam que focalizar questões domésticas aumenta a capacidade dos eleitores de obter informações acerca do desempenho dos parlamentares, devido ao impacto direto em suas vidas. No Brasil, uma das principais maneiras de atender questões locais é a alocação de emendas individuais, que podem ser facilmente atribuídas a um político.

Portanto, *pork* facilita a atribuição de políticas em um ambiente institucional que potencialmente torna turva a responsabilização do representante por sua atuação no exercício do mandato. Assim, afirmamos que devido à grande importância que *pork* exerce para os eleitores, este será percebido pelos deputados federais e senadores como uma demanda central de suas bases eleitorais – e os parlamentares agirão de acordo, distribuindo *pork* para as suas bases eleitorais. (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 251)

A partir de dados de opinião pública coletados por questionário aplicado em 2002, 2004 e 2006 nas cidades de Caxias do Sul e Juiz de Fora, Ames, Pereira e Rennó (2011) concluem que as características socioeconômicas dos municípios e de competição política parecem ser mais relevantes na alocação de emendas do que identificação partidária. Assim, na cidade mais pobre e competitiva eleitoralmente, *pork* é mais importante como elo da

corrente entre as preferências dos eleitores e as ações dos parlamentares, funcionando como um catalizador-chave da representação.

Lemos e Ricci (2011) analisam o formato da conexão eleitoral para o caso brasileiro a partir de uma série de questionários aplicados entre 1997 e 2005 por Timothy Power e em 2009 por Power e Zucco Júnior. Os autores argumentam que essa perspectiva analítica, que parte das declarações dos próprios candidatos, permite compreender melhor não apenas a percepção da elite parlamentar, mas também o próprio funcionamento das instituições políticas brasileiras. O questionário aplicado aborda pontos como a importância do partido para a eleição do parlamentar, a necessidade do paróquialismo, as atividades consideradas fundamentais no distrito, e a proporção de atividades paróquialistas desempenhadas pelos legisladores. Lemos e Ricci (2011) concluem que os parlamentares veem-se como os grandes responsáveis por seu sucesso eleitoral e reconhecem a existência de demandas particularistas, nas quais se envolvem profundamente tanto nos distritos quanto em Brasília. Ainda, nas votações em que seus interesses individuais conflitam com as orientações do partido, votam conforme os seus interesses. Apesar disso, os parlamentares são favoráveis à coordenação partidária, à adesão ao partido, pelos benefícios que ela traz ao processo decisório: reduz o custo informacional, permitindo que os parlamentares se dediquem exclusivamente às matérias que de fato interessem ao seu mandato e garante-lhes mais tempo e energia para o *casework*, no desenvolvimento de contatos pessoais junto ao Poder Executivo e aos agentes nos estados e municípios para a implementação de suas emendas individuais.

Greggianin (2014) realizou uma pesquisa de opinião com o objetivo de aumentar o conhecimento de questões relativas ao papel das emendas orçamentárias no mandato parlamentar. Chefes de gabinetes e assessores parlamentares especializados na matéria orçamentária responderam ao questionário aplicado de maio a junho de 2014. Esses atores são os responsáveis por acompanhar e apoiar o processo decisório orçamentário, que busca acomodar as demandas recebidas de prefeitos e representantes locais nos limites disponíveis ao parlamentar. São também os responsáveis pelo preenchimento dos formulários de apresentação das emendas, além de atuarem junto ao Executivo, em articulação com os beneficiários das emendas, atendendo às exigências para a formalização e execução dos convênios e congêneres. Quanto à relevância e importância das emendas individuais para municípios, 85% dos respondentes consideram que estas emendas são mais importantes para municípios até 100 mil habitantes. Segundo o autor, esse elevado percentual indica que a percepção da relevância maior das emendas individuais para municípios menores ocorre inclusive entre os deputados que receberam a maioria dos votos de municípios acima de 100 mil habitantes, incluindo capitais. Greggianin (2014) explica que esse viés se dá pelos desequilíbrios e distorções relacionadas à distribuição da receita pública entre os entes da federação, o que intensifica a demanda desses municípios menores por transferências voluntárias da União. Quanto à demanda dos municípios, 85% dos respondentes avaliam que o montante disponibilizado é inferior às necessidades dos municípios. No tocante

à influência da capacidade técnica e operacional dos municípios, 86% dos respondentes considera relevante a capacidade técnica e operacional dos municípios para o sucesso na liberação de recursos orçamentários. Esse elevado percentual sugere a necessidade de maior investimento na capacitação técnica dos municípios com o objetivo de atender aos requisitos para formalização de convênios e recebimento das transferências voluntárias. Quanto à importância das emendas individuais para o mandato parlamentar, 51% consideram que é a atividade política mais relevante e importante do Gabinete, enquanto 49% consideram uma atividade relevante, mas não a mais importante. O autor verificou se esse equilíbrio se mantém ao segregar as respostas por partido. Verificou-se que 60% dos gabinetes do PMDB, PSD e PP consideraram as emendas individuais como a atividade política mais relevante e importante, enquanto 30% dos gabinetes do PT e PSDB responderam dessa forma.

Retornando à análise dos trabalhos dedicados a verificar se existe efeito relevante das emendas individuais nos resultados eleitorais, Sanfelice (2010) pesquisa os determinantes dos votos adquiridos por deputados federais que se candidataram a reeleição nos pleitos de 1998, 2002 e 2006. A partir dos resultados do modelo econométrico adotado, a autora identifica aspectos locais que impactam na votação do deputado, tais como já ter sido eleito vereador ou prefeito no município, experiência anterior como deputado federal e não mudar de partido durante a legislatura. Quanto às emendas, não se pode afirmar que deputados utilizam esses recursos apenas para obter benefícios eleitorais, mas existe um ganho político para aquele que destina recursos para um município específico. O efeito é maior em municípios mais populosos e menor em municípios de maior renda. Posteriormente, Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015) buscam identificar a relação entre votos e a destinação de recursos públicos para municípios, em um contexto institucional que não proporciona incentivos diretos ao *pork barrel*, como fazem os sistemas eleitorais baseados em distritos. Nesse sentido, a partir de estratégias empíricas, os autores buscam identificar a reação dos eleitores com os recursos públicos destinados ao seu município e se políticos utilizam projetos paroquialistas como estratégia para ganhar votos. Os resultados indicam que políticos eleitos recompensam suas bases eleitorais. A destinação de emendas, apesar de impactar o desempenho eleitoral local positivamente, não garante o sucesso na reeleição. Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015) concluem que o impacto das emendas em votos é positivo, relevante na base local – apesar de pequeno na base estadual – e efetivo na associação do deputado ao município beneficiado. Nesse sentido, apesar de não garantir o sucesso na reeleição, as emendas influenciam positivamente na construção de capital político para o candidato, um ativo relevante para a candidatura a outros cargos da carreira política.

O estudo de Baião e Couto (2017) testa hipóteses que permeiam as emendas parlamentares: emendas geram voto (H1), dentre as emendas, as executadas por prefeituras são as que geram votos (H2), o efeito positivo da emenda no voto é maior quando há alinhamento partidário entre deputado proponente e prefeito do município beneficiário

(H3) e o volume proposto e executado pelo conjunto de deputados de um partido é maior quando o prefeito do município é do mesmo partido (H4). Quanto à hipótese H1, o autor conclui, a partir do resultado de regressões que utilizaram dados corrigidos, que as emendas melhoram, em alguma medida, o resultado eleitoral do parlamentar. Quanto à hipótese H2, o artigo demonstra que as emendas executadas por prefeituras são as que geram votos, o que sugere que o prefeito atua enquanto *broker* político no contexto das emendas. Essa evidência explica também como se dá o *credit claiming* das emendas, considerando que o prefeito impede que *free-riders* se aproveitem politicamente dessas benfeitorias. Quanto à hipótese H3, o autor verifica que o partido é importante para sedimentar a aliança entre prefeito e deputado, pois aumenta a eficácia das emendas enviadas às prefeituras. Quanto à hipótese H4, o artigo revela que o conjunto de deputados de um partido tende a enviar emendas para prefeituras do mesmo partido, corroborando a importância do prefeito correligionário no contexto das emendas e reforça o papel do partido na coordenação desses atores.

Considerando os aspectos revelados acima, que evidenciam incentivos eleitorais para a alocação de recursos pelas emendas parlamentares, busca-se compreender se essa motivação causa necessariamente ineficiência alocativa, também denominada de *pork barrel spending*. O artigo de Almeida (2021) argumenta que as escolhas dos parlamentares, e suas consequências, podem ser explicadas pelas alegorias do dilema do prisioneiro e da tragédia dos comuns. Quanto à primeira, os agentes interessados seriam reféns do sistema de incentivos, considerando que a estratégia dominante para o parlamentar é a de implementação do projeto local julgado ineficiente, ainda que essa não seja a solução desejável do ponto de vista do bem-estar social agregado. Quanto à segunda alegoria, os beneficiários da descentralização de recursos federais desconsideram os custos globais, abrindo espaço para a execução de projetos ineficientes do ponto de vista econômico. No limite, configura-se o problema da tragédia dos comuns. O modelo concebido pelo autor permite examinar o benefício social da alocação de recursos via emendas parlamentares, concluindo que, na presença de incertezas e assimetria de informação, a destinação de recursos via emenda parlamentar é Pareto superior à decisão alocativa do governo central.

1.1.1.2 Comportamento Parlamentar e Governabilidade

As emendas parlamentares também podem ser analisadas no âmbito do "jogo orçamentário", conforme definido por Santos, Machado e ROCHA (1997). Os trabalhos dessa área fazem referência às emendas parlamentares como parte das relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, utilizadas frequentemente como instrumento de governabilidade (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; VASSELAI et al., 2014; BATISTA, 2015; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018; RODRIGUES, 2019; VOLPE, 2019). Nesse sentido, se na arena eleitoral, apresentada na seção anterior, é evidenciado o efeito da execução das emendas

parlamentares nas bases eleitorais dos parlamentares – ainda que no campo das expectativas de eleitores e parlamentares –, na arena legislativa, que agora se apresenta, revelam-se os mecanismos que proporcionam ao parlamentar a execução de suas emendas.

Giacomoni (2019) esclarece que a Constituição Federal de 1988 representou um avanço para o Legislativo, considerando que, nos governos militares, a prerrogativa parlamentar de propor emendas orçamentárias não era formalmente vedada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mas eram criadas restrições de toda a ordem para impossibilitá-las. Nesse sentido a efetividade das emendas ficava restrita à correção de erros e outros aspectos formais. A Constituição de 1988 restituiu, portanto, o direito de propor emendas que introduzem novas despesas e aumentam os valores das despesas do projeto de Lei Orçamentária Anual. A restituição da efetividade das emendas propostas por parlamentares proporcionou uma dinâmica importante ao presidencialismo brasileiro.

Santos (1997) apresenta as emendas individuais como engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio. Se na arena eleitoral todo e qualquer político necessita encontrar os meios para garantir sua reeleição, na arena legislativa, o poder executivo – apesar da separação de poderes característica do presidencialismo – necessita de um instrumento para obter apoio dos parlamentares. Tollini (2008) ratifica esse argumento, ao esclarecer que as emendas parlamentares são interessantes tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo.

Enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos políticos, ao aproveitar-se do caráter autorizativo da LOA para condicionar a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo nas votações do Congresso Nacional. Há que se ressaltar que emendas pork-barrel também existem em democracias mais avançadas, como nos Estados Unidos, Alemanha e Finlândia, só que dentro de limites financeiros e condições bem mais restritas. (TOLLINI, 2008, p. 15)

A despeito dessa aparente relação mutualística, Santos, Machado e ROCHA (1997) argumenta que a dinâmica do ciclo orçamentário, nas suas diversas fases⁷, privilegia a lógica do Legislativo ou do Executivo, dependendo da fase em que o ciclo se encontra. Esse "jogo orçamentário", conforme o autor, beneficia um dos atores enquanto cria obrigações ao outro.

No jogo orçamentário [...] identificam-se claramente duas lógicas distintas: a do Executivo, cujas ações são voltadas para a aprovação dos projetos na agenda governamental e, no atual contexto de estabilização da economia, para o corte de gastos; e a do Legislativo, a quem interessa em primeiro lugar a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, dirigindo

⁷ Conforme apresentado em Sanches (1993)

suas ações, apenas secundariamente, para a aprovação de projetos que, encarnando o bem público, não trariam ganhos individuais imediatos. [...] [Na fase de apreciação da proposta do Executivo] predomina no jogo a lógica do Legislativo, obrigando o Executivo a negociar na CMO os projetos de seu interesse. Na fase da execução orçamentária, entretanto, o Executivo vira o jogo. [...] mesmo decidindo em última instância sobre o conflito distributivo, o Executivo não é o soberano absoluto, obrigado que é a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental. (SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997 apud LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005)

Guimarães (2020) corrobora com esse entendimento, mas argumenta que a Constituição Federal de 1988 optou por privilegiar o Executivo em detrimento do Legislativo, ao determinar as competências e o arranjo de forças entre Presidente da República e o Congresso Nacional em matérias orçamentárias. Esse desequilíbrio seria, portanto, estático, ao contrário da dinâmica apresentada por Santos, Machado e ROCHA (1997). Nesse sentido, o autor justifica:

(...) em que pese a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento, a Constituição Federal conferiu ao Presidente da República a prerrogativa para administrar o ritmo da execução de todos os gastos públicos de responsabilidade do Poder Executivo, de modo que "a liberação, a alocação e a velocidade do gasto (...) são realizadas de forma arbitrária na gestão de caixa" (ABRANCHES, 2018, p. 88). (GUIMARÃES, 2020, p. 151)

Pereira e Mueller (2002), Pereira e Mueller (2004) analisam a execução das emendas individuais dos congressistas com o objetivo de demonstrar que as regras vigentes proporcionam ao Executivo uma moeda política de baixo custo, mas extremamente útil para formar sua coalizão no Congresso. Assim, apesar das verbas destinadas às emendas parlamentares serem pequenas em relação à totalidade do orçamento, representam recursos suficientes para garantir o êxito eleitoral e sobrevivência política. Os autores concluem que o presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha alto grau de governabilidade a um baixo custo.

A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil. (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Limongi e Figueiredo (2005), apresentam argumentos que minimizam o instrumento de troca de votos por execução de emendas, mostrando que não é possível estabelecer a relação causal pretendida. Analisando a execução das emendas individuais no período de 1996 a 2001, os autores propõem tese alternativa a apresentada por Pereira e Mueller (2002), demonstrando que o Executivo, ao executar recursos alocados pelos parlamentares

por meio de emendas individuais, não está cedendo a pressões e deixando de executar a sua agenda, mas é capaz de acomodar as demandas dos parlamentares no interior do seu programa. Assim, ao executar o programa proposto, executa as emendas de parlamentares da oposição, que não votam segundo os interesses do governo. Por fim, Limongi e Figueiredo (2005) concluem que "emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra." Os autores argumentam que a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas pelas clivagens político-partidárias.

Vasselai et al. (2014) propõe uma reavaliação da influência do Executivo nas votações nominais em plenário por meio da execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento. Utilizando dados de 1996 a 2010 em modelos do tipo painel, estimados pelo método de momentos generalizados, os autores concluem que não há razões empíricas suficientes para afirmar que as emendas dos parlamentares ao orçamento são uma moeda de troca para a aprovação de projetos do Executivo. Por outro lado, os resultados evidenciam a presença dos partidos dos deputados nas equipes ministeriais dos presidentes e a quantidade do orçamento ministerial controlado pelos partidos dos deputados como aspectos estatisticamente relevantes.

Sobre esse aspecto, Batista (2015) busca identificar se a alocação de emendas parlamentares beneficia o partido do ministro ou se mecanismos de coordenação impostos pelo presidente estão presentes para inviabilizar essa coordenação autônoma. Analisando as emendas para o período de 2004 a 2010, a autora conclui que os parlamentares do partido do ministro são beneficiados, mas não exclusivamente. São igualmente beneficiados os parlamentares do partido do presidente e dos demais partidos da coalizão. A autora conclui, portanto, que a coordenação realizada pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI) exerce um efeito significativo no sentido de garantir os interesses de diferentes partidos dos partidos da coalizão.

Baião, Couto e Jucá (2018) buscam identificar os fatores que facilitam a liberação das emendas, analisando a execução orçamentária de mais de 30 mil emendas propostas por deputados entre 2003 e 2014. Os resultados obtidos permitem confirmar as hipóteses de que as emendas cujo autor e ministro responsável pela dotação orçamentária são do mesmo partido apresentam grau de execução superior em comparação com aquelas em que não há o alinhamento partidário entre os dois atores. Ainda, quanto ao efeito de ocupar posições-chave no Legislativo, os autores confirmam que membros e líderes da CMO usufruem de maior grau de execução de suas emendas individuais. Quanto ao alinhamento partidário de deputados e prefeitos, os autores concluem que deputados que direcionam as emendas para prefeituras comandadas por correligionários também obtêm uma vantagem importante em termos de execução dos recursos. Por fim, os resultados também confirmam a hipótese de que emendas destinadas a municípios com dificuldades em atender aos

requisitos para o recebimento das transferências voluntárias da União tiveram execução prejudicada.

Rodrigues (2019) avalia se, após a promulgação da EC nº 86/2015 (emenda do orçamento impositivo), as emendas individuais ainda são utilizadas como instrumento de negociação na relação entre o Executivo e o Legislativo. O estudo busca comparar momentos atípicos de execução orçamentária e financeira e notícias veiculadas pela imprensa. A autora verifica dois momentos em que ocorreram eventos atípicos: em 2016, quando da tentativa de arrefecer o processo de impeachment da presidente Dilma e, em 2017, em votação para encaminhar ao STF denúncia oferecida pela PGR contra o presidente Temer.

Volpe (2019) também se debruça sobre o impacto da promulgação da EC nº 86/2015, analisando a experiência do orçamento impositivo das emendas individuais nos primeiros anos de vigência em comparação aos anos imediatamente anteriores. O autor inicialmente reforça o caráter político da execução das emendas parlamentares, argumentando que os critérios políticos de liberação de recursos sobrepõem-se às necessidades reais e aos critérios técnicos ou legais.

O uso de emendas para aprovação de leis no Congresso Nacional pode ser constatado, por exemplo, no segundo semestre de 2013. Enquanto nos exercícios pretéritos os empenhos no período em questão se concentravam no mês de dezembro, em 2013, há ampliação do montante dos recursos empenhados do segundo semestre e um pico no mês de setembro. O segundo semestre de 2013 foi marcado por votações importantes no Congresso Nacional como, por exemplo, os vetos à Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842/13), o Projeto de Lei Complementar nº 200/12, que extingue a multa adicional de 10% sobre o FGTS paga pelos empregadores ao governo nas demissões sem justa causa, e o Projeto de Lei Complementar nº 288/13, que trata do Fundo de Participação dos Estados. Também houve a votação da MP nº 621/13 (convertida na Lei nº 12.871/13), que cria o Programa Mais Médicos. (VOLPE, 2019)

A partir da análise da execução das emendas parlamentares, o autor conclui que a execução obrigatória das emendas individuais reduziu a força das emendas como instrumento do Executivo para angariar apoio político. Por outro lado, "o caráter estratégico das emendas como moeda de troca não deixou de existir." Nesse sentido, o governo ainda dispõe de instrumentos de controle da execução das emendas, como contingenciamentos "prudenciais" das despesas discricionárias durante o exercício, redução do montante obrigatório das emendas individuais, modificar os critérios de impedimentos técnicos, acelerar a liberação dos empenhos e dos pagamentos de restos a pagar.

1.1.1.3 Federalismo e Transferências Partidárias Estratégicas

As emendas parlamentares também influenciam no federalismo brasileiro. A demanda de estados e municípios por recursos da União está estritamente relacionada aos desequilíbrios no federalismo fiscal. Nesse sentido, Abranches (2018) esclarece:

“O modelo fiscal da Constituição de 1988, tanto no plano tributário quanto no plano orçamentário e do gasto público, transforma as unidades da federação e, portanto, seus representantes, deputados e senadores, em carentes de recursos da União. (ABRANCHES, 2018, p. 87)

No contexto da descentralização de recursos da União para estados e municípios, as emendas parlamentares compõem as denominadas transferências voluntárias da União e representam estratégico ativo político e eleitoral de deputados e senadores (GUIMARÃES, 2020, p. 151).

No âmbito do Acórdão 544/2016-Plenário do Tribunal de Contas da União, foram analisadas as transferências voluntárias no período de 2011 a 2013. Verificou-se que, quanto à origem, cerca de 51% das transferências voluntárias foram provenientes de emendas parlamentares. A partir do levantamento realizado, constatou-se que o Ministério das Cidades, Ministério do Turismo e Ministério da Economia concentraram mais de 50% dos recursos. Do ponto de vista geográfico, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná reúnem a maior parte das transferências voluntárias. O trabalho de Moutinho (2016) também contribuiu para a análise geográfica da distribuição desses recursos. O autor mapeou os recursos do governo federal descentralizados para municípios brasileiros via transferências voluntárias no ano de 2012. A partir de dados públicos da Câmara dos Deputados, do Tribunal Superior Eleitoral e do Portal de Convênios (Siconv), estratificou a análise em recursos destinados pelas programáticas ministeriais e emendas parlamentares.

Inicialmente, os resultados apontam que as transferências voluntárias via emendas parlamentares individuais foram mais eficazes se comparadas às programáticas ministeriais. Esse fato pode ser explicado pela pressão dos parlamentares junto ao executivo. Ainda, o autor relata que a base aliada possui mais recursos liberados do que os partidos de oposição. Verificou-se que existe uma forte concentração de recursos direcionados para a região Sul do Brasil, tanto de parlamentares da base aliada quanto da oposição, o que, segundo Moutinho (2016) "distorce uma das finalidades das transferências voluntárias, uma vez que deveriam visar à diminuição das desigualdades existentes entre os municípios do país." As propostas provenientes de emendas parlamentares, ainda que de partidos da oposição, demonstraram ser mais eficazes do que as propostas resultantes de editais lançados pelos ministérios. Por fim, chama atenção neste trabalho o elevado percentual de propostas cadastradas que não apresentaram execução financeira. Quanto a esse último aspecto, deve-se considerar que estados e municípios devem observar exigências da União para realização de transferência voluntária, como, por exemplo, o previsto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O trabalho de Pereira e Junior (2015) avaliam se existem distorções na alocação de emendas orçamentárias pelos municípios brasileiros, dando preferência a um tipo específico

de localidade. Os autores esclarecem que quanto mais concentrada em fatores políticos e não técnicos, mais dissipativa é a natureza da alocação, maiores os seus custos e menores seus benefícios. A partir da distribuição espacial das emendas por municípios, os autores concluem que o legislativo possui preferência na indicação de emendas para as regiões norte, nordeste e centro-oeste. São essas regiões que mais recebem aportes pagos e liquidados das emendas, o que indica que o executivo não altera a vontade do legislativo, mas diminui a intensidade. O modelo de estatística inferencial construído permite aos autores revelar que municípios que recebem emendas no ano anterior tem maior probabilidade de receber no seguinte, além de constatar que mecanismos de controle como o CAUC, LRF e auditorias da CGU impõem limitações para transferências intergovernamentais. Pereira e Junior (2015) confirma a hipótese de que quanto maior o número de partidos recebendo votos em uma localidade, maior o número de emendas destinados a essa localidade e a importância do alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente. Revelam ainda que quanto maior a diferença entre votações do primeiro e segundo colocados nas eleições para Deputado Federal maior a atratividade sobre emendas, o que pode ser explicado pela lógica de premiação do município pelo parlamentar ou para evitar a competição na localidade. Quanto às variáveis socioeconômicas, que podem indicar um viés técnico na distribuição de emendas, os resultados evidenciam que as possíveis distorções políticas são atenuadas pela equivalente adoção de critérios técnicos, mitigando o caráter dissipativo das emendas como políticas distributivistas.

Baião, da Cunha e de Souza (2017) buscam avaliar o efeito das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios, investigando se os diversos tipos de transferências conseguem levar em consideração a capacidade de autofinanciamento do município e a necessidade fiscal atrelada a custos e demandas por serviço público. Apesar do estudo ser mais abrangente, dado que aborda as transferências intergovernamentais obrigatórias e voluntárias, os autores alcançam conclusões específicas sobre as transferências voluntárias. Concluíram que as transferências voluntárias foram as que menos interferiram na equalização fiscal dos itens estudados (crescimento populacional, percentual da população em situação de extrema pobreza, densidade populacional, percentual da população com idade superior a 60 anos, percentual da população entre 0 a 14 anos, percentual de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas, renda domiciliar per capita, PIB per capita). Segundo Baião, da Cunha e de Souza (2017) esse resultado poder ser explicado pelo fato de que, enquanto repasse discricionário, esses recursos não seguem nem critérios redistributivos, nem devolutivos. Os fatores políticos, preponderantes nesse caso, podem não ter nenhuma relação com a capacidade ou com a necessidade fiscal do município.

Com relação ao componente político das transferências voluntárias, o estudo de Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) investiga a influência do alinhamento partidário entre atores políticos (deputados federais e prefeitos) na determinação das transferências voluntárias federais aos municípios. A partir de um painel de dados não balanceado com

5.568 municípios para os anos de 2001 a 2021, adotou-se o modelo de painel com efeitos fixos. Os resultados encontrados apontam que quando há identidade partidária entre deputado federal e prefeito, há um aumento das transferências voluntárias em R\$3,24 por habitante. Quando o prefeito é do mesmo partido do presidente, há um efeito direto ainda mais forte, da ordem de R\$7,43 por habitante. Assim, ainda que o papel do Legislativo seja significativo no direcionamento dos convênios com os municípios, o Executivo nacional ainda exerce papel prevalente sobre esse direcionamento. A pesquisa revela ainda um menor nível de transferência quando o prefeito e o governador pertencem ao mesmo partido, mitigando o efeito do prefeito pertencer ao mesmo partido do presidente. Por fim, prefeitos prefeitos de primeiro mandato e candidatos à reeleição recebem mais transferência voluntárias (R\$8,03 por habitante), em média, em relação a outros possíveis casos. De forma complementar, o trabalho de Bugarin e Ferreira (2021) aprofunda o tema das transferências intergovernamentais partidárias.

As transferências voluntárias via emendas parlamentares ganharam novos contornos com o advento das transferências especiais, instituídas pela edição da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. As transferências especiais são espécie de transferência discricionária destinada ao repasse de recursos de emendas individuais, transferidas diretamente da União para Estados e Municípios, sem finalidade precisa, prescindindo de convênio ou congênere, e que passam a pertencer ao ente desde o momento da transferência (Câmara dos Deputados, 2022). Apesar das polêmicas⁸ em torno das transferências especiais – também denominadas emendas pix –, chama atenção a sua rápida expansão no contexto das emendas individuais, suscitando o desejo de realizar transferências especiais por meio de emendas de bancada estadual⁹. O trabalho de Almeida (2022) busca compreender se a identidade partidária entre o prefeito e o parlamentar interfere no valor e/ou modalidade da transferência. Ainda, investiga se as assimetrias e incertezas das transferências especiais influenciam no repasse de recursos. Os resultados obtidos indicam que a transferência especial efetivada para localidades em que há alinhamento partidário entre o prefeito e o parlamentar foi, em média, inferior àquela em que não há identidade partidária. Ainda, verificou-se que, quando há identidade partidária entre prefeito e parlamentar, há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais, o que é explicado pela hipótese de que o parlamentar tem maior facilidade de reivindicar o crédito político e pela racionalidade eleitoral. Por fim, Almeida (2022) pondera que devido à novidade do tema, com amostra delimitada às indicações realizadas em 2020, as conclusões devem ser tomadas com reserva.

Dantas e Gadelha (2022) apresenta um estudo sobre transferências partidárias

⁸ <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Conheça-a-emenda-Pix-a-prima-pobre-das-emendas-de-relator> e <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2022-Fiscalizacao-das-transferencias-especiais-1.pdf>

⁹ <https://www.camara.leg.br/noticias/889498-deputados-querem-ampliar-transferencias-especiais-mas-especialistas-temem-perda-de-transparencia>

estratégias em que testa hipótese na qual as transferências voluntárias da União são direcionadas em maior medida aos municípios com prefeitos que pertencem ao mesmo partido político do presidente da República, porém cujo governador do estado não possui identidade partidária. Utilizando dados em painel estático com modelo de efeitos fixos para o período de 2007 a 2018, o trabalho conclui que a hipótese é válida para municípios até 500 mil habitantes. De forma mais ampla, os autores concluem que é possível constatar a motivação partidária estratégica no fluxo de transferências voluntárias para a maior parte dos municípios brasileiros.

1.1.1.4 Políticas públicas

Alguns estudos sobre emendas se debruçam sobre o financiamento de políticas públicas específicas pelo Poder Legislativo. Uma evidência natural desse financiamento é o a vinculação de metade dos recursos de emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde, conforme previsto no art. 166 §9º da Constituição de 1988¹⁰. Essa vinculação foi introduzida com a edição da EC nº 86/2015 e demonstra a priorização dada pelo Poder Legislativo às políticas públicas da área de saúde.

Delgado et al. (2017) apresentam a contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no período de 2012 a 2015. Ainda, realizam entrevistas com gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o objetivo de captar suas percepções sobre esse financiamento. Os autores concluem que boa parte das emendas parlamentares são destinadas a entidades privadas. Cientes desse fato, os gestores concordam que é necessário acompanhar a rede privada e ampliar a proteção social por meio da integração entre as ofertas de serviços por meio da rede pública e privada de assistência social. Quanto aos recursos destinados pelos parlamentares, os autores verificam que a participação das emendas no orçamento da Proteção Social Especial caiu no período de 2012 a 2015. Por fim, propõem ações de aproximação do poder executivo e do legislativo nesta agenda, visando melhorar a indicação das emendas. Dentre essas ações, destaca-se a necessidade de "estruturação de base de dados a ser consultada pelos parlamentares antes de realizarem emendas ao orçamento com informações sobre as demandas distribuídas por entes e itens de despesa".

O estudo de Baião, Couto e Oliveira (2019) busca verificar se as emendas ao orçamento da saúde se concentram nos municípios que mais demandam recursos. Além disso, os autores buscam identificar fatores que afetam a escolha que cada deputado federal faz ao direcionar emendas entre os diversos municípios de seu estado, adentrando na

¹⁰ § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

análise da qualidade do gasto público derivado das emendas individuais. O modelo de regressão adotado ratifica os achados das análises descritivas do trabalho, demonstrando que deputados não levam em consideração a situação da saúde no município ao alocar suas emendas individuais para essa política pública. Os autores concluem que a distribuição de emendas acaba privilegiando municípios que não precisam tanto, enquanto áreas mais carentes são deixadas em segundo plano. Baião, Couto e Oliveira (2019) concluem também que os parlamentares consideram fatores institucionais – como a capacidade do município de receber os recursos e executá-los – e a identidade partidária com o chefe do executivo local, privilegiando suas regiões de votação e os municípios em que o prefeito é seu colega de partido. A preferência por municípios que cumprem as exigências para receber transferências governamentais é paradoxal, tendo em vista que municípios menos estruturados e mais necessitados são os menos aptos a receberem recursos. Em alguma medida, as transferências especiais podem ajudar a superar tal paradoxo.

Benevides (2021) propõe uma metodologia para identificar os valores empenhados e transferidos pela ação 4525 para os incrementos do Piso de Atenção Básica (PAB) e do Teto da Média e Alta Complexidade (MAC). Nesse sentido, busca contribuir para a melhoria da transparência na aplicação de recursos executados por meio de emendas parlamentares, demonstrando a participação crescente das emendas na execução orçamentária do Ministério da Saúde, especialmente no valor alocado na atenção primária em saúde. A partir de consultas ao portal SIGA Brasil, o autor conclui que a dependência das emendas parlamentares para o financiamento de ações de custeio da atenção à saúde representa uma nova fragilidade no processo de organização representativa do SUS. O autor argumenta que recursos essenciais para a manutenção dos serviços de saúde passaram a ser alocados a partir de critérios estritamente políticos, representando um descolamento dos critérios de partilha de recursos já estabelecidos no SUS.

1.1.1.5 Processo Orçamentário

Por fim, alguns estudos sobre emendas parlamentares tratam do processo legislativo orçamentário, apontando suas distorções ou impropriedades, bem como contribuindo para o seu aperfeiçoamento.

Cambraia (2011) realiza estudo cujo objetivo é apontar algumas das impropriedades relacionadas às emendas parlamentares, especialmente as individuais. Apesar de reconhecer a importância desse instrumento na reputação do parlamentar e nas suas chances de reeleição, o autor argumenta que a necessidade de dar efetividade às emendas, pela execução orçamentária, distorce os objetivos inicialmente previstos. Cambraia (2011) conclui que a busca por maiores chances de sucesso na execução de emendas como trânsito no Ministério e menores exigências para celebração do convênio, aliadas aos interesses dos parlamentares e à precariedade do controle, dão origem aos escândalos noticiados. Outra

distorção apontada é a dissociação entre o orçamento encaminhado pelo executivo e o proposto pelo legislativo, que vitamina as fontes de receitas do orçamento pela reestimativa da receita, visando atender a demanda de todos os parlamentares. Quanto aos recursos provenientes de cancelamento de dotações, o autor argumenta que, na maioria das vezes, os relatores setoriais propõem cortes lineares, o que evita o desgaste político e facilita a aprovação do relatório. Como solução para os escândalos veiculados, o autor propõe que o controle seja menos formal e mais tempestivo. De forma mais ampla, reforça a necessidade do exercício mais efetivo da função fiscalizadora pelo Congresso Nacional, produzindo informações sobre avaliação de programas de governo, e a participação mais frequente das comissões permanentes na discussão da proposta encaminhada pelo poder executivo.

O trabalho de Bijos (2021a) analisa a atuação do Congresso Nacional na elaboração dos orçamentos anuais. O estudo utiliza-se da teoria neoinstitucionalista para revelar as distorções do modelo atual de elaboração e fazer uma proposta de reformulação da atual sistemática de emendamento da peça orçamentária, empoderando as comissões temáticas. Bijos (2021a) conclui que as regras do jogo do atual modelo de governança legislativa orçamentária induzem o Legislativo a assumir postura acrítica quanto aos orçamentos formulados pelo Executivo, além de estimular a fragmentação e o paroquialismo do gasto público. Argumenta, ainda, que, devido à consolidação da cultura política em torno das emendas individuais e de bancada, existe um custo de transição para mudanças institucionais mais profundas, como a orçamentação por desempenho. O autor ressalta a importância do Legislativo analisar, em conjunto com o executivo, iniciativas voltadas à priorização estratégica do gasto público com disciplina fiscal¹¹, e racionalizar o conjunto de regras fiscais existentes, com o objetivo de torná-lo mais harmonioso.

Tollini e Bijos (2021) avançam na formulação das diretrizes principais para definição de uma estratégia capaz de promover ampla reformulação das emendas ao orçamento. Argumentam que o Brasil atravessa uma crise de legitimidade em relação às emendas ao orçamento, em especial quanto às últimas inovações legislativas. Nesse sentido, buscam responder questões fundamentais como quem deveria propor as emendas e qual deveria ser o limite para estas. Quanto a primeira questão, concluem que as comissões temáticas permanentes deveriam ser as autoras das emendas ao projeto de lei orçamentária. Esse arranjo permitiria a análise aprofundada da totalidade da programação proposta pelo executivo comparada às modificações propostas pelos parlamentares, proporcionando maior teor estratégico das emendas, aproximação do orçamento das políticas públicas e estímulo à especialização do parlamentar, que possivelmente apresentará maior número de emendas nas comissões em que possuir titularidade. Tollini e Bijos (2021) argumenta que esses três aspectos tendem a melhorar a qualidade do gasto público. Quanto ao limite das emendas, os autores argumentam que a regra atual é pró-cíclica. Assim, propõem que o limite para

¹¹ Como proposto em Afonso e Ribeiro (2020) e Bijos (2021b)

emendas seja definido com base no tamanho das despesas discricionárias, especificamente como percentual dos investimentos constantes nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, pois reconhecem que parte das despesas discricionárias é constituída por gastos rígidos. Definido dessa forma, o limite das emendas induziria um ciclo virtuoso no controle da geração de despesas obrigatórias.

1.2 Contexto fiscal e supervalorização das emendas parlamentares

Os trabalhos apresentados na seção anterior perpassam as diferentes dimensões das emendas parlamentares: conexão eleitoral, governabilidade, federalismo, políticas públicas e processo orçamentário. Aterriza-se, agora, a discussão apresentada anteriormente no contexto fiscal do período de 2013 a 2022. A efetividade dessas dimensões é diretamente influenciada pelo contexto fiscal, caracterizado, nos últimos anos, pela compressão das despesas discricionárias. Ao mesmo tempo, a constitucionalização do orçamento impositivo promoveu uma alteração na dinâmica do jogo orçamentário, atenuando a primazia do Executivo na fase de execução orçamentária. A soma desses dois vetores leva à resultante que aponta na direção da supervalorização das emendas parlamentares, conforme os estudos que serão apresentados a seguir.

1.2.1 Constitucionalização do orçamento impositivo

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015 é um marco nas tentativas do Poder Legislativo de neutralizar um dos mais tradicionais instrumentos de influência do Executivo na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. A aprovação, com ampla margem de votos, da PEC nº 358, de 2013, transformada na EC nº 86/2015, evidencia a insatisfação dos parlamentares com a baixa execução orçamentária de suas emendas (GREGGIANIN; SILVA, 2015). A pesquisa realizada por Greggianin (2014) corrobora com essa tese, ao captar que 61% dos respondentes consideram que aumentou o grau de dificuldade na liberação de emendas nos anos anteriores a 2014. Ainda, 82% dos respondentes avaliaram que é maior o grau de dificuldade na liberação de emendas na área da saúde.

De acordo com Santos (1997), no jogo orçamentário, a lógica do Legislativo privilegia a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, enquanto, na lógica do Executivo, são prioridades a aprovação de projetos da agenda governamental e medidas de estabilização da economia. Torna-se legítima, portanto, a justificativa do Executivo da não execução de emendas parlamentares devido à necessidade de manutenção do arcabouço fiscal vigente. Com a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os Decretos de Programação Financeira, previstos no art. 9º, promoviam limitações, contingenciamento, de algumas despesas. Devido à importância dessa lei no arcabouço

fiscal, o Executivo passou a ter um argumento substantivo para o contingenciamento dos recursos de emendas parlamentares. Volpe (2019) argumenta que a falta de critérios objetivos e transparência quanto aos efeitos do contingenciamento de recursos introduz uma dinâmica de constante negociação entre os parlamentares e o Poder Executivo. Essa dinâmica deu origem a reiteradas tentativas do Legislativo em limitar a discricionariedade de execução do orçamento pelo Executivo, buscando avançar na consolidação da natureza jurídica impositiva (ou mandatária) do orçamento.

As iniciativas de dissociar a execução das emendas parlamentares da tramitação de proposições de interesse do Executivo no Congresso Nacional remontam ao início dos anos 2000. Conforme explica Tollini et al. (2013), foi inserido no corpo das LOAs de 2001 e 2002 e na LDO de 2003 o princípio da neutralidade orçamentária. Esse princípio, que se relaciona também aos princípios da impessoalidade e da moralidade, conforme previstos no art. 37 da CF/88, estabelece que "a execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais não poderá ser utilizada para influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional." O art. 118 da LDO de 2013 e o art. 110 da LDO de 2014 fazem referência ao mesmo princípio, relacionando-o não apenas aos princípios da impessoalidade e da moralidade, mas a todos os princípios previstos no art. 37 da CF/88, o que, em certa medida, evidencia uma escalada. Tollini et al. (2013) esclarece que a natureza programática dos dispositivos mencionados não foi capaz de dar-lhes a força impositiva necessária. Nesse sentido, a LDO de 2014 inovou ao introduzir, no art. 52, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Ao comentar sobre o percentual definido, Tollini et al. (2013) pondera que a execução das emendas nos anos anteriores se situava no patamar de 0,4% da RCL. Usualmente, a LDO reserva recursos equivalentes a 1% da receita corrente líquida para atendimento de emendas parlamentares, inclusive de passivo de anos anteriores a serem pagos. Porém, o Legislativo, amparado na possibilidade constitucional de correção de erro ou omissão, promove a revisão da receita, aumentando o montante destinado às emendas parlamentares¹². Assim, conforme esclarece Tollini et al. (2013), o total de emendas aprovadas extrapola a reserva de 1% da receita corrente líquida, contribuindo para a discricionariedade da execução das emendas. O Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 38 (IFI, 2020b), ao apresentar a cronologia do orçamento impositivo, esclarece que, apesar da obrigatoriedade de execução das emendas individuais, a regra estabelecia a possibilidade de contingenciamento até a proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. Na LDO de 15, o regime de execução das emendas individuais foi regulamentado em seção própria, que compreende os arts. 54 a 65. Em 2015, os dispositivos antes previstos na

¹² Conforme evidenciado no gráfico 2, a queda acentuada na receita no período de 2010 a 2015 e a previsão superestimada das receitas podem ter favorecido o contingenciamento de recursos de emendas parlamentares.

LDO de 2014 e 2015 foram constitucionalizados pela Emenda Constitucional nº 86, de 17/03/2015, dando maior força jurídica ao orçamento impositivo, ainda que adstrito às emendas individuais. Ainda em 2015, os parlamentares incluíram no art. 68 da LDO de 2016 a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada estadual no montante de 0,6% da RCL. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016, o cálculo do gasto mínimo com emendas individuais foi alterado. Assim, a partir de 2018, o valor de execução obrigatória das emendas individuais passou a ser a mesma regra de correção do teto de gastos primários, ou seja, o valor do exercício de 2017 corrigido pelo IPCA. Em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, de 26/06/2019, constitucionalizou o regime de execução obrigatória para as emendas de bancada no montante de 0,8% da RCL para 2020 e 2021, aderindo à regra de correção do teto de gastos primários a partir de 2022. A EC nº 100/2019 não apenas constitucionalizou o regime de execução obrigatória para as emendas de bancada, mas inseriu na constituição o dever geral de execução do orçamento¹³ de forma mais abrangente. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 102, de 26/09/2019, disciplinou a aplicação do orçamento impositivo, estabelecendo alguns balizamentos a serem observados.

O dever de execução do orçamento não é ilimitado, pois: (i) se subordina ao cumprimento das regras fiscais metas fiscais ou limites de despesas; (ii) não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; (iii) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e (iv) se aplica exclusivamente às despesas primárias discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. (IFI, 2020b, p. 30)

Apesar da constitucionalização do orçamento impositivo e a discussão sobre a natureza jurídica da LOA, Santos e Gasparini (2020) ponderam que a responsável por definir se o orçamento aprovado será efetivo ou respeitado é a relação político-institucional do Executivo e Legislativo. Baleeiro (2015) complementa essa visão ao mencionar a possibilidade de sanção contra o Presidente da República no âmbito da execução de despesas discricionárias.

A sanção contra o Presidente da República, governador ou ministros que não realizam despesas variáveis autorizadas pelo Parlamento é de caráter puramente político: o Congresso há de compeli-lo ao cumprimento de sua vontade pelas represálias no terreno das autorizações pedidas pelo Executivo. A supremacia do Congresso, por essa tática, tem como consequência transformar o regime presidencial em regime parlamentar. (BALEEIRO, 2015, p. 560)

Ainda sobre a relação entre os poderes, Mendes e Dias (2014) argumentam que, a despeito do avanço do orçamento impositivo, continuará existindo necessidade de formar

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

maiorias no legislativo para a aprovação de proposições legislativas de interesse do executivo, que continuará a exercer o seu poder financeiro. Nesse sentido, esclarecem:

O mais provável é que o mecanismo de barganha por meio de emendas seja substituído por outro tipo de barganha. O perigo é que os novos mecanismos sejam menos transparentes, sejam lesivos à eficiência da ação pública e, até mesmo, cheguem às margens da ilegalidade. Não havendo como barganhar via liberação de emendas, pode-se barganhar por meio: da oferta de cargos públicos ou de financiamentos subsidiados em bancos federais; da indicação, pelos parlamentares, de empresas a serem contratadas para prestar serviços ao governo; etc. (MENDES; DIAS, 2014, p. 13)

A tese levantada por Mendes e Dias (2014) pode explicar, em alguma medida, a magnitude das emendas de relator-geral na LOA 2020, 2021 e 2022. O estudo de Faria (2022) apresenta uma reconstituição histórica das normas regimentais do Congresso Nacional, com o objetivo de avaliar as emendas de relator-geral em uma perspectiva mais ampla, relacionando-as inclusive com o avanço do orçamento impositivo.

Por outro lado, a reconstituição histórica permite que se afirme que há mudanças significativas, sejam qualitativas sejam quantitativas, em relação ao perfil assumido pelas emendas de Relator-Geral, principalmente nos últimos dois ou três exercícios financeiros. Tais mudanças encontram-se situadas dentro de um contexto mais amplo em que se pode visualizar um esforço direcionado do Congresso Nacional para ampliação de suas prerrogativas, desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatória a execução das programações orçamentárias relativas às emendas individuais, até as mais recentes alterações constitucionais que ampliaram a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada e, ainda, estabeleceram o dever de execução das programações orçamentárias (Emendas Constitucionais nº 100, de 26 de junho de 2019, e nº 102, de 26 de setembro de 2019) (MENDES; DIAS, 2014, p. 13)

1.2.2 Compressão das despesas discricionárias

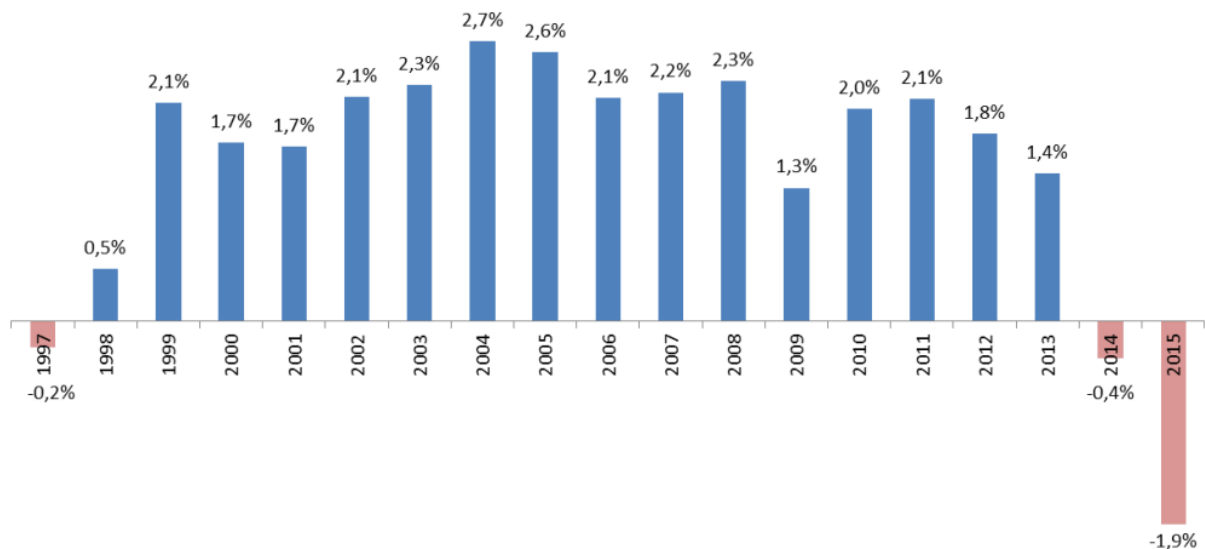
O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu uma âncora para as expectativas dos agentes econômicos, proporcionando a correção gradual dos desequilíbrios nas contas públicas e a manutenção da credibilidade da política fiscal no Brasil (JÚNIOR et al., 2019).

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial que acompanhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 241 (Brasil, 2016b), transformada na EC nº 95/2016, o NRF buscou reestabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. O referido documento utiliza, como evidência do desequilíbrio fiscal, a deterioração do resultado primário do período de 2014 a 2016 e o acelerado crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento. (Brasil, 2016b)

O gráfico 1 apresenta a série temporal do resultado primário do governo central para o período de 1997 a 2015. Verifica-se que o padrão de superávits primários é substituído, em 2014, pela geração de déficits primários significativos. A Exposição de Motivos Interministerial destaca, como cerne do problema, o crescimento acelerado da despesa pública primária.

Gráfico 1. Resultado Primário do Governo Central.



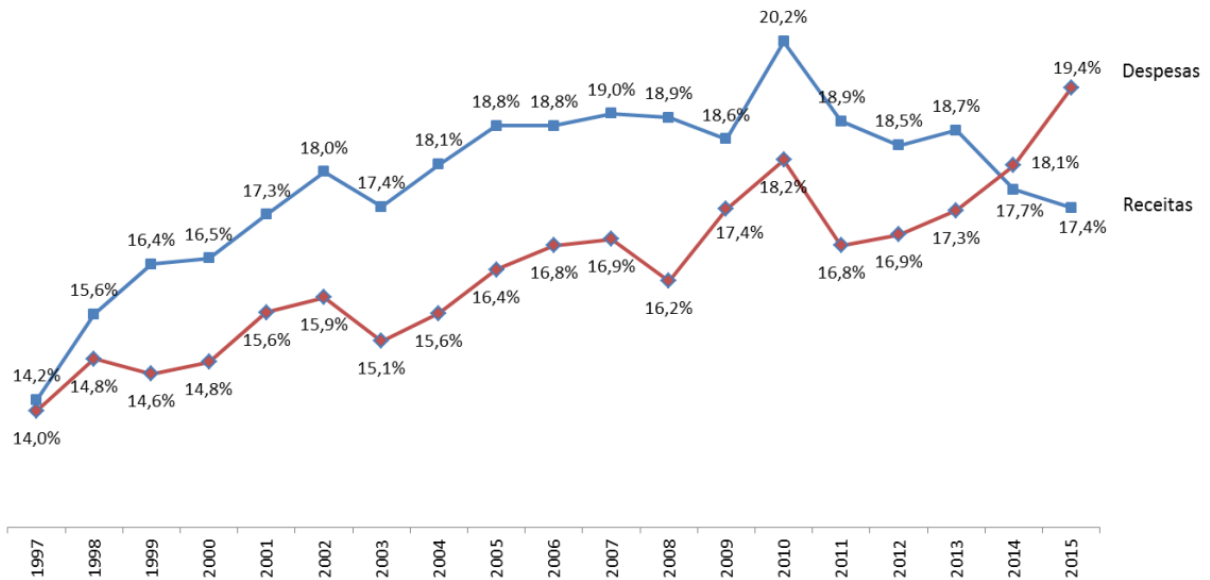
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: CONOF/CD.

Fonte: Almeida e Bijos (2019)

A partir da análise do gráfico 2, verifica-se que houve um forte aumento das despesas primárias e uma forte queda das receitas primárias no período de 2013 a 2015. Pellegrini (2021) esclarece que esse período foi caracterizado pelo forte ativismo da política econômica, em especial devido à desoneração tributária e à política de subsídios. Santos (2020) relata que a interpretação dos dados apresentados no gráfico 2 demonstram o caráter pró-cíclico da política fiscal brasileira, que, em períodos de crescimento econômico, viabiliza a geração de superávits primários, ainda que não se preserve a responsabilidade fiscal. Em períodos

de recessão, porém, as receitas públicas apresentam forte retração. Devido à rigidez das despesas geradas em períodos de bonança e à inexistência de margem fiscal, torna-se necessário realizar um ajuste fiscal abrupto em gastos de elevado retorno social.

Gráfico 2. Receitas e Despesas do Governo Central de 1997 a 2015 (% do PIB).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: CONOF/CD.

Fonte: Almeida e Bijos (2019)

De forma simples, a EC nº 95/2016 fixou um teto para o crescimento dos gastos públicos, razão pela qual tornou-se conhecida como "Teto dos Gastos". Considerando o arcabouço fiscal vigente no Brasil, o teto dos gastos primários caracteriza-se como uma regra de despesa, junto das regras de limites para despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de caráter continuado, e geração de despesas da seguridade social (IFI, 2018b). Barbosa (2017) pondera que o teto dos gastos é uma medida muito potente e inovadora no âmbito das contas públicas do Brasil. Segundo o autor, o limite das despesas estará presente no orçamento, o que forçará o debate sobre a eficiência o gasto. Apesar disso, Barbosa (2017) reconhece que a execução dessa regra está longe de ser trivial.

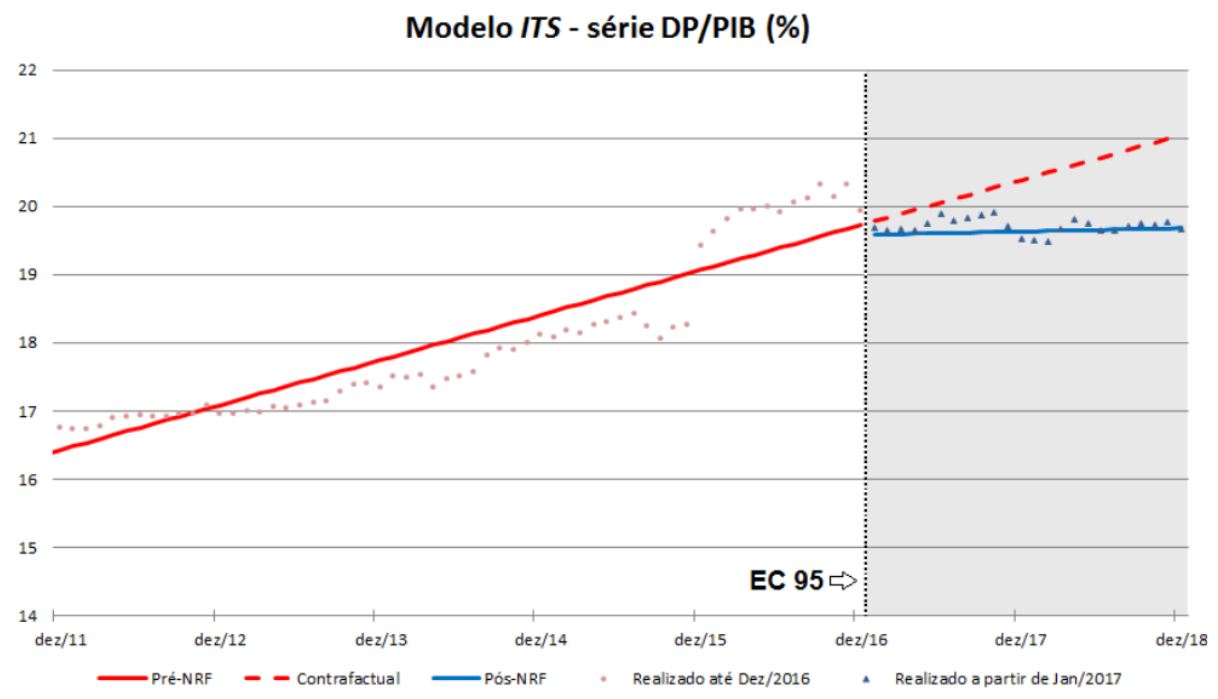
O NRF fixa um limite – por poder e órgão autônomo – para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. Assim, desde 2017, o total de despesas primárias da União cresce apenas pela inflação, garantindo a manutenção do valor real das despesas. Júnior et al. (2019) relata que o NRF foi bem sucedido, ao constatar a redução do déficit primário a partir de 2017.

Após a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que estabeleceu um teto em termos reais para as despesas primárias do governo federal, os deficit primário começaram a recuar, ainda que lentamente, tendo passado de 2,5% do PIB no final de 2016 para 1,6% do PIB nos doze meses encerrados em julho último. (JÚNIOR et al., 2019)

O Estudo Técnico n.º 24/2019, da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados (ALMEIDA; BIJOS, 2019), buscou analisar se existem evidências estatísticas em favor da hipótese de sucesso da estratégia do teto dos gastos. O estudo utilizou duas abordagens complementares: (i) especificação de modelo auto-regressivo integrado de médias móveis (ARIMA) com intervenção; e (ii) delineamento de série temporal interrompida (ITS, na sigla em inglês). No caso do modelo ARIMA, o coeficiente dummy foi negativo e significativo ao nível de 10%, "indicando que a instituição do teto de gastos explica, em alguma medida, a mudança de trajetória observada na série." No caso do modelo ITS, também foi detectada uma evidente mudança na trajetória da despesa, em comparação com o contrafactual (sem a EC n.º 95/2016), conforme apresentado no gráfico 3. A partir do uso desta ferramenta gráfica, os autores concluem:

O impacto da mudança do regime fiscal, captado pelas variáveis do modelo, é claramente visualizado com o uso da ferramenta gráfica: na ausência do NRF, mantida a tendência até então verificada, o cenário contrafactual indica que a DP/PIB teria atingido 21,04% em dez/2018, enquanto o dado observado atingiu 19,67%; a comparação entre as linhas vermelha e azul no gráfico (que exibem as tendências para antes e depois do NRF, respectivamente) explicita a mudança na trajetória da relação em comento. (ALMEIDA; BIJOS, 2019)

Gráfico 3. Trajetória da despesa vs contrafactual.



Fonte: Almeida e Bijos (2019)

Considerando a inflexão no crescimento das despesas primárias em relação ao PIB, faz-se necessária uma análise mais atenta da trajetória de cada espécie do gênero, isto

é, das despesas primárias obrigatórias e despesas primárias discricionárias. As despesas primárias obrigatórias (RP1)¹⁴ possuem dinâmica própria e tendem a crescer acima da inflação (IFI, 2017). Júnior et al. (2019) argumenta que essa dinâmica se mantém desde a Constituição de 1988.

(...) uma força importante por detrás do desempenho fiscal desde o início da estabilização – ou, mais precisamente, desde a Constituição de 1988 – tem sido a trajetória dos gastos obrigatórios, cuja dinâmica reflete fatores demográficos (no caso do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – e benefícios assistenciais), institucionais (regra para o salário mínimo, regras de progressão funcional do funcionalismo público e outros mecanismos) ou relacionados à vinculação de despesas à arrecadação tributária. (JÚNIOR et al., 2019)

Conclui-se, portanto, que, para a manutenção do NRF, o restante das despesas primárias deverá crescer abaixo da inflação ou reduzir seu valor nominal. Nesse sentido, constata-se que o esforço de redução das despesas primárias discricionárias será dado pela dinâmica de crescimento da despesas primárias obrigatórias¹⁵.

Diante do limite para o aumento das despesas primárias, em razão do teto de gastos definido pela EC nº 95/2016, os gastos obrigatórios crescentes somente puderam ser acomodados pela redução da parcela discricionária, comprometendo funções importantes do governo e forçar a redução das despesas discricionárias de custeio e, principalmente, de investimentos. (JÚNIOR et al., 2019)

O gráfico 4 apresenta a evolução das despesas obrigatórias e discricionárias do governo central no período de 2010 a 2019. Resta explícita, portanto, a diferença entre as tendências das curvas de despesas obrigatórias e despesas discricionárias, conforme sustentado anteriormente.

As despesas primárias discricionárias não podem, porém, ser reduzidas indefinidamente. Primeiro, pois estão incluídas nas despesas primárias discricionárias os gastos com funcionamento dos órgãos públicos. Assim, existe um limite de redução de despesas que, se ultrapassado, pode provocar *shutdown* do governo¹⁶. Ainda, os investimentos públicos federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida, possuem dinâmica própria que impossibilita zerar a sua execução orçamentária. O segundo motivo pelo qual não é possível reduzir indefinidamente as despesas

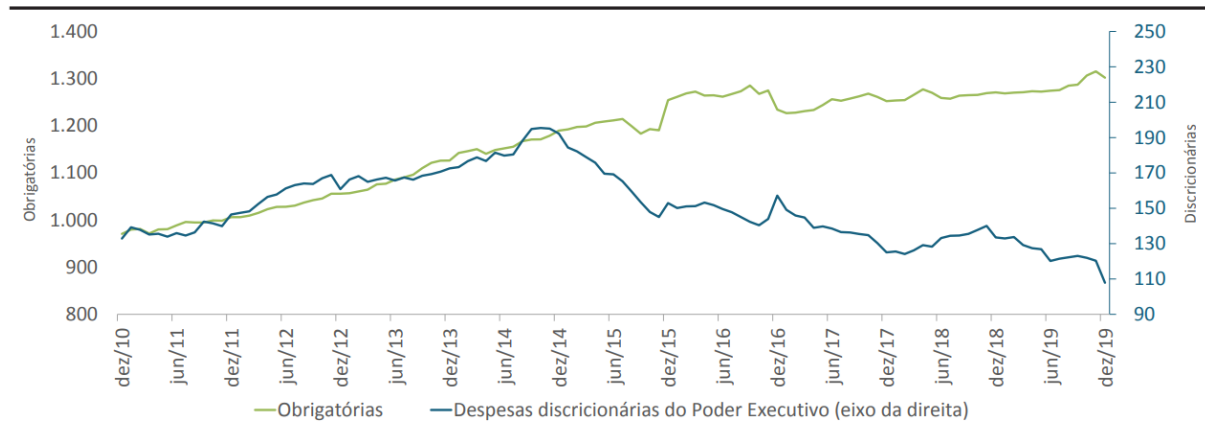
¹⁴ Quanto ao identificador de resultado primário, o Manual Técnico do Orçamento classifica as despesas primárias líquidas como primária obrigatória (RP1) e primária discricionária (RP2 a RP9), de execução obrigatória ou não.

¹⁵ Nesse quesito, Bijos (2021b) argumenta que é necessário avançar para macrossoluções capazes de priorizar gastos públicos sob contexto fiscal restritivo, como o *Spending Review*, e ampliar o horizonte temporal de gestão orçamentária, como o *Medium-Term Expenditure Framework*, duas abordagens orçamentárias amplamente adotadas no âmbito da OCDE.

¹⁶ Segundo estimativas da IFI, os gastos mínimos necessários para funcionamento dos órgãos públicos são de R\$ 75 a R\$ 80 bilhões (valores de 2017)

Gráfico 4. Evolução das despesas obrigatórias e discricionárias do governo central.

Evolução das despesas obrigatórias e discricionárias do governo central
(Acumulado em doze meses, em R\$ bilhões de julho de 2019)



Fonte: STN.
Elaboração: Dimac/Ipea.

Fonte: Júnior et al. (2019)

primárias discricionárias é que estão contidas nesse conjunto as emendas parlamentares individuais (RP6) e de bancada (RP7), ambas de execução obrigatória. O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 4 da Instituição Fiscal Independente, denomina todos esses exemplos anteriores de despesas discricionárias como "despesas incompressíveis" da União. Conclui-se, portanto, que a folga no teto não é apenas a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias, mas sim a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias e incompressíveis da União (IFI, 2017).

Com o objetivo de ilustrar os conceitos apresentados acima, o gráfico 5 apresenta a composição das despesas primárias discricionárias para o orçamento da União em 2017.

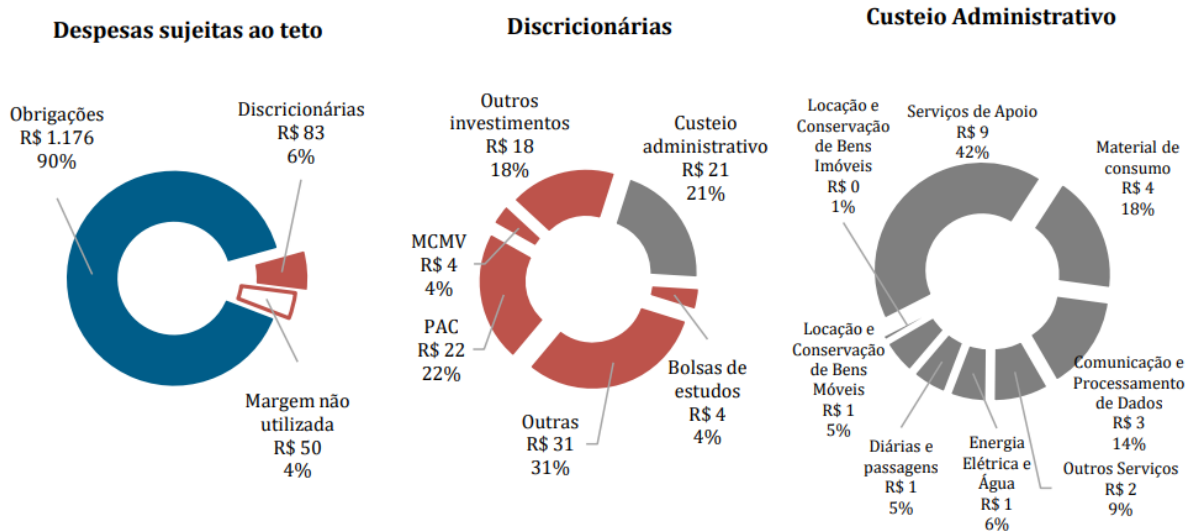
O gráfico 5 demonstra a importância da análise das despesas primárias discricionárias na identificação da margem fiscal existente. Evidencia, também, a simplicidade da regra fiscal de gasto em comparação às regras fiscais de resultado e de dívida (IFI, 2020a). Nesse sentido, o teto dos gastos cumpre o objetivo de ancorar as expectativas dos agentes econômicos.

Tais características facilitam o monitoramento da sociedade e a formação de expectativas favoráveis quanto à sustentabilidade fiscal. Ademais, a regra incentiva o país a explicitar prioridades e fazer escolhas, reduzindo as chances de que tudo se acomode com mais gastos e tributos. (IFI, 2020a)

1.2.3 O Novo Regime Fiscal e o orçamento impositivo

Apesar do NRF apontar na direção da priorização do gasto público, propondo incentivos nesse sentido, o processo de elaboração do orçamento é uma atividade historicamente

Gráfico 5. Margem fiscal da União em 2017 - R\$ em bilhões e % do total.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Fonte: IFI (2018a)

marcada pela potencialização dos conflitos. Sanches (1993) relata que a "orçamentação decremental", caracterizada por (WILDAVSKY; CAIDEN, 2003), leva facções políticas a pressionarem para que aplicações do seu interesse estejam contempladas no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo. Tollini (2016) corrobora com esse entendimento, apontando que o Poder Legislativo possui "enormes dificuldades para realizar cortes nas programações encaminhadas pelo Poder Executivo". Assim, o autor argumenta que é prática comum entre os relatores aplicarem corte linear, visando escapar ao ônus político de priorizar uma programação em detrimento de outra.

Com essa estratégia os relatores evitam a necessidade de convencer seus pares ou grupos de interesse sobre a adequação do corte realizado bem como de consultar o Poder Executivo e/ou se debruçar sobre comparativos detalhados entre os valores propostos e os executados em anos anteriores. (TOLLINI, 2016)

O autor apresenta ainda outra estratégia do Poder Legislativo no "jogo orçamentário". Desde 2001, os parlamentares incluem na Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que determina uma reserva de alocação exclusiva pelo Poder Legislativo.

Desde que foi implantada, tal valor corresponde a 1% da receita corrente líquida (o Congresso pretende elevar esse percentual para 1,2% a partir da LOA 2016). A LDO exige que o Poder Executivo considere essa reserva como despesa primária, mesmo que não haja qualquer programação a ela atrelada. Conseqüentemente, na preparação da proposta de LOA, o Poder Executivo se vê constrangido a abdicar de parte do espaço fiscal de que disporia para atender à enormidade de pleitos encaminhados pelos diversos órgãos setoriais, em parte recusados por conta dessa restrição fiscal adicional. (TOLLINI, 2016)

A condição precária da reserva de alocação exclusiva do Poder Legislativo, mantida muito mais por razões de ordem política do que pelo mérito jurídico ou técnico (TOLLINI, 2016), somada aos decretos de programação orçamentária e financeira, que frequentemente contingenciavam recursos de emendas, motivaram os parlamentares a aprovar a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, iniciando, em 2013, movimento que enfraqueceu a tese do orçamento autorizativo e consolidou o orçamento impositivo (IFI, 2020b), conforme apresentado na seção anterior.

O Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 38, de março de 2020 (IFI, 2020b), apresenta a cronologia mais recente do orçamento impositivo relacionando-o com as limitações impostas pelo NRF. O relatório aponta que o teto de gastos limitou a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

A lógica do modelo autorizativo adotado no Brasil tem sido esta: o Executivo projeta a receita; o Congresso reestima e fixa montante para emendas; e o Executivo contingencia/descontingencia ao longo do ano de acordo com a dinâmica da arrecadação. O teto de gastos limitou essa prática à medida que as propostas orçamentárias do Executivo têm sido elaboradas com despesas em seu valor máximo. De nada adianta eventual reestimativa de receita, se a meta de resultado não for alterada e se não é possível fazer acréscimos à despesa da proposta. Ampliar a participação do Congresso sobre a alocação de dotações provenientes do Executivo foi uma resposta natural ao limite imposto pelo teto. (IFI, 2020b)

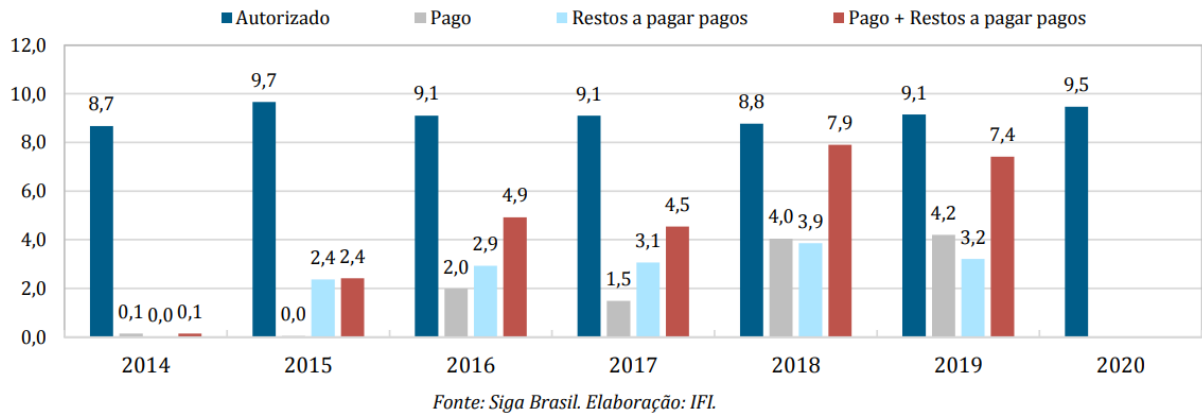
Considerando que a EC nº 86/2015, que constitucionalizou as emendas individuais impositivas, é anterior ao teto dos gastos, depreende-se que o relatório faz menção aos eventos ocorridos após a aprovação da EC 95/2016. Nesse sentido, a ampliação da participação do Congresso se refere à constitucionalização das emendas de bancada impositivas e do dever de execução do orçamento (EC nº 100/2019), ao estabelecimento de normas para a aplicação do dever de execução do orçamento (EC nº 102/2019), à criação das transferências especiais (EC nº 105/2019), apenas para citar as emendas constitucionais¹⁷.

A intensa atividade legislativa sobre finanças públicas pode ser contemplada lado a lado com o montante de recursos de emendas parlamentares na alocação de recursos discricionários no contexto do teto de gastos. O Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 38 (IFI, 2020b) apresenta a magnitude das emendas parlamentares, juntamente com a sua execução, para o período de 2014 a 2020. Verifica-se, inicialmente, que o avanço do orçamento impositivo tem influenciado na execução financeira das emendas, apesar do elevado estoque de restos a pagar.

Hartung, Mendes e Giambiagi (2021) apresentam uma visão crítica do papel dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento. Os autores referem-se, especialmente,

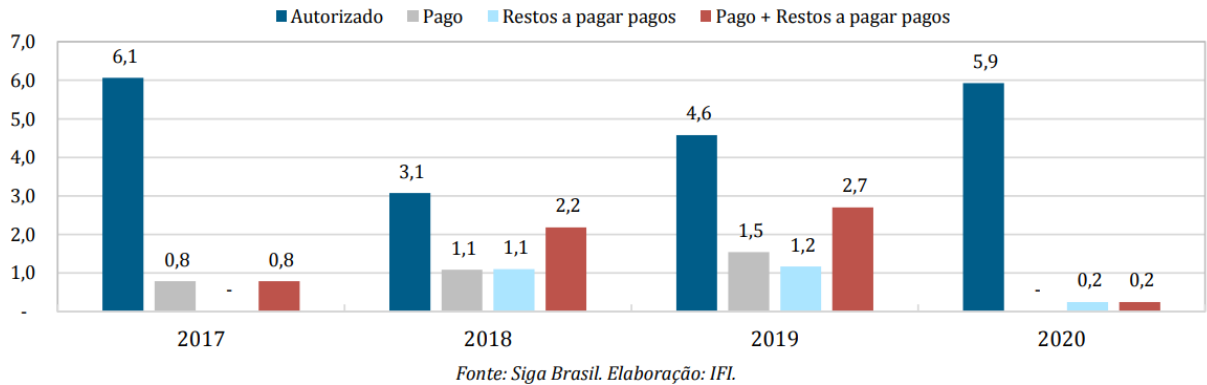
¹⁷ Couri (2022) aponta como uma das evidências da crise do orçamento a inflação de regras. O autor esclarece que, em 1988 havia 67 dispositivos no capítulo dedicado às finanças públicas. Em 2021 são 177 dispositivos (13 ECs), além dos 77 dispositivos referentes ao teto de gastos (ADCT)

Gráfico 6. Emendas individuais (R\$ bilhões).



Fonte: IFI (2020b)

Gráfico 7. Emendas de bancada estadual (R\$ bilhões).



Fonte: IFI (2020b)

ao peso das emendas no total das despesas primárias alocadas para investimentos e à distorção alocativa do microgerenciamento das despesas. Quanto ao primeiro aspecto, do total de despesas discricionárias alocadas para investimentos, 51% é decorrente de emendas. Historicamente, esses recursos possuem aplicação pulverizada, que, apesar de legítima, não privilegia avanços para maior produtividade e crescimento econômico. Quanto à distorção alocativa, os autores citam o exemplo do Censo Demográfico, despesa que não foi incluída no orçamento de 2021 devido à alegação de falta de recursos, mas que representa 6% do valor alocado para emendas. Por fim, os autores concluem que a lógica estabelecida a partir do avanço das emendas impositivas não fazem parte do presidencialismo brasileiro, introduzindo distorções latentes na LDO de 2021 e 2022.

O mesmo processo que vigorou na elaboração do Orçamento de 2021 está se repetindo na LDO para o Orçamento de 2022. Para completar o enredo, agora acrescentou-se mais um item de captura de recursos: a elevação das verbas destinadas ao financiamento eleitoral, previstas em R\$ 5,7 bilhões. Ainda que parte desses recursos venha da realocação de emendas de bancada, fica mais uma vez caracterizado um sistema

de prioridades, que revela a primazia dos interesses dos legisladores em relação ao interesse da sociedade. (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021)

Pelos fatos apresentados anteriormente, revela-se atualmente um cenário desafiador para o avanço da priorização estratégica do gasto público com disciplina fiscal, seja por abordagens como *Spending Review* ou *Medium-Term Expenditure Framework*.

2 Métodos e Procedimentos

Considerando as dinâmicas orçamentárias promovidas pelo Novo Regime Fiscal e pelo orçamento impositivo, constitucionalizado pelas EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019, vis-a-vis a importância do financiamento da política de educação superior na melhoria da produtividade e no crescimento econômico sustentável, este estudo busca compreender se a destinação de emendas parlamentares à Universidade de Brasília apresenta evidências de financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*?

Para tanto, foram pontuados os seguintes objetivos específicos:

- i. analisar quantas emendas parlamentares foram destinadas à UnB, determinando o tipo de emenda e o montante de recursos destinado;
- ii. verificar qual a justificativa da emenda parlamentar;
- iii. identificar se a justificativa utilizada no espelho das emendas faz referência a projetos específicos da universidade ou se destinam ao desenvolvimento da instituição.

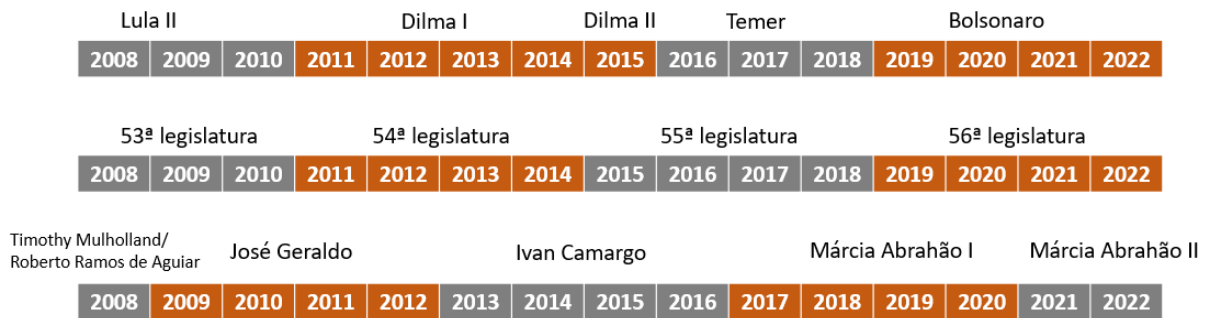
Considerando os objetivos apresentados, foram avaliados os espelhos de emendas parlamentares das Leis Orçamentárias Anuais de 2008 a 2022, compreendendo as emendas destinadas à Unidade Orçamentária (UO) 26271 - Fundação Universidade de Brasília, mas também a UOs diversas, caso houvesse indicação, na justificativa da emenda, de destinação à Universidade de Brasília ou ao Hospital Universitário da Universidade de Brasília.

O período da LOA de 2008 à LOA de 2022 é a janela temporal de interesse, pois compreende o período do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), do forte aumento das despesas e forte queda das receitas primárias, conforme o gráfico 2, da aprovação das EC nº 86/2015 (obrigatoriedade de execução das emendas individuais) e EC nº 100/2019 (obrigatoriedade de execução das emendas de bancada), além da instituição do teto dos gastos primários, com a aprovação da EC nº 95/2016. Essa janela temporal permite avançar de um período de expansão orçamentária da política de ensino superior até o período de contração orçamentária, em que realizaram-se reiterados cortes orçamentários. Paralelamente, a expansão do orçamento impositivo e o protagonismo do Legislativo conferiu um novo relevo às emendas parlamentares individuais e de bancada. Quanto ao Congresso Nacional, essa janela temporal também permite avaliar o comportamento dos parlamentares de diferentes legislaturas e de diferentes gestores da UnB.

Quanto à análise documental, foram obtidos os espelhos de emendas no site da Câmara dos Deputados¹. O site reúne documentos e base de dados sobre o processo

¹ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

Gráfico 8. Mandatos presidenciais, legislaturas e gestões da UnB.



legislativo orçamentário, desde a proposta encaminhada pelo Executivo até a redação final (autógrafo), para o período de 2002 a 2022. Assim, foram compilados os espelhos de emenda que destinavam recursos à Unidade Orçamentária (UO) 26271 - Fundação Universidade de Brasília ou que continham em seu corpo uma destinação de recursos para a Universidade de Brasília ou ao Hospital Universitário da Universidade de Brasília. Essa flexibilização foi necessária devido à possibilidade de encaminhar recursos de emenda via ministérios² ou demais entidades³ da Administração Pública Federal.

O espelho da emenda é o documento⁴ que reúne informações orçamentárias como tipo de autor, número da emenda, ementa, modalidade de emenda, esfera orçamentária, funcional programática, grupo de natureza de despesa (GND), modalidade de aplicação, identificador de resultado primário (RP), dentre outros. O espelho da emenda traz também o campo de justificativa, que será explorado nesse trabalho de forma inédita. Esse campo permite ao parlamentar discorrer sobre os motivos que o levam à alocação daquele recurso. Ao mesmo tempo que representa uma oportunidade de *credit claiming* para o parlamentar, a justificativa permite identificar o beneficiário do recurso (direta ou indiretamente), o projeto específico a ser financiado ou a área desse projeto. Algumas emendas, porém, não trazem nenhuma informação nesse campo, enquanto outras apresentam textos genéricos. Nesse caso, como não haveria possibilidade de identificação do beneficiário, essas emendas serão consideradas destinadas ao desenvolvimento da instituição.

Após a coleta dos espelhos das emendas, os dados foram extraídos para uma planilha Excel, onde foram trabalhados para gerar as figuras e gráficos que compõem o trabalho. Devido às diferenças entre as emendas parlamentares, optou-se por separar a análise em emendas individuais e emendas coletivas, que inclui emendas de bancada e emendas de comissão. Assim, realiza-se inicialmente uma análise descritiva dos dados, que busca atingir o objetivo específico (i). Em seguida, passa-se à identificação e análise da justificativa da emenda. Para essa análise foi utilizado o algoritmo de clusterização *K-Means*,

² UO 24101 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, UO 26101 - Ministério da Educação

³ UO 36901 - Fundo Nacional de Saúde

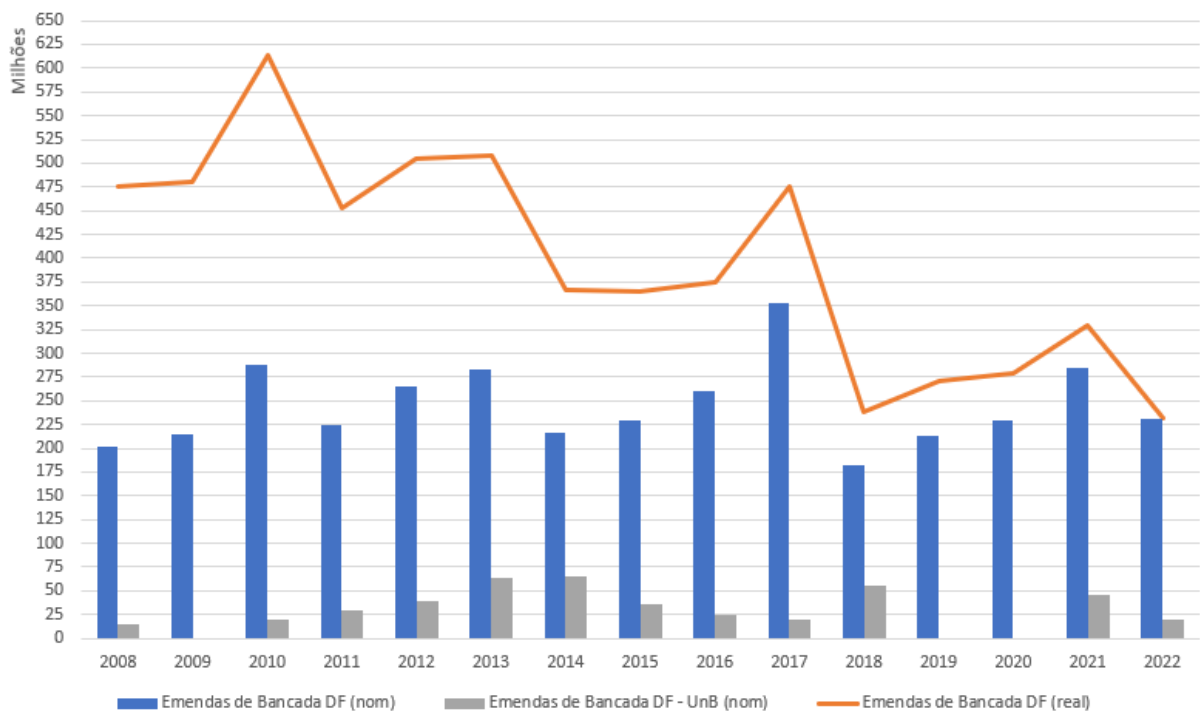
⁴ O Anexo A possui um exemplo de espelho de emenda individual, de bancada distrital e de comissão.

disponível na biblioteca *Scikit-Learn*. Esse algoritmo de aprendizado não-supervisionado é capaz de avaliar e clusterizar as emendas, a partir da justificativa apresentada. Com o agrupamento das emendas em 7 *clusters* foi possível realizar análise comparativa entre as justificativas com a biblioteca em python *pysimilar*. Essa ferramenta permite identificar a similaridade de cosseno entre dois textos, atribuindo o valor 1 para textos iguais e 0 para textos absolutamente diferentes. Nesse intervalo, quanto mais próximo do valor 1, mais similaridades os textos apresentam. A partir da clusterização com algoritmos de *machine learning* e do processamento de linguagem natural aplicada ao texto da justificativa das emendas, busca-se atingir os objetivos específicos (ii) e (iii). Ressalta-se o ineditismo da estratégia apresentada anteriormente, que busca enriquecer o trabalho para além dos métodos de análise apresentados no referencial teórico.

3 Dados e Resultados

Considerando as leis orçamentárias da União de 2008 a 2022, verificou-se que os parlamentares destinaram à UnB recursos do orçamento advindos de 151 emendas à despesa do tipo apropriação, totalizando R\$ 853.612.712,06 (a preços de janeiro de 2022). Do universo de 151 emendas, foram identificadas 137 emendas individuais, 13 emendas de bancada estadual (do Distrito Federal) e 1 emenda de comissão (Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher). As emendas apresentadas possuem diferenças importantes, para além da simples iniciativa de apresentação. As emendas individuais, de bancada e de comissão possuem regras diferentes, que impactam na quantidade de emendas disponíveis e no montante reservado para atender os parlamentares individualmente ou em coletivo. Quanto à quantidade, o parágrafo único do art. 49 da Resolução nº 1/2006-CN estabelece que cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Quanto às emendas de bancada, nos anos anteriores à 2022, o limite era definido no parecer preliminar a partir de média ponderada que considerava a distribuição do fundo de participação dos estados, o atendimento médio nos últimos 3 anos e a população estimada. Em 2022, devido à EC nº 100/2019 e o Novo Regime Fiscal, estabeleceu-se que o valor destinado a cada bancada estadual seria o valor de 2021 corrigido na forma estabelecida pelo teto de gastos primários.

Gráfico 9. Recursos de bancada estadual do Distrito Federal (R\$ milhões).



No período de 2008 a 2022, a bancada formada por deputados federais e senadores do DF pode apresentar, por ano, até 15 emendas ao projeto de LOA. Os pareceres preliminares apresentam o montante destinado às emendas individuais e às emenda de bancada, bem como a quantidade de emendas disponível. A partir desses valores definidos nos pareceres preliminares de 2008 a 2022, elaborou-se os gráficos 9 e 10.

No gráfico 9 as barras verticais azuis representam os valores nominais destinados à bancada do Distrito Federal para a indicação de até 15 emendas de bancada, enquanto as barras verticais cinzas apresentam os valores nominais que a bancada do DF destinou à Universidade de Brasília. Quanto à linha laranja, esta apresenta os valores destinados à bancada distrital corrigidos pela inflação (IPCA), e permite verificar a variação real negativa dos recursos para o período apresentado. De forma complementar, as tabelas 1, 2, 3, 4 apresentam os valores nominais destinados à UnB via emendas de bancada do DF para diferentes legislaturas. Os maiores valores recebidos pela UnB via emendas de bancada distrital foram na 54^a legislatura, referentes às LOAs de 2012 a 2015. Em 2014, a UnB recebeu a sua maior emenda de bancada, no valor nominal de R\$ 65 milhões, pouco menos de 1/3 do valor total de emendas destinadas pela bancada do DF.

Tabela 1. Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 53^a Legislatura

	2008	2009	2010	2011
Quantidade	1	0	1	1
Valor destinado à UnB	R\$ 15,0	R\$ 0,0	R\$ 20,0	R\$ 30,0
Percentual do valor total	7,5%	0,0%	7,0%	13,4%

Tabela 2. Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 54^a Legislatura

	2012	2013	2014	2015
Quantidade	1	1	1	1
Valor destinado à UnB	R\$ 40,0	R\$ 64,0	R\$ 65,0	R\$ 36,0
Percentual do valor total	15,0%	22,6%	30,1%	15,7%

Tabela 3. Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 55^a Legislatura

	2016	2017	2018	2019
Quantidade	1	1	2	0
Valor destinado à UnB	R\$ 25,0	R\$ 20,0	R\$ 55,0	R\$ 0,0
Percentual do valor total	9,6%	5,7%	30,2%	0,0%

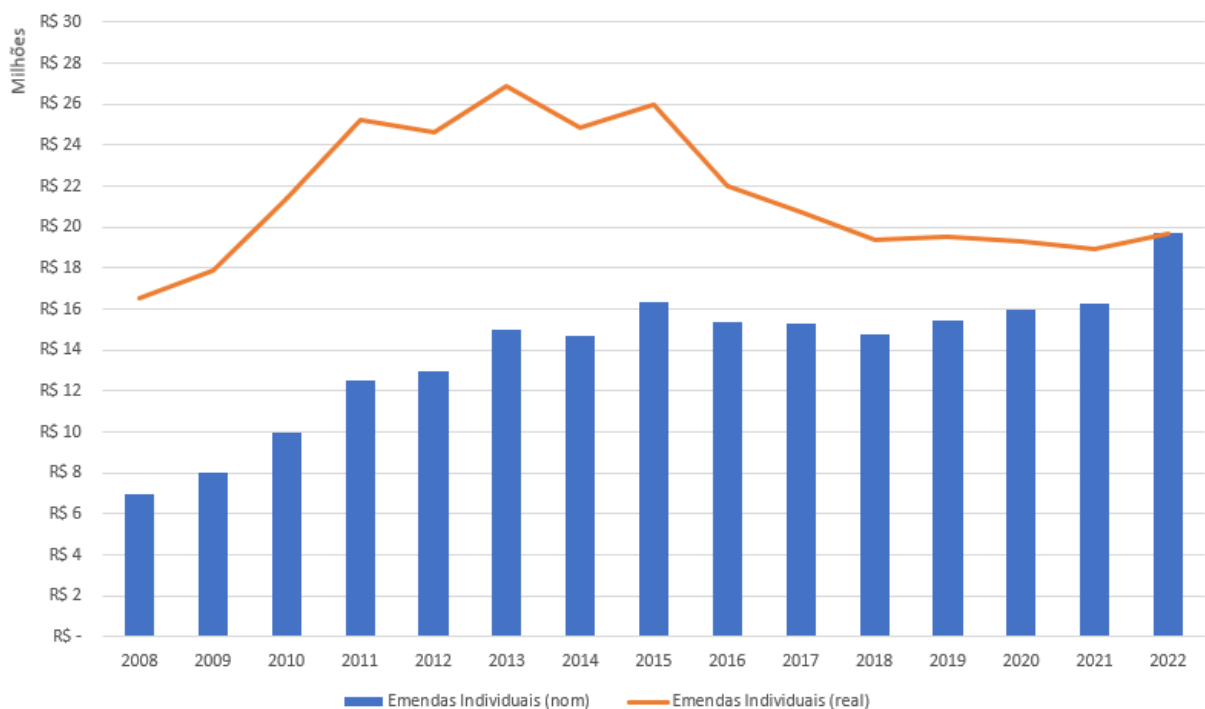
As emendas individuais são representadas no gráfico 10. As barras verticais azuis apresentam os valores nominais de cada parlamentar para a indicação de até 25 emendas individuais. A linha laranja apresenta esses valores corrigidos pela inflação (IPCA). Verifica-se que, a partir de 2018, o Novo Regime Fiscal impôs um teto de crescimento real a esses

Tabela 4. Emendas da Bancada do DF destinadas à UnB (R\$ milhões) e percentual do valor total - 56^a Legislatura

	2020	2021	2022
Quantidade	0	2	1
Valor destinado à UnB	R\$ 0,00	R\$ 46,5	R\$ 20,1
Percentual do valor total	0,0%	16,4%	8,7%

valores. O maior crescimento real dos valores destinados a cada parlamentar ocorreu no período de 2009 a 2013, quando atingiu o valor de R\$ 26,8 milhões (a preços de 2022).

Gráfico 10. Recursos de emendas individuais (R\$ milhões).



Devido à quantidade de emendas individuais, optou-se por elaborar o *box plot* apresentado no gráfico 11, a fim de fornecer um resumo gráfico da distribuição da amostra. De forma complementar, elaborou-se as tabelas 5, 6, 7, 8 para apresentar uma estatística descritiva das emendas individuais destinadas à UnB. Os gráficos e tabelas anteriormente citados apresentam os valores nominais das emendas. Do gráfico 11 depreende-se que os anos de menor dispersão dos valores de emenda foram 2009 e 2020. Em 2009 foi destinado à UnB o maior número de emendas individuais (20). Destaca-se o baixo valor individual das emendas, em comparação aos outros anos, o que pode ser verificado pela análise dos quartis na tabela 5. Em 2010 foi destinada emenda com o maior valor nominal registrado no período (R\$ 3 milhões). Em termos do quantitativo de emendas destinados em cada legislatura, verifica-se um equilíbrio. Durante a 53^a legislatura foram destinadas 38 emendas individuais à UnB, durante a 54^a legislatura também foram destinadas 38

emendas individuais, na 55ª legislatura foram destinadas 39 emendas individuais e, por fim, na 56ª legislatura foram destinadas 36 emendas individuais, apesar desta última contabilizar apenas 3/4 do período total da legislatura.

Gráfico 11. Emendas individuais destinadas à UnB (R\$ milhares - valor nominal).

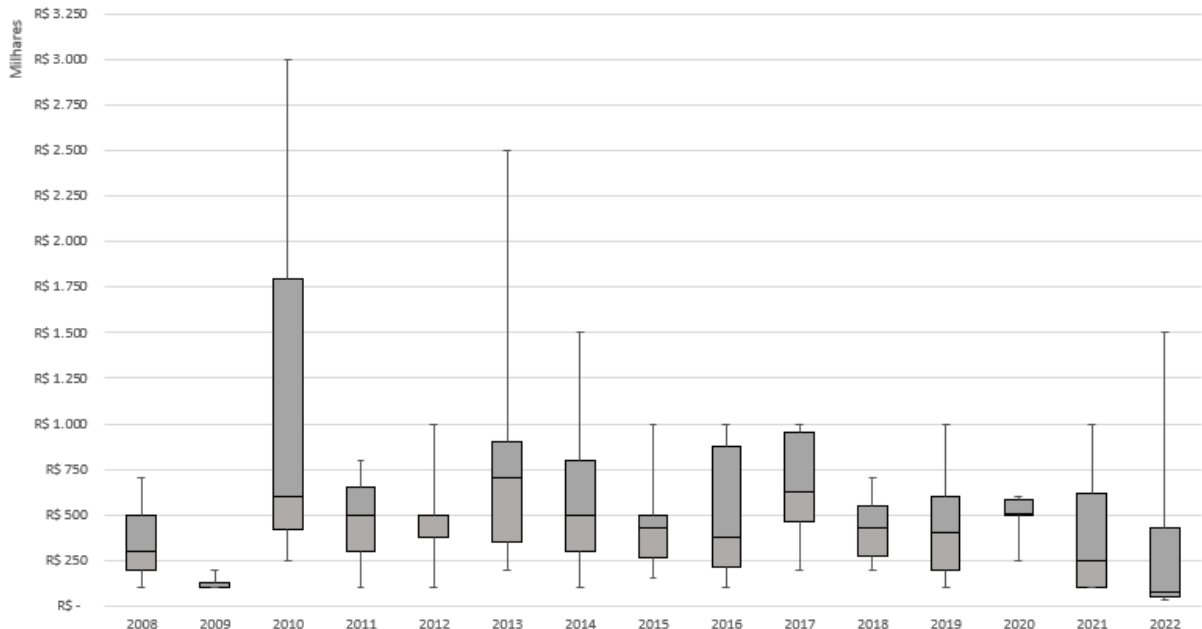


Tabela 5. Emendas individuais destinadas à UnB - 53ª Legislatura

	2008	2009	2010	2011
Quantidade	10	20	4	4
Mínimo	R\$ 100.000	R\$ 100.000	R\$ 245.000	R\$ 100.000
Quartil 1	R\$ 200.000	R\$ 100.000	R\$ 422.500	R\$ 300.000
Quartil 2	R\$ 300.000	R\$ 100.000	R\$ 600.000	R\$ 500.000
Quartil 3	R\$ 500.000	R\$ 125.000	R\$ 1.800.000	R\$ 650.000
Máximo	R\$ 700.000	R\$ 200.000	R\$ 3.000.000	R\$ 800.000

Tabela 6. Emendas individuais destinadas à UnB - 54ª Legislatura

	2012	2013	2014	2015
Quantidade	9	8	10	11
Mínimo	R\$ 100.000	R\$ 200.000	R\$ 100.000	R\$ 150.000
Quartil 1	R\$ 375.000	R\$ 350.000	R\$ 300.000	R\$ 262.500
Quartil 2	R\$ 500.000	R\$ 700.000	R\$ 500.000	R\$ 425.000
Quartil 3	R\$ 500.000	R\$ 900.000	R\$ 800.000	R\$ 500.000
Máximo	R\$ 1.000.000	R\$ 2.500.000	R\$ 1.500.000	R\$ 1.000.000

Os gráficos 12 e 13 apresentam os valores reais (a preços de 2022) dos recursos destinados à UnB via emendas coletivas e emendas individuais, respectivamente. Os

Tabela 7. Emendas individuais destinadas à UnB - 55^a Legislatura

	2016	2017	2018	2019
Quantidade	7	11	12	9
Mínimo	R\$ 100.000	R\$ 200.000	R\$ 200.000	R\$ 100.000
Quartil 1	R\$ 212.500	R\$ 462.500	R\$ 275.000	R\$ 200.000
Quartil 2	R\$ 375.000	R\$ 625.000	R\$ 425.000	R\$ 400.000
Quartil 3	R\$ 875.000	R\$ 950.000	R\$ 548.750	R\$ 600.000
Máximo	R\$ 1.000.000	R\$ 1.000.000	R\$ 700.000	R\$ 1.000.000

Tabela 8. Emendas individuais destinadas à UnB - 56^a Legislatura

	2020	2021	2022
Quantidade	6	14	16
Mínimo	R\$ 250.000	R\$ 100.000	R\$ 30.000
Quartil 1	R\$ 500.000	R\$ 100.000	R\$ 50.000
Quartil 2	R\$ 508.114	R\$ 250.000	R\$ 75.000
Quartil 3	R\$ 579.057	R\$ 615.000	R\$ 425.000
Máximo	R\$ 600.000	R\$ 1.000.000	R\$ 1.500.000

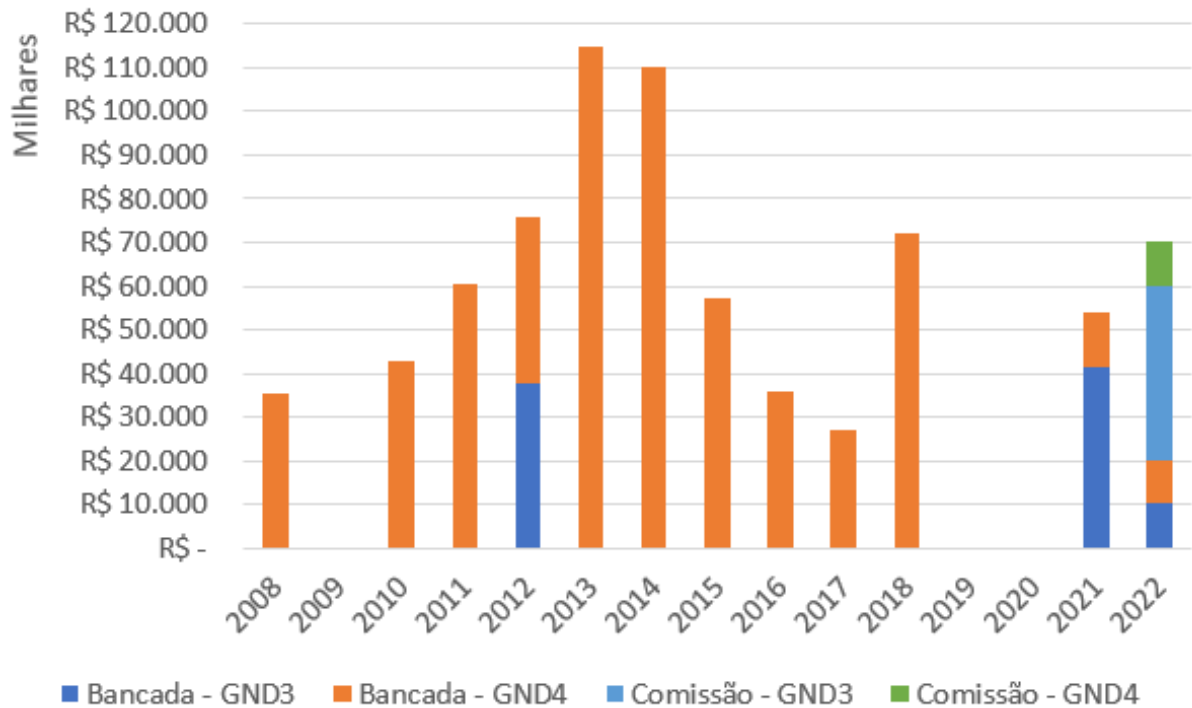
recursos estão separados de acordo com a categoria econômica da despesa¹, devido à importância dessa classificação para as contas públicas (JUNIOR, 1967, p.374). Em uma comparação inicial, verifica-se que os recursos destinados via emendas coletivas possuem ordem de grandeza superior aos recursos destinados via emendas individuais. Os maiores valores reais recebidos pela UnB via emendas de bancada distrital ocorreram na 54^a legislatura, referentes às LOAs de 2012 a 2015.

Analisando o gráfico 12, quanto à categoria econômica da despesa, verifica-se que os recursos de bancada distrital e comissão pertencem majoritariamente ao grupo de natureza de despesa (GND) 4, também denominado de despesas de capital (investimento). Esses recursos são destinados ao planejamento e execução de obras, realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente. Apesar disso, os recursos que pertencem ao grupo de natureza de despesa (GND) 3, também denominado de despesas correntes, possuem valores significativos nos anos em que aparecem (2012, 2021 e 2022). Esses recursos são utilizados para a manutenção das atividades da entidade, como, por exemplo, serviços de terceiros, material de consumo, passagens e despesas de locomoção. Quanto ao gráfico 13, verifica-se que os recursos de GND 3 e 4 possuem uma distribuição mais homogênea, com prevalência das despesas correntes. Os maiores valores reais recebidos pela UnB via emendas individuais foram registrados durante a 54^a legislatura, referentes às LOAs de 2012 a 2015.

Após a análise dos valores agregados, passa-se à análise pormenorizada dos parlamentares, inicialmente quanto à quantidade de emendas destinadas e posteriormente quanto ao montante de recurso. Com o objetivo de facilitar a interpretação dos dados,

¹ Manual Técnico do Orçamento 2022, seção 4.6.2.1.1

Gráfico 12. Emendas coletivas destinadas à UnB (R\$ milhares a preços de 2022 - IPCA) - Grupo de Natureza da Despesa

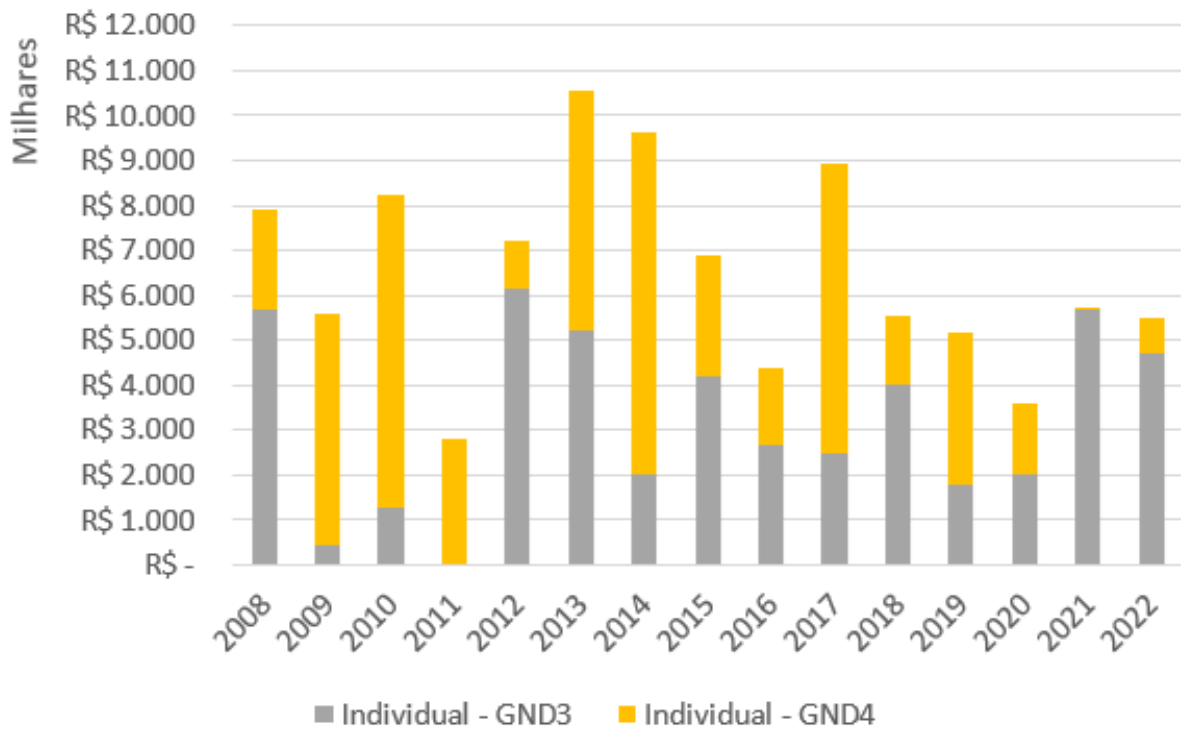


optou-se por apresentá-los no formato de gráfico de calor (*heat map*). Os gráficos 14, 15, 16 e 17 apresentam os nomes dos parlamentares da bancada do DF e a quantidade de emendas destinadas à UnB. Apresenta-se, ainda, a quantidade de emendas da bancada distrital, das comissões e do agregado dos parlamentares de outros estados.

A partir do gráfico 14, que apresenta a quantidade de emendas destinadas à UnB na 53^a legislatura, verifica-se que o parlamentar que mais destinou emendas à UnB foi o deputado Rodrigo Rollemberg (6), seguido pelo senador Cristovam Buarque (4). Destaca-se o número elevado de emendas de parlamentares de outros estados (22), das quais 19 foram apresentadas no ano de 2009. Dos 11 parlamentares do DF, 7 não destinaram emendas individuais à UnB na 53^a legislatura.

Na 54^a legislatura, destacada no gráfico 15, o parlamentar que mais destinou emendas à UnB foi o senador Cristovam Buarque (15), seguido pelo deputado Rodrigo Rollemberg (8). Conforme apontam os gráficos 12 e 13, nessa legislatura registrou-se o período de destinação dos maiores valores reais de emendas coletivas e individuais à UnB. Esses recursos foram alocados majoritariamente por parlamentares do DF, considerando a significativa redução de emendas de parlamentares de outros estados. Dos 11 parlamentares do DF, 4 não destinaram emendas individuais à UnB, o que pode ter correlação com os valores recordes destinados via emenda distrital, dado que a maioria dos parlamentares destinava à universidade emendas individuais.

Gráfico 13. Emendas individuais destinadas à UnB (R\$ milhares a preços de 2022 - IPCA)
- Grupo de Natureza da Despesa



O gráfico 16 apresenta o senador Cristovam Buarque como o parlamentar que mais destinou emendas à UnB na 55ª legislatura, seguido pelos deputados Augusto Carvalho e Roney Nemer (5). Destaca-se o elevado número de emendas enviadas por parlamentares de outros estados (11). Dos 11 parlamentares do DF, 4 não destinaram emendas individuais à UnB.

Por fim, na 56ª legislatura, apresentada no gráfico 17, o parlamentar que mais destinou emendas à UnB foi a deputada Paula Belmonte (6), seguida pela deputada Érika Kokay (5). Destaca-se o elevado número de emendas parlamentares enviadas por parlamentares de outros estados (15), das quais 9 foram apresentadas no ano de 2022.

A tabela 9 apresenta o agregado da quantidade e dos valores reais (R\$ milhões a preços de 2002) de emendas coletivas e individuais destinadas à UnB. Foram apresentadas as emendas coletivas e os 15 parlamentares que mais destinaram recursos no período de 2008 a 2022. Nesse período, 54 parlamentares destinaram recursos via emendas individuais, mas a inclusão da lista completa não agregaria valor às análises realizadas. Verifica-se que do total de R\$ 853.612.712,06 destinados à UnB de 2008 a 2022, aproximadamente 83% foi enviado pela bancada distrital e 6% enviados pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. As duas contribuições diferenciam-se temporalmente pois esta realizou-se em aporte único (2022), enquanto aquela foi realizada em 14 emendas ao longo do período.

Gráfico 14. Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 53ª Legislatura

Legislatura	Identificador	Total	2008	2009	2010	2011
53	Bancada DF	3	1	0	1	1
53	Alberto Fraga	0	0	0	0	0
53	Augusto Carvalho	1	1	0	0	0
53	Cristovam Buarque	4	2	0	1	1
53	Magela	2	0	1	1	0
53	Joaquim Roriz/Gim Argello	0	0	0	0	0
53	Jofran Frejat	0	0	0	0	0
53	Laerte Bessa	0	0	0	0	0
53	Paulo Octávio	0	0	0	0	0
53	Robson Rodovalho	0	0	0	0	0
53	Rodrigo Rollemberg	6	4	0	1	1
53	Tadeu Filippelli	0	0	0	0	0
53	Parlamentares outros estados	22	2	19	0	1
53	Comissão	0	0	0	0	0

Gráfico 15. Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 54ª Legislatura

Legislatura	Identificador	Total	2012	2013	2014	2015
54	Bancada DF	4	1	1	1	1
54	Cristovam Buarque	15	2	4	5	4
54	Erika Kokay	2	1	1	0	0
54	Magela	0	0	0	0	0
54	Gim Argello	2	0	0	1	1
54	Izalci Lucas	0	0	0	0	0
54	Jacqueline Roriz	0	0	0	0	0
54	Reguffe	1	1	0	0	0
54	Luiz Pitiman	2	0	0	1	1
54	Paulo Tadeu/Policarpo Fagundes	1	0	0	0	1
54	Rodrigo Rollemberg	8	4	2	2	0
54	Ronaldo Fonseca	1	0	0	0	1
54	Parlamentares outros estados	2	0	0	0	2
54	Comissão	0	0	0	0	0

Quanto aos parlamentares, o senador Cristovam Buarque foi o que destinou mais emendas à UnB, tanto em quantidade quanto em valor. Deve-se ponderar a sólida trajetória política do parlamentar, eleito por duas vezes senador, mas também a posição de reitor da UnB no período de 1985 a 1989. O deputado Rodrigo Rollemberg aparece como o segundo parlamentar que mais destinou emendas à UnB, superando também o montante de R\$20 milhões. Formado em História pela UnB, o parlamentar também possui sólida trajetória política, eleito para dois mandatos como deputado federal e para senador nas eleições de

Gráfico 16. Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 55ª Legislatura

Legislatura	Identificador	Total	2016	2017	2018	2019
55	Bancada DF	4	1	1	2	0
55	Alberto Fraga	2	0	2	0	0
55	Augusto Carvalho	5	1	1	2	1
55	Cristovam Buarque	7	0	1	3	3
55	Erika Kokay	1	0	0	1	0
55	Hélio José	0	0	0	0	0
55	Izalci Lucas	0	0	0	0	0
55	Reguffe	0	0	0	0	0
55	Laerte Bessa	0	0	0	0	0
55	Rogério Rosso	2	2	0	0	0
55	Ronaldo Fonseca	2	0	1	1	0
55	Roney Nemer	5	0	2	0	3
55	Parlamentares outros estados	11	3	3	3	2
55	Comissão	0	0	0	0	0

Gráfico 17. Quantidade de emendas destinadas à UnB (individuais e coletivas) - 56ª Legislatura

Legislatura	Identificador	Total	2020	2021	2022
56	Bancada DF	3	0	2	1
56	Bia Kicis	0	0	0	0
56	Celina Leão	0	0	0	0
56	Erika Kokay	5	1	3	1
56	Flávia Arruda	0	0	0	0
56	Israel Batista	0	0	0	0
56	Izalci Lucas	3	1	1	1
56	Reguffe	0	0	0	0
56	Júlio César Ribeiro	0	0	0	0
56	Leila Barros	3	1	1	1
56	Luis Miranda	0	0	0	0
56	Paula Belmonte	6	1	3	2
56	Parlamentares outros estados	15	2	4	9
56	Comissão	1	0	0	1

2010. Em terceiro lugar, a deputada Luiza Erundina, eleita por São Paulo, destinou mais de R\$9 milhões em 11 emendas para a UnB.

Considerando que as análises anteriores atendem o objetivo específico (i), busca-se avançar na análise das justificativas das emendas parlamentares, visando alcançar os objetivos específicos (ii) e (iii).

Tabela 9. Valores destinados à UnB de 2008 a 2022 por parlamentar ou coletivo (R\$ milhões a preços de 2022 - IPCA)

Identificador	UF	Qtde	Total	Percentual
Bancada DF	DF	14	R\$ 705,93	82,7%
Comissao de Defesa dos Direitos da Mulher	NA	1	R\$ 50,00	5,9%
Cristovam Buarque	DF	26	R\$ 25,95	3,0%
Rodrigo Rollemberg	DF	14	R\$ 20,08	2,4%
Luiza Erundina	SP	11	R\$ 9,14	1,1%
Augusto Carvalho	DF	5	R\$ 4,81	0,6%
Erika Kokay	DF	8	R\$ 4,55	0,5%
Roney Nemer	DF	5	R\$ 3,87	0,5%
Paula Belmonte	DF	6	R\$ 3,76	0,4%
Ronaldo Fonseca	DF	3	R\$ 2,59	0,3%
Leila Barros	DF	3	R\$ 2,61	0,3%
Rogério Rosso	DF	2	R\$ 1,80	0,2%
Alberto Fraga	DF	2	R\$ 1,69	0,2%
Luiz Pitiman	DF	2	R\$ 1,64	0,2%
Gim Argello	DF	2	R\$ 1,56	0,2%
Izalci Lucas	DF	3	R\$ 1,19	0,1%
Saraiva Felipe	MG	4	R\$ 0,96	0,1%

Das 151 emendas apresentadas, 1 emenda possui justificativa que não permite realizar qualquer análise sobre o texto². A partir da análise dos espelhos das emendas coletivas e individuais destinadas à UnB, foi sintetizada a lista de beneficiários apresentada na tabela 10. As emendas em que não foi possível determinar o beneficiário e apontavam genericamente para ações de ensino, pesquisa e extensão foram atribuídas à Universidade de Brasília. As emendas destinadas para a UnB, de forma ampla, representa 43,6% dos R\$ 853.612.712,06 destinados de 2008 a 2022. Em seguida, aparecem as emendas destinadas à recuperação do sistema elétrico e a instalação de painéis solares no Instituto Central de Ciências (ICC). O Hospital Universitário de Brasília é uma unidade recorrentemente atendida pelos recursos de emendas parlamentares, seja para a compra de equipamentos quanto para reforma de setores específicos. Essa unidade é favorecida quanto a sua dupla finalidade: por um lado promove a formação profissional para diversos cursos da área de saúde da UnB, por outro realiza o atendimento em saúde pública da população do Distrito Federal. Essa tese pode ser utilizada para explicar os recursos destinados ao curso de enfermagem, ao campus de Ceilândia – que abriga cursos da área de saúde –, à Universidade do Envelhecer e à Faculdade de Saúde. Outra evidência que reforça essa tese é a composição das nuvens de palavras dos clusters. Dos 7 clusters formados, 4 possuem termos que fazem referência à área de saúde, conforme verificado no anexo C. Parece, portanto, haver preferência dos parlamentares pela destinação de emendas que atendam às demandas da universidade e, concomitantemente, às necessidades da população do Distrito

² A emenda 2014-2069-0010 do senador Cristovam Buarque apresenta justificativa 'mmmm'.

Federal de forma ampla, não restrita à política de educação superior.

A contabilização dos recursos destinados para os beneficiados foi possível devido ao processamento de linguagem natural das justificativas das emendas. Com o processamento dos textos das justificativas das emendas, montou-se uma matriz que apresenta o resultado da similaridade entre o texto da emenda em análise com todas as demais emendas da amostra. Assim, para analisar 151 emendas, a matriz possui 151 linhas e 151 colunas. Para ilustrar essa ferramenta, o gráfico 18 apresenta a matriz elaborada para 4 emendas à LOA de 2008. O identificador da emenda (ID) é composto por 4 dígitos do ano, 4 dígitos que identificam o parlamentar e 1 sequencial. Verifica-se, inicialmente, que a comparação do texto da justificativa da emenda com ela mesma apresenta similaridade perfeita igual a 1. Assim, a diagonal principal será sempre igual a 1. Nas demais comparações, as justificativas que forem completamente diferentes apresentarão similaridade 0 ou próxima desse valor. Justificativas similares apresentarão valores maiores. Com o objetivo de melhorar o quesito visual da análise, optou-se por dispor os dados no formato gráfico de *heat map*, no qual valores iguais a 0 aparecem em azul, valores iguais a 1 aparecem em vermelho. Assim, ao analisar a justificativa das emendas 2008-2069-8 e 2008-2370-2, verifica-se que possuem alguma similaridade (0,4). Conforme verifica-se abaixo, ambas destinam-se ao Hospital Universitário de Brasília. A matriz de similaridade permite verificar, de forma gráfica, emendas que podem ter o mesmo beneficiário.

A presente Emenda visa a acrescer recursos consignados no Projeto de Lei de Orçamento do exercício de 2008 para modernização e recuperação da infra-estrutura física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos hospitais de ensino no Distrito Federal, assegurando com isso condições para a continuidade dos serviços de assistência médica gratuita e de reconhecida qualidade prestada pelo Hospital Universitário de Brasília aos pacientes de todos os níveis da população, que dela necessitam. Para o funcionamento do Hospital Universitário de Brasília (HUB), é necessário recurso para consolidar o Programa de Modernização dessa unidade hospitalar. O aporte de recursos destina-se ao financiamento de nove projetos prioritários que integram o Plano de Desenvolvimento da Universidade: 1. Projeto Integrado de Atenção à Saúde da Mulher; 2. ampliação do Centro de Terapia Intensiva e Criação da UTI Pediátrica; 3. modernização do Centro de Medicina Nuclear; 4. ampliação e reforma da Unidade de Oftalmologia; 5. reforma e modernização dos elevadores dos edifícios do HUB; 6. implantação dos Sistemas de Vigilância, Segurança e Logística do HUB; 7. reforma da Unidade de Dermatologia; 8. ampliação da Clínica Médica; 9. reforma do Centro de Produção de Refeições. (Brasil, 2008a)

A presente emenda visa atender a Fundação Universitária de Brasília - Funcionamento dos Hospitais de Ensino no Distrito Federal - para modernizar e recuperar a infra-estrutura física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais de ensino no Distrito Federal, assegurando com isso condições para a continuidade dos serviços de assistência médica gratuita e de reconhecida qualidade prestada pelo Hospital Universitário de Brasília aos pacientes de todos os Estados e de todos os níveis da população que nela necessitam. Atualmente no HUB,

são realizados procedimentos em oncologia, genética, endoscopia, diálise do renal crônico, urologia, tomografia, mamografia, cirurgia pediátrica, otorrinolaringologia, tratamento de alcoolismo, DST-AIDS, Alzheimer, oftalmologia, ginecologia cirúrgica, gestação de alto risco, UTI adulto e neonatal, dermatologia, pneumologia, laboratório do sono, atendimento à criança indígena e o tratamento do grande obeso. A prestação desses serviços faz do HUB uma das principais referências do País. (Brasil, 2008b)

O método gráfico de correlação textual permite também analisar o comportamento de parlamentares, como veremos a seguir. O Instituto de Ciência Política aparece na tabela 10 devido, majoritariamente, à apresentação de emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher com objetivo de desenvolver pesquisas e ações sobre a Mulher na Política no âmbito do Observatório da Mulher na Política. Comparativamente, esse projeto possui valores próximos dos recursos destinados à construção do Centro de Convivência dos Técnicos. Porém, o método desenvolvido demonstra como é diverso o comportamento parlamentar nos dois casos em tela. O gráfico 19 apresenta a matriz de similaridade para as emendas à LOA de 2009. Verifica-se que, das 19 emendas apresentadas, apenas 1 possui justificativa sem correlação com as demais. Constata-se, portanto, uma ação coordenada entre parlamentares para o financiamento de um projeto nacional de construção do centro de convivência dos trabalhadores técnico-administrativos em educação das universidades brasileiras, o que, em tese, poderia trazer benefícios a todos esses parlamentares.

O projeto do Instituto de Ciência Política, por sua vez, foi financiado pelas emendas destacadas em verde e amarelo do gráfico 20. As emendas em verde representam as 6 emendas individuais apresentadas pelas deputadas Érika Kokay, Carmen Zanotto, Dulce Miranda, Leandre, Luizianne Lins e Tereza Nelma. A emenda em amarelo representa a emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Verifica-se que as justificativas dessas emendas possuem alta similaridade ($>0,7$), evidenciando um comportamento de financiamento coletivo desse projeto.

A quantidade de parlamentares de diferentes estados que destinaram recursos para esses dois projetos, conforme indicam os gráficos 14 e 17, evidenciam uma articulação da Universidade de Brasília em projetos nacionais.

A partir da análise do gráfico 21, observa-se outro comportamento parlamentar interessante. Ao comparar a justificativa de uma emenda apresentada à LOA de 2022 com as demais emendas, para além de uma legislatura, verificou-se alta similaridade para emendas destinadas por parlamentares diferentes da 55^a e 56^a legislaturas. De fato, as 7 emendas destinaram recursos para o projeto denominado Universidade do Envelhecer (UniSER). O deputado federal Augusto Carvalho (PPS-DF), eleito para a 55^a legislatura, foi substituído no financiamento desse projeto pela deputada federal Paula Belmonte (SD-DF), eleita na 56^a legislatura. Por fim, registra-se a robustez do método de similaridade apresentado, capaz de identificar a relação da emenda 2016-1479-10 com as demais presentes no do

gráfico 21. Conforme se verifica pelas justificativas das emendas 2016-1479-10 e 2017-1479-17, o projeto mudou de nome de um ano para outro. Apesar das poucas palavras utilizadas em 2016, foi possível identificar alguma similaridade com a justificativa de 2017.

A presente emenda visa dotar de recursos Instituição UMA - Universidade da Maturidade - UNB/DF. (Brasil, 2016a)

A Universidade do Envelhecer-UNISER possui em seu conteúdo programático disciplinas que promovem o debate crítico e reflexivo dos acadêmicos por meio de aulas teóricas e práticas a serem utilizadas na Universidade de Brasília(UnB), no campus Darcy Ribeiro da Asa Norte e no do Riacho Fundo I. O Programa Universidade do Envelhecer: Uniser - Arte de Viver da Universidade de Brasília tem como objetivo fomentar ações educativas que possibilitem a ampliação de capacidades e habilidades na vida adulta e dos idosos da comunidade, visando adoção de comportamento que estimule a cidadania e o desenvolvimento humano e social, além de contribuir para a transformação das pessoas envolvidas. (Brasil, 2017)

Tabela 10. Valores destinados à UnB de 2008 a 2022 por beneficiário (R\$ milhões a preços de 2022 - IPCA)

Beneficiário	Valor	%
Universidade de Brasília	R\$ 372,25	43,6%
Instituto Central de Ciências (ICC)	R\$ 146,46	17,2%
Hospital Universitário de Brasília (HUB)	R\$ 96,42	11,3%
Instituto de Ciência Política (IPOL)	R\$ 50,25	5,9%
Centro de Convivência dos Técnicos	R\$ 48,12	5,6%
Curso de Enfermagem	R\$ 45,96	5,4%
Campus Ceilândia	R\$ 35,45	4,2%
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)	R\$ 11,05	1,3%
Laboratório de Medicamentos, Alimentos e Cosméticos (LTMAC)	R\$ 6,75	0,8%
Universidade do Envelhecer (UniSER)	R\$ 6,49	0,8%
Centro de Desenvolvimento Tecnológico (CDT)	R\$ 4,04	0,5%
Faculdade de Saúde (FS)	R\$ 3,63	0,4%
UnBTV	R\$ 2,71	0,3%
Centro de Estudos Avançados do Cerrado em Alto Paraíso	R\$ 2,28	0,3%
Casa Niemeyer	R\$ 2,21	0,3%
Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde da FS	R\$ 2,16	0,3%
Universidade Aberta do Brasil (UAB)	R\$ 1,35	0,2%
Centro Olímpico (CO)	R\$ 1,28	0,2%
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)	R\$ 1,27	0,1%
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia (FACE)	R\$ 1,25	0,1%
Campus Planaltina	R\$ 1,18	0,1%
Núcleo de Estudos em Saúde Pública (NESP/CEAM)	R\$ 1,16	0,1%
Laboratório de Hematologia e Células-Tronco (LHCT)	R\$ 1,09	0,1%

Gráfico 18. Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2008.

ID-vs-ID	2008-1479-7	2008-2069-8	2008-2069-9	2008-2370-2
2008-1479-7	1,00	0,03	0,08	0,01
2008-2069-8	0,03	1,00	0,06	0,40
2008-2069-9	0,08	0,06	1,00	0,04
2008-2370-2	0,01	0,40	0,04	1,00

Gráfico 19. Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2009.

ID-vs-ID	2009-1255-3	2009-1297-14	2009-1331-1	2009-1384-16	2009-1411-7	2009-1428-1	2009-1437-6	2009-1982-10	2009-2057-3	2009-2365-4	2009-2369-7	2009-2371-6	2009-2389-23	2009-2465-10	2009-2557-55	2009-3228-7	2009-3325-20	2009-3459-4	2009-3530-19	2009-3631-10
2009-1255-3	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1297-14	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1331-1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1384-16	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1411-7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1428-1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1437-6	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-1982-10	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2057-3	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2365-4	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2369-7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2371-6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009-2389-23	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2465-10	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-2557-55	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-3228-7	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-3325-20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-3459-4	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-3530-19	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2009-3631-10	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Gráfico 20. Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2022.

ID-vs-ID	2022-2826-3	2022-2925-4	2022-3086-3	2022-3611-11	2022-3702-7	2022-3710-6	2022-3957-5	2022-4053-3	2022-4053-6	2022-4061-5	2022-4064-12	2022-4082-9	2022-4136-12	2022-4174-8	2022-5036-4	2022-7108-11
2022-2826-3	1,00	0,73	0,70	0,16	0,73	0,73	0,23	0,15	0,17	0,48	0,24	0,13	0,11	0,84	0,73	0,14
2022-2925-4	0,73	1,00	0,96	0,12	1,00	1,00	0,15	0,11	0,13	0,38	0,17	0,10	0,08	0,83	1,00	0,11
2022-3086-3	0,70	0,96	1,00	0,11	0,96	0,96	0,17	0,11	0,13	0,37	0,17	0,10	0,10	0,80	0,96	0,10
2022-3611-11	0,16	0,12	0,11	1,00	0,12	0,12	0,32	0,11	0,13	0,26	0,43	0,10	0,14	0,17	0,12	0,10
2022-3702-7	0,73	1,00	0,96	0,12	1,00	1,00	0,15	0,11	0,13	0,38	0,17	0,10	0,08	0,83	1,00	0,11
2022-3710-6	0,73	1,00	0,96	0,12	1,00	1,00	0,15	0,11	0,13	0,38	0,17	0,10	0,08	0,83	1,00	0,11
2022-3957-5	0,23	0,15	0,17	0,32	0,15	0,15	1,00	0,13	0,15	0,38	0,68	0,17	0,16	0,21	0,15	0,17
2022-4053-3	0,15	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,13	1,00	0,14	0,17	0,13	0,08	0,03	0,15	0,11	0,07
2022-4053-6	0,17	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,15	0,14	1,00	0,32	0,16	0,08	0,07	0,17	0,13	0,09
2022-4061-5	0,48	0,38	0,37	0,26	0,38	0,38	0,38	0,17	0,32	1,00	0,45	0,26	0,20	0,55	0,38	0,28
2022-4064-12	0,24	0,17	0,17	0,43	0,17	0,17	0,68	0,13	0,16	0,45	1,00	0,19	0,20	0,26	0,17	0,17
2022-4082-9	0,13	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,17	0,08	0,08	0,26	0,19	1,00	0,07	0,15	0,10	0,89
2022-4136-12	0,11	0,08	0,10	0,14	0,08	0,08	0,16	0,08	0,07	0,20	0,20	0,07	1,00	0,12	0,08	0,08
2022-4174-8	0,84	0,83	0,80	0,17	0,83	0,83	0,21	0,15	0,17	0,55	0,26	0,15	0,12	1,00	0,83	0,16
2022-5036-4	0,73	1,00	0,96	0,12	1,00	1,00	0,15	0,11	0,13	0,38	0,17	0,10	0,08	0,83	1,00	0,11
2022-7108-11	0,14	0,11	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17	0,07	0,09	0,28	0,17	0,89	0,08	0,16	0,11	1,00

Gráfico 21. Similaridade da justificativa de emendas à LOA 2022.

ID-vs-ID	2022-4053-3
2016-1479-10	0,24
2017-1479-17	0,41
2018-1479-3	0,40
2019-1479-1	0,40
2020-4053-5	0,98
2021-4053-10	1,00
2022-4053-3	1,00

4 Considerações Finais

A alta participação percentual de emendas parlamentares nas despesas discricionárias do orçamento anual é um fenômeno recente que pode ser explicado pela confluência de dois movimentos: a constitucionalização do orçamento impositivo e a compressão das despesas discricionárias. O avanço do orçamento impositivo, desde 2013, propõe um novo equilíbrio institucional entre o Poder Legislativo e o Executivo. A governabilidade no presidencialismo de coalizão, que se utiliza da execução orçamentária das emendas parlamentares para aprovar a agenda do Executivo no Congresso Nacional, passa a ter um novo ponto de equilíbrio em favor do Legislativo. Os incentivos do sistema eleitoral e partidário em favor de políticas de distribuição de benefícios reforçam comportamentos parlamentares visando ao *credit claiming*. A destinação de emendas parlamentares a projetos paroquialistas torna-se, portanto, a regra. Em um cenário de compressão das despesas discricionárias, típico do Novo Regime Fiscal, e de baixo nível de investimento público, a alocação de recursos maximizando a sua utilidade para fins eleitorais prejudica a coordenação do investimento público em obras de infraestrutura e programas de ciência e tecnologia, que, em tese, garantiriam maior produtividade e crescimento econômico.

Considerando as dinâmicas orçamentárias promovidas pelo Novo Regime Fiscal e pelas EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019 vis-a-vis a importância do financiamento da política de educação superior na melhoria da produtividade e no crescimento econômico sustentável, este estudo buscou compreender se a destinação de emendas parlamentares à Universidade de Brasília apresenta evidências de financiamento à educação superior ou *pork barrel spending*. Para tanto, buscou-se (i) analisar quantas emendas parlamentares foram destinadas à UnB, determinando o tipo de emenda e o montante de recursos destinado; (ii) verificar a justificativa das emendas parlamentares e (iii) identificar se a justificativa utilizada no espelho das emendas faz referência a projetos específicos da universidade ou se destinam ao desenvolvimento da instituição. Esses objetivos foram atingidos a partir de pesquisa documental nos espelhos de emendas parlamentares das Leis Orçamentárias Anuais de 2008 a 2022. Foram destinadas à UnB 137 emendas individuais, 13 emendas de bancada distrital e 1 emenda de comissão, totalizando R\$ 853.612.712,06 (a preços de janeiro de 2022). Foi realizada análise descritiva de dados, identificando a 54ª legislatura como a mais favorável à destinação de recursos à UnB. Quanto ao ranqueamento das emendas por iniciativa, verificou-se que a bancada distrital destinou 82,7% dos recursos. Os parlamentares que mais contribuíram com recursos para a UnB foram o senador Cristovam Buarque (R\$ 25,95 milhões) e o deputado federal Rodrigo Rollemberg (R\$ 20,08 milhões). Quanto aos beneficiários das emendas, verifica-se que mais de 60% dos recursos são destinados ao financiamento de atividades de pesquisa, ensino e extensão ou a projetos

em edificações de uso comum da universidade, como o Instituto Central de Ciências (ICC). A partir da lista de beneficiários e da análise da nuvem de palavras das justificativas das emendas, verificou-se a preferência dos parlamentares pelo financiamento de projetos da área de saúde. À luz das conclusões de Samuels (2002), vislumbra-se a hipótese de que os parlamentares destinam recursos para projetos da área de saúde buscando maximizar a sua utilidade para *credit claiming*: enquanto destinam recursos para a formação profissional dos estudantes, também proporcionam melhorias para o atendimento da população. Por fim, este estudo utilizou uma ferramenta de processamento natural de linguagem para contornar a falta de informações sobre os beneficiários das emendas. Essa ferramenta utilizada no ranqueamento dos beneficiários permitiu também evidenciar algumas características do comportamento parlamentar na destinação de emendas à UnB. Revelou-se a articulação de parlamentares de diferentes estados e partidos na implementação do Centro de Convivência dos Técnicos e no financiamento de pesquisas no âmbito do Observatório da Mulher na Política. Verificou-se ainda a substituição de parlamentares no financiamento da Universidade do Envelhecer (UniSER).

A identificação de comportamento parlamentar pela análise gráfica dos resultados obtidos por processamento natural de linguagem mostrou-se capaz de proporcionar futuros estudos sobre o tema. Ainda, poder-se-ia explorar o processamento natural de linguagem na análise de emendas destinadas à UnB e as emendas destinadas ao Instituto Federal de Brasília (IFB). Trabalhos futuros que buscassem identificar a contribuição das emendas parlamentares nos resultados obtidos pelos projetos também proporcionariam contribuições relevantes para o estudo do tema.

Referências

- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução Do Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018. Citado 3 vezes nas páginas 26, 28 e 29.
- AFONSO, J. R. R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 74, n. 9, p. 20–23, 2020. ISSN 0010-5945. Citado na página 34.
- ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Revista Brasileira de Ciência Política, n. 34, 2021. ISSN 0103-3352. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 24.
- ALMEIDA, D. P. B. de. Transferências especiais e incentivos parlamentares. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2022. Citado na página 31.
- ALMEIDA, D. P. B. de; BIJOS, P. R. S. Estudo Técnico nº 24/2019. Tetos de gastos: balanço dos dois primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal (2017-2018). maio 2019. Citado 3 vezes nas páginas 39, 40 e 41.
- AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, [Midwest Political Science Association, Wiley], v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995. ISSN 0092-5853. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 19.
- AMES, B. *Os Entraves Da Democracia No Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. Citado na página 20.
- AMES, B.; BAKER, A.; RENNO, L. The quality of elections in Brazil: Policy, performance, pageantry, or pork? *Democratic Brazil Revisited*, University of Pittsburgh Press Pittsburgh, p. 107–36, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 21.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T. J.; JR, C. Z. (Ed.). *O Congresso Por Ele Mesmo: Autopercepções Da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 207–238. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 21.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. Universidade Estadual de Campinas, 2017. ISSN 0104-6276. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 23.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: Papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, SciELO Brasil, n. 25, p. 47–86, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 27.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, p. 1–21, 2019. ISSN 1678-9873. Citado 2 vezes nas páginas 32 e 33.

BAIÃO, A. L.; da Cunha, A. S. M.; de Souza, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583–610, 2017. Citado na página 30.

BALEEIRO, A. *Uma Introdução à Ciência Das Finanças*. Nineteenth. Rio de Janeiro: Forense, 2015. Citado na página 37.

BARBOSA, F. H. Um plano de reconstrução fiscal. In: *Retomada Do Crescimento - Diagnósticos e Propostas*. First. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. Citado na página 40.

BATISTA, M. A conexão ministerial: Governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-americana de estudos legislativos*, v. 4, n. 1, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 27.

BENEVIDES, R. P. d. S. e. Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária em saúde : o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018. <http://www.ipea.gov.br>, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), jun. 2021. Citado na página 33.

BIJOS, P. R. S. Estudo Técnico nº 8/2021. Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. maio 2021. Citado 2 vezes nas páginas 14 e 34.

BIJOS, P. R. S. Spending Review e MTEF : caminhos para maior estabilidade? (Publicação Preliminar). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Citado 3 vezes nas páginas 14, 34 e 42.

Brasil. *Resolução Nº 01/2006-CN. Congresso Nacional*. 2006. <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>. Citado na página 18.

Brasil. *Emenda de Apropriação de Despesa 2008-2069-0008. Senador Cristovam Buarque*. 2008. Citado na página 61.

Brasil. *Emenda de Apropriação de Despesa 2008-2370-0002. Deputado Edio Lopes*. 2008. Citado na página 62.

Brasil. *Emenda de Apropriação de Despesa 2016-1479-10. Deputado Augusto Carvalho*. 2016. Citado na página 63.

Brasil. Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016. jun. 2016. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 39.

Brasil. *Emenda de Apropriação de Despesa 2017-1479-17. Deputada Paula Belmonte*. 2017. Citado na página 63.

Brasil. *Nota de Esclarecimento: Censo Demográfico e PLOA-2022 | IBGE*. 2021. <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/31499-nota-de-esclarecimento-censo-demografico-e-ploa-2022.html>. Citado na página 13.

BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. Partisan intergovernmental transfers: Empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2021. Citado na página 31.

Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 2/2022. Transferências Voluntárias (art. 25 da LRF) da União aos demais entes durante o período eleitoral, inclusive sob a modalidade de Transferência Especial (art. 166-A da CF). fev. 2022. Citado na página 31.

CAMBRAIA, T. Emendas ao projeto de lei orçamentária anual: Algumas distorções. *Brasília: Câmara dos Deputados*, 2011. Citado na página 33.

COURI, D. *7º Congresso Internacional de Direito Financeiro Dia 09/06/2022*. 2022. Citado na página 45.

DANTAS, A. d. M.; GADELHA, S. R. d. B. Transferências partidárias estratégicas: Teoria e evidências para o Brasil, 2007 a 2018. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2022. Citado na página 31.

DELGADO, R. M. L.; BRITO, R. L. de; SAGASTUME, M. H. C.; MORAES, B. P. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. *Revista do Serviço Público-RSP*, 2017. Citado na página 32.

FARIA, R. O. de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: Gênese, configuração e evolução histórica. 2022. Citado na página 38.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, SciELO Brasil, v. 45, p. 303–344, 2002. Citado na página 24.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, Elsevier, v. 116, p. 186–198, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 23.

GIACOMONI, J. *Orçamento Governamental: Teoria, Sistema, Processo*. São Paulo: Atlas, 2019. Citado 4 vezes nas páginas 16, 17, 18 e 25.

GREGGIANIN, E. Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados : Emendas Orçamentárias: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, out. 2014. Citado 3 vezes nas páginas 19, 22 e 35.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. d. R. P. da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Brasília : Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2015. Citado na página 35.

GREGGIANIN, E.; ZOEHLER, S. H. E.; TAVARES, J. F. C.; SANCHES, O. M.; RIBEIRO, R. A Consultoria de Orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: *40 anos de Consultoria Legislativa : consultores legislativos e consultores de orçamento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. ISBN 978-85-7365-904-7. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 17.

GUIMARÃES, L. G. F. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. Brasília: Blucher, 2020. ISBN 9786555060416. Citado 2 vezes nas páginas 26 e 29.

- HARTUNG, P.; MENDES, M.; GIAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 75, n. 09, p. 20–22, 2021. Citado 3 vezes nas páginas 14, 45 e 47.
- IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal–RAF nº 4. *Senado Federal. Brasília*, maio 2017. Citado 2 vezes nas páginas 42 e 43.
- IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal–RAF nº 12. *Senado Federal. Brasília*, jan. 2018. Citado 2 vezes nas páginas 13 e 44.
- IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal–RAF nº 19. *Senado Federal. Brasília*, ago. 2018. Citado na página 40.
- IFI. Considerações sobre o teto de gastos da União. Comentários da IFI nº 9. *Senado Federal. Brasília*, ago. 2020. Citado na página 43.
- IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal–RAF nº 38. *Senado Federal. Brasília*, mar. 2020. Citado 4 vezes nas páginas 36, 37, 45 e 46.
- JÚNIOR, J. R. d. C. S.; LEVY, P. M.; MARTINS, F. d. S.; BACA, A. C.; SANTOS, F. E. d. L. A. A Política Fiscal e o Teto dos Gastos Públicos. Carta de Conjuntura nº 44. *Carta de Conjuntura*, set. 2019. Citado 5 vezes nas páginas 13, 38, 40, 42 e 43.
- JUNIOR, J. T. M. M. *Classificação Das Contas Públicas*. First. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967. v. 2. Citado na página 55.
- LEMOS, L. B.; RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T. J.; JR, C. Z. (Ed.). *O Congresso Por Ele Mesmo: Auto percepções Da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 207–238. Citado 3 vezes nas páginas 14, 19 e 22.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005. ISSN 0011-5258. Citado 3 vezes nas páginas 24, 26 e 27.
- MARCINIUK, F. L.; BUGARIN, M. S.; FERREIRA, D. C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), v. 50, p. 261–291, ago. 2020. ISSN 0101-4161, 1980-5357. Citado na página 30.
- MARTINS, G. V. Processo legislativo orçamentário federal: Evolução das resoluções orçamentárias pós-Constituição de 1988. Escola De Administração Fazendária (Esaf), 2013. Citado na página 17.
- MAYHEW, D. R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974. Citado na página 14.
- MENDES, M. J.; DIAS, F. Á. C. A PEC do orçamento impositivo. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, maio 2014. Citado 2 vezes nas páginas 37 e 38.
- MESQUITA, L. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira. 2008. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 20.

MOUTINHO, J. d. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: Mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 50, p. 151–166, 2016. Citado na página 29.

PELLEGRINI, J. A. Evolução das Contas da União: ajuste, desajuste, pandemia e desafios. nov. 2021. Citado na página 39.

PEREIRA, C.; JUNIOR, L. R. R. Distribuição de emendas orçamentárias do legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010. EBAPE-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 29 e 30.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002. ISSN 0011-5258. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 26.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 37, n. 7, p. 781–815, 2004. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 26.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Successful re-election strategies in Brazil: The electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies*, Elsevier, v. 22, n. 3, p. 425–448, 2003. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 20.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 27, p. 664–683, 2007. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 20.

RODRIGUES, T. A. Emendas parlamentares individuais: A relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. 2019. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 28.

SAMUELS, D. J. Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *The journal of Politics*, Blackwell Publishing, Inc., v. 64, n. 3, p. 845–863, 2002. Citado 3 vezes nas páginas 18, 19 e 66.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: Uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, p. 54–a, 1993. Citado 4 vezes nas páginas 16, 17, 25 e 44.

SANFELICE, V. *Determinantes Do Voto Para Deputado Federal: Relação Entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral*. Tese (Doutorado), 2010. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 23.

SANTOS, J. R. C. L. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. *Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa*, 2020. Citado na página 39.

SANTOS, M. H. d. C. Governabilidade, governança e democracia: Criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados*, SciELO Brasil, v. 40, p. 335–376, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 35.

SANTOS, M. H. d. C.; MACHADO, É. M.; ROCHA, P. E. N. d. M. O jogo orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel. *Reforma do estado e democracia no Brasil*, Editora da UnB/ENAP Brasília, 1997. Citado 3 vezes nas páginas 24, 25 e 26.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política, p. 339–396, maio 2020. ISSN 0103-3352, 2178-4884. Citado na página 37.

SODRÉ, A. C. d. A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: Estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, SciELO Brasil, v. 14, n. 3, p. 414–433, 2010. Citado na página 19.

TOLLINI, H. Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária. *Consultor da Câmara dos Deputados, Maio de*, 2008. Citado na página 25.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (Ed.). *Finanças Públicas: Da Contabilidade Criativa Ao Resgate Da Credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. Citado 3 vezes nas páginas 14, 44 e 45.

TOLLINI, H. M.; BIJOS, P. R. S. Estudo Técnico nº 22/2021. Por um novo modelo de emendas ao orçamento. dez. 2021. Citado na página 34.

TOLLINI, H. M.; HELENA, E. Z. S.; GREGGIANIN, E.; TAVARES, J. F. C.; MOURA, M. R. de; GONTIJO, V. PEC 565/2006 : Orçamento impositivo. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, maio 2013. Citado na página 36.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G.; VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. The Effect of Budget Amendments in Parliamentary Behavior and the Temporal Dimension: Old Hypotheses, New Tests. *Dados*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v. 57, n. 3, p. 817–853, set. 2014. ISSN 0011-5258. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 27.

VOLPE, R. A. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão : análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). 2019. Citado 3 vezes nas páginas 24, 28 e 36.

WILDAVSKY, A. B.; CAIDEN, N. *The New Politics of the Budgetary Process*. Fifth. Londres: Pearson, 2003. Citado na página 44.

ANEXO A . Espelhos de emendas parlamentares à LOA

2008-2069-0008

2008-2370-0002

2009-3228-0007

2016-1479-0010

2017-1479-0017

2020-4053-0005

2022-2826-0003

2022-5036-0004



ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA
2069 - Cristovam Buarque		20690008
MODALIDADE DA EMENDA	TIPO DE EMENDA	
Individual	Apropriação - Acréscimo	
LOCALIDADE BENEFICIADA		
5300000 - Distrito Federal		
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA
Orçamento da Seguridade Social		Fund. Univ. de Brasília
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO		
12.302.1073.4086.0053		
Funcionamento dos Hospitais de Ensino		
No Distrito Federal		
ESPECIFICAÇÃO DA META		QUANTIDADE
Unidade mantida(unidade)		1

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)					
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido		
3	Outras Despesas Correntes	90	Aplic. Diretas	2	600.000
TOTAL					600.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
020000	101	9	Reserva de Contingência	99	A Definir	0 2 600.000
TOTAL						600.000

JUSTIFICATIVA

A presente Emenda visa a acrescentar recursos consignados no Projeto de Lei de Orçamento do exercício de 2008 para modernização e recuperação da infra-estrutura física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos hospitais de ensino no Distrito Federal, assegurando com isso condições para a continuidade dos serviços de assistência médica gratuita e de reconhecida qualidade prestada pelo Hospital Universitário de Brasília aos pacientes de todos os níveis da população, que dela necessitam.

Para o funcionamento do Hospital Universitário de Brasília (HUB), é necessário recurso para consolidar o Programa de Modernização dessa unidade hospitalar. O aporte de recursos destina-se ao financiamento de nove projetos prioritários que integram o Plano de Desenvolvimento da Universidade: 1. Projeto Integrado de Atenção à Saúde da Mulher; 2. ampliação do Centro de Terapia Intensiva e Criação da UTI Pediátrica; 3. modernização do Centro de Medicina Nuclear; 4. ampliação e reforma da Unidade de Oftalmologia; 5. reforma e modernização dos elevadores dos edifícios do HUB; 6. implantação dos Sistemas de Vigilância, Segurança e Logística do HUB; 7. reforma da Unidade de Dermatologia; 8. ampliação da Clínica Médica; 9. reforma do Centro de Produção de Refeições.



ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA
2370 - Edio Lopes		23700002
MODALIDADE DA EMENDA	TIPO DE EMENDA	
Individual	Apropriação - Acréscimo	
LOCALIDADE BENEFICIADA		
5300000 - Distrito Federal		
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA	
Orçamento da Seguridade Social	Fund. Univ. de Brasília	
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO		
12.302.1073.4086.0053		
Funcionamento dos Hospitais de Ensino		
No Distrito Federal		
ESPECIFICAÇÃO DA META		QUANTIDADE
Unidade mantida(unidade)		1

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)					
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido		
3	Outras Despesas Correntes	90	Aplic. Diretas	2	100.000
TOTAL					100.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS								
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido		
020000	100	9	Reserva de Contingência	99	A Definir	0	2	100.000
TOTAL							100.000	

JUSTIFICATIVA

A presente emenda visa atender a Fundação Universitária de Brasília - Funcionamento dos Hospitais de Ensino no Distrito Federal - para modernizar e recuperar a infra-estrutura física das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Hospitais de ensino no Distrito Federal, assegurando com isso condições para a continuidade dos serviços de assistência médica gratuita e de reconhecida qualidade prestada pelo Hospital Universitário de Brasília aos pacientes de todos os Estados e de todos os níveis da população que nela necessitam. Atualmente no HUB, são realizados procedimentos em oncologia, genética, endoscopia, diálise do renal crônico, urologia, tomografia, mamografia, cirurgia pediátrica, otorrinolaringologia, tratamento de alcoolismo, DST-AIDS, Alzheimer, oftalmologia, ginecologia cirúrgica, gestação de alto risco, UTI adulto e neonatal, dermatologia, pneumologia, laboratório do sono, atendimento à criança indígena e o tratamento do grande obeso. A prestação desses serviços faz do HUB uma das principais referências do País.



ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA
3228 - Ivan Valente		32280007
MODALIDADE DA EMENDA	TIPO DE EMENDA	
Individual	Apropriação - Inclusão	
ÁREA DE GOVERNO		
Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO	TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA	
007 Reforma/Modernização	205 Ensino Superior - Graduação	
LOCALIDADE BENEFICIADA		
5300000 - Distrito Federal		
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
Brasília		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA	
Orçamento Fiscal	Fund. Univ. de Brasília	
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO		
12.364.1073.2E14		
Reforma e Modernização de Infra-estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior		
Brasília - No Distrito Federal		
ESPECIFICAÇÃO DA META		QUANTIDADE
Unidade modernizada(unidade)		1

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)

GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido
4 Investimentos	90 Aplic. Diretas	2	200.000
TOTAL			200.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS

SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
020000	172	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	200.000
TOTAL						200.000

JUSTIFICATIVA

A presente emenda visa a modernização e recuperação da infra-estrutura física da UNB com a construção do Centro de Convivência dos Técnico-administrativos das Universidades Brasileiras que possibilitará um espaço de integração da comunidade e de formação e capacitação profissional dos servidores das Universidades.



ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA
1479 - Augusto Carvalho		14790010
MODALIDADE DA EMENDA	TIPO DE EMENDA	
Individual	Apropriação - Inclusão	
ÁREA DE GOVERNO		
Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO	TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA	
419 Funcionamento das Instituições Federais	205 Ensino Superior	
LOCALIDADE BENEFICIADA		
5300000 - Distrito Federal		
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA	
Orçamento Fiscal	Fund. Univ. de Brasília	
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO		
12.364.2080.20RK		
Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior		
IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE DA MATURIDADE - UMA - No Distrito Federal		
ESPECIFICAÇÃO DA META	QUANTIDADE	
Estudante matriculado(unidade)	1	

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)			
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido
3 Outras Despesas Correntes	90 Aplic. Diretas	6	500.000
TOTAL			500.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
004411	100	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	500.000
TOTAL						500.000

JUSTIFICATIVA

A presente emenda visa dotar de recursos Instituição UMA - Universidade da Maturidade - UNB/DF



ESPELHO DE EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA

AUTOR DA EMENDA		EMENDA
1479 - Augusto Carvalho		14790017
MODALIDADE DA EMENDA	TIPO DE EMENDA	
Individual	Apropriação - Inclusão	
ÁREA DE GOVERNO		
Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO	TIPO DE REALIZAÇÃO PRETENDIDA	
419 Funcionamento das Instituições Federais	205 Ensino Superior	
LOCALIDADE BENEFICIADA		
5300000 - Distrito Federal		
COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PRETENDIDA	
Orçamento Fiscal	Fund. Univ. de Brasília	
FUNCIONAL / AÇÃO / SUBTÍTULO		
12.364.2080.20RK		
Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior		
No Distrito Federal		
ESPECIFICAÇÃO DA META	QUANTIDADE	
Estudante matriculado(unidade)	1	

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO (EM R\$ 1,00)			
GND	MOD. APLICAÇÃO	RP	Valor Acrescido
3 Outras Despesas Correntes	90 Aplic. Diretas	6	1.000.000
TOTAL			1.000.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS						
SEQUENCIAL	FONTE	GND	MOD. APLICAÇÃO	ID	RP	Valor Deduzido
004202	188	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	1.000.000
TOTAL						1.000.000

JUSTIFICATIVA

A Universidade do Envelhecer-UNISER possui em seu conteúdo programático disciplinas que promovem o debate crítico e reflexivo dos acadêmicos por meio de aulas teóricas e práticas a serem utilizadas na Universidade de Brasília(UnB), no campus Darcy Ribeiro da Asa Norte e no do Riacho Fundo I. O Programa Universidade do Envelhecer: Uniser - Arte de Viver da Universidade de Brasília tem como objetivo fomentar ações educativas que possibilitem a ampliação de capacidades e habilidades na vida adulta e dos idosos da comunidade, visando adoção de comportamento que estimule a cidadania e o desenvolvimento humano e social, além de contribuir para a transformação das pessoas envolvidas.



Avulso de Emendas

EMENDA DE APROPRIAÇÃO DE DESPESA		
TIPO AUTOR Individual	TIPO DE EMENDA APROPRIAÇÃO	EMENDA 40530005
EMENTA UniSER - Programa Sócio-Educativo para o Envelhecimento Digno e Ativo no DF e Entorno - UNISER		
MODALIDADE DE EMENDA Individual		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA 10 - Orçamento Fiscal		
ÁREA DE GOVERNO 15 - Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO 076 - Fomento às Instituições Federais	TIPO DE REALIZAÇÃO 205 - Ensino Superior	

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO 26000 - Ministério da Educação	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 26271 - Fundação Universidade de Brasília
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA 12.364.5013.20GK.	
FUNÇÃO 12 - Educação	SUBFUNÇÃO 364 - Ensino Superior
PROGRAMA 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
AÇÃO 20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
SUBTÍTULO - No Distrito Federal	
LOCALIDADE BENEFICIADA 5300000 - Distrito Federal	COMPLEMENTO DA LOCALIDADE

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA	META	QTD META A ALTERAR
Iniciativa apoiada (unidade)	0	1

GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	RP	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO
3 - Outras Despesas Correntes	90 - Aplicações Diretas	6	450.000
4 - Investimentos	90 - Aplicações Diretas	6	50.000
TOTAL:			500.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS

SEQUENCIAL	FONTE	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID	RP	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO
000003149	188	9 - Reserva de Contingência	99 - A Definir	0	2	500.000
TOTAL:						500.000

JUSTIFICATIVA

A Universidade do Envelhecer - UniSER tem como objetivo geral fomentar ações educativas e integrativas que possibilitem a ampliação de capacidades e habilidades na vida adulta e dos idosos da comunidade do Distrito Federal, com foco na saúde, direito, políticas públicas, intergeracionalidade, lazer, arte e cultura, de forma a contribuir para o desenvolvimento humano e social, contribuindo com o desenvolvimento humano integral na vida adulta e idosa utilizando uma abordagem interdisciplinar e holística, com prioridade para a educação, a saúde, o direito, o esporte, o lazer, a arte e a cultura e a intergeracionalidade, de modo a primar pela melhoria da qualidade de vida e pelo resgate da cidadania. Assim, visa promover a educação emancipadora de modo a primar pelo conhecimento construído a partir das experiências vivenciadas, estimulando o desenvolvimento de uma consciência social, cultural e política na vida adulta e na velhice; estimular o desenvolvimento de capacidades, habilidades e competências capazes de gerar empregabilidade e renda; bem como criar um cenário de formação de cidadania e compromisso social que incluam a comunidade acadêmica e a comunidade adulta e idosa do DF, integrando ensino, extensão e as práticas de promoção de saúde.

AUTOR DA EMENDA	TIPO AUTOR
4053 - Paula Belmonte	Deputado Federal



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Lxor - Sistemas de Leis Orçamentárias
PLN 19/2021 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022

Avulso de Emendas

TIPO AUTOR	TIPO DE EMENDA	EMENDA
Individual	APROPRIAÇÃO	28260003
EMENTA		
Pesquisas e ações sobre a Mulher na Política pelo Instituto de Ciência e Políticas da UNB		
MODALIDADE DE EMENDA		
Individual		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA		
10 - Orçamento Fiscal		
ÁREA DE GOVERNO		
15 - Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO
076 - Fomento às Instituições Federais		205 - Ensino Superior

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
26000 - Ministério da Educação	26271 - Fundação Universidade de Brasília

FUNCIÓNAL PROGRAMÁTICA	12.364.5013.20GK.
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
12 - Educação	364 - Ensino Superior
PROGRAMA	
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
AÇÃO	
20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
SUBTÍTULO	
- Nacional	
LOCALIDADE BENEFICIADA	COMPLEMENTO DA LOCALIDADE
9000000 - Nacional	

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA	META	QTD META A ALTERAR
Projeto apoiado (unidade)	0	1

GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	RP	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO
3 Outras Despesas Correntes	90 Aplicações Diretas	6	50.000
TOTAL:			50.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS

SEQUENCIAL	FUNTE	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID	RP	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO
000003179	188	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	50.000
TOTAL:						50.000

JUSTIFICATIVA

Este projeto visa promover pesquisas e ações sobre o papel da mulher na política brasileira e do mundo através da educação superior.

AUTOR DA EMENDA	TIPO AUTOR
2826 - Erika Kokay	Deputado Federal



Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Lxor - Sistemas de Leis Orçamentárias
PLN 19/2021 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022

Avulso de Emendas

TIPO AUTOR	TIPO DE EMENDA	EMENDA
Comissão	APROPRIAÇÃO	50360004
EMENTA		
EMENDA 4/2021 CMULHER - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisas e Extensão (Ação 20GK) - NACIONAL		
MODALIDADE DE EMENDA		
Comissão		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA		
10 - Orçamento Fiscal		
ÁREA DE GOVERNO		
15 - Educação		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO
076 - Fomento às Instituições Federais		205 - Ensino Superior

ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
26000 - Ministério da Educação	26271 - Fundação Universidade de Brasília
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	12.364.5013.20GK.
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
12 - Educação	364 - Ensino Superior
PROGRAMA	
5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
AÇÃO	
20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
SUBTÍTULO	
- Nacional	
LOCALIDADE BENEFICIADA	COMPLEMENTO DA LOCALIDADE
9000000 - Nacional	

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA	META	QTD META A ALTERAR
Projeto apoiado (unidade)	0	2

GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	RP	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO
3 Outras Despesas Correntes	90 Aplicações Diretas	8	40.000.000
4 Investimentos	90 Aplicações Diretas	8	10.000.000
TOTAL:			50.000.000

CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS

SEQUENCIAL	FONTE	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID	RP	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO
000003180	188	9 Reserva de Contingência	99 A Definir	0	2	50.000.000
TOTAL:						50.000.000

JUSTIFICATIVA

Esta emenda tem por objeto desenvolver pesquisas e ações sobre a Mulher na Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. A UnB é parceira, junto com outras Universidades, organizações públicas e privadas, do Observatório da Mulher na Política. As pesquisas e ações, de interesse e escopo nacional, terão como foco prioritário: • Aspectos práticos ligados à violência política contra a mulher, os novos conceitos trazidos pelas Leis nº 14.192/2021 e nº 14.197/2021, e a formulação de mecanismos de enfrentamento a serem sugeridos ao Poder Público; • Levantar e analisar os investimentos dos partidos políticos em programas de promoção e difusão da participação política feminina; • Levantar e analisar as melhores práticas partidárias para gênero e raça; • Acompanhar o processo eleitoral de 2022 elegendos aspectos principais, como o preenchimento das cotas de gênero, os critérios dos partidos políticos para acesso a recursos financeiros do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, as deliberações sobre recrutamento de candidatas, os resultados eleitorais, entre outras; • Acompanhar o acesso das mulheres a tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral; • Realizar análises interseccionais das candidaturas e do sucesso eleitoral com variáveis demográficas e identitárias das mulheres candidatas nas eleições de 2022; • Analisar os impactos das campanhas do TSE para ampliação da participação da mulher na política; • Analisar a jurisprudência do TSE sob a perspectiva de gênero; • Levantar e analisar a atuação parlamentar e representatividade das mulheres eleitas em esfera federal, estadual e municipal.

AUTOR DA EMENDA	TIPO AUTOR
5036 - Com. Defesa dos Direitos da Mulher	Comissão Câmara dos Deputados

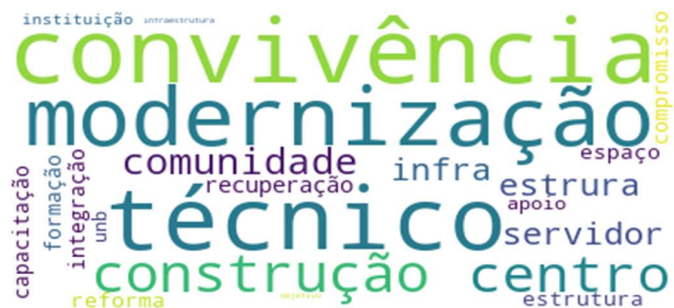
ANEXO B . Matriz de Similaridade de emendas por legislatura

ANEXO C . Matriz de Similaridade e Nuvem de Palavras por cluster

Matriz de similaridade - Cluster 2

ID-vs-ID	2009-1255-3 1715	2009-1297-14 311	2009-1331-1 311	2009-1384-16 311	2009-1411-7 311	2009-1428-1 311	2009-1437-6 311	2009-1982-10 311	2009-2057-3 311	2009-2365-4 311	2009-2369-7 311	2009-2389-23 168	2009-2465-10 311	2009-2557-55 311	2009-3228-7 311	2009-3325-20 311	2009-3459-4 311	2009-3590-19 311	2009-3631-10 311	2011-1983-16 251	
2009-1255-3	1,00	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,03	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16
2009-1297-14	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1331-1	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1384-16	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1411-7	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1428-1	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1437-6	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-1982-10	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-2057-3	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-2365-4	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-2369-7	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-2389-23	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
2009-2465-10	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-2557-55	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-3228-7	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-3325-20	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-3459-4	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-3590-19	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2009-3631-10	0,17	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35
2011-1983-16	0,16	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,02	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	1,00

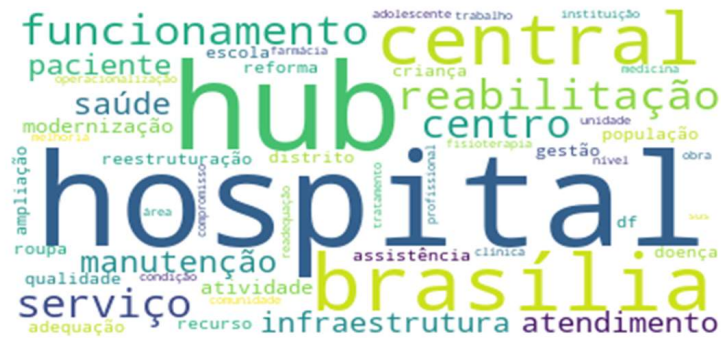
Nuvem de palavras – Cluster 2



Matriz de similaridade - Cluster 3

ID-vs-ID	2008-2069-8	2008-2370-2	2008-2553-24	2010-2069-18	2011-2553-13	2012-2069-3	2012-2830-4	2012-7108-13	2015-2538-21	2016-2662-16	2017-2831-5	2017-3066-4	2017-3660-18	2018-2831-7	2018-3799-8	2019-3755-15
c	321	883	3194	311	144	348	100	1837	927	531	662	850	233	326	1980	441
2008-2069-8	321	1,00	0,08	0,10	0,07	0,00	0,14	0,03	0,04	0,01	0,01	0,04	0,01	0,03	0,03	0,06
2008-2370-2	883	0,08	1,00	0,05	0,04	0,01	0,02	0,35	0,04	0,09	0,03	0,05	0,17	0,01	0,12	0,05
2008-2553-24	3194	0,10	0,05	1,00	0,05	0,01	0,04	0,01	0,47	0,08	0,12	0,14	0,09	0,06	0,07	0,09
2010-2069-18	311	0,07	0,04	0,05	1,00	0,17	0,19	0,00	0,03	0,10	0,08	0,11	0,14	0,00	0,08	0,12
2011-2553-13	144	0,00	0,01	0,01	0,17	1,00	0,30	0,01	0,01	0,00	0,02	0,05	0,08	0,00	0,00	0,05
2012-2069-3	348	0,14	0,02	0,04	0,19	0,30	1,00	0,01	0,00	0,01	0,05	0,04	0,11	0,00	0,01	0,08
2012-2830-4	100	0,03	0,35	0,01	0,00	0,01	0,01	1,00	0,01	0,04	0,05	0,02	0,03	0,09	0,02	0,03
2012-7108-13	1837	0,03	0,04	0,47	0,03	0,01	0,00	0,01	1,00	0,06	0,18	0,14	0,08	0,07	0,06	0,05
2015-2538-21	927	0,04	0,09	0,08	0,10	0,00	0,01	0,04	0,06	1,00	0,05	0,15	0,04	0,13	0,13	0,03
2016-2662-16	531	0,01	0,03	0,12	0,08	0,02	0,05	0,05	0,18	0,05	1,00	0,20	0,10	0,12	0,10	0,07
2017-2831-5	662	0,01	0,05	0,14	0,11	0,05	0,04	0,14	0,15	0,20	1,00	0,08	0,04	0,09	0,14	0,15
2017-3066-4	850	0,04	0,03	0,09	0,14	0,08	0,11	0,03	0,08	0,04	0,10	0,08	1,00	0,00	0,02	0,15
2017-3660-18	233	0,01	0,17	0,06	0,00	0,00	0,00	0,09	0,07	0,13	0,12	0,04	0,00	1,00	0,22	0,04
2018-2831-7	326	0,03	0,01	0,07	0,08	0,00	0,01	0,02	0,06	0,13	0,10	0,09	0,02	0,15	1,00	0,17
2018-3799-8	1980	0,03	0,12	0,16	0,09	0,01	0,04	0,15	0,18	0,26	0,12	0,14	0,11	0,22	0,17	0,13
2019-3755-15	441	0,06	0,05	0,09	0,12	0,05	0,08	0,03	0,05	0,03	0,07	0,15	0,15	0,04	0,13	1,00

Nuvem de palavras – Cluster 3



Matriz de Similaridade - Cluster 4

ID-vs-ID		2015-2069-1	2015-2590-14	2015-2828-7	2017-3660-14	2022-2826-3	2022-2925-4	2022-3086-3	2022-3702-7	2022-3710-6	2022-4174-8	2022-5036-4
	c	1322	1972	233	802	195	132	270	2244	270	663	86
2015-2069-1	1322	1,00	0,06	0,01	0,20	0,03	0,01	0,03	0,03	0,03	0,07	0,00
2015-2590-14	1972	0,06	1,00	0,05	0,09	0,10	0,06	0,05	0,10	0,05	0,07	0,07
2015-2828-7	233	0,01	0,05	1,00	0,05	0,07	0,31	0,25	0,13	0,25	0,08	0,34
2017-3660-14	802	0,20	0,09	0,05	1,00	0,07	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05
2022-2826-3	195	0,03	0,10	0,07	0,07	1,00	0,09	0,07	0,05	0,07	0,09	0,10
2022-2925-4	132	0,01	0,06	0,31	0,05	0,09	1,00	0,73	0,16	0,73	0,11	0,84
2022-3086-3	270	0,03	0,05	0,25	0,04	0,07	0,73	1,00	0,12	1,00	0,08	0,83
2022-3702-7	2244	0,03	0,10	0,13	0,05	0,05	0,16	0,12	1,00	0,12	0,14	0,17
2022-3710-6	270	0,03	0,05	0,25	0,04	0,07	0,73	1,00	0,12	1,00	0,08	0,83
2022-4174-8	663	0,07	0,07	0,08	0,04	0,09	0,11	0,08	0,14	0,08	1,00	0,12
2022-5036-4	86	0,00	0,07	0,34	0,05	0,10	0,84	0,83	0,17	0,83	0,12	1,00

Nuvem de palavras – Cluster 4



Matriz de Similaridade - Cluster 6

ID-vs-ID		2009-2371-6	2012-2916-16	2014-2069-9	2015-3611-22	2016-3611-15	2017-3755-21	2018-1479-4	2018-3351-9	2019-2069-14	2019-2069-15
	c	311	824	257	426	715	1140	594	609	609	68
2009-2371-6	311	1,00	0,05	0,09	0,00	0,02	0,07	0,10	0,05	0,10	0,02
2012-2916-16	824	0,05	1,00	0,06	0,03	0,05	0,15	0,01	0,01	0,01	0,02
2014-2069-9	257	0,09	0,06	1,00	0,00	0,00	0,07	0,02	0,04	0,02	0,06
2015-3611-22	426	0,00	0,03	0,00	1,00	0,06	0,08	0,02	0,00	0,02	0,00
2016-3611-15	715	0,02	0,05	0,00	0,06	1,00	0,17	0,08	0,04	0,08	0,08
2017-3755-21	1140	0,07	0,15	0,07	0,08	0,17	1,00	0,03	0,04	0,03	0,01
2018-1479-4	594	0,10	0,01	0,02	0,02	0,08	0,03	1,00	0,06	1,00	0,04
2018-3351-9	609	0,05	0,01	0,04	0,00	0,04	0,04	0,06	1,00	0,06	0,06
2019-2069-14	609	0,10	0,01	0,02	0,02	0,08	0,03	1,00	0,06	1,00	0,04
2019-2069-15	68	0,02	0,02	0,06	0,00	0,08	0,01	0,04	0,06	0,04	1,00

Nuvem de palavras – Cluster 6



