

GASTO PÚBLICO COM AS EMENDAS PARLAMENTARES NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Fabrício Rodrigues da Silva¹
Paloma Rávyylla De Miranda Lima²
Andressa Kolody³
Tainá Souza Caitete⁴
Elaine Rossetti Behring⁵

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o desempenho das emendas parlamentares e seu impacto no fundo público, com foco nas políticas sociais. A metodologia incluiu uma revisão bibliográfica da literatura crítica e pesquisa documental, no período de 2019 a 2022. Durante esse período as emendas parlamentares assumiram importância estratégica no orçamento público. O texto aborda a controvérsia em torno da emenda do relator, conhecida como "orçamento secreto". A pesquisa revelou um crescimento no orçamento das emendas parlamentares a partir de 2020, especialmente em 2022, ano das eleições presidenciais

Palavras-chave: Fundo Público. Emendas Parlamentares. Orçamento Público. Políticas Sociais.

ABSTRACT

This article aims to analyse the performance of parliamentary amendments and their impact on the public fund, with a focus on social policies. The methodology included a bibliographic review of critical literature and documentary research, in the period from 2019 to 2022. During this period parliamentary amendments have assumed strategic importance in the public budget. The text addresses the controversy surrounding the rapporteur's amendment, known as the "secret budget". The research revealed a growth in the budget of parliamentary

¹ Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). fabricaoico@hotmail.com.

² Assistente Social do Instituto Federal da Paraíba (IFPB). Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). mirandalima.paloma@gmail.com.

³ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO). Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

⁴ Professora do Departamento de Política Social na Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora e Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). taina.con@gmail.com

⁵ Professora Titular do Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do GOPSS/UERJ. elainebehring@gmail.com

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

amendments from 2020, especially in 2022, the year of the presidential elections.

Keywords: Public Fund. Parliamentary Amendments. Public Budget. Social Policies.

1 INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares desempenham um papel relevante no sistema orçamentário ao direcionar recursos para a implementação de políticas públicas e programas governamentais. No entanto, a participação do Poder Legislativo durante a votação do orçamento tem suscitado debates e despertado o interesse de estudiosos e pesquisadores. Essa prática está intrinsecamente ligada a acordos políticos entre Congresso Nacional e o Poder Executivo, o que levanta questionamentos pertinentes quanto à sua legitimidade e influência na distribuição de recursos, muitas vezes resultando no favorecimento de redutos políticos específicos e desvios de recursos em detrimento do interesse público e da equidade na alocação de recursos.

Compreender as dinâmicas envolvidas nesse processo é de suma importância para o debate sobre o fundo público e às políticas sociais. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento das emendas parlamentares durante o governo Bolsonaro. Para tanto, adotou-se uma metodologia que incluiu uma revisão bibliográfica e uma pesquisa documental no sistema SIGA BRASIL, abrangendo o período de 2019 a 2022.

Durante o período investigado, foi observado um notável crescimento no orçamento destinado às emendas parlamentares, a partir de 2020 e de forma mais acentuada no ano das eleições presidenciais de 2022. No entanto, é importante ressaltar que esse aumento não ocorreu sem controvérsias.

Uma controvérsia relevante diz respeito à emenda do relator, designada tecnicamente de "RP 9" e conhecida popularmente como "orçamento secreto". Essa emenda suscitou questionamentos devido à sua natureza opaca e falta de transparência, levantando dúvidas sobre sua conformidade com os princípios

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

constitucionais. Essas preocupações culminaram em 2022, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade dessa prática.

Em busca de preservar o controle sobre o orçamento, após o veredicto do Supremo Tribunal Federal (STF), os parlamentares realocaram 9,5 bilhões de reais, correspondentes à metade do montante designado ao orçamento secreto, para as emendas individuais, por meio de uma proposta de emenda constitucional. Isso significa que em 2023 o valor para cada deputado passa de 19,7 milhões para 32,1 milhões. E o valor para cada senador passa de R\$ 19,7 milhões para R\$ 59 milhões.

O artigo está organizado em dois itens de discussão, intitulado de “fundo público e emendas parlamentares: o que essa relação nos revela” e “análise das emendas parlamentares no governo Bolsonaro”, além de conclusão.

2 FUNDO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES: o que essa relação nos revela?

Partindo da premissa de que o fundo público confere caráter estrutural no processo de produção e reprodução das relações capitalistas, uma vez que este “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público” (SALVADOR; 2012, p.126). E que são baseados na arrecadação de impostos, contribuições e taxas, advindos tanto dos capitalistas, quanto da classe trabalhadora, a partir de uma “punção compulsória”, nos termos de Behring (2018). Sendo o orçamento público sua expressão mais visível, e considerando que esta não é uma peça “meramente técnica”, senão profundamente política, o que nos aponta a dinâmica das disputas que as emendas parlamentares têm assumido cenário atual da política brasileira?

Sabe-se que os recursos que compõem o fundo público são baseados na arrecadação de impostos, contribuições e taxas, advindos tanto dos capitalistas, quanto da classe trabalhadora. Ou nos termos de Behring (2018), a partir de uma

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

“punção compulsória”, o que torna o orçamento público o espaço de luta política e, portanto, está longe de ser uma peça “meramente técnica”.

Antes de seguirmos propriamente ao debate das emendas parlamentares, é oportuno registrar que os instrumentos que compõe em nível mais geral o ciclo orçamentário no Brasil é composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, enquanto o PPA organiza as diretrizes mais gerais para os quatro anos de governo, tanto a LDO, quanto a LOA são instrumentos elaborados com vigência de um ano de exercício financeiro e que precisam ser apresentadas e apreciadas pelo Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu normas visando aproximar o planejamento e o orçamento do Estado para atender às necessidades da população, considerando a vastidão e a heterogeneidade do país. No entanto, na prática, o orçamento ainda é elaborado de forma não integrada. Sendo assim, as emendas parlamentares são mecanismos que, de acordo com Carnut et al (2021) desempenham um papel atípico, permitindo ao Poder Legislativo propor alterações diretas no processo orçamentário.

As emendas parlamentares são previstas constitucionalmente nos arts. 165, 166 e 198 (BRASIL, 1988) e regulamentadas pela Resolução N. 2/95 do Congresso Nacional. Elas constituem uma forma de interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, buscando corrigir possíveis desigualdades na distribuição de recursos públicos, direcionando-os para as bases eleitorais de deputados e senadores. Essa dinâmica envolve a participação de deputados, senadores, o governo federal (responsável pela definição da alocação dos recursos) e os municípios e estados, que recebem tais recursos públicos.

No entanto, há divergências em relação à ampliação do capital político por meio das emendas parlamentares, sendo interpretada como uma forma de conexão eleitoral característica do Brasil, baseada em estratégias de distribuição clientelista e localista de recursos públicos (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Durante a votação da Lei Orçamentária Anual (LOA), é comum a prática de emendar o orçamento público por meio de diferentes tipos de emendas, como as individuaisⁱ, de bancadaⁱⁱ, de comissãoⁱⁱⁱ e/ou de relator^{iv}. Historicamente, essas emendas têm funcionado como instrumento de pactuação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, seguindo o modelo do presidencialismo de coalizão (NOBRE, 2022).

No entanto, o tema ganhou maior relevância durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Ao recusar a composição de agenda positiva junto ao Congresso Nacional, o governo passou a utilizar as emendas para transferir o controle do orçamento público para um grupo de parlamentares, em troca de proteção política e judicial.

Com isso, o orçamento público federal passou a ser definido por líderes do chamado “Centrão”, em vez do Ministro da Fazenda. O governo desistiu de estabelecer prioridades para os gastos públicos, permitiu que o relator criasse janelas orçamentárias e cortasse despesas obrigatórias para acomodar as emendas de relator, além de ampliar os recursos para esse fim.

Essa prática, conhecida como “orçamento secreto” pelos analistas, devido à falta de transparência em relação aos parlamentares beneficiados, às motivações por trás de cada proposta e ao destino dos recursos, funcionou como um poderoso mecanismo de distribuição arbitrária de recursos públicos, estabelecido por coalizões políticas.

Em outras palavras, não havia definição prévia do objeto dessas emendas, o processo ocorria sem critérios técnicos que são essenciais ao ciclo orçamentário e sem a devida transparência, diferentemente das emendas individuais, por exemplo. Isso representou um sério comprometimento do controle social democrático e da responsabilização dos envolvidos no desvio desses recursos.

No contexto mencionado, o ponto crucial não reside na participação do Poder Legislativo na destinação dos recursos orçamentários, nem na existência legal de dois tipos de emendas parlamentares, uma vez que sua implementação é condicionada à

PROMOÇÃO



APOIO



disponibilidade de recursos. O cerne da questão está na diminuição do impacto de outros tipos de emendas parlamentares e na desvirtuação de propósito que as emendas de relator têm promovido. Isso resulta em uma crescente falta de transparência, podendo até mesmo aumentar os casos de corrupção e desvio de recursos públicos.

Dessa forma, observa-se que durante o governo de Bolsonaro foram criados mecanismos ainda mais perniciosos à classe trabalhadora, com uma crescente apropriação do fundo público, por meio de práticas nefastas. Essas práticas não apenas contribuíram para ampliação e aprofundamento da corrupção, mas também representaram um avanço de um “projeto devastador” (BEHRING, 2021) em curso, que coloca em risco as conquistas estabelecidas pelo regime político da Constituição de 1988. As emendas parlamentares desempenharam um novo capítulo nesse contexto, de apropriação de parcela do fundo público, como será abordado a seguir.

3 ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO GOVERNO BOLSONARO

As emendas parlamentares têm desempenhado um papel significativo nos últimos anos como instrumento de alocação de recursos. No entanto, é importante ressaltar que, devido às configurações políticas mencionadas anteriormente, a relevância dessas emendas se intensificou, principalmente a partir de 2020. Para uma análise mais detalhada do comportamento das emendas parlamentares nos últimos quatro anos, é pertinente examinar a tabela a seguir, considerando as emendas por ano de apresentação e ano de pagamento.

Tabela 01 Execução de emendas por ano de pagamento (2019 a 2022 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

| ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA | PAGO + [RP PAGO] |
|----------------------------|--------------------|
| 2019 | R\$ 5.741.845.007 |
| 2020 | R\$ 16.112.611.763 |
| 2021 | R\$ 15.898.826.057 |

PROMOÇÃO



APOIO

| | |
|-------------------------|---------------------------|
| 2022 | R\$ 17.032.527.467 |
| TOTAL DO PERÍODO | R\$ 54.785.810.296 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Observa-se que há um salto considerável a partir de 2020 no valor pago pelas emendas parlamentares, em comparação ao ano de 2019. Como já destacado anteriormente, este salto é em decorrência da criação das emendas de relator, já com alocação de recursos em 2020. Com isso, as emendas parlamentares cresceram 281% em 2020, 277% em 2021 e 297% em 2022. Para realçar a magnitude que estas vêm tomando no orçamento público, vejamos a posição das emendas em comparação a 18 menores funções orçamentárias, tomando como referência os anos de 2021 e 2022, como segue na tabela.

Tabela 02 Orçamento Geral da União – participação das 18 menores funções orçamentárias (Pago, 2021 e 2022 – IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

| FUNÇÃO DESP | PAGO (2021) | | FUNÇÃO DESP | PAGO (2022) | |
|-----------------------|--------------------------|----------|-----------------------|--------------------------|----------|
| TOTAL | 3.861.162.268.993 | % | TOTAL | 4.166.021.055.079 | % |
| EMENDAS PARLAMENTARES | 15.898.826.057 | 0,4 | EMENDAS PARLAMENTARES | 17.032.527.467 | 0,4 |
| SEGURANÇA PÚBLICA | 10.440.917.761 | 0,3 | SEGURANÇA PÚBLICA | 11.990.219.752 | 0,3 |
| ESSENCIAL À JUSTIÇA | 7.917.449.428,00 | 0,2 | ESSENCIAL À JUSTIÇA | 8.484.708.027 | 0,2 |
| LEGISLATIVA | 7.377.474.850,00 | 0,2 | CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 8.414.874.126 | 0,2 |
| TRANSPORTE | 6.551.799.322,00 | 0,2 | TRANSPORTE | 7.869.831.637 | 0,2 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 4.641.448.617,00 | 0,1 | LEGISLATIVA | 7.677.571.364 | 0,2 |
| RELAÇÕES EXTERIORES | 3.812.170.568,00 | 0,1 | RELAÇÕES EXTERIORES | 3.964.263.569 | 0,1 |
| GESTÃO | 2.999.243.626,00 | 0,1 | COMUNICAÇÃO | 3.192.762.031 | 0,1 |

PROMOÇÃO



APOIO

| | | | | | |
|-----------------------|------------------|-----|-----------------------|---------------|-----|
| AMBIENTAL | | | S | | |
| COMUNICAÇÕES | 2.160.598.237,00 | 0,1 | GESTÃO AMBIENTAL | 3.000.252.135 | 0,1 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS | 1.690.702.830,00 | 0,0 | INDÚSTRIA | 1.717.141.042 | 0,0 |
| ENERGIA | 1.648.173.458,00 | 0,0 | COMÉRCIO E SERVIÇOS | 1.560.517.758 | 0,0 |
| INDÚSTRIA | 1.570.794.085,00 | 0,0 | ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA | 1.459.150.151 | 0,0 |
| URBANISMO | 1.120.796.921,00 | 0,0 | URBANISMO | 1.405.594.762 | 0,0 |
| ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA | 1.016.960.700,00 | 0,0 | ENERGIA | 1.349.690.429 | 0,0 |
| DIREITOS DA CIDADANIA | 655.681.193,00 | 0,0 | DIREITOS DA CIDADANIA | 735.365.920 | 0,0 |
| CULTURA | 620.115.146,00 | 0,0 | CULTURA | 612.058.666 | 0,0 |
| SANEAMENTO | 445.521.730,00 | 0,0 | SANEAMENTO | 299.866.544 | 0,0 |
| DESPORTO E LAZER | 213.892.368,00 | 0,0 | DESPORTO E LAZER | 293.245.540 | 0,0 |
| HABITAÇÃO | 2.106.963,00 | 0,0 | HABITAÇÃO | 2.608.044 | 0,0 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Das 28 funções orçamentárias com valores pagos em 2021 e 2022 pelo Orçamento Geral da União, 18 delas possuem valores inferiores aos valores de recursos públicos que foram alocados nas emendas parlamentares, em ambos os anos de referência. Em outras palavras, o governo federal não investiu valor superior nestas 18 funções orçamentárias em comparação ao valor alocado nas emendas parlamentares, na cifra de mais de R\$15 bilhões em 2021 e mais de R\$17 bilhões em 2022, os quais alcançaram participação de 0,4% no Orçamento Geral da União, em ambos os anos em questão.

São funções orçamentárias necessárias para o desenvolvimento de serviços e benefícios para o país, tais como direitos da cidadania, saneamento, cultura, esporte e lazer e habitação que, conforme os dados da tabela anterior, não alcançam nem

PROMOÇÃO



APOIO



mesmo a cifra do bilhão de reais. A maior função orçamentária dentre as 18 menores aqui citadas, a segurança pública, não teve despesa significativa em comparação as emendas, quando no máximo consumiu pouco mais de R\$10 bilhões em 2021 e R\$11 bilhões em 2022, o que representa 0,3% de participação em ambos os anos, evidenciando o lugar periférico que estas ocuparam na gestão governamental.

Vejamos agora, na tabela 02, a distribuição das emendas parlamentares pagas por tipo no período em questão, ou seja, quanto à participação das emendas individuais, de bancada, de comissão e, com atenção, as do relator.

Tabela 02 Distribuição das emendas parlamentares por tipo (2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

| ANO | 2019 | | |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| Autor (Tipo) | Quantidade de Autores | Quantidade de Emendas | Pago (inclui RP) |
| TOTAL | 619 | 8.886 | R\$5.741.845.007,48 |
| BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 27 | 154 | R\$1.538.577.482,66 |
| INDIVIDUAL | 592 | 8.732 | R\$4.203.267.524,82 |
| ANO | 2020 | | |
| TOTAL | 664 | 8.994 | 16.112.611.763,00 |
| BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 27 | 347 | R\$3.427.318.441,87 |
| COMISSÃO (RP 8) | 42 | 160 | R\$268.347.968,23 |
| INDIVIDUAL | 594 | 8.170 | R\$5.403.785.775,25 |
| RELATOR (RP 9) | 0 | 317 | R\$7.013.159.577,64 |
| ANO | 2021 | | |
| TOTAL | 622 | 7.010 | 15.898.826.057,81 |
| BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 27 | 360 | R\$3.218.723.947,14 |
| INDIVIDUAL | 594 | 6.618 | R\$6.287.876.507,09 |
| RELATOR (RP 9) | 0 | 32 | R\$6.392.225.603,58 |
| ANO | 2022 | | |
| TOTAL | 641 | 6.526 | 17.032.527.467,91 |
| BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 27 | 368 | R\$3.063.078.383,58 |
| COMISSÃO (RP 8) | 19 | 36 | R\$92.864.950,73 |
| INDIVIDUAL | 594 | 6.088 | R\$6.832.519.413,61 |
| RELATOR (RP 9) | 0 | 34 | R\$7.044.064.719,99 |

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

| TOTAL GERAL DO PERÍODO | 2546 | 31416 | 54.785.810.296,20 |
|------------------------|------|-------|-------------------|
|------------------------|------|-------|-------------------|

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 13 jun. de 2023.

No período analisado, foram pagas 31.416 emendas parlamentares, o que corresponde a mais de R\$ 54,7 bilhões. Conforme os dados, foram pagas 700 emendas do relator, as quais mobilizaram mais de R\$20,4 bilhões no período, o que corresponde a 37% de participação. Já as emendas individuais, alçaram a marca de 29.608, mobilizando 41% dos recursos no período, pouco mais de R\$22,7 bilhões. Apesar das emendas individuais terem mobilizado mais recursos que as emendas do relator, fato é que as do relator mobilizaram quase o mesmo valor com um número de emendas muito inferior, o que significa dizer que o “orçamento secreto”, que omite autoria, a motivação e a alocação do projeto foi o principal instrumento de transferência dos recursos, cujo modo de distribuição centralizou-se na mão do relator. Os recursos mobilizados pelas emendas do relator foram superiores as emendas das bancadas estaduais e de comissão.

Também merece atenção observar a execução das emendas parlamentares por unidade da federação. Durante os quatro anos aqui apresentados (2019-2022), além do contundente aumento de recursos destinados à execução das emendas parlamentares^v, o gasto efetuado com elas nas unidades da federação e na localidade de indicação da emenda tem apontado, por um lado, para uma concentração maior de recursos nos estados e regiões onde se concentram os mais significativos indicadores sociais e econômicos do país. Das 34 unidades da federação, os estados de São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS)^{vi} comandam o *ranking* daqueles que mais têm recebido recursos via emendas parlamentares, junto à União, sob a liderança de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, durante todos os anos, conforme segue na tabela 03. A União tem concentrado uma média de cerca de 29,99% do total de recursos.

As demais seis maiores unidades da federação que mais captaram recursos via emenda parlamentar, com sutis deslocamentos entre cada uma delas, nos

PROMOÇÃO



APOIO



exercícios fiscais supramencionados, estão os estados de São Paulo, com a média de 7,7%; Minas Gerais, com a média de 5,69%; a Bahia, com a média aproximada de 4,45%; Rio de Janeiro, com a média de 3,97%; o Rio Grande do Sul com a média de 3,9%; e o Paraná, com a média de 3,77%.

Tabela 03 Execução de emendas por Unidade da Federação (2019 a 2022 – Pago + Pago RP/IPCA)

| UNIDADE DA FEDERAÇÃO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| NACIONAL | R\$ 136,6 mi (1,11%) | R\$ 8,5 bi (33,17%) | R\$ 11,6 bi (42,30%) | R\$ 12,4 bi (43,38%) |
| SÃO PAULO | R\$ 1,5 bi (12,15%) | R\$ 1,9 bi (7,37%) | R\$ 1,5 bi (5,52%) | R\$ 1,7 bi (5,79%) |
| MINAS GERAIS | 1,0 bi (8,55%) | R\$ 1,4 bi (5,27%) | R\$ 1,3 bi (4,65%) | R\$ 1,2 bi (4,29%) |
| BAHIA | R\$ 761,0 mi (6,21%) | R\$ 1,2 bi (4,60%) | R\$ 992,0 mi (3,62%) | R\$ 968,6 mi (3,39%) |
| RIO DE JANEIRO | R\$ 659,5 mi (5,38%) | R\$ 992,3 mi (3,85%) | R\$ 941,2 mi (3,43%) | R\$ 923,0 mi (3,23%) |
| RIO GRANDE DO SUL | 794,3 mi (6,48%) | R\$ 904,6 mi (3,51%) | R\$ 735,5 mi (2,68%)* | R\$ 837,6 mi (2,93%) |
| PARANÁ | 696,0 mi (5,68%) | R\$ 815,2 mi (3,17%) | R\$ 821,8 mi (3,00%) | R\$ 932,2 mi (3,26%) |

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 09 ago. de 2022 e em 18 jun. de 2023.

Os estados descritos acima mobilizaram ao todo aproximadamente R\$ 25,4 bilhões do orçamento executado com emendas parlamentares durante os anos estudados, o que representou mais de um terço do orçamento das emendas – com a média aproximadamente de 33,93%. Os demais estados variaram, sozinhos, entre 2% e 1% nos anos estudados.

PROMOÇÃO



APOIO



Se há um padrão regional na alocação dos recursos entre os estados mencionados, pois mais da metade dentre os seis estão na região sudeste, o volume de recursos alocados por localidade indicada nas emendas entre os municípios se altera significativamente do ponto de vista regional, pois os gastos em emendas nas localidades indicadas apontam deslocamentos entre municípios de grande, médio e pequeno porte.

Conforme aponta a tabela a seguir, os gastos predominantemente efetuados nestes municípios se deram na subfunção saúde, exceto o ano de 2020, embora exista previsão legal mencionada anteriormente. De todas as subfunções com emendas alocadas, 02 são da saúde e representam, 94,1%, 37,52%, 74,39% e 79,36%, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Curiosamente, o não cumprimento legal da alocação das emendas na saúde ocorreu exatamente no ano inicial da pandemia da COVID-19.

Tabela 04 Execução de emendas por subfunção ajustada – 02 maiores (2019 a 2021 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de reais – R\$ e em %)

| SUBFUNÇÃO (AJUSTADA) | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---|------------|-------------|----------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| SAÚDE - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL | 2,5 | 44,27 | 2,9 | 18,18 | 4,6 | 28,90 | 5,2 | 30,68 |
| SAÚDE - ATENÇÃO BÁSICA | 2,9 | 50,83 | 3,1 | 19,34 | 7,2 | 45,49 | 8,3 | 48,68 |
| TOTAL | 5,4 | 94,1 | 6 | 37,52 | 11,8 | 74,39 | 13,5 | 79,36 |

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Especialista. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 13 jun. 2023.

Por outro lado, as emendas têm sido objeto contínuo de disputas e polêmicas em torno da sua captação e transparência, devido um contexto de política fiscal constrangida pelo Teto de Gastos que estrangula os recursos das unidades federativas, assim como pela facilidade com que estas emendas escapam ao controle social. Neste sentido, é ilustrativo o escândalo sobre o uso das emendas parlamentares em vários municípios do estado do Maranhão^{vii}, que denuncia a

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

utilização das emendas do “orçamento secreto” para patrocinar uma série de fraudes no Sistema Único de Saúde (SUS).

4 CONCLUSÃO

Este artigo representa uma contribuição para a escassa bibliografia sobre as emendas parlamentares, especialmente no campo do Serviço Social. Considerando seu papel proeminente nos debates políticos e, acima de tudo, suas repercussões no orçamento público no Brasil, fica evidente que o orçamento não é meramente uma peça técnica, mas sim um reflexo dos embates e impasses políticos na alocação do fundo público.

Partimos da premissa que as emendas parlamentares são mais um mecanismo de punção do fundo público, o que, por sua vez, desvirtua a natureza técnica do orçamento público. Isso revela uma crescente disputa desigual em favor dos interesses dos interesses particularistas, bem como em benefício do capital, já que certos blocos políticos estão alinhados a interesses de grupos econômicos. Além disso, enfraquecem ainda mais o já frágil ordenamento Constitucional, que tem sido constantemente atacado desde a promulgação da Constituição de 1988, em nome de um “novo” pacto social.

Ao longo dos anos de 2019 a 2022, as emendas parlamentares alcançaram um valor exorbitante de mais de R\$ 54,7 bilhões, tornando-as privilegiadas no orçamento público federal, em detrimento de 18 funções orçamentárias. Essa situação é preocupante, uma vez que o Orçamento Geral da União possui 28 funções orçamentárias, sendo que apenas 9 delas receberam valores pagos superiores aos das emendas parlamentares.

Esse privilégio das emendas parlamentares é amplamente atribuído à criação das emendas do relator, conhecidas como “orçamento secreto”. A partir delas, as emendas parlamentares aumentaram em 281% em 2020, 277% em 2021 e 297% em 2022. No período em análise, o “orçamento secreto” representou 37% do valor total

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19,22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



de todas as emendas parlamentares, o que significa que mais de R\$ 20,4 bilhões, foram distribuídos a parlamentares pelo relator do orçamento sem critérios definidos e sem divulgação da autoria e motivação do projeto. Isso representa uma clara violação dos princípios da legalidade, moralidade e publicidade no uso do dinheiro público, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e intensifica os ataques à Constituição e aos interesses da classe trabalhadora no país.

Portanto, esse contexto tem levado a uma agenda de luta política por maior transparência, disputa pelos recursos e exposição do caráter pontual e focalizado de seu uso, bem como pela denúncia dessas emendas em paralelo ao Teto dos Gastos e ao subsequente sucateamento dos serviços sociais públicos.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, Ivanete. **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BEHRING, Elaine. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://9h.fit/WEVuRX>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL, 2015. **Emenda Constitucional N. 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <https://9h.fit/VkRHT0>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL, 2019. **Emenda Constitucional N. 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: <https://9h.fit/ZkJIUV>. Acesso em 02 agos. 2022.

CARNUT, Leonardo. et al. Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o “é” e o “deve ser” da alocação de recursos. **Revista Saúde em Debate** 45 (129). Abr-Jun, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-1104202112917>.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas

PROMOÇÃO



APOIO



de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, pp. 737 a 776.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: De junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.

SALVADOR, Evilasio Salvador. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: (orgs) SALVADOR, Evilasio Salvador et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

ⁱ As emendas individuais são propostas por deputados e senadores e têm um pagamento obrigatório, limitado a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei enviado pelo governo federal. De acordo com a Emenda Constitucional Nº 86/2015, 50% desse valor deve ser destinado a programas e atividades na área da saúde (BRASIL, 2015).

ⁱⁱ As emendas de bancada são propostas coletivas das bancadas estaduais ou do Distrito Federal, e os recursos aprovados são divididos entre os parlamentares. Essas emendas têm caráter impositivo de acordo com a Emenda Constitucional Nº 100/2019, que também estabelece a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019).

ⁱⁱⁱ Quanto às emendas de comissão, elas são apresentadas e definidas pelo presidente das comissões técnicas do Congresso Nacional, que possuem composição mista de senadores e deputados. Ao contrário das emendas individuais e de bancada, as emendas de comissão não são impositivas, ou seja, não possuem obrigatoriedade de execução, e não possuem um montante determinado estabelecido.

^{iv} A emenda de relator foi criada em 2020 pelo Congresso Nacional, por meio da aprovação da Resolução N.º 02/2021. O relator geral do orçamento desempenhava um papel central nesse tipo de emenda. Ambos os relatores (senador Márcio Bittar, do partido União Brasil e Deputado Federal Hugo Leal, do Partido Social Democrático) possuíam ligações com a situação política no Congresso Nacional e com partidos do "centrão".

^v O filtro utilizado para a coleta dos dados é referente aos anos em que as emendas foram executadas, e não os anos das emendas propostas. Os dados aqui descritos corroboram com a classificação própria do portal Siga Brasil, quais sejam, "Execução de emendas na localidade indicada na emenda" e "Execução de emendas por unidade da federação". Os dados de 2019 a 2021 foram atualizados em 09/08/2022 e os dados do ano de 2022 foram atualizados em 18 jun. 2023.

^{vi} Exceto no ano de 2021, o Rio Grande do Sul não esteve entre os 06 maiores estados, dando a vez ao Estado do Ceará, mas vindo logo em seguida a este, com pouca diferença de recursos (ver Tabela 03), pois o Ceará captou R\$ 771,5 milhões, o que representa 2,82% do pago com emendas parlamentares por unidade da federação naquele ano.

^{vii} A de maior magnitude refere-se ao uso dos recursos públicos em alguns dos municípios maranhenses contemplados com as emendas, o número de 540,6 mil exodontias (extrações dentárias) realizadas durante o ano de 2021, no município de Pedreiras – MA, que tem apenas 39 mil habitantes. Matéria realizada pela Revista Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farralimitada/> Acesso em 19 de junho de 2022 às 14h50.

PROMOÇÃO



APOIO

