

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

GABRIELLY MAIA VICENTE

**O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma
perspectiva direta da Câmara dos Deputados.**

BRASÍLIA
2023

GABRIELLY MAIA VICENTE

**O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma
perspectiva direta da Câmara dos Deputados.**

Monografia apresentada à Escola de
Políticas Públicas e Governo da
Fundação Getulio Vargas, como
requisito para obtenção do título de
Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração
Pública

Orientador: Prof. Dra. Hadassah Laís de
Sousa Santana

BRASÍLIA

2023

GABRIELLY MAIA VICENTE

**O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma
perspectiva direta da Câmara dos Deputados.**

O trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca examinadora:

Professor Leopoldo Mateus Ribeiro;
FGV-EPPG

Professor Matheus Schmeling
FGV-EPPG

Prof. Dra. Hadassa Laís de Sousa
Santana
FGV-EPPG

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar cuidando de mim em cada passo e escolhas feitas.

Agradeço a oportunidade de estar em Brasília e, com apoio da minha orientadora, ter acesso a Câmara do Deputados. Por fim, agradeço aos meus pais, tios e amigos que estiveram ao meu lado nos anos de graduação.

RESUMO

Tendo em vista a importância das relações de governabilidade entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, destacando a relevância das emendas parlamentares na implementação de políticas públicas, este artigo buscou analisar a perspectiva dos técnicos orçamentários em relação ao uso das emendas parlamentares como instrumento de execução do orçamento proposto pelo Executivo. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa, através de um questionário com perguntas semi-estruturadas aplicadas na Câmara dos Deputados. Dessa forma, tornou-se possível evidenciar a importância de diretrizes e indicadores no desenho das políticas públicas para facilitar a alocação de recursos através das emendas parlamentares. Em contrapartida, é importante que os parlamentares também priorizem as necessidades apresentadas em esfera micro - municipal e estadual -.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão. Emendas parlamentares. Orçamento. Legislativo. Executivo.

ABSTRACT

Considering the importance of governance relations between the Legislative and Executive branches, with a focus on the relevance of parliamentary amendments in the implementation of public policies, this article aimed to analyze the perspective of budget experts regarding the use of parliamentary amendments as a tool for executing the budget proposed by the Executive. To achieve this, a qualitative approach was adopted, employing a questionnaire with semi-structured questions administered in the Chamber of Deputies. In this way, it became possible to highlight the importance of guidelines and indicators in the design of public policies to facilitate the allocation of resources through parliamentary amendments. Conversely, it is important for lawmakers to also prioritize the needs at the micro - municipal and state - level.

KEYWORDS: Presidential coalition. Parliamentary amendments. Budget. Legislative. Executive.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Objetivos	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Presidencialismo de coalizão	9
2.2 O papel dos partidos e o sistema proporcional	11
2.3 Orçamento público brasileiro	13
2.4 As leis que formam o orçamento	14
2.5 As emendas parlamentares	16
2.5.1 Emendas Individuais	17
2.5.2 Emendas de bancada	19
2.5.3 Emendas de relator	20
2.4.3 Emendas de comissão	22
2.6 Emendas ao orçamento: inimigas ou aliadas?	22
3. METODOLOGIA	24
4. DADOS E ANÁLISE DE DADOS	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1. INTRODUÇÃO

As relações estratégicas estabelecidas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo suscitam em uma variedade de considerações, particularmente no que diz respeito ao cumprimento de emendas parlamentares. Logo, esta pesquisa considera que a dinâmica da relação entre partidos políticos, parlamentares, senadores e o presidente desempenha um papel fundamental na orientação das decisões relacionadas à alocação de recursos destinados à implementação de políticas públicas.

As emendas parlamentares, dadas suas características impositivas e as frequentes mudanças na legislação que as envolvem, têm sido objeto de controvérsias. As normas que regulamentam o processo orçamentário, delineadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecem critérios para sua aprovação, bem como à modificação de determinados itens do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Com o propósito de explorar qualitativamente o uso das emendas parlamentares, define-se a seguinte pergunta de pesquisa: "Qual é a perspectiva dos técnicos orçamentários em relação ao uso das emendas parlamentares como instrumento de execução do orçamento proposto pela agenda proposta pelo Executivo?". Esta indagação visa capturar a visão dos atores diretamente envolvidos no processo legislativo e nas práticas informais.

Para alcançar esse entendimento, adotou-se uma abordagem qualitativa, formada por um questionário composto por seis questões semiestruturadas, o qual foi aplicado na Câmara dos Deputados, tendo sido entrevistados 17 assessores(as) técnicos(as) e 1 deputado(a) de partidos políticos representando diversas orientações ideológicas. As respostas obtidas foram padronizadas com categorias "sim", "não" e "indiferente", sendo mapeados os termos recorrentes ao longo das entrevistas. Além disso, as entrevistas não foram identificadas, em busca de manter a segurança das respostas dos entrevistados.

Como resultado, percebe-se que há uma falha na presença de diretrizes claras e indicadores nas políticas públicas, isso impede substancialmente a utilização de critérios qualitativos e quantitativos para a alocação de recursos. Demonstra-se que a importância de que as peças orçamentárias apresentem diretrizes claras e indicadores para políticas públicas, de modo a facilitar a alocação de recursos. Por outro lado, embora práticas de negociação política estejam presentes, a relação entre parlamentar e população é importante para que as demandas que surgirem em escala municipal e estadual sejam atendidas conforme as necessidades apontadas pela população, visto que muitas vezes o planejamento federal não contempla os “pequenos” gargalos.

1.1 Objetivos

Objetivo Geral

Compreender a perspectiva dos técnicos orçamentários e deputados da Câmara sobre as emendas parlamentares como instrumento de complementação do orçamento proposto pelo Executivo e um facilitador da execução orçamentária.

Objetivos Específicos

- Identificar as leis que compõem as emendas parlamentares no Brasil;
- Analisar a relação entre o conceito do presidencialismo de coalizão o direcionamento para emendas parlamentares;

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Presidencialismo de coalizão

Existem três modelos de democracia: democracia Presidencialista, Semi Presidencialista ou Parlamentarista. Stepan e Skach (1993) empregam determinados critérios para estabelecer essas definições. O principal critério é a relação de poder entre o Executivo e o Legislativo. Essa relação pode ser identificada pelo termo em inglês chamado *legislative responsibility*, isto é, a responsabilidade legislativa - tradução própria -. A responsabilidade legislativa corresponde a uma análise de quanto uma maioria legislativa tem poder constitucional, através de força de voto, para gerar mudanças no Governo (Stepan e Skach, 1993).

Outro ponto a ser levado em consideração, segundo Stepan e Skach (1993) é a forma pela qual o chefe de estado foi eleito, no caso, se ele é eleito pelo povo e cumpre mandato fixo, trata-se de um semipresidencialismo, caso seja eleito pelo parlamento, trata-se de um parlamentarismo. Já quando se fala do presidencialismo, tem-se um governo no qual o chefe de estado tem mais influência de agenda e tomada de decisão do que o legislativo. Pelos autores, o Brasil é classificado como Presidencialista.

Presidential democracy: Democracies in which the government does not depend on a legislative majority to exist are presidential.

Parliamentary democracy: Democracies in which the government depends on a legislative majority to exist and in which the head of state is not popularly elected for a fixed term are parliamentary.

Semi-presidential democracy: Democracies in which the government depends on a legislative majority to exist and in which the head of state is popularly elected for a fixed term are semipresidential. (Stepan e Skach, 1993, p. 462).

Em síntese, em um sistema presidencialista, o Executivo e Legislativo são eleitos de maneira independente, podendo ser eleitos em legislaturas diferentes. Além de serem eleitos por segmentos de eleitores distintos (Freitas, 2013)

Considerando a importância da governabilidade entre o Poder Legislativo e Executivo na definição e classificação das democracias e na constituição do processo legislativo brasileiro, aponta-se uma crescente participação do legislativo na agenda orçamentária do governo. E, apesar de o Brasil ser classificado como um país Presidencialista, utiliza-se uma estratégia de governabilidade que envolve fortemente os partidos, senadores e deputados. Esse sistema é chamado de Presidencialismo de Coalizão.

No presidencialismo de coalizão, o Presidente precisa formar e manter uma coalizão com os partidos políticos para conseguir pautar sua agenda no governo, uma vez que o legislativo brasileiro é altamente centralizado e são extremamente ancorados nos partidos. São os partidos que exercem maior influência na tomada de decisão e regras que serão postas na hora que se formarem as coalizões. No mais, cabe ressaltar também que, apesar de uma centralização no legislativo, o Executivo pode dominar o Poder Legislativo porque tem um grande poder de agenda. Além

disso, o presidente possui diversos meios pelos quais pode induzir o legislativo para a cooperação e congruência com a agenda proposta (Limongi e Figueiredo, 2005).

Conforme o Tribunal Superior Eleitoral observa-se a presença de 30 organizações políticas em atividade (Brasil¹, 2023). Na Câmara dos Deputados, os partidos se organizam e se subdividem em duas categorias: aqueles que formarão a oposição ao governo e aqueles que prestarão apoio ao governo. Como resultado, são nomeados líderes do Governo, da Minoria e das agremiações que integram blocos parlamentares. As lideranças partidárias desempenham um papel crucial no processo legislativo, uma vez que é por meio delas que a líder expressa sua posição em relação a uma agenda proposta, influenciando, assim, a orientação dos deputados e senadores, que, na maioria dos casos, seguem a linha política e partidária do líder (Siqueira, 2023).

Pressupõe-se que, para aprovar um projeto de lei ordinária de importância crucial para a consecução da agenda governamental, o Presidente necessita de uma maioria absoluta, ou seja, 257 votos a favor do projeto, de um total de 513 deputados eleitos. Portanto, o Presidente depende da adesão do Legislativo às suas posições durante as votações. Em virtude disso, o Poder Executivo deve estabelecer alianças e acordos com o Poder Legislativo, seja por meio de coalizões ou de outras estratégias, a fim de garantir a conquista da maioria no Congresso (Siqueira, 2023).

O grande problema é que nem sempre as negociações são amigáveis, sempre existirá oposição dentro de um governo, o que faz parte e é necessário no jogo democrático. Acontece que muitas vezes se cria uma novela mexicana, onde existem traições, alianças, conflitos e escândalos.

2.2 O papel dos partidos e o sistema proporcional

Limongi e Figueiredo (2005) argumentam que o Poder Executivo possui meios para conseguir levar o Poder Legislativo à cooperação e que devido ao arcabouço fiscal, a melhor opção para os parlamentares é seguir a estratégia de votar disciplinadamente, de modo a conseguir levar mais recursos para sua base eleitoral. Acontece que, para levar o legislativo à cooperação, o presidente precisa lidar com uma Câmara dos Deputados que apresenta uma alta disciplina partidária, a distribuição de poder com base na proporcionalidade partidária e a construção de uma

coalizão na qual ele necessita do apoio das lideranças partidárias - que possuem grande influências nas decisões políticas -.

Os partidos políticos possuem uma influência enorme dentro do jogo democrático. Mayhew (1974), através de uma perspectiva americana, constrói uma teoria que associa uma grande influência dos partidos políticos ao poder executivo, já que o executivo precisa atingir o eleitorado em nível nacional, havendo a necessidade de que o partido político se torne um mobilizador influente para a eleição do candidato. Por outro lado, os partidos não possuem influência no poder legislativo, uma vez que o candidato necessita de apoio local e tende a atender os interesses individuais da população, sem haver a necessidade de um agente mobilizador. A partir dessa perspectiva, os legisladores teriam suas motivações alinhadas - todos querem levar recursos, investimentos e políticas públicas para a sua arena política - de modo a buscarem cooperar entre si.

O contexto eleitoral brasileiro possui algumas particularidades nas quais colocam os partidos políticos com uma grande influência no legislativo. Nós fazemos uso do sistema proporcional para membros do Poder Legislativo - deputados estaduais, federais e vereadores - em que os votos são direcionados ao partido e coligações, e depois para o candidato em si. Por isso, muitas vezes o candidato mais votado não é o candidato a tomar posse. Tal sistema utilizado é chamado de quociente eleitoral, sendo o responsável pela definição de quantas cadeiras o partido terá direito. O número do quociente eleitoral é definido através da divisão do número de votos válidos pelo número de vagas que cada estado tem direito na Câmara, sendo que as vagas são proporcionais ao tamanho da população dos estados (Brasil², 2002).

A importância dos partidos não se encerra aí, através desse sistema multipartidário formado através da proporcionalidade de distribuição de cadeiras, o Poder Executivo precisa formar alianças caso o seu partido e seus aliados não preencham a maioria das cadeiras. A partir daí, surgem as coalizões que o governo realiza para dar concretude a sua agenda. Os presidentes optam por algumas formas de construção de coalizão, dentre elas existem as nomeações em cargos políticos, como a entrega de ministérios, ou até mesmo o direcionamento de emendas parlamentares. Freitas (2013) explica que os conflitos e acordos que surgem na formação das coalizões são essenciais para o funcionamento da democracia e da implementação eficiente ou ineficiente de políticas públicas. Entretanto, existe ineficiência do Congresso quando existem trocas que são apenas paroquialistas.

No mais, Limongi e Figueiredo (2005, p. 738) explicam que quando o Executivo precisa de votos de parlamentares e não tem como consegui-los, acaba usando diferentes táticas para alcançar o apoio mínimo para aprovação de projetos. Tendo em vista que o Presidente controla a execução do orçamento, o poder executivo negocia os recursos que os legisladores esperam trazer para sua base eleitoral, para que assim consigam em troca os votos necessários para aprovar sua agenda. Assim, a liberação de recursos orçamentários será uma ferramenta do Executivo para obter o apoio dos parlamentares. Eles também argumentam que os recursos direcionados para os legisladores não são contrários à agenda do Executivo, uma vez que o Executivo consegue canalizar as demandas previstas em sua agenda para a agenda legislativa (Limongi e Figueiredo, 2005). Assim, direcionando o Legislativo a entrar em cooperação com o Executivo.

2.3 Orçamento público brasileiro

Existe uma analogia que é contada em contextos diferentes, como nas universidades e pessoas que trabalham com orçamento, a analogia compara o orçamento com um bolo no qual todos querem um pedaço, o problema é que os pedaços são limitados e ele não será dividido igualmente, uns terão um pedaço maior, outros acabam ficando com pedaços menores e alguns sem nada. Nesse caso, o bolo se materializa através dos instrumentos orçamentários que constam na Constituição Federal de 1988, no artigo 165, através do PPA, LDO e a LOA. Outra questão a ser levada em consideração dentro do bolo, é de que alguns pedaços devem ser divididos obrigatoriamente e outros devem ser negociados e depois, então, divididos. Em termos formais, o bolo/orçamento pode ser autorizativo ou impositivo.

Os dois termos acima são usados para definir como o poder legislativo e executivo interagem quanto ao repasse orçamentário para a máquina pública. Tais definições geram polêmicas quanto à natureza do orçamento, além de controvérsias, principalmente, no que tange ao julgamento do orçamento brasileiro, ou seja, ele é um orçamento impositivo, autorizativo ou misto (Santos e Gasparini, 2020, p.346).

O orçamento como autorizativo faz uma previsão de receitas e realiza a autorização de despesas, isto é, o orçamento pode definir “X” reais para o teto/limite do que o governo poderia gastar, mas o Executivo não é obrigado a gastar esse teto, o governo pode gastar o que ele quiser, visto que o orçamento autoriza o gasto e não

o impõe. Piscitelli (2006) explica que essa corrente esteve difundida por muito tempo, e que no modelo autorizativo, existe uma redução do Congresso Nacional “a um papel decorativo na aprovação do orçamento”, uma vez o Executivo tem poder de veto, pode ou não executar despesas, como também, “direciona o orçamento seguindo seus próprios interesses”.

Já as emendas impositivas têm caráter obrigatório na sua execução, ou seja, após a emenda ser aprovada, ela deve, necessariamente, ser executada sem que exista o veto por parte do Poder Executivo. Tais emendas concederam ao Poder Legislativo um novo tipo de “poder” sobre o controle de alocação de recursos, visto que cada parlamentar pode decidir, de forma discricionária, o local para onde sua emenda será direcionada. Isso implica que determinadas quantias de dinheiro devem ser direcionadas para áreas específicas conforme determinado pelo legislativo, o que limita a flexibilidade do poder executivo.

Giacomoni (2021) apresenta a mesma visão de que a não execução do orçamento, devido seu caráter autorizativo, gera reclamações e aponta a deliberação de um poder discricionário dado ao Executivo por parte do Legislativo. Entretanto, aponta que é necessário destacar como uma grande parcela do orçamento possui obrigatoriedade na execução de despesas. Além disso, existe certa sensibilidade por parte do Legislativo quando o Executivo não faz autorizações orçamentárias, principalmente quando falamos das emendas parlamentares.

Logo, essa pesquisa considera que as emendas são primordiais para barganha política e construção de coalizão governamental. As emendas são prescritas na EC 86/2015, com a previsão de uma parte do orçamento como impositivo, a partir da criação das emendas individuais, onde os parlamentares conseguem fazer emendas ao orçamento. Além do seu uso ser obrigatório.

Quanto à definição do orçamento, Santos e Gasparini (2020) concluem que a estrutura orçamentária do país não permite com que haja uma definição clara sobre a natureza orçamentária, isto é, se ele é autorizativo ou impositivo.

2.4 As leis que formam o orçamento

O orçamento é um sistema que integra planos e programas governamentais, como também, define e elabora premissas que vão além de questões puramente técnicas. Através da integração dos instrumentos, torna-se possível que exista uma

coordenação do orçamento possibilitando a construção de um planejamento de curto, médio e longo prazo.

A Lei do Plano Plurianual (PPA) que sintetiza o planejamento de toda a administração pública e que prevê a organização das demais diretrizes do orçamento. Sua tramitação começa pela elaboração e encaminhamento do Plano pelo Poder Executivo e, posteriormente, é enviado ao Poder Legislativo. O PPA tem a vigência de quatro anos, sendo três anos de mandato do Presidente vigente e um ano para o próximo eleito. (Giacomoni, 2021).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que também é proposta pelo Executivo e encaminhada para aprovação do Congresso Nacional, estabelece os objetivos orçamentários e norteará o projeto orçamentário. De maneira sintetizada, a LDO deve ser aprovada em tempo hábil para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (Giacomoni, 2021).

No curto prazo, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), disposta na Lei nº 4.320/64, que prevê sobre o orçamento fiscal, despesas sobre seguridade social e investimentos das empresas. Ela é apresentada pelo Poder Executivo e, depois, aprovada pelo Poder Legislativo, necessitando ser apresentada até dia 31 de agosto e sancionada até o dia 22 de dezembro (Giacomoni, 2021).

Tais leis possuem regras na quais decidem como o dinheiro deverá ser dividido. Havendo despesas discricionárias e despesas condicionadas. As despesas discricionárias referem-se a gastos orçamentários que não são obrigatórios por lei ou regimento e as condicionadas, como o próprio nome diz, são aquelas que são condicionadas pelas leis que regem o orçamento, dentre elas constam principalmente gastos com pessoal e previdência (³BRASIL, 2023). No documento intitulado como Raio X do Orçamento 2023, lançado em Março de 2023 pela Câmara dos Deputados, pode-se encontrar uma visão geral das finanças da União, onde 89,8% das despesas serão direcionadas ao Regime Geral de Previdência Social, às despesas com pessoal e para as despesas obrigatórias, como saúde, educação e programas de transferência de renda. O restante, 10,2% são direcionados para despesas discricionárias (³BRASIL, 2023). Portanto, a análise das despesas discricionárias e condicionadas é essencial para compreender como o governo aloca recursos e atende às necessidades da sociedade, garantindo, ao mesmo tempo, o cumprimento das obrigações legais.

2.5 As emendas parlamentares

Durante o período do regime militar, o Legislativo não tinha nenhuma, ou quase nenhuma, participação em questões orçamentárias, havendo uma concentração de Poder apenas no Executivo. A partir da Constituição de 1988, os parlamentares começam a ganhar espaço nas questões orçamentárias (Giacomoni, 2019). O Portal da Transparência define Emendas Parlamentares como:

Um instrumento que o Congresso Nacional pode utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do orçamento anual. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio das emendas parlamentares os deputados e senadores podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.^(4BRASIL, 2023)

Dessa maneira, pode-se concluir que as emendas parlamentares têm por objetivo a distribuição de recursos públicos através dos membros do legislativo, em busca de atender as necessidades específicas das regiões nas quais eles representam. A obrigatoriedade de execução orçamentária das emendas parlamentares é prevista pela Emenda Constitucional nº 86/2015, a qual estipula que o Poder Executivo é mandatado a concretizar as emendas individuais:

Art. 166.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois 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.

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

O artigo 9º estabelece que as emendas individuais propostas pelos parlamentares ao projeto de lei orçamentária não podem exceder 2% da receita

corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A receita corrente líquida é uma medida da capacidade financeira do governo, que exclui determinadas despesas, como transferências para outros entes federativos. Além disso, metade desse limite (1% da receita corrente líquida) deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Enquanto o artigo 12º determina que as programações orçamentárias previstas no § 9º do artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. Isso implica que em situações excepcionais, nas quais questões técnicas ou práticas tornem a execução das emendas inviável, o governo pode ser dispensado da obrigação de implementá-las. Essas exceções são baseadas em critérios técnicos e não podem ser utilizadas arbitrariamente para evitar a execução das emendas parlamentares. Isso significa que a forma como as emendas individuais são implementadas deve seguir diretrizes específicas estabelecidas em uma lei adicional, a lei complementar. Por fim, as emendas são classificadas em: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e temos as antigas emendas de relator.

2.5.1 Emendas Individuais

As emendas individuais (EC nº 86 de 2015) são apresentadas na PLOA, elas possuem caráter impositivo e tem dois tipos de transferências: as especiais e as com finalidades definidas. As emendas especiais são conhecidas como “PIX do orçamento”, elas possuem diversas regras nas quais devem se adequar, mas, no geral, elas podem ser transferidas sem a exigência de assinatura de instrumento jurídico e são fiscalizadas pelos órgãos de controle internos, em Estados, Municípios e no Distrito Federal e pelos Tribunais de Contas dos seus respectivos estados. As transferências com finalidade definida, como o próprio nome diz, possuem uma programação vinculada a emenda parlamentar, sendo fiscalizadas pelos órgãos de controle da União.

Em sua análise sobre o funcionamento do sistema político brasileiro na execução de emendas individuais, Limongi e Figueiredo (2005) abordam a questão da potencial troca de votos por meio da execução dessas emendas, em um contexto em que o sistema se baseia no individualismo dos políticos, resultando em uma

distribuição clientelista e localizada dos recursos públicos. Segundo essa perspectiva, as emendas desempenham um papel fundamental em um sistema de acordos que assegurem, no âmbito legislativo, o apoio da base governista ao Executivo, e, no âmbito eleitoral, os recursos que os legisladores direcionam para suas respectivas bases eleitorais. A execução das emendas individuais se torna, assim, uma forma de moeda de troca entre eleitores, legisladores e o governo.

No ano de 2023, segundo o Portal da Transparência, foi previsto o repasse médio de 18 bilhões de reais para as emendas individuais. No último ano, também houveram mudanças no corpo da lei das emendas individuais:

Antes	Depois
<p>Art. 166. (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (Um vírgula dois 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. (...) § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (Um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.</p>	<p>Art. 166. (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois 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. (...) § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.</p>

A “Nota explicativa sobre emendas individuais após a Emenda Constitucional nº 126/22”, liberada pela Câmara dos Deputados em 2023, apresenta como a Emenda de transição, como é conhecida, apresentou a alteração da base de cálculo para as emendas, sendo uma das principais mudanças a alteração na base de cálculo para o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Além disso, torna-se possível a abertura de créditos suplementares para RP6, em que tais emendas são repassadas “fundo a fundo”.

2.5.2 Emendas de bancada

As emendas de bancada são uma das chamadas emendas coletivas, elas possuem execução obrigatória, assim como as emendas individuais. As emendas de bancada podem propor alteração ou acréscimo a um projeto de lei. Elas podem ser apresentadas por senadores e deputados de maneira individual, ou podem ser apresentadas pelas bancadas estaduais ou do Distrito Federal. Definidas pelo artigo 46 e 47 § 1º, I e II, da RCN nº 1/2006:

Art. 46. As Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

(...)

§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o *caput*.

No geral, as bancadas possuem grande influência em projetos de lei e na elaboração do orçamento. As bancadas podem ser agrupadas por pautas e interesses ideológicos comuns. O estudo da Pública (2016) mostra as 11 bancadas mais poderosas no Congresso, dentre elas, as que mais se destacam são a Bancada Ruralista, através da Frente Parlamentar da Agropecuária e a Bancada Evangélica, com a Frente Parlamentar Evangélica. Apesar do estudo ter sido realizado no ano de 2016, essas bancadas são uma das que mais se destacaram no Governo Bolsonaro, compactuando com a sua agenda política. Portanto, as emendas de bancada e o poder de articulação das bancadas representam uma dimensão crucial da política nacional, contribuindo para a formulação e aprovação de leis e para a definição das prioridades orçamentárias do país.

2.5.3 Emendas de relator

As emendas do relator foram reconstituídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias no ano de 2020, por meio da Mensagem nº128 de 15 de abril de 2019, enviado pelo Presidente da República, prevendo modificações orçamentárias de emendas individuais e de bancadas estaduais. Posteriormente, ao ser analisada pelo Congresso Nacional, o projeto se transformou na Lei do Congresso Nacional nº5/2019. A maior parte das pautas apresentadas no projeto buscavam aumentar a quantidade de emendas que poderiam ser apresentadas (Neto, 2023). Retomando o processo, tem-se a seguinte tramitação:

Publicação > CMO > Plenário > Transformada em Lei com Veto

Ao chegar na CMO, houve a emissão da Nota Técnica Conjunta nº2/2019 de 10 de junho de 2019, subsidiando as informações de análise do projeto para ambas as casas legislativas. O Relator da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização apresentou seu relatório preliminar, contendo regras e possíveis cenários sobre o acolhimento dessas emendas. Esse relatório foi aprovado em 25 de julho de 2019. Em agosto de 2019, a Bancada do Tocantins, solicitou alteração no Parecer Preliminar e incluiu as emendas do relator. Entretanto, a CMO, apresentou correções e ao final o identificador nº9, RP9 (Neto, 2023).

O Presidente vetou o marcador da emenda do relator, entretanto, depois de 21 dias, o Presidente encaminhou o projeto ao legislativo, com a mesma elaboração proposta pelo Congresso Nacional. Criando-se a Lei nº13.957, de 18 de dezembro de 2019:

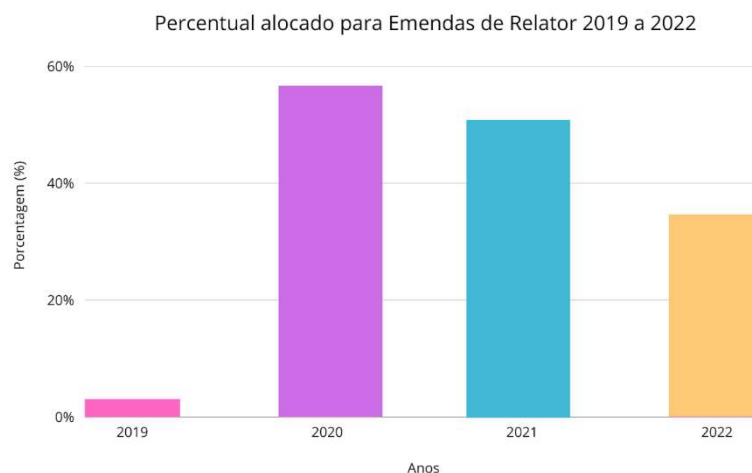
6. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); (Incluído pela Lei nº 13.957, de 2019)

III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4).

Desde a sua aprovação, a alocação de recursos para as emendas de relator tem suscitado inúmeros questionamentos relacionados à transparência, às práticas de

troca de apoio parlamentar e à influência do relator no âmbito do Poder Legislativo. Com base nos dados disponíveis no Portal da Transparência, elaborou-se o gráfico a seguir, que apresenta o percentual alocado para emendas de relator entre os anos de 2019 ao ano de 2022:

Gráfico 1: Percentual alocado para Emendas de Relator 2019 a 2022



Fonte: Elaboração própria

No ano de 2019, o repasse médio era de 41 milhões de reais para emendas de relator, representando 3.01% do orçamento, como é sinalizada na barra rosa. No ano de 2020, o valor aumentou para a média de 21 bilhões de reais, representando 56.56% do orçamento, como é visto na barra roxa. A razão do aumento de repasse orçamentário para essa emenda foi considerada como uma estratégia, na qual o governo criou para “cooptação política com o objetivo de ampliar sua base de apoio parlamentar nas duas Casas Congressuais.”(Neto, 2023, pg. 97).

Então, em 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou as emendas do relator e as considerou inconstitucionais. Foi apresentado que as emendas de relator ferem os princípios da impessoalidade, transparência e publicidade, isso decorre das emendas não possuírem a identificação de quem direciona o recurso, além de não haver “clareza” sobre o destinatário. Além disso, o STF determinou que as leis orçamentárias de 2021 e 2022 devem seguir a Constituição Federal. Ministros de Estado devem orientar a execução das verbas das emendas RP-9 de acordo com os programas e projetos de suas áreas, sem estarem vinculados às indicações do relator-geral do

orçamento. Áreas e órgãos que utilizaram essas emendas entre 2020 e 2022 devem publicar informações sobre despesas, identificando solicitadores e beneficiários em 90 dias. A decisão destaca a importância da transparência e da conformidade constitucional nos processos orçamentários. Além disso, houve divergências entre os ministros quanto à constitucionalidade das emendas RP-9, destacando a necessidade de maior transparência e critérios de distribuição (5Brasil, 2022).

2.4.3 Emendas de comissão

As emendas de Comissão podem ser apresentadas apenas por comissões parlamentares. Existem três tipos de comissões: comissões permanentes, comissões temporárias e comissão mista. Segundo o Portal da Câmara, atualmente existem 30 Comissões permanentes, que devem deliberar sobre diversos campos temáticos, alguns exemplos de comissão são: Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, dentre outras. As Comissões temporárias, como o próprio nome diz, tem prazo limitado para funcionamento, e regem sobre temáticas e pautas específicas.

Uma observação interessante sobre as emendas de comissão, é que durante a pandemia, segundo o Portal da Transparência (4Brasil, 2023), não houve repasse de orçamento para as emendas de comissão. No mais, as emendas de comissão devem ser consideradas parte primordial no processo legislativo. Elas proporcionam um diálogo na formulação dos projetos de lei, além de existir a possibilidade de adaptação das necessidades específicas e alinhadas com os objetivos das comissões parlamentares, que abrangem temáticas tão relevantes para a sociedade.

2.6 Emendas ao orçamento: inimigas ou aliadas?

A utilização excessiva das emendas como instrumento de formação de coalizões, reavivou a discussão sobre a natureza do orçamento público no Brasil (Santos e Gasparini, 2020). O legislativo é o corpo colegiado eleito pela sociedade e as emendas são instrumentos nos quais os legisladores usam para complementar o orçamento do Executivo. O jogo político e técnico envolto na relação entre o uso de emendas parlamentares como instrumento orçamentário pelo legislativo é mais

complexo do que podemos imaginar. À exemplo disso, encontra-se na literatura diversas análises sobre questões como: ineficiência das emendas parlamentares, uso de emendas como estratégia de governabilidade, associação de emendas à prática clientelistas, emendas como instrumento de seguridade das instituições, dentre diversas temáticas.

Ao testar a hipótese de que as “emendas executadas por meio de transferências diretas às prefeituras sejam aquelas determinantes para o sucesso eleitoral do deputado”, Almeida (2021) constatou que os legisladores irão direcionar os recursos para bases locais, buscando a possibilidade de ter apoio de uma base eleitoral, que pode ser chamada de distritos informais. Entretanto, tais distritos não possuem estabilidade, ou seja, não têm durabilidade ao longo do mandato, visto que o legislador não tem capacidade de impedir que outros deputados rivais afetem a sua região de votação. Logo, tornando a influência local de um legislador instável ao longo do tempo.

Freitas (2013) explica que os parlamentares dão importância ao desenho e execução das leis, de modo a se preocupar com as políticas públicas. Além disso, ele afirma que:

“Vimos também que as políticas com as quais esses parlamentares estão ocupados, não são restritas pela necessidade ou estratégia de levar benefícios concentrados para seus eleitores. A maior parte das modificações patrocinadas pelos legisladores tem conteúdo nacional. (Freitas, 2013, pg.117)”

Ao dizer que as emendas têm conteúdo nacional, pode-se considerar que o repasse de emendas complementa o planejamento orçamentário proposto pelo Poder Executivo (Freitas, 2013). Além disso, apresenta-se que mais de um terço dos parlamentares começaram a escolher políticas nacionais que possuem sua execução no âmbito local para direcionar os recursos (Silva, Avelino e Rodrigues, 2022).

Silva, Avelino e Rodrigues (2022) apresentam duas perspectivas de análise entre os interesses dos parlamentares em âmbito local e interesses de agenda nacional presidencial. Para que a agenda governamental seja executada, o presidente teria de executar emendas que, na maioria das vezes, geram maiores práticas clientelistas. Havendo uma cadeia sistêmica: presidente direciona recursos para emendas parlamentares em busca de apoio > parlamentares usufruem das emendas para práticas de apoio político e trocas de cunho clientelista. Na perspectiva do governo,

direcionar recursos para execução de emendas para a sua base pode ser a melhor a ser considerada. Enquanto, na perspectiva dos parlamentares, colocando-os como competidores em busca do orçamento, seria ideal que eles tivessem suas emendas executadas, enquanto a dos adversários não.

Silva, Avelino e Rodrigues (2022) apontam um contra argumento as perspectivas apresentadas, em que, se o orçamento é impositivo e todos recebem orçamento para execução, com execução obrigatória, poderia haver então direcionamento de recurso para suas respectivas bases. Quanto à questão de políticas públicas, apresenta-se que a União criou um sistema federativo que induz a cooperação entre os poderes, ou seja, parlamentares criam conexões com prefeituras e legislativos locais em busca de escolha para alocação de recursos, de modo a compreender as necessidades locais.

“Os parlamentares, nesse caso, poderiam associar um bom desempenho em tema nacional, realizar acordos políticos importantes para a competição eleitoral e destinar recursos para sua base eleitoral. Esse tipo de arranjo contrapõe a ideia de extrema oposição entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos parlamentares, já que haveria uma convergência das preferências no nível macro da política, apesar de divergências quanto à alocação específica dos recursos. (Silva, Avelino e Rodrigues, 2022, p. 765)”

Nesse contexto, Limongi e Figueiredo (2005) chegam à conclusão, em seu artigo intitulado "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo", que a análise do redirecionamento de recursos orçamentários do Executivo para o Legislativo não permitiu estabelecer uma relação causal clara. Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam garantidos, e votos são concedidos sem que a contrapartida, ou seja, a liberação de verbas, ocorra como esperado. E que na verdade, os autores observaram que a filiação partidária se apresenta como um indicador sólido da execução das emendas.

3. METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa, utilizou-se uma abordagem qualitativa. Creswell (2007, p.50) define a abordagem qualitativa como “o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social.” No caso desta monografia, foi utilizado como instrumento um questionário semi-estruturado com 6 questões, que buscavam entender qual a

perspectiva dos tomadores de decisão com relação ao uso de emendas parlamentares para implementação de políticas públicas. Esse método foi selecionado, porque entrevistas semiestruturadas têm como principal função garantir que todas as perspectivas e pontos de vista dos entrevistados sejam contempladas, o que corrobora a pergunta de pesquisa.

Quanto a amostragem para participar das entrevistas, foram selecionados: assessores(as) técnicos(as) e parlamentares que compunham as lideranças partidárias. A validade das entrevistas e da metodologia, é dada pelo fato que foram entrevistados 15 técnicos e 1 deputado(a) de 11 diferentes partidos, contendo partidos que se denominam como “centro”, “direita” e “esquerda”. Além de entrevistar assessores técnicos que atuam na própria Câmara. A coleta de dados foi realizada em campo e online, ou seja, 15 entrevistas foram realizadas presencialmente na Câmara dos Deputados e 1 entrevista foi realizada via Zoom Meets.

Para as entrevistas que foram realizadas presencialmente, utilizou-se o questionário e o termo de consentimento livre e esclarecido impressos e para a entrevista online, as respostas foram registradas em um questionário impresso. Posteriormente, na análise do conteúdo, as folhas dos questionários foram identificadas aleatoriamente com números de 1 a 16 para garantir que os entrevistados não pudessem ser identificados.

As questões aplicadas foram:

- 1- O senhor(a) considera que os critérios usados para o redirecionamento das emendas parlamentares são suficientes para a execução de políticas públicas?
- 2- Faz sentido afirmar que as emendas parlamentares aperfeiçoam a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo?
- 3- As emendas parlamentares diminuem entraves no repasse do orçamento do legislativo para os executores de políticas públicas na ponta?
- 4- Em sua opinião a RP 9, conhecida como emenda do relator, pode ser considerada um instrumento que melhora a execução de políticas públicas?

- 5- O senhor/a acredita que a emenda do relator pode causar prejuízos à democracia, quando se fala da falta de accountability com relação a prestação de contas?
- 6- Tendo em vista a proximidade entre parlamentar e população, você acredita que a execução do orçamento através de emendas parlamentares pode gerar práticas clientelistas por parte dos parlamentares?

Em busca de facilitar a análise do conteúdo, a análise foi dividida em duas etapas:

I) Categorização das respostas em “sim”, “não” e “indiferente”: para isso, estruturamos as questões de uma maneira que haveria uma afirmativa e, em seguida, se o entrevistado concordava ou não com ela. Caso ele concorde, a resposta é classificada por “sim”, caso discorde, a resposta é classificada como “não”, caso não concordasse e nem discordasse, a resposta é classificada como indiferente .

II) Análise de discurso: todas as respostas foram registradas em uma planilha Excel, a planilha foi estruturada em formato de tabela, na qual a identificação do entrevistado se localizava na linha e a sua resposta na coluna. Assim tornou-se possível identificar quais foram as palavras e termos que mais se repetiam ao longo das entrevistas. Sendo possível, mapear pontos de coerência e divergência entre as respostas dos entrevistados.

4. DADOS E ANÁLISE DE DADOS

Para realizar a análise dos dados, retorna-se ao problema de pesquisa proposto: “Qual é a perspectiva dos técnicos orçamentários em relação ao uso das emendas parlamentares como instrumento de execução do orçamento proposto pela agenda proposta pelo Executivo?”. O questionário aplicado contempla dois grandes pontos que são trabalhados no problema de pesquisa: uso de emendas como instrumento de complementação do orçamento proposto pelo Executivo e emendas como um facilitador, ou seja, diminuição de tempo e repasse do orçamento para a ponta. A seguir, apresentamos um quadro com a relação das respostas dos entrevistados, que serão explicadas detalhadamente abaixo.

Resultados de pesquisa				
Questões	Quantidade de respostas			Total de respostas
	Sim	Não	Indiferente	
1	6	9	1	16
2	11	5	0	16
3	12	4	0	16
4	1	15	0	16
5	13	3	0	16
6	12	1	3	16

A questão inicial indaga se os critérios escolhidos pelos parlamentares para a realização do recurso são suficientes, ou seja, se o que os parlamentares levavam em consideração para alocar os recursos em determinadas regiões eram satisfatórios para e atendem às suas necessidades.

Quanto às análises obtidas, 56,25% dos entrevistados expressaram a opinião de que os critérios utilizados para a alocação de recursos não são adequados. Muitas vezes, não se faz uso de indicadores para direcionar esses recursos, resultando em envios de emendas que não são consideradas necessárias ou que deveriam ser destinadas a necessidades mais urgentes da população. A título de exemplo, uma pessoa mencionou o direcionamento de recursos para a aquisição de um caminhão, quando, na verdade, o recurso deveria ter sido alocado para a área da educação. Além disso, é argumentado que as emendas frequentemente não estão alinhadas com políticas públicas de nível nacional, o que leva a uma alocação inadequada dos recursos.

Contudo, é importante ressaltar que 38% dos entrevistados sustentam que os critérios empregados na alocação de recursos são suficientes. Esse entendimento se baseia na crença de que os parlamentares mantêm laços sólidos com suas bases eleitorais e administrativas. Nesse sentido, quando um parlamentar se compromete a alocar recursos de acordo com a agenda para a qual foi eleito, os critérios utilizados são considerados adequados para atender às necessidades da população e garantir

a execução efetiva das emendas. Adicionalmente, argumenta-se que, em alguns casos, o simples fato de o parlamentar conseguir direcionar recursos para o município já é considerado um sucesso, especialmente em regiões com recursos extremamente limitados.

Apenas 6,25% dos entrevistados, destacam que a resposta à questão está condicionada à qualidade da política pública em questão. Nesse entendimento, o foco não recai sobre quem direciona os recursos, mas, sim, sobre a presença de critérios pré-estabelecidos eficazes em políticas públicas, que garantiriam uma alocação adequada dos recursos.

Quando questionados a respeito das emendas parlamentares voltadas para o aprimoramento da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, 69% dos entrevistados manifestam concordância quanto ao seu potencial de aperfeiçoamento. Enquanto isso, 31,25% dos entrevistados expressam discordância em relação à existência desse aprimoramento na proposta orçamentária delineada pelo Poder Executivo. É notável a convergência e a consistência nas respostas entre a primeira e a segunda questão abordadas.

Nas respostas negativas, à alegação de que uma parte considerável das alocações de recursos é influenciada por considerações de natureza eleitoral, com uma tendência à priorização de projetos populistas em detrimento de iniciativas estruturantes e políticas de alcance mais amplo. Em contrapartida, as respostas favoráveis enfatizam o papel relevante desempenhado pelas emendas parlamentares ao abordar diversas áreas e satisfazer as necessidades específicas das comunidades locais, preenchendo lacunas não abrangidas pelas políticas macro. Destaca-se, portanto, um ponto de convergência entre os entrevistados que tanto concordam quanto discordam: a eficácia do desenho das políticas públicas é fundamental, uma vez que a implementação dos recursos depende da conformidade com as propostas estabelecidas pelo Poder Executivo.

A terceira questão aborda se as emendas parlamentares contribuem para a redução dos obstáculos na transferência do orçamento do legislativo, para os órgãos encarregados da implementação das políticas públicas na base. Foi devidamente esclarecido aos entrevistados que, quando se fala em diminuição de entraves, refere-

se às barreiras administrativas, regulatórias ou burocráticas que dificultam a transferência dos recursos financeiros. Um total de 75% dos entrevistados concordam que as emendas efetivamente simplificam o processo de repasse orçamentário, especialmente por meio das emendas de modalidade de transferências especiais. Alguns argumentos apresentados incluem a observação de que, mesmo que existam menos entraves, o dinheiro pode chegar sem critérios bem definidos. Além disso, é destacado que as emendas chegam com mais facilidade à base devido à influência política que os parlamentares exercem, o que pode dar origem a desigualdades no processo de alocação.

Por outro lado, 25% dos entrevistados acreditam que as emendas não simplificam as transferências. Os argumentos levantam a possibilidade de que, se o Poder Executivo tivesse maior liberdade na alocação dos recursos, o processo de repasse seria mais eficiente. Outra questão ressaltada é a capacidade dos municípios em lidar com a recepção dessas emendas, uma vez que a falta de capacidade de absorção do recurso por parte do município pode resultar em problemas na alocação.

Duas questões do questionário foram direcionadas à modalidade de emenda parlamentar de relator (RP9), com o intuito de avaliar a percepção geral dos entrevistados sobre essa modalidade anteriormente em vigor. Dado o histórico de controvérsias que cercaram esse tema nos últimos anos, observou-se uma certa apreensão por parte dos entrevistados ao responderem às questões 4 e 5. As questões relacionadas à RP9 suscitaram desconforto entre os entrevistados, e a maioria deles esclareceu que essa modalidade já havia sido objeto de decisão de inconstitucionalidade, indicando que o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) já estabeleceu um parecer sobre a RP9. No entanto, mesmo diante dessa jurisprudência, persistiram argumentos tanto a favor como contrários à referida norma.

Ao questionar se a RP9 pode ser considerada um instrumento que aprimora a execução de políticas públicas, 93,75% das respostas indicaram que a emenda de relator não é percebida como um mecanismo que aprimora a implementação das políticas públicas. As justificativas fornecidas abrangem diversos argumentos: as emendas de relator não são concebidas com o propósito de facilitar a execução do orçamento, mas sim para refletir a visão e os objetivos do relator em relação ao projeto de lei em análise. Além disso, elas tendem a concentrar poder nas mãos do relator,

uma vez que são geralmente elaboradas de acordo com a posição do mesmo, o que pode limitar sua flexibilidade para acomodar alterações ou direcionar recursos para outras emendas. Ressaltando que a alocação de recursos e as decisões referentes ao conteúdo das emendas de relator são, em grande medida, determinadas pelo próprio relator, seguindo sua interpretação e prioridades no projeto de lei. Adicionalmente, as emendas de relator costumam estar vinculadas às opiniões e preferências do próprio relator, o que pode restringir o debate e a consideração de outras perspectivas e ideias.

No entanto, 6,25% dizem que pode ser considerada um instrumento que aprimora a execução de políticas públicas, já que ela direciona o recurso para programas ou projetos, criando oportunidades para que outros parlamentares negociem ou busquem a inclusão de emendas relacionadas. Nesse contexto, a RP9 pode servir como ponto de partida ou facilitar a alocação de recursos para outras emendas, desde que haja apoio e acordo entre os legisladores envolvidos. Esse cenário é comum em processos legislativos nos quais a negociação e o compromisso desempenham um papel fundamental na alocação de recursos e na formulação de políticas públicas.

A quinta questão relacionada à percepção dos entrevistados sobre as Emendas de Relator e a possibilidade de o instrumento impactar a democracia, especialmente no que diz respeito à falta de accountability (prestação de contas), 81% dos entrevistados concordam que as Emendas de Relator podem prejudicar a accountability. Isso ocorre, sobretudo, porque as emendas de relator podem ser propostas e alteradas sem passar por um processo público ou debate aberto, o que pode resultar em falta de transparência no processo legislativo. Além disso, o nome do parlamentar que solicitou o recurso pode ficar oculto, uma vez que o relator negocia o montante que cada deputado ou senador pode indicar, sem identificar especificamente o legislador no projeto de orçamento.

Por outro lado, 18,75% dos entrevistados acreditam que as Emendas de Relator não prejudicam a democracia. Nessa perspectiva, o problema não estaria nas regras das emendas em si, mas sim em como essas emendas foram utilizadas para concentrar poder em alguns agentes do legislativo. Argumenta-se que o relator pode contribuir para garantir que o projeto de lei tenha uma estrutura e coerência interna,

alinhando-o com os objetivos e prioridades gerais da legislação. Considera-se, portanto, que as emendas desempenham um papel importante na correção de erros e omissões técnicas e legais que permitem a organização e gestão das despesas orçamentárias, contribuindo assim para a eficácia da implementação de políticas públicas, sem prejudicar a democracia.

A última questão abordou a relação de proximidade entre parlamentares e a população, explorando a possibilidade de que a execução do orçamento por meio de emendas parlamentares pudesse dar origem a práticas clientelistas por parte dos legisladores. Nesse contexto, 75% das respostas se manifestaram de maneira afirmativa, enquanto 6,25% discordaram da afirmação, e 18,75% são indiferentes. Os entrevistados que são indiferentes argumentam que os parlamentares necessitam manter proximidade com a população, uma vez que seu papel é representar o interesse público regional. Assim, eles devem atender às demandas prometidas durante a campanha e cumprir as agendas que os elegeram. A perspectiva desses respondentes é que, dependendo dos pontos de vista e das interpretações, essa proximidade pode ou não ser considerada uma prática clientelista.

Aqueles que não veem as emendas como práticas clientelistas compartilham uma visão semelhante, embora enfatizem que as emendas são associadas a questões negativas, muitas vezes de maneira pejorativa e incoerente. Por outro lado, o contra-argumento dos que consideram que os parlamentares adotam práticas clientelistas é que ainda prevalece um sistema de trocas de favores entre a população e os legisladores.

A partir das respostas, torna-se possível encontrar dois argumentos que podem ser contrapostos: I) o uso de critérios baseados no desenho de políticas públicas, através de indicadores em âmbito nacional e II) priorização das necessidades locais, ou seja, da base eleitoral. O primeiro argumento corrobora a pergunta de pesquisa, colocando as emendas parlamentares como complementares à agenda do Governo, visto que as políticas macro sofrem influência política. Ressaltando a necessidade de indicadores quantitativos e qualitativos dentro das políticas. Enquanto o segundo argumento, retrata a importância das emendas serem voltadas para as necessidades da população, em nível micro, seja em municípios ou estados. Talvez, os próximos

passos sejam compreender o impacto de tais critérios para execução do orçamento e os benefícios para a população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve como objetivo principal investigar e analisar a relação de governabilidade entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, com um foco específico no uso de emendas parlamentares como instrumento de alocação de recursos para a implementação de políticas públicas. O estudo considera que a dinâmica estabelecida entre partidos políticos, parlamentares e o presidente, desempenha um papel crucial no processo de tomada de decisões relacionado à alocação de recursos públicos. Além disso, a pesquisa busca esclarecer as controvérsias em torno da natureza das emendas parlamentares, suas frequentes alterações no texto da lei e no processo de execução e repasse orçamentário.

O referencial teórico proporcionou contribuições significativas para uma compreensão crítica da abordagem e fundamenta as conclusões deste estudo. Isso se destaca, em especial, no que concerne ao conceito de presidencialismo de coalizão, conforme delineado por Limongi e Figueiredo. Nesse contexto, é explicado que tanto o Presidente quanto o Legislativo devem estabelecer e manter uma coalizão para assegurar o progresso de sua agenda governamental.

Adicionalmente, dentro dessa temática, explora-se o sistema orçamentário brasileiro, com um enfoque particular nas emendas parlamentares. Essas emendas são consideradas instrumentos de alteração e complemento em projetos de lei, desempenhando um papel decisivo na construção da agenda governamental e na implementação de políticas públicas a nível local.

No que tange às entrevistas, as respostas retratam a complexidade das opiniões em relação às emendas parlamentares e suas modalidades. Há um amplo debate sobre a eficácia, transparência e impacto dessas práticas no contexto das políticas públicas e na democracia. Houve grande consistência nas questões quando se aborda as emendas de relator, em que é considerado que as emendas de relator não melhoram a execução de políticas públicas. A justificativa apresentada destaca a falta de flexibilidade e a concentração de poder nas mãos do relator. Além disso, com a maioria concordando que as emendas de relator podem prejudicar a accountability e a transparência.

No mais, a construção de indicadores para políticas públicas é crucial na percepção dos entrevistados. Independentemente de concordarem ou discordarem, muitos acreditam que um desenho eficiente das políticas públicas é fundamental para a alocação adequada de recursos. No que tange a geração de práticas clientelistas, considera-se que a proximidade entre população e parlamentar pode gerar sim conflitos de interesse, misturando ganhos privados com públicos. Entretanto, essa não deve ser considerada a principal questão no que diz respeito às emendas.

Em conclusão, esta monografia buscou compreender como a relação de poderes entre o Legislativo e Executivo podem apresentar uma dinâmica de cooperação e conflito, em que os mecanismos de recurso orçamentário podem contribuir para a dinamicidade que será construída. Com um foco particular nas emendas parlamentares como ferramentas de alocação de recursos para políticas públicas, torna-se compreender que a ausência de diretrizes claras e indicadores no desenho das políticas públicas e dentro do próprio instrumento orçamentário podem representar um obstáculo significativo para a alocação de recursos, já que esse deveria ser um critério importante no direcionamento de recursos para o parlamentar. Assim, destaca-se a importância de que os documentos orçamentários contenham diretrizes e indicadores relacionados às políticas públicas, a fim de facilitar a alocação eficiente de recursos.

Paralelamente, embora as práticas de negociação política desempenhem existam, a conexão entre o parlamentar e a população assume um papel importante na abordagem das demandas que surgem em âmbito municipal e estadual, abordando de forma eficaz às necessidades identificadas pela população, que muitas vezes não são adequadamente contempladas no planejamento federal. A partir das conclusões deste artigo, torna-se possível identificar uma controversa entre quais critérios os parlamentares devem usar para direcionar os seus recursos, sejam eles: demandas específicas estaduais e municipais ou demandas de nível nacional. Surgindo espaço na literatura para compreender como o recurso pode ser executado com critérios que consigam atender múltiplos participantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D. P. B. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 34, n. e239518, p. 42, 2021.

¹BRASIL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

²BRASIL. **Entenda como funciona o sistema proporcional que elege os deputados**. DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/tv/145029-entenda-como-funciona-o-sistema-proporcional-que-elege-os-deputados/>>. Acesso em: 10. set. 2023

³BRASIL. **Raio-x do orçamento pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF**. Senado Federal, 2023

⁴BRASIL. **Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares**. Portal da Transparência. DF: Controladoria-Geral da União. 2023. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>> Acesso em: 10. jun. 2023

⁵BRASIL. **STF julga orçamento secreto inconstitucional**. 19. dez. 2022 DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em: 19. ago. 2023

⁶BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. BENITES, A.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental : teoria, sistema, processo**. São Paulo : Atlas, 2019

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. [s.l.] Revista de Ciências Sociais, 2005. v. 48, no 4, 2005, p.737 a 777

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. Yale University Press. 1974.

MEDEIROS E., FONSECA, B. **As bancadas na Câmara. Pública**. 18. fev. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>. Acesso em: 01. nov. 2023

NETO, D. **As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos delcarados e interesses (re) velados**. Revista Pesquisa e Debate. I v.35, n 1. 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35iLe60829> > Acesso em: 10. set. 2023

PISCITELLI, Roberto B. **Contabilidade Pública**. 9ª ed. S. Paulo: Atlas, 2006. Cap. 4

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 31, p. 339–396, jan. 2020.

SILVA, C.; AVELINO, E., RODRIGUES, J. **Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada : indo além do poder de emenda versus poder de agenda.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro: v. 1, 2022. Disponível em:<
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12182> >. Acesso em: 08. Ago. 2023

SIQUEIRA, C. **Entenda o papel dos líderes partidários na Câmara dos Deputados** - Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/933856-entenda-o-papel-dos-lideres-partidarios-na-camara-dos-deputados/?preview=true>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

STEPAN, A. SKACH, C. **Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism.** The Johns Hopkins University Press. Vol. 46, No. 1 (Oct., 1993), pp. 1-22. Disponível em:<<https://doi.org/10.2307/2950664> >Acesso em: 02. set. 2023