

A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL POR ESTADO E DESTINAÇÃO POR FUNÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO PERÍODO 2014-2022 NO BRASIL

Pedro Aracatibe Aliah Haila Guimaransilva¹
Matheus Henrique Ribeiro²
Ruy Corrêa Soares Júnior³

RESUMO

Este trabalho visa analisar a distribuição das emendas parlamentares para cada estado brasileiro durante o intervalo temporal de 2014-2022, realizando ainda o recorte comparativo das gestões do Poder Executivo, do governo Dilma Rousseff (2014-agosto/2016), governo Michel Temer (maio/2016-2018) e governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e análise dos principais setores contemplados com as alterações no orçamento público. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito dos temas de orçamento público e emendas parlamentares. Em seguida, realizou-se a análise de dados extraídos do Portal da Transparência da União referente ao período de estudo, buscando comparar os valores liquidados entre distintas unidades, usando o software QGIS para representação espacial dos dados. Como resultado dessa representação cartográfica, observou-se a distribuição das emendas no país, através de mapas temáticos que agrupavam as classes de valores das emendas. Essa representação demonstrou que as alterações do Poder Executivo coincidiram com um maior espaço do Congresso Nacional para participar do orçamento público, convertendo o orçamento sugestivo em impositivo. Essa alteração influenciou diretamente no comportamento das emendas parlamentares, nos valores e na distribuição por entes federados.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Distribuição Espacial; Orçamento Público;

¹ Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (Lattes: 9244585220754759);

² Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (Lattes: 0630419956721443);

³ Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas (Lattes: 1089409524970655);

ABSTRACT

This work aims to analyze the distribution of parliamentary amendments for each Brazilian state during the 2014-2022 timeframe, also comparing the administrations of the Executive Branch, the Dilma Rousseff government (2014-August/2016), the Michel Temer government (May/2016-2018) and the Jair Bolsonaro government (2019-2022) and analyzing the main sectors covered by changes in the public budget. To do this, a bibliographical survey was carried out on the topics of public budgets and parliamentary amendments. Next, data extracted from the Federal Government's Transparency Portal for the study period was analyzed, in an attempt to compare the amounts paid between different units, using QGIS software for spatial representation of the data. As a result of this cartographic representation, the distribution of amendments in the country was observed through thematic maps that grouped the classes of amendment amounts. This representation showed that the changes made by the Executive Branch coincided with the National Congress having more space to participate in the public budget, converting the suggestive budget into a mandatory one. This change had a direct influence on the behavior of parliamentary amendments, the amounts and the distribution by federal entities.

Keywords: Parliamentary Amendments; Spatial Distribution; Public budget;

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu ao Poder Executivo, e de forma privativa ao Presidente da República, a competência para encaminhar ao Poder Legislativo às mensagens de instauração do processo legislativo atinente ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na própria carta constitucional⁴. Outrossim, na aplicação do *check and balance*⁵, o constituinte determinou que a vigência do orçamento público estaria condicionada à aprovação indelegável do Congresso Nacional e ainda impôs limitações taxativas às possibilidades de alteração na fase legislativa (OLIVEIRA, R. F. de et al, 2015, p. 91).

Nesse mesmo sentido, Vasselai, F. e Mignozzetti, U. (2014, p. 823) cita os trabalhos Pereira e Mueller (2002, 2003) assim como os de Figueiredo e Limongi (2005, 2002): “a Constituição atual estabelece que o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias, o que envolve o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA” (Figueiredo e Limongi, 2002:313).

A avaliação do papel do Poder Legislativo na elaboração do orçamento não pode se limitar ao ato de aprovação da Lei Orçamentária Anual, ou dos outros instrumentos orçamentário-legislativo, ou seja, não pode ser reduzida ao voto emanado pelo parlamentar na sessão legislativa. Atribuir ao Legislativo “apenas” a função simplista de aprovar o orçamento é o mesmo que desregular a balança do contrapeso, permitindo que o Chefe do Poder Executivo flerte com princípios absolutistas e desequilibre a harmonia entre os Poderes do Estado.

Em verdade, TABAK, B. M. (2015, p. 337) defende que a produção legislativa sequer deve ser avaliada pela quantidade de matérias votadas, mas sim pela qualidade das discussões na formulação das políticas públicas, na tomada de decisão política, e consequentemente pela eficácia e efetividade dessas inovações em aumentar o bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, a aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo pode ser vista sob a ótica do imperativo categórico de Immanuel Kant⁶, não se configurando como uma vontade heterônoma do legislador, mas sim uma ação incondicionada e autônoma. Ou seja, dentro da fase de aprovação legislativa e dentro das limitações impostas pelo texto constitucional, os parlamentares, munidos das conclusões extraídas do amplo debate pluripartidário, possuem a prerrogativa de alterar o orçamento público através de emendas, reestabelecendo assim o equilíbrio do sistema *checks and balances*.

Há de se pontuar, também, que essa prerrogativa não deve ser incondicionada, de forma a desvirtuar o programa de governo do poder executivo, legitimamente eleito, através do voto majoritário. Ou seja, o projeto político eleito para o comando do Executivo possui a competência constitucional de elaborar o orçamento público, contudo, tal atribuição não pode afastar do legislador a prerrogativa de alterar a proposta do orçamento.

Neste cenário exsurtem dúvidas sobre o comportamento do Congresso Nacional diante das mudanças no comando do Poder Executivo. Seria possível identificar alterações no direcionamento do legislador para a implementação do programa de governo em contraponto à

⁴ Art. 24, inciso II; art. 48, inciso II; art. 62, §1º, inciso I, alínea d; art. 68, §1º, inciso III; art. 74, inciso I, art. 84, inciso XXIII; art. 165, inciso III; art. 166, *caput*, §3º e §6º, todos da Constituição Federal.

⁵ O Sistema de Freios e Contrapesos foi consagrado pelo filósofo francês Montesquieu, na sua obra “O Espírito das Leis” (1748), para explicar a divisão dos poderes do Estado, também conhecida como Teoria da Separação dos Poderes.

⁶ O Imperativo Categórico é um dos principais conceitos da filosofia de Immanuel Kant, introduzido na obra alemã “Fundamentação da Metafísica da Moral” (1785).

política-pública sugerida pelo Presidente da República? O Parlamento Brasileiro, ao longo dos últimos governos do período de 2014 a 2022, diferiu nas ingerências ao orçamento público priorizando ou preterindo determinado Estado ou área de atuação? Existe uma disparidade na distribuição das Emendas Parlamentares entre os entes da Federação?

Limongi, F. e Figueiredo, A. (2005, p. 737) trouxeram à lume as análises das relações entre o Executivo e o Legislativo diante da prerrogativa constitucional de emendar o orçamento público, assim como Vasselai e Mignozzetti (2014, p. 818) trouxeram diversos debates da Ciência Política sobre o sistema político brasileiro diante da arena política.

De modo geral, o presente estudo visa examinar a distribuição espacial das emendas parlamentares durante o intervalo temporal de 2014 a 2022, identificando as diferenças nos períodos do governo Dilma Rousseff (2014-agosto/2016⁷), governo Michel Temer (maio/2016-2018) e governo Jair Bolsonaro (2019-2022). Diante da vastidão do tema, o presente artigo se debruçará especificamente sobre a distribuição espacial da destinação das emendas parlamentares entre os entes da federação levando em consideração a quantidade de emendas e o montante alocado, bem como, sobre as áreas setoriais que receberam maior atenção diante das alterações realizadas no orçamento, destacando as alternâncias partidárias ocorridas na chefia do Poder Executivo e especializando-as em imagens cartográficas.

2. EMENDAS PARLAMENTARES: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Esta seção do trabalho visa apresentar reflexões técnicas e teóricas acerca das emendas parlamentares, uma vez que, são fundamentais para a compreensão e progresso das análises da pesquisa, além de fornecerem o devido suporte aos resultados. Assim, foi desenvolvido um levantamento bibliográfico elencando um conjunto de conceitos, estudos e informações pertinentes sobre a temática.

Diante desta perspectiva, torna-se imprescindível um esboço histórico, ainda que breve, para investigar o surgimento e desenvolvimento das Emendas Parlamentares no Brasil. No entanto, é importante notar que as instituições orçamentárias brasileira remontam ao período Imperial. Assim, considerando a natureza seletiva de todo estudo histórico (North, 2002, apud Faria, 2023, p. 35), optamos por desconsiderar, o período anterior a instituição orçamentária de 1988, isso implica em deixar de lado fatos históricos extremamente relevantes, porém, desnecessários para este breve retrospecto histórico sobre o tema em debate.

O período de transição democrática (1979-1988), foi fator essencial para o surgimento das principais discussões em matéria orçamentária da Assembleia Nacional Constituinte. Dentre as principais preocupações estava a de estabelecer a participação do Congresso Nacional no Processo orçamentário. Assim, “o que se temia, sobretudo, era a criação de um governo que não detivesse os instrumentos necessários para governar de maneira eficiente” (Figueiredo e Limongi, 2001).

A Carta Magna de 1988, estabeleceu um novo sistema, composto pelos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além da tríade: Orçamento Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inaugurando um novo paradigma no sistema de planejamento governamental (Serra, 1994). Nitidamente, uma ruptura aos modelos anteriores, pouco técnicos, concentrado e intervencionista.

⁷ O processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff teve início em 02 de dezembro de 2015, com a aceitação da denúncia pelo crime de responsabilidade fiscal na Câmara dos Deputados, levando ao seu afastamento preventivo em 12 de maio de 2016, com a aceitação na denúncia no Senado Federal. O mandato foi definitivamente cassado em 31 de agosto de 2016. (SENADO, 2016.)

Foi atribuído pela Constituição da República a iniciativa privativa do Executivo legislar sobre o orçamento público, contudo, da aplicação do *check and balance*, o constituinte garantiu ao legislativo a prerrogativa de emendar leis orçamentárias. Todavia, por longo período a fase de apreciação pelo Legislativo foi tratado com descrédito, suscitando uma mera formalidade procedimental, devido ao seu caráter meramente autorizativo (Giacomoni, 2010).

Com o advento das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, as *regras do jogo*⁸ foram alteradas, concedendo o poder ao Parlamentar de emendar com caráter impositivo o orçamento público no limite de um determinado percentual das receitas. A Emenda promulgada em 2015, determinou que 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida fosse alocado por meio de emendas parlamentares individuais. Por outro lado, a Emenda nº 100, destinou 1% (um por cento) da receita corrente líquida para emendas de bancadas parlamentares.

Assim, surge novos contornos no processo orçamentário brasileiro, mais especificamente no processo alocativos das Emendas, com um aumento exponencial da quantidade de Emendas Individuais, com intuito de garantir votos em pleitos eleitorais, sem qualquer relação direta com as políticas públicas estruturadas pelo governo federal. Surge nesse sentido uma nova preocupação: “O predomínio dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla” (Faria, 2023).

As Emendas, contudo, precisam cumprir certos critérios e estão sujeitas a uma condição resolutiva. Metade do percentual reservado para as emendas individuais deve ser direcionada a ações e serviços públicos de saúde, sendo proibido o uso desses recursos para pagamento de pessoal ou encargos sociais. As emendas de bancada que tratem do início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, ou de projetos já iniciados, devem ser propostas pela mesma bancada a cada exercício até sua finalização.

Na teoria, a possibilidade de parlamentares influenciarem no orçamento foi uma maneira que o constituinte encontrou de restabelecer a participação do legislativo após o período ditatorial, de modo, que os parlamentares ao ter um melhor conhecimento regional, poderia alocar da melhor forma parte do orçamento. Porém, ao longo dos anos surgem novas questões sobre o funcionamento das emendas, como por exemplo, as negociações entre o presidente e os partidos em relação às emendas, os escândalos de corrupção ligados ao uso desses recursos e a natureza local e pulverizada dos projetos realizados, geraram críticas quanto ao seu uso político e levantaram dúvidas sobre a legitimidade dessa ferramenta.

Ademais, tratando-se do sistema político brasileiro, o Presidente é o *centro de gravidade do sistema político*⁹, de modo que, embora foi deferido ao poder legislativo o poder de emendar os instrumentos orçamentários, cabe ao Poder Executivo elaborar e executar o orçamento público. Destarte, a alternância da Chefia do Executivo, influencia diretamente na formulação das políticas públicas e na alocação das despesas.

3. METODOLOGIA

Para elaboração da análise sobre a destinação das emendas parlamentares inicialmente foram extraídas as informações do Portal da Transparência do Governo Federal, tomando como

⁸ O conceito de as regras do jogo foi cunhado pelo ganhador do Nobel de Economia Douglass C. North, introduzido por sua obra “Institutions, institutional, change and economic performance – political economy of institutions and decisions” (1990).

⁹ Definição elaborada por Amorim Neto (2007), para evidenciar a figura central do presidente da república no sistema presidencialista brasileiro.

referência o mês de abril de 2024. Imperioso comentar que o sítio eletrônico do Governo Federal disponibilizou o acesso aos microdados das emendas parlamentares através do Portal de Dados Abertos¹⁰, que disponibiliza os dados apresentados em formato aberto, possibilitando que os cidadãos e usuários façam cruzamentos e análises individuais de acordo com cada necessidade específica.

O arquivo coletado no Portal de Dados Abertos foi disponibilizado em formato CSV¹¹, possibilitando o tratamento através do Excel e dos softwares livres RStudio e QGIS. A extração em formato único possibilitou o acesso aos microdados de 63.616 (sessenta e três mil seiscientos e dezesseis) emendas parlamentares para o período de 2014 até 2024.

No conteúdo do arquivo coletado possuía 17 (dezesete) colunas, contendo as seguintes informações: código da emenda, ano da emenda, tipo de emenda, código do autor da emenda, nome do autor da emenda, número da emenda, localidade do gasto, código da função, nome da função, código da subfunção, nome da subfunção, valor empenhado, valor liquidado, valor restos a pagar, valor restos a pagar cancelados, valor restos a pagar pagos. Ou seja, os dados foram disponibilizados independentemente do estágio em que se encontrava a despesa pública.

Para realizar a análise do presente artigo, precisou-se manipular algumas colunas, utilizando-se de alguns critérios. O primeiro critério, foi utilizar as emendas parlamentares efetivamente liquidadas, visto que, sendo este segundo estágio da despesa pública ocorre quando efetivamente o bem é entregue ou o serviço é executado. Dito isto, só foram analisadas as emendas parlamentares que efetivamente foram executadas, portanto as liquidadas.

Como não havia pertinência ao tema, foram subtraídas da análise as colunas: código do autor da emenda, valor pago, valor restos a pagar, valor restos a pagar cancelados e valor restos a pagar pagos. E no mesmo sentido, para melhor apuração da análise, foram inseridas as seguintes colunas: região, estado, código do estado, UF.

Ademais, descartou-se da análise o período de 2023-2024, como forma de não desvirtuar a análise real, posto que o mandato do então presidente da república iniciado em 2023 possui previsão de encerramento apenas no final de 2026, de forma que o acréscimo ou a redução das emendas parlamentares nos próximos anos de governo podem alterar significativamente a análise, afastando a eficácia do presente trabalho, o que o tornaria obsoleto.

Feitas as deduções acima delineadas, foram analisadas 25.532 (vinte e cinco mil quinhentas e trinta e duas) emendas parlamentares, subdivididas entre Emendas de Bancada, Emendas de Comissão, Emendas de Relator e Emendas Individuais-Transferências, considerando o período de 2014-2022.

Como a presente análise se dedica à distribuição das emendas parlamentares por Estado, as emendas destinadas aos municípios foram agrupadas e contabilizadas no montante global percebido pelo Estado da federação. Ainda, foram analisadas em apartado, as Emendas Nacionais, que contabilizam 2.000 (duas mil emendas), mas que possuem o condão de desequilibrar a análise em função dos valores relativamente superiores às emendas destinadas à pequenos municípios.

Também foram segregadas da análise principal as emendas destinadas à consórcios envolvendo mais de um Estado da Federação, emendas destinadas ao estrangeiro ou às embaixadas, e as não identificadas. Em síntese, as emendas não identificadas decorrem de emendas destinada a determinada atividade que possua aplicação em mais de um local, não sendo possível determinar apenas um Estado receptor do recurso.

¹⁰ Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>.

¹¹ *Comma-Separated Values*, traduzindo-se em português para “Valores separados por vírgulas”.

Por fim, foram analisadas as distribuições das emendas por quantidade absoluta e comparada com os valores liquidados das emendas, de forma a identificar quais Estados brasileiros possuíram uma quantidade maior de emendas aprovadas em contraponto àqueles que possuíram maiores valores aprovados, independentemente da quantidade de emendas. Essa análise permitiu verificar como se deu a concentração dos recursos provenientes de emendas dentro do recorte histórico.

No delineamento histórico foram considerados os marcos temporais de alternância dos Governos do Poder Executivo:

- 2014-2015* – Governo Dilma Rousseff;
- 2016*-2018 – Governo Michel Temer;
- 2019-2021 – Governo Jair Bolsonaro;

Para efeitos de análise, é necessário lembrar que o processo de impedimento do mandato da presidente Dilma Rousseff teve início em 02 de dezembro de 2015, com afastamento em 12 de maio de 2016 e cassação do mandato em 31 de agosto do mesmo ano. Por essa razão as emendas parlamentares do ano de 2016, exclusivamente para efeitos desta pesquisa, serão completamente atribuídas ao período de governo do ex-presidente Michel Temer.

Os valores das emendas foram deflacionados pelos índices oficiais do IPCA, disponibilizados pelo IBGE, tomando como base o primeiro mês de cada ano do período em estudo, de forma que o somatório dos valores de emendas foi deflacionado conforme os seguintes índices de correção:

Tabela 01. Índices utilizados para deflação dos valores destinados em Emendas Parlamentares, com base no IPCA-IBGE.

2014	2015	2016	2017	2018
1,819345	1,709789	1,544895	1,453498	1,411885
2019	2020	2021	2022	2024
1,360912	1,30473	1,248338	1,134223	1

Elaboração dos autores.

Os mapas cartográficos foram elaborados no software livre QGIS, multiplataforma de sistema de informação geográfica que permite a visualização, edição e análise de dados georreferenciados. Contudo, para inserção dos dados abertos extraídos do Portal da Transparência no QGIS, foi necessário tratamento através do Excel e do RStudio para agrupamento das emendas através dos códigos de estados e municípios do IBGE.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análises Preliminares das Emendas Parlamentares

Como já pontuado alhures, em que pese a proposta de orçamento no Brasil seja uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, dentro do pequeno espaço de participação do Poder Legislativo parte da rubrica de investimentos pode ser incrementada pelos deputados mediante a elaboração de emendas coletivas (de bancadas regionais, estaduais e comissões), de relatoria (relatores e sub-relatores) e individuais (Vasselai, F. e Mignozzetti, U., 2014).

Ocorre que até a vigência da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, essa parte do orçamento era meramente autorizativa e não mandatária, ou seja, o presidente mantinha o poder discricionário de executar ou não os gastos de acordo com as prioridades do programa de governo e de acordo com a arrecadação efetiva. Esse cenário se modifica com a alteração constitucional dos artigos 165, 166 e 198, que previu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais:

Art. 165. [...]

§9º [...]

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166.

[...]

Art. 166. [...]

§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 inteiro e dois décimos 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.

A referida alteração legislativa tornou, portanto, obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, dentro do limite financeiro de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. De pronto, dentro do período, verifica-se a seguinte distribuição das emendas individuais, quando comparadas com as emendas de relator e emendas coletivas:

Gráfico 01. Distribuição das Emendas Parlamentares por tipo, realizadas no período de 2014-2022.



Elaboração dos autores. Fonte dos dados: Portal da Transparência da União, 2024.

A supremacia das emendas parlamentares individuais, de execução obrigatória, altera por completo a dinâmica opinativa do Congresso Nacional quanto ao orçamento público. O Poder Legislativo deixa de autorizar a execução do orçamento e passa a dispor, de forma cogente, onde deverá ser aplicado o investimento público.

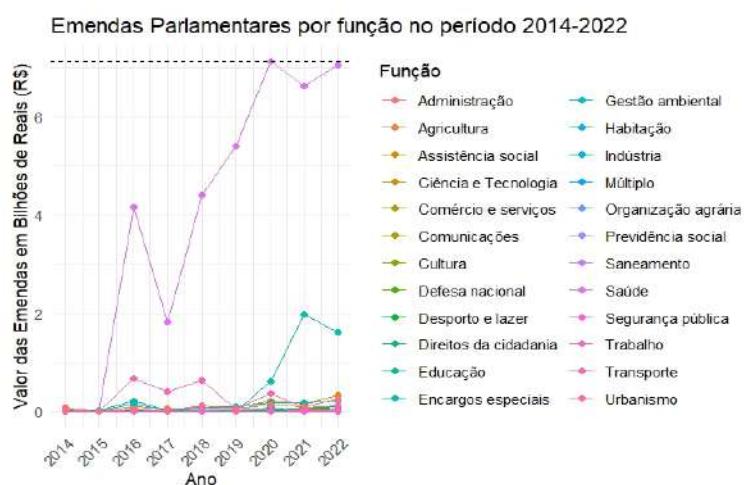
Outrossim, ainda que o constituinte tenha ampliado a participação do legislador na formulação do orçamento, destinou que obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados através de emendas parlamentares devessem ser aplicados na saúde, como disposto na Emenda nº 85/15:

Art. 166. [...]

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

Tal dispositivo também impõe uma certa limitação à liberalidade do Poder Legislativo dispor sobre o orçamento, obrigando que metade dos recursos colocados à disposição do legislador sejam necessariamente vinculados à saúde. Diante dessa limitação, analisar o comportamento das emendas parlamentares por função sobre grande desvirtuação, em razão da utilização obrigatória com a saúde.

Gráfico 02. Emendas parlamentares por função no período 2014-2022.



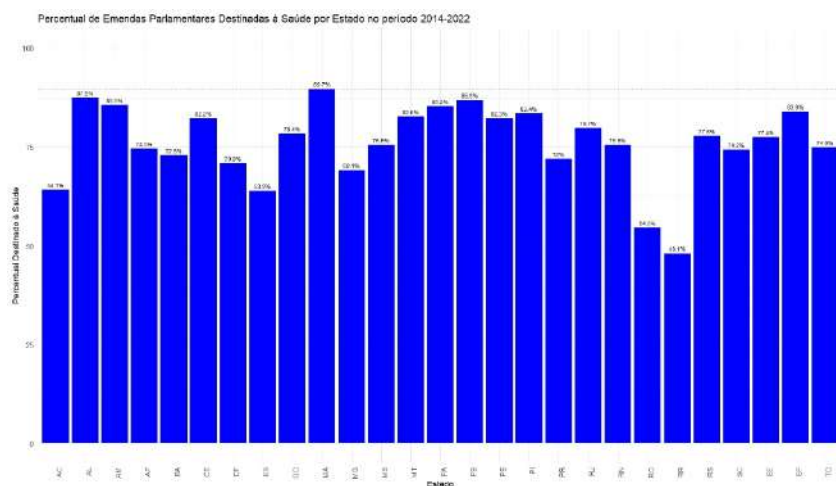
Elaboração dos autores. Fonte dos dados: Portal da Transparência da União, 2024.

A Emenda Constitucional nº 85/15, ao dispor sobre a obrigatoriedade de destinação de metade das emendas individuais para a função saúde, não trouxe outros critérios, de forma que tratando-se de emenda individual, com limite de 1,2% (um virgula dois por cento) da receita líquida do ano anterior, e destinando a alteração orçamentária à saúde, será cumprido o requisito dos 50% (cinquenta por cento) vinculados à esta função.

Como apontado no Gráfico 02, com a cláusula prevista no art. 166, §9º da Constituição Federal, incluída pela EC nº 85/15, houve crescimento significativo dos valores destinados à saúde nas Emendas Parlamentares. Contudo, é curioso o caso de Roraima, quando analisado todo o recorte histórico, visto que no somatório dos valores oriundos de Emendas destinados ao Estado, o montante não atinge os 50% (cinquenta por cento), de forma que dentro de um princípio federativo, dentro do Estado não está sendo cumprida a reserva constitucional de destinação à saúde.

Não obstante, como já pontuado, a alteração constitucional não determinou que os recursos provenientes de emendas fossem igualmente distribuídos entre os Estados, tratando-se apenas de uma interpretação principiológica de que, naquele Estado, a cota de 50% (cinquenta por cento) de destinação à saúde não foi atingida dentro deste recorte histórico.

Gráfico 03. Percentual de Emendas Parlamentares destinada à Saúde, por Estado, no período de 2014-2022.



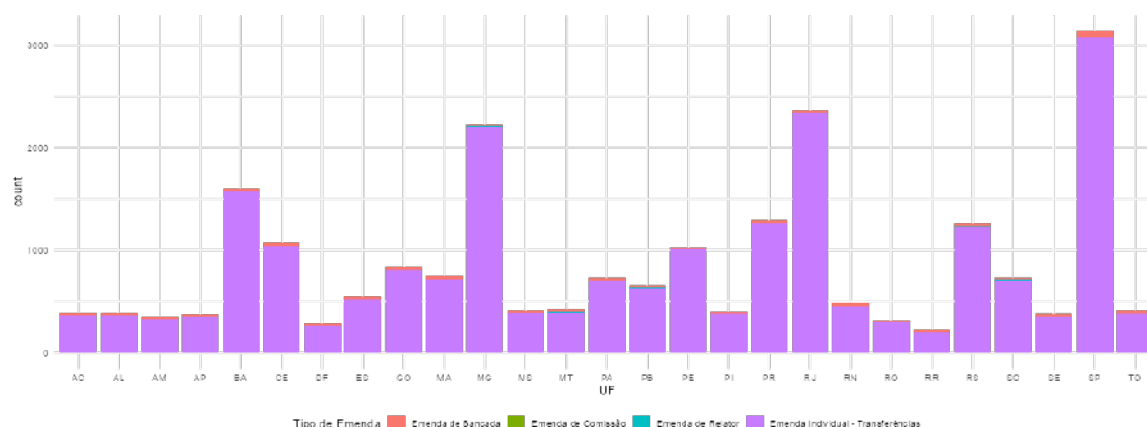
Elaboração dos autores. Fonte dos dados: Portal da Transparência da União, 2024.

Assim, enquanto apenas 48,1% (quarenta e oito inteiros e um décimo por cento) das Emendas Parlamentares percebidas pelo Estado de Roraima foram destinadas à saúde, o Estado do Maranhão recebeu 89,7% (oitenta e nove inteiros e sete décimos por cento) dos recursos provenientes de Emendas Parlamentares destinados exclusivamente à saúde.

O Gráfico 03 já demonstra, ainda sem adentrar na especialização das Emendas Parlamentares, que existe grande disparidade na distribuição dos recursos, até mesmo quando se trata de uma função com vinculação obrigatória, caso da saúde. Ademais, é preciso destacar que os gráficos 02 e 03 não fizeram distinção quanto ao tipo da Emenda, considerando para efeitos de amostragem o valor global. Contudo, como já enfatizado no gráfico 01, as Emendas Individuais, por serem de execução obrigatória, representam 95% (noventa e cinco por cento) do total de emendas.

O percentual de Emendas Individuais é tão significativo, que quando comparado com os demais tipos de Emendas em cada Estado, se destacam quase que completamente em alguns casos.

Gráfico 04. Distribuição quantitativa dos tipos de Emendas parlamentares por Estado do Brasil no período 2014-2022



Produção dos Autores. Fonte dos dados: Portal da Transparência da União, 2024.

Feitas estas análises preliminares, se destaca a superioridade numérica e em valores das Emendas Individuais, assim como a destinação para a função de saúde se sobrepõe muito acima do quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento), conforme a previsão constitucional, de forma que o próximo tópico da presente pesquisa se dedicará exclusivamente a apresentar a espacialização das Emendas Parlamentares, assim como o comportamento evolutivo das Emendas, em consonância com as mudanças do Poder Executivo.

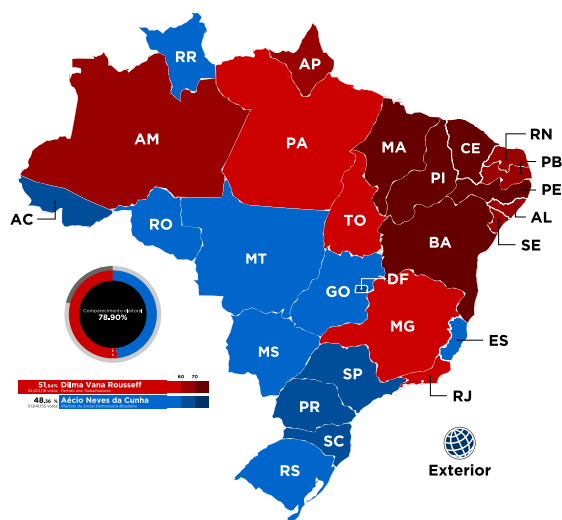
4.2 Distribuição Espacial das Emendas Parlamentares

4.2.1 Governo Dilma Rousseff

O Governo Dilma Rousseff se iniciou em 01 de janeiro de 2011, sendo sucessora dos mandatos do presidente Lula, que chefiou o Poder Executivo de 2003-2011. Dilma foi reeleita em 2014 para um novo mandato com previsão de término em 2018, contudo, encerra seu governo através da cassação de seu mandato em 31 de agosto de 2016. Dentro da presente análise, estão abrangidos os anos de 2014, 2015 e 2016.

O comentarista político Gerson Camarote (2016) já apontava a inviabilidade do Governo Dilma por falta de governabilidade em sua relação com o Congresso Nacional. Dilma havia sido reeleita numa disputada eleição com 51,64% (cinquenta e um inteiros e sessenta e quatro décimos por cento) dos votos, vencendo em apenas 16 (dezesseis) estados da federação.

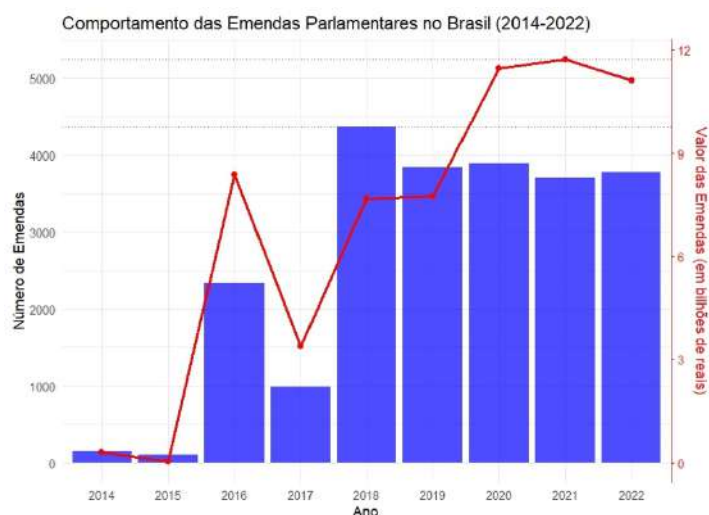
Figura 01. Resultado das eleições presidenciais de 2014 por Estado do Brasil.



Elaboração desconhecida. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (2014).

Diversos fatores podem ter contribuído para o cenário de polarização política que se apresenta na Imagem 01. Contudo, quanto à análise do comportamento das Emendas Parlamentares, necessário destacar o Gráfico 05 abaixo.

Gráfico 05. Comportamento do quantitativo e dos valores das Emendas Parlamentares no Brasil, no período de 2014-2022.



Elaboração dos autores. Dados do Portal da Transparência da União.

O comportamento descrito no Gráfico 05 é reflexo imediato da aplicação da Emenda Constitucional nº 85/15. Ao determinar o orçamento impositivo, a receita corrente líquida do ano de 2015 foi utilizada para obrigar o Poder Executivo a cumprir a alteração no orçamento para o ano de 2016. Como já rememorado, a presidente Dilma foi afastada do exercício das suas atribuições em maio de 2016.

É importante destacar que o gráfico 05 faz um comparativo entre o número de emendas parlamentares e o valor dessas emendas no decorrer dos anos, de forma que é possível correlacionar o grau de concentração de recursos na liberalidade de menos parlamentares.

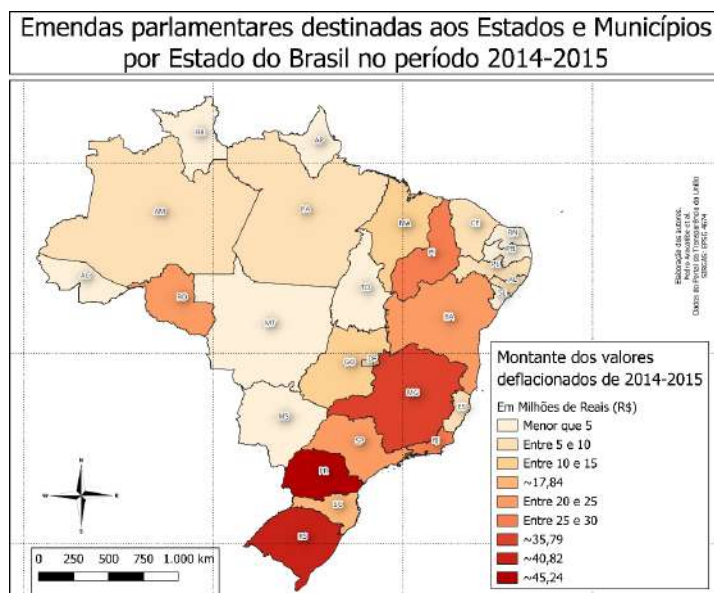
Iniciando a análise em 2014, é possível perceber que os valores destinados às emendas parlamentares é, de certa forma, proporcional à quantidade de emendas liquidadas, assim como em 2015 essa distribuição aumentou, de forma que existem mais emendas do que valores efetivamente pagos, respeitada as proporções do gráfico.

No primeiro ano de orçamento impositivo já se apresenta uma completa subversão da distribuição dos recursos, posto que mais de oito bilhões de reais ficaram restritos à pouco mais de duas mil emendas parlamentares, no maior índice de concentração de recursos de todo recorte histórico.

O que se pode apontar é que no fatídico ano em que se processou o impedimento da presidente Dilma Rousseff (2016), houve a maior concentração de recursos oriundos de emendas parlamentares de todo recorte histórico (2014-2022). Ou seja, o orçamento foi individualmente alterado por uma minoria de parlamentares.

Analisando especificamente os anos de 2014 e 2014, ainda sem a vigência do orçamento impositivo, as Emendas Parlamentares no Brasil foram distribuídas na forma a seguir.

Figura 02. Distribuição Espacial dos valores destinados aos Estados e Municípios por Estado do Brasil através de Emendas Parlamentares (2014-2015)



Elaboração dos autores. Fonte dos Dados: Portal da Transparência da União (2022).

De início, destaque-se que este será o único recorte do contexto histórico em que a espacialização utilizará “milhões de reais” como unidade de medida da graduação de escala de densidade. Nos anos de 2014-2015, o Estado do Paraná destacou-se como o maior receptor de recursos oriundos de Emendas Parlamentares, com um valor R\$ 45.235.148,91 (quarenta e cinco milhões duzentos e trinta e cinco mil cento e quarenta e oito reais e noventa e um centavos), deflacionado pelo IPCA.

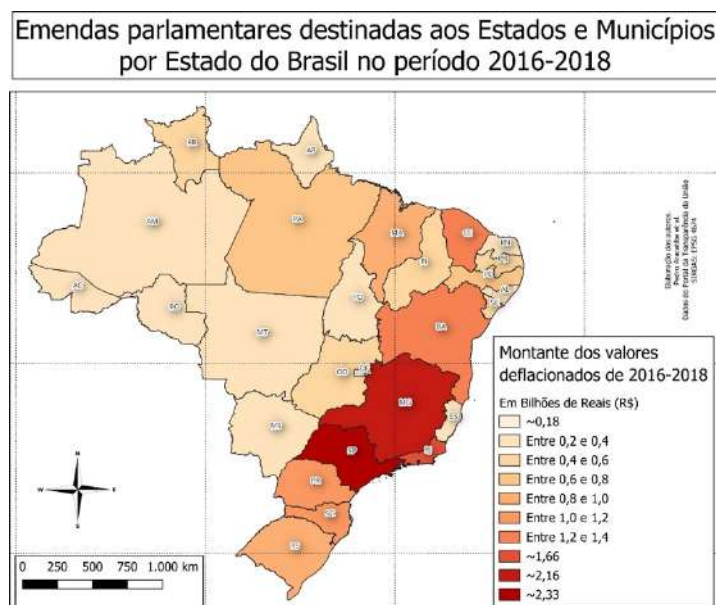
Na sequência se apresentam os estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, com valores aproximados de R\$ 40,82 e R\$ 35,79 milhões de reais, respectivamente. Interessante pontuar o nítido afastamento entre os três primeiros entes para todos os demais, que receberam recursos inferiores à R\$ 25,13 milhões de reais (Piauí).

Comente-se, por fim, que a presidente Dilma Rousseff saiu derrotada nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul na eleição presidencial de 2014.

4.2.2 Governo Michel Temer

O presidente Michel Temer assume interinamente o comando do Poder Executivo em maio de 2016, alçado ao cargo de presidente de forma definitiva em 31 de agosto de 2016, ano de implementação das Emendas impositiva ao orçamento. Durante seu governo, as Emendas foram distribuídas conforme a Figura 03.

Figura 03. Distribuição Espacial dos valores destinados aos Estados e Municípios por Estado do Brasil através de Emendas Parlamentares (2016-2018)



Elaboração dos autores. Dados do Portal da Transparência da União (2022).

O maior destaque inicial se percebe, de pronto, no Estado de São Paulo, que se posiciona como o ente federativo que mais recebeu recursos provenientes de Emendas Parlamentares, em aviltante valor de R\$ 2.332.614.450,00 (dois bilhões trezentos e trinta e dois milhões seiscentos e quatorze mil quatrocentos e cinquenta reais), devidamente deflacionados pelo IPCA.

A participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento pode ter sido influenciada pela quantidade de parlamentares do Estado de São Paulo e pela pressão popular, por ser também o estado mais populoso do Brasil. Contudo, a destinação de recursos da União para o estado de São Paulo apenas acentua a concentração de riqueza no país, posto o referido estado ocupa o posto de “mais rico de Brasil”. Conforme dados do IBGE (2021), a unidade federativa possui um PIB de aproximadamente R\$ 2,7 trilhões.

Os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro aparecem em 2º e 3º lugar, com valores de R\$ 2,16 e R\$ 1,66 bilhões de reais, respectivamente. No total 07 (sete) estados brasileiros ultrapassaram a marca de R\$ 1 bilhão de reais proveniente de emendas parlamentares, com Ceará, Bahia, Paraná e Santa Catarina completando essa lista.

Na parte contrária, 14 (catorze) estados e o Distrito Federal não receberam sequer meio bilhão de reais em recursos de emenda ao orçamento, no recorte histórico de 2016-2018, mesmo com a aplicação do orçamento impositivo. Como dito alhures, uma das possíveis causas na mudança do orçamento pode estar relacionada a população dos estados e a quantidade de parlamentares.

Enquanto o estado de São Paulo possui 70 (setenta) deputados federais, dos 15 (quinze) entes federados que não atingiram a marca de meio bilhão em emendas, apenas o estado de Goiás possui 17 (dezessete) deputados federais, enquanto todos os demais possuem como moda o número de 08 deputados, variando até 12 (doze) deputados no estado da Paraíba.

4.2.3 Governo Jair Bolsonaro

Iniciado em 1º de janeiro de 2019, durante o Governo Jair Bolsonaro, o Congresso Nacional amplia sua força para imposição do orçamento através de emenda parlamentares, tendo aprovado a Emenda Constitucional nº 100/2019, com a seguinte redação:

Art. 165. [...]

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

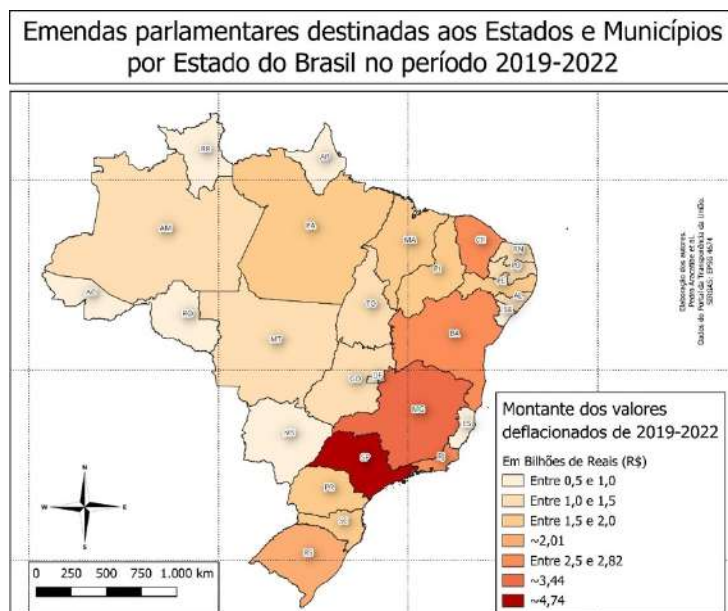
Art. 166. [...]

§12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Assim, com as alterações incluídas pela EC nº 100/2019 as Emendas Parlamentares de bancada, ou seja, coletivas, passaram também a possuir o caráter impositivo. O ano de 2019 foi ainda marcado pelas Emendas Constitucionais nº 102/2019 e nº 105/2019 e pelo debate acerca das transferências especiais do relator, por meio do conhecido “Orçamento Secreto”.

Durante o governo Jair Bolsonaro, as Emendas Parlamentares se especializaram na forma descrita na imagem a seguir.

Figura 04. Distribuição Espacial dos valores destinados aos Estados e Municípios por Estado do Brasil através de Emendas Parlamentares (2019-2022)



Elaboração dos autores. Dados do Portal da Transparência da União.

As desigualdades no orçamento já verificadas no Governo Temer se acentuam no Governo Bolsonaro, com o crescimento exponencial dos valores destinados ao Estado de São Paulo, que atingiu impressionantes R\$ 4.734.853.563,58 (quatro milhões setecentos e trinta e quatro milhões oitocentos e cinquenta e três milhões quinhentos e sessenta e três reais e

cinquenta e oito centavos). Foram quase cinco bilhões de reais destinados à um único ente da federação.

O montante do valor se mostra ainda mais desproporcional quanto o montante percebido pelo estado de Minas Gerais, que ocupa o 2º lugar, é na alçada de R\$ 3,44 bilhões. E apenas mais quatro estados ultrapassam a marca dos R\$ 2 bilhões de reais em emendas, a Bahia, o Rio de Janeiro, o Ceará e o Rio Grande do Sul, exatamente nesta ordem.

Comparando os gráficos 03 e 04 com a imagem 04, destaca-se o estado de Roraima, que recebeu apenas R\$ 514,79 milhões de reais oriundos de emendas parlamentares, e que, quando comparado individualmente, sequer atingiu a destinação mínima de 50% (cinquenta por cento) para destinação à saúde.

Sobre essas distorções no financiamento da saúde oriundas de Emendas Parlamentares, VIERA, F. S. e LIMA, L. D. manifestaram-se em 2022.

Em princípio, tal situação é desejável quando se fala em alocação equitativa. Contudo, é preciso ponderar sobre a conjuntura atual do financiamento do SUS e os possíveis impactos da alocação de recursos por EP, dada a grande restrição orçamentária imposta ao orçamento do ministério pelo teto de gastos para as despesas primárias da União e congelamento da aplicação mínima federal em ações e serviços públicos de saúde.

As autoras, no mesmo sentido em que caminha o presente trabalho, concluem que as Emendas Parlamentares distorceram o modelo de alocação equitativa de recursos proposto pelo Ministério da Saúde, ao destinar recursos em proporção muito maior para um grupo de municípios em detrimento de outros, algo que pode ser observado com a espacialização das Emendas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

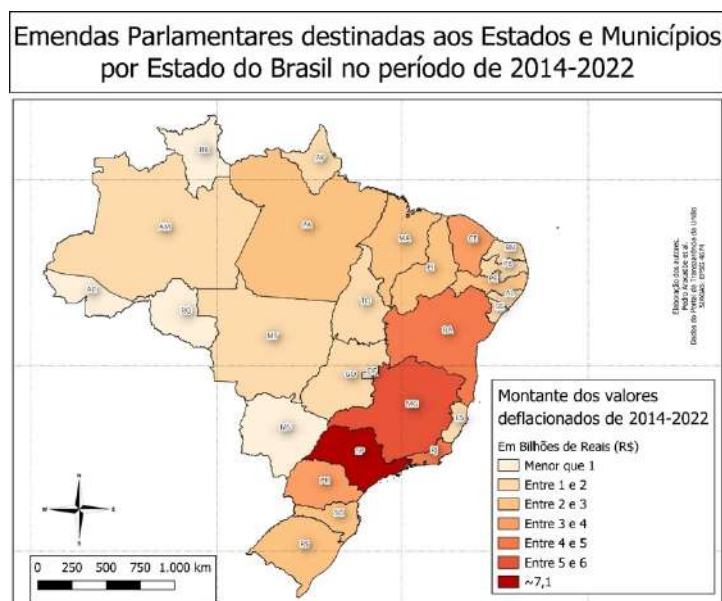
Com a comparação dos resultados é possível destacar que o ambiente político iniciado com o processo de impeachment da presidente Dilma Roussef teve inequívoco efeito no comportamento do Congresso Nacional para dispor sobre o orçamento público.

Os valores efetivamente cumpridos por Dilma Roussef no orçamento autorizativo podem ser considerados irrisórios quando comparados com os valores do orçamento impositivo. Há inequívoco crescimento dos valores do orçamento emendado após a alteração promovida pela EC nº 85/2015 e por suas sucessoras, a EC nº 100/2019, EC nº 102/2019 e EC nº 105/2019.

Contudo, restou evidente que a maior participação do legislador na composição do orçamento acabou atraindo recursos para estados com maior número de parlamentares. Fenômeno que se verificou nos Governos Temes e Bolsonaro. O estado de São Paulo, por possuir 70 (setenta) deputados federais, tem sido recebido a maior parcela do recurso impositivo.

Como conclusão, pode-se apresentar a seguinte representação que traz toda série temporal especializada:

Figura 05. Distribuição Espacial dos valores destinados aos Estados e Municípios por Estado do Brasil através de Emendas Parlamentares (2014-2022)

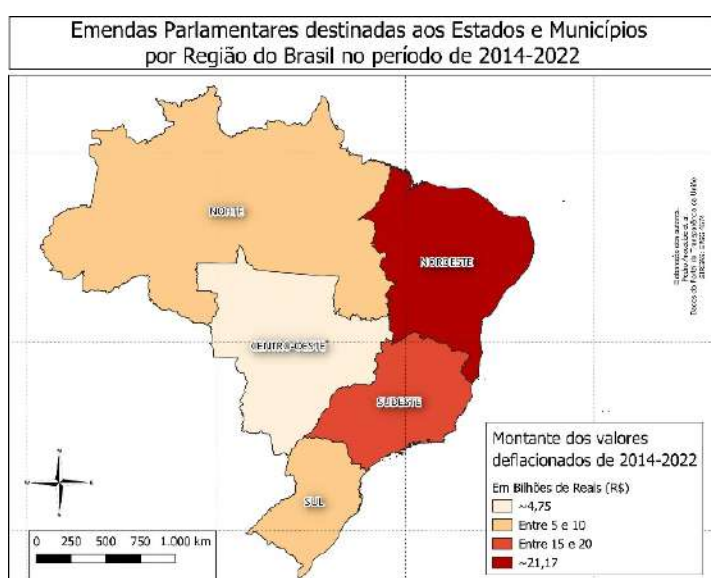


Elaboração dos autores. Dados do Portal da Transparência da União (2022).

Durante todo recorte histórico, apenas o estado de São Paulo ultrapassou o montante de R\$ 7 bilhões de reais em Emendas Parlamentares, valor equiparado ao somatório dos 08 (oito) entes federados que menos receberam recursos.

Outrossim, há uma representação espacial interessante é a distribuição das emendas por regiões do Brasil, com a seguinte configuração:

Figura 06. Distribuição Espacial dos valores destinados aos Estados e Municípios por Região do Brasil através de Emendas Parlamentares (2014-2022)



Elaboração dos Autores. Dados do Portal da Transparência da União (2022).

Nessa nova forma de apresentação, existe a aparente supremacia da região Nordeste. Contudo, há de se frisar que a Região acabou o maior número de estados, quando comparada com as demais regiões. São 09 (nove) estados no Nordeste, em contraponto com 07 (sete) estados da região Norte, 04 (quatro) da Centro-Oeste e do Sudeste e apenas 03 (três) da região Sul.

Dessa forma, o Sudeste, com apenas quatro estados, concentrou quase R\$ 20 bilhões de reais em emendas no período de estudo, enquanto centro-oeste, com o mesmo número de Estados, acumulou somente R\$ 4,75 bilhões de reais em emendas parlamentares.

Diante do exposto, a presente pesquisa conclui que as alterações do Poder Executivo coincidiram com um maior espaço do Congresso Nacional para participar do orçamento público, convertendo o orçamento sugestivo em impositivo. Essa alteração influenciou diretamente no comportamento das emendas parlamentares, nos valores e na distribuição por entes federados.

É possível destacar a concentração do valor de emendas parlamentares no estado de São Paulo, assim como, o respeito ao percentual de 50% (cinquenta por cento) de destinação à saúde, com a ressalva de que, caso avaliado individualmente, o estado de Roraima estaria abaixo do índice constitucional.

Destaque final para a região Nordeste, que por possuir mais estados que as demais regiões do Brasil, acumulou também os maiores valores destinados através de emendas parlamentares durante o período de 2014-2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 34, 12 fev. 2021.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 71, 09 mar. 2019.

_____, COUTO, C. G. **A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. Opinião Pública, v. 23, n. 3, p. 714-753, 1º set. 2017.

_____, COUTO, C. G. e JUCÁ, Ivan Chaves. **A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 47-86.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado>. Acesso em: 02 jul. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 85/2015. **Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.** Texto constitucional promulgado em 26 de fevereiro de 2015. Disponível em < planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 100/2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.** Texto constitucional promulgado em 26 de junho de 2019. Disponível em < planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 102/2019. **Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Texto constitucional promulgado em 26 de setembro de 2019. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 105/2019. **Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.** Texto constitucional promulgado em 12 de dezembro de 2019. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em 02 jul. 2024.

BONFIM, R. W. L.; SANDES-FREITAS, V. E. V. de. **Quem controla o orçamento?** Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, v. 2, n. 23, p. 139-156, 28 dez. 2019.

CAMAROTI, Gerson. **Gestão Dilma já estava inviabilizada por falta de governabilidade.** Blog do Camaroti. Portal G1. Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/gestao-dilma-ja-estava-inviabilizada-por-falta-de-governabilidade.html> >. Acesso em 15.07.2024.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério** [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo da coalizão.** 2023. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-05092023-155622>. Acesso em: 06 jun. 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, Gustavo Bregaldo. **Direito Financeiro e Econômico.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, R. F. et al. **Lições de Direito Financeiro.** Revista dos Tribunais. São Paulo-SP, Brasil, 2016.

PERELLES, P.; OLIVEIRA, A. G. de.; VICENTIN, I. C.; DUENHAS, R. A. **A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal**: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 22, 2020

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal**, Emendas Parlamentares: banco de dados. Disponível em < <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas> > Acesso em 02 de jul. 2024.

SENADO. **Emendas em 2024 foram destinadas principalmente para saúde e prefeituras**. Agência Senado. 2024. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/25/emendas-em-2024-foram-destinadas-principalmente-para-saude-e-prefeituras> > Acesso em 15.07.2024.

SILVA, C. L. e BASSI, N. S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. 1ed.Petrópolis: Vozes, 2012, v. 1, p. 15-38.

TABAK, Benjamin Miranda. **A análise econômica do direito**: proposições legislativas e políticas públicas. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509955> >. Acesso em 15.07.2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VASSELAI, F. e MIGNOZZETTI, U. G.). **O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal**: Velhas Teses, Novos Testes* DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 3, 2014, p. 823.

VIEIRA, F. S., LIMA, L. D. **Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB**. *Revista Saúde Pública*. 2022;56:123. Disponível em <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>>. Acesso em 02 de jul. de 2024.