

## **ORÇAMENTO E IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

# EMENDAS INDIVIDUAIS EM TEMPOS DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO: O CASO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Raul Bonfim**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – IFCH/UNICAMP. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Processo nº 140566/2018-0). Desenvolve pesquisa nas áreas de Estudos Legislativos, Orçamento Público, Partidos Políticos e Comportamento Político.

### **Diarlison Costa**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – IFCH/UNICAMP. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Processo nº 88882.180224/2018-01). Pesquisador na área de Instituições e Comportamento Político, com foco em Carreiras Políticas e Estudos Legislativos.

para Organizações Não Governamentais (ONGs). O orçamento federal é posto por parte da literatura como elemento essencial para a compreensão do comportamento parlamentar e, conseqüentemente, da relação Executivo-Legislativo (AMES, 2003, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001). O argumento por trás dessa ideia é o de que o formato do sistema eleitoral brasileiro – que condensa sistema proporcional com lista aberta – somado a distritos com levada magnitude seria responsável por incentivar o cultivo do voto pessoal (CAREY; SHUGART, 1995). Nesse contexto, o comportamento dos deputados federais na arena legislativa – estruturado a partir das regras eleitorais – seria inclinado exclusivamente para o atendimento de demandas locais do eleitorado a partir de *pork barrel politics*, de forma a maximizar os ganhos eleitorais para disputar novas eleições.

De acordo com esse argumento, as emendas orçamentárias individuais funcionariam como o principal vetor de

## INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da atuação dos deputados federais brasileiros no processo orçamentário durante a 55ª legislatura, com foco nas transferências voluntárias via emendas orçamentárias individuais

conexão entre os deputados federais e seus distritos eleitorais (AMES, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2002). Para Ames (2012), esses recursos seriam utilizados para reforçar a dominância política dos parlamentares nas localidades onde estes são eleitoralmente mais fortes, dificultando a entrada de novos competidores. Além disso, as emendas teriam como destino preferencial as localidades que mais contribuíram com a votação do parlamentar na eleição anterior, garantindo a manutenção e ampliação de seus votos para a disputa eleitoral seguinte (PEREIRA; RENNÓ, 2001). Em suma, as emendas orçamentárias individuais seriam vitais para viabilizar as estratégias de reeleição dos deputados federais brasileiros.

Ainda que esse diagnóstico acerca das estratégias eleitorais utilizadas por parlamentares brasileiros a partir do sistema proporcional tenha mobilizado parte significativa do debate acadêmico, ele não é consensual. Outras pesquisas têm questionado se as emendas contribuem para manutenção de redutos eleitorais informais e, conseqüentemente, se os deputados federais eleitos possuem perfil de votação concentrado (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016; MESQUITA *et al.*, 2014) ou mesmo se o volume de recursos executados seria suficiente para ampliar as chances de vitória eleitoral dos incumbentes (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015a; MESQUITA, 2008). Em outras palavras, é problematizado se as emendas individuais são elementos centrais para explicar o fenômeno da reeleição no Brasil e se, de fato, os deputados federais utilizam sua capacidade de influenciar as políticas públicas para levar recursos para as localidades onde obtiveram maior votação na eleição anterior.

Embora os estudos sobre conexão eleitoral (MAYHEW, 2004) – especialmente aqueles focados nas emendas orçamentárias individuais – tenham avançado bastante desde os anos 1990, alguns pontos ainda carecem ser explorados. Conforme apontamos, as análises desenvolvidas têm se dedicado a entender quais fatores explicam o encaminhamento de emendas para determinadas localidades e, paralelamente, se os recursos alocados funcionariam como um forte indutor de apoio eleitoral. Pesquisas empíricas mais recentes têm apontado que as emendas orçamentárias individuais não são utilizadas de forma exclusiva para o atendimento de demandas circunscritas (MESQUITA *et al.*, 2014), enquanto outras indicam que, apesar de as emendas afetarem de forma positiva a votação dos deputados federais nos municípios, elas, sozinhas, não são suficientes para garantir a recondução dos parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados (BAIÃO; COUTO, 2017; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015). Todavia, ainda que essas pesquisas tenham introduzido novos elementos nessa discussão, indicando a existência de várias estratégias durante o direcionamento das emendas, elas têm centralizado sua atenção nos recursos destinados para os governos subnacionais (estados e municípios), deixando de lado outra forma de natureza jurídica dessas transferências: aquelas para entidades privadas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Baião e Couto (2017) foram pioneiros em avaliar as emendas individuais destinadas na modalidade de aplicação para organizações sem fins lucrativos. Todavia, o trabalho dos autores ficou restrito em medir o efeito eleitoral desses

Este artigo busca preencher essa lacuna. Em outras palavras, buscamos explorar uma outra estratégia utilizada pelos legisladores durante o encaminhamento desses recursos. De forma mais específica, nosso objetivo central é descrever o processo de alocação das emendas orçamentárias individuais dos deputados federais brasileiros na modalidade de aplicação para organizações da sociedade civil entre os exercícios financeiros de 2016 e 2019. Buscamos responder às seguintes questões: 1) Qual o lugar ocupado pelas ONGs no interior das transferências voluntárias via emendas individuais? 2) Quais partidos investem nesse tipo de transferência? 3) Quais funções orçamentárias são mais privilegiadas? E 4) como esses recursos são distribuídos no território nacional? Para tanto, analisamos todos os convênios celebrados – por meio de emendas individuais – com ONGs a partir dos orçamentos anuais aprovados durante a 55ª legislatura. Os dados foram coletados no painel de transferências abertas do Ministério da Economia e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal.

Além desta introdução e da conclusão, este capítulo encontra-se organizado em mais três seções. Na primeira, apresentamos a discussão teórica sobre os determinantes do comportamento parlamentar e o papel das emendas orçamentárias individuais sobre as estratégias eleitorais dos deputados federais brasileiros, bem como algumas lacunas deixadas pela literatura. Na segunda, descrevemos o desenho metodológico e os elementos empíricos da pesquisa. Por fim, na terceira seção, realizamos a análise dos dados.

## 1. Entre o nacional e o local: emendas orçamentárias enquanto vetores de conexão partidária

No dia 24 de abril de 2019, o jornal *Folha de São de Paulo* destacou em seu editorial a seguinte manchete:

Líderes de cinco partidos governistas confirmaram à Folha que o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DEM-RS), ofereceu destinar um extra de R\$ 40 milhões em emendas parlamentares até 2022 a cada deputado federal que votar a favor da reforma da Previdência no plenário da Câmara [...] A estratégia de Onyx representa um acréscimo de 65% no valor que cada deputado pode manear do orçamento federal de 2019 para obras e investimentos de infraestrutura em seus redutos eleitorais.

Hoje, os congressistas têm direito a R\$ 15,4 milhões em emendas parlamentares. Com os R\$ 10 milhões extras por ano, esse valor pularia para R\$ 25 milhões<sup>2</sup>.

A notícia se refere ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº6/2019<sup>3</sup> proposta pelo governo de Jair Bolsonaro (PSL). A matéria foi divulgada um dia após a Comissão de

---

recursos no local em que foram aplicados.

2 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-dara-r-40-mi-em-emendas-a-cada-deputado-que-votar-pela-reforma.shtml> Acessado em: 20 de abril de 2022.

3 A PEC N°6/2019, denominada PEC da nova Previdência, modifica o sistema de previdência social e estabelece novas regras de transição e disposições transitórias no Brasil.

Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovar a proposta apresentada pelo governo. A notícia veiculada pelo jornal descreve a tentativa de articulação do governo junto ao Legislativo para garantir os votos necessários para aprovar a referida PEC durante sua votação no plenário da Câmara<sup>4</sup>. No cenário descrito acima, a liberação das emendas orçamentárias individuais dos parlamentares brasileiros seria central para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro: todas as vezes que o Executivo necessitasse de apoio legislativo para aprovar suas medidas no Congresso Nacional, ele usaria sua prerrogativa exclusiva sobre o orçamento, liberando as emendas orçamentárias dos parlamentares que votassem a favor de sua agenda de políticas. As emendas individuais cumpririam, assim, uma dupla função. De um lado, garantiam aos parlamentares recursos orçamentários para atender seus redutos eleitorais, e, por outro, ajudariam na aprovação da agenda de políticas do Executivo.

Notícias como essa, que vinculam o funcionamento do sistema político brasileiro à liberação de emendas orçamentárias individuais, são bastante comuns na mídia e em parte da comunidade acadêmica. Nessa visão, os partidos brasileiros seriam fracos e incapazes de coordenar a ação de seus membros, que atuariam em função de suas bases eleitorais. O argumento por trás dessa ideia é o de que o formato das instituições brasileiras – especialmente os sistemas eleitoral e de governo – seria responsável por incentivar um comportamento individualista dos parlamentares na arena legislativa, voltado exclusivamente para o atendimento das demandas locais de seu eleitorado. Dada a descentralização das regras do processo decisório, os deputados não teriam incentivos para atuar por meio de seus partidos e, conseqüentemente, colaborar com a aprovação da agenda de políticas do governo (AMES, 2003; MAINWARING, 1993, 1997).

Essa interpretação foi desenvolvida a partir de duas premissas. A primeira é orientada pelos incentivos fornecidos pelas regras eleitorais sobre o comportamento dos atores políticos (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987). De acordo com o argumento, em países que adotam o sistema proporcional de voto em lista aberta, como o Brasil, onde a campanha eleitoral é centrada no candidato, os legisladores teriam incentivos para cultivar uma reputação pessoal frente ao eleitorado. Para tanto, os políticos buscariam reforçar seus atributos individuais e distinguir-se dos demais competidores, inclusive dos membros do próprio partido (CAREY; SHUGART, 1995). Mainwaring (1997) destaca que a fórmula de representação brasileira, ao estimular a autonomia dos representantes eleitos, retiraria dos partidos os mecanismos capazes de vincular os políticos a compromissos programáticos mínimos. Nesse cenário, os partidos seriam desestruturados e a ação parlamentar na arena legislativa seria inclinada apenas para o atendimento das demandas locais do eleitorado, de forma a maximizar os ganhos eleitorais dos legisladores para disputar eleições futuras.

A segunda premissa é a de que os sistemas presidencialistas não teriam mecanismos capazes de induzir a cooperação entre chefe do Executivo e o Congresso Nacional (LINS,

<sup>4</sup> São necessários 308 votos para a aprovação de uma Emenda Constitucional.

1994). A razão para esse diagnóstico estaria na independência mútua entre o Executivo e o Legislativo: o presidente e os parlamentares são eleitos de forma independente e possuem eleitorados distintos – o Executivo detém um eleitorado nacional e o Legislativo um eleitorado local – denotando, assim, agendas políticas opostas (SHUGART; CAREY, 1992). Com interesses divergentes, ambos os agentes institucionais não encontrariam razões para estimular a cooperação e o compromisso para a aprovação de uma agenda nacional de políticas.

Foi a partir dos pressupostos acima que parte da literatura convencionou associar a distribuição de recursos políticos e orçamentários pelo governo ao funcionamento do sistema político brasileiro. Sob a perspectiva do Executivo, a concessão de cargos públicos no interior da máquina estatal não seria suficiente para garantir apoio legislativo necessário à sua agenda de políticas, uma vez que cargos por si só não garantem de forma automática o direcionamento de políticas para os distritos eleitorais. Com isso, a liberação das emendas orçamentárias seria o principal instrumento utilizado pelo governo para induzir o apoio legislativo. Sob a perspectiva parlamentar, a importância desses recursos residiria em sua capacidade de atender demandas locais, sendo determinantes para o sucesso eleitoral dos legisladores (PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Dessa visão do sistema político brasileiro, derivam-se, portanto, duas conclusões: (i) os partidos brasileiros seriam incapazes de coordenar suas bancadas e os parlamentares seriam atores racionais orientados exclusivamente pela permanência no cargo (*office-seeking*); e (ii) o apoio à agenda de políticas do governo seria construído a partir dos incentivos orçamentários fornecidos pelo chefe do Executivo para o atendimento das demandas eleitorais dos parlamentares. Em suma, as maiorias legislativas seriam estruturadas a partir de um processo de barganha contínuo entre o presidente e os membros do legislativo.

Todavia, essa interpretação acerca do *modus operandi* do sistema político brasileiro não é preponderante. Outras pesquisas têm ressaltado a capacidade dos partidos em estruturar o comportamento parlamentar seja na arena legislativa, seja na arena eleitoral. Silotto (2019) o papel dos partidos políticos seria pífio. Este trabalho argumenta que, mesmo com constrangimentos institucionais, há espaço para ação estratégica dos partidos na competição eleitoral. Argumenta-se que partidos formam suas listas de candidatos como uma função do distrito eleitoral, garantindo a diminuição ou ausência da competição intrapartidária no território com a regionalização das listas de candidatos. Materiais e Métodos: A análise inclui listas de candidatos para as eleições federais legislativas entre 2002 e 2014 no distrito de São Paulo (M = 70, por exemplo, ao analisar a composição da lista de candidatos para as eleições legislativas federais no estado de São Paulo, aponta que os incentivos fornecidos pelo sistema proporcional de lista aberta não são suficientes para eliminar a possibilidade de ação estratégica dos partidos na arena eleitoral. Segundo a autora, os partidos elaboram suas listas de candidatos e tomam decisões partidárias

em razão de critérios regionais, garantindo a redução da competição intrapartidária no território. Nessa mesma lógica, Figueiredo e Limongi (2002) ressaltam também que os partidos controlam outros meios – como tempo no Horário Gratuito de Propaganda – que podem influenciar nas chances de o parlamentar conquistar um assento legislativo. Em suma, temos evidências de que os partidos são atores centrais no processo eleitoral.

Quanto ao processo decisório, é consenso na literatura que o processo legislativo é organizado em termos partidários e que o Poder Executivo possui altas taxas de sucesso (FREITAS, 2016; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; LUZ, 2017). Limongi e Figueiredo (1998) foram pioneiros em apontar que os deputados federais brasileiros se comportam de maneira disciplinada durante as votações nominais na Câmara dos Deputados, seguindo a orientação das lideranças partidárias. Segundo os autores, a Constituição Federal de 1988 concentrou poderes de agenda legislativa e orçamentária no Executivo e, conjuntamente, os regulamentos internos da Câmara e do Senado Federal ampliaram os instrumentos legislativos à disposição dos líderes partidários<sup>5</sup>, possibilitando maior controle sobre o processo legislativo. Esse processo dotou as lideranças partidárias de mecanismos institucionais capazes de reduzir a influência individual dos parlamentares durante o processo decisório.

Em sistemas multipartidários, como o brasileiro, são comuns situações nas quais o presidente e o seu partido não conseguem obter, sozinhos, o número suficiente de cadeiras legislativas para formar maiorias de partido único. Para aumentar sua força na legislatura, os presidentes têm incentivos para negociar alianças com outros partidos no legislativo e formar coalizões de governo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). De acordo com Limongi e Figueiredo (2009), os presidentes brasileiros têm formado constantemente coalizões partidárias no período pós-redemocratização. O compartilhamento de poder, por meio da distribuição de postos ministeriais e cargos políticos entre os partidos no Legislativo, tem sido o principal recurso utilizado pelo Poder Executivo para garantir apoio à agenda presidencial (FREITAS, 2016). Esse processo tem garantido ao chefe do Executivo o apoio de amplas maiorias legislativas à sua agenda de políticas. Com isso, as taxas de sucesso do governo não seriam decorrentes de negociações individuais entre o presidente e os membros do legislativo, mas da solidez do apoio dado por uma coalizão partidária que representa a maioria.

Para Cheibub (2006), mesmo que os parlamentares tenham interesse em levar benefícios concentrados para o seu eleitorado, a centralização da agenda e dos recursos legislativos nas lideranças partidárias traduz-se em uma forte barreira para o cumprimento dessa ação e, conseqüentemente, transfere para os partidos mecanismos capazes de gerar disciplina partidária. Assim, a liberação de emendas orçamentárias individuais não seria suficiente para explicar a construção de apoio legislativo à agenda do governo. O

---

5 Os líderes partidários controlam o acesso a cargos e a agenda legislativa, bem como podem solicitar urgência para projetos, entre outros poderes.

Executivo, portanto, não negociaria diretamente com os parlamentares o apoio à sua agenda de políticas, mas com as lideranças partidárias, reduzindo os custos da negociação política.

Luz (2017) destaca que mesmo durante o processo de direcionamento das emendas orçamentárias individuais para os ministérios – momento em que os parlamentares podem agir individualmente e livres de constrangimentos institucionais –, eles optam por atuar de maneira coordenada, por meio de suas lideranças, concentrando a maior parte de suas emendas em uma mesma pasta ministerial. A autora destaca que, entre 1995 e 2010, em torno de 74% dos recursos oriundos das emendas individuais dos parlamentares pertencentes à base do governo foram concentrados nos ministérios controlados pelo mesmo partido que o parlamentar. De forma complementar, Batista (2015) afirma que, durante o processo de execução das emendas, os ministros utilizam sua discricionariedade sobre o cargo para privilegiar a liberação dos recursos alocados pelos parlamentares de seu próprio partido e do partido do presidente. Em suma, esses achados empíricos apontam para a existência de coordenação partidária durante o processo de aprovação e execução das emendas orçamentárias individuais.

Quanto ao destino territorial desses recursos, Mesquita *et al.* (2014) questionam se as emendas são, de fato, utilizadas pelos parlamentares para construção de distritos informais. Segundos os autores, não é possível afirmar que as emendas são utilizadas de forma exclusiva para recompensar os municípios onde os deputados obtiveram maior votação na eleição anterior, tendo em vista que esses recursos também são destinados para as localidades onde esses atores políticos não obtiveram votação expressiva, incluindo os municípios em que não concentraram nenhum apoio. Em suma, não é possível identificar um padrão durante a destinação desses recursos. Por sua vez, Luz e Dantas (2017) acrescentam que, após a disputa eleitoral, a maior parte dos parlamentares eleitos tende a destinar suas emendas para as localidades onde o chefe do Executivo pertence ao seu mesmo partido ou que seu partido esteja presente na coligação que ajudou a eleger o prefeito, ou seja, as emendas funcionariam como um fio indutor de conexão eleitoral partidária entre os deputados e seus correligionários locais.

Firpo *et al.* (2015) questionam ainda se esses recursos seriam suficientes para garantir a reeleição dos parlamentares. De acordo com os autores, mesmo nos contextos em que parlamentares tendem a favorecer os municípios que foram centrais para sua votação e que estes, conseqüentemente, consigam o apoio dos eleitores nessas localidades, as emendas não seriam suficientes para aumentar suas chances de reeleição, dadas as características do sistema eleitoral. Na mesma direção, Baião e Couto (2017) observam que, apesar da destinação de emendas para os municípios não ocasionarem retorno eleitoral direto, elas têm um efeito indireto sobre o apoio dos prefeitos, especialmente daqueles pertencentes ao mesmo partido que o parlamentar. Segundo os autores, “a depender da especificação, a emenda enviada para a prefeitura correligionária chega a ter efeito até três vezes superior



à emenda enviada para prefeituras de outros partidos” (BAIÃO; COUTO, p.735, 2017). Novamente, podemos observar que os partidos são atores racionais capazes de mobilizar suas lideranças locais na arena eleitoral.

Em suma, embora os novos achados empíricos indiquem que os legisladores brasileiros atuam de forma coordenada, por meio de seus partidos, durante o processo orçamentário em uma dinâmica que conecta os níveis nacional e local, eles foram centrados nas transferências orçamentárias para governos subnacionais. Em geral, essas pesquisas centraram-se em buscar entender as estratégias utilizadas durante o encaminhamento desses recursos e quais variáveis são capazes de amplificar o seu efeito sobre o voto, o que inclui suas diferentes modalidades de transferências. Baião e Couto (2017) afirmam que é provável que parte das emendas encaminhadas não tenham como objetivo imediato conquistar o apoio dos prefeitos e que, conseqüentemente, não tragam ganhos eleitorais diretos. Eles apontam, por exemplo, que emendas destinadas/empenhadas para governos estaduais e organizações não governamentais não possuem efeito eleitoral estatisticamente significativo.

Todavia, ainda que a literatura apresentada aponte que o direcionamento das emendas pode comportar diferentes motivações e estratégias, não é explorado o lugar que esses recursos – especialmente aqueles realizados para ONGs – ocupam no interior das transferências ou mesmo o seu padrão de alocação. Nesse sentido, este capítulo busca explorar essa lacuna. Mais especificamente, buscamos entender qual o lugar que essa modalidade de transferência – que não acarreta impacto significativo sobre o voto – ocupa durante o processo de direcionamento das emendas, e as características de sua distribuição espacial.

## **METODOLOGIA**

As emendas à despesa – também conhecidas como emendas orçamentárias – constituem a principal forma de intervenção do Poder Legislativo sobre o Orçamento Geral da União (OGU). Estas podem ser de três tipos: 1) individuais, apresentadas por deputados e senadores; 2) coletivas, alocadas por bancadas estaduais e comissões permanentes do Congresso Nacional; e 3) de relatoria, apresentadas pelo relator-geral da proposta. As regras que disciplinam a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário e que, paralelamente, fixam as formas de atuação desse agente institucional sobre o orçamento estão presentes na Constituição Federal de 1988 e na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional (CN).

De acordo com o artigo 166 do texto constitucional, as emendas ao PLOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), de forma que indiquem os recursos necessários para sua implementação, excluídos aqueles provenientes de gastos com pessoal e seus

encargos, serviços da dívida de transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Em outras palavras, a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário é centralizada no grupo de despesa relacionado aos investimentos. É importante destacar que a atuação dos legisladores sobre essa parcela do gasto público não ocorre de maneira irrestrita. De acordo com a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, cada deputado federal – objeto deste estudo – pode apresentar até 25 emendas orçamentárias individuais anualmente, distribuídas em cotas de valores uniformes entre todos os legisladores<sup>6</sup>. Esses valores são definidos a partir do Parecer Preliminar ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA), fixados a partir da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, em acordo com as regras estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015<sup>7</sup>.

Toda e qualquer transferência de recursos do orçamento da União para os órgãos ou entidade da administração pública (estadual, distrital ou municipal) ou entidade filantrópica sem fins lucrativos deve ser realizada a partir da celebração de convênio, instrumento que disciplina a transferências de recursos discricionários do governo sobre o território nacional. Sendo assim, para cumprir o nosso objetivo proposto, analisamos todos os convênios estabelecidos – exceto aqueles que foram cancelados ou rescindidos – a partir das emendas individuais aprovadas durante a 55ª legislatura. Ao todo, foram analisados 29.215 convênios celebrados por meio das emendas apresentadas por 571 deputados federais brasileiros – titulares e suplentes – pertencentes a 27 partidos<sup>8</sup>.

Os dados foram coletados na Plataforma Mais Brasil, vinculada ao Ministério da Economia, e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Vale destacar que os dados agregados referentes aos convênios presentes nos painéis gerenciais da plataforma Mais Brasil não condensam todas as informações sobre os deputados proponentes e ao tipo de política presente na emenda, como, por exemplo, sua função orçamentária. Assim, para agregar mais informações ao banco de dados, utilizamos as informações disponibilizados pelo painel de emendas do SIOP. Uma vez coletados, esses dados foram incorporados junto às observações sobre os convênios. Com isso, construímos um banco de dados original que contemplou informações sobre 30.272 emendas individuais aprovadas durante a 55ª legislatura, sistematizadas de acordo com a autoria/partido, região, estado, município, função, programa e ação. Para cada emenda aprovada, foi possível identificar o convênio firmado.

Nosso recorte temporal engloba todas as emendas apresentadas nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, referentes aos exercícios financeiros de 2016, 2017, 2018 e 2019, que correspondem ao primeiro Plano Plurianual (PPA) aprovado e executado após a

6 Sobre as regras para apresentação das emendas coletivas e de relator, ver a Resolução nº1 de 2006 - CN.

7 A EC nº86 de 2015 estabelece que as emendas orçamentárias individuais só podem ser aprovadas e executadas no limite de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Metade desses valores devem ser destinados para a área de saúde.

8 São eles: PP, PT, PODEMOS, PR/PL, PRB, DEM, Rede, PSD, PTB, Cidadania, Solidariedade, PSDB, MDB, PHS, PDT, PSB, PSOL, PC do B, PSC, Pros, PV, PATRIOTA, AVANTE, PSL, PRP, PMB, PPL.

vigência da EC nº 85 de 2015 – conhecida como EC do orçamento impositivo – que tornou obrigatória a execução das emendas orçamentárias individuais. Escolhemos esse recorte devido ao fato de que, com a aprovação da EC do orçamento impositivo, o controle exercido pelo Executivo sobre *timing* de execução das emendas foi reduzido e, paralelamente, os parlamentares deixaram de ser menos suscetíveis a constrangimentos institucionais durante o direcionamento desses recursos. Em outras palavras, com a nova mudança institucional, o Congresso Nacional passou a ter maior liberdade durante o direcionamento das emendas. Com as novas regras, as emendas só podem deixar de ser executadas caso apresentem problemas de ordem técnica e seu contingenciamento deve ser proporcional às outras despesas discricionárias do governo.

## ANÁLISE DOS DADOS

Entre 2016 e 2019 foram celebrados em torno de R\$ 10,7 bilhões em convênios por meio das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais brasileiros. Todos os recursos orçamentários da União, sejam eles inseridos ou não via emendas, devem ser aplicados de forma direta por órgãos/entidades da União, ou mediante transferências para os estados/DF, municípios ou entidades privadas. Assim, ao olharmos a natureza jurídica das transferências realizadas por meio de emendas individuais, é possível observar o lugar ocupado pelas ONGs nesse processo. Para o período analisado, a maior parte das transferências voluntárias foram direcionadas para os entes municipais. Contudo, uma parcela nada desprezível desses recursos foi destinada para entidades privadas, conforme apontado no gráfico 01.

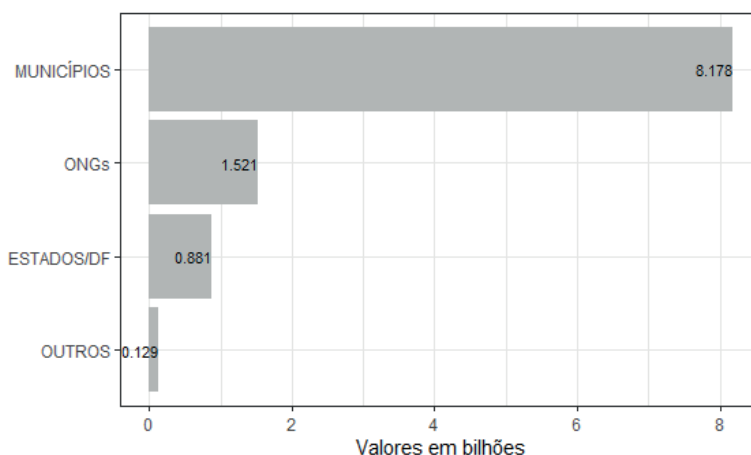


Gráfico 01: Natureza jurídica dos convênios celebrados via emendas individuais (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico acima aponta que as transferências para a administração pública municipal tem sido a principal estratégia adotada pelos deputados federais durante o direcionamento de suas emendas, correspondendo a 76% dos valores totais referentes aos convênios. Todavia, é importante notar também que as transferências para instituições não governamentais ocupam o segundo lugar nesse *ranking*, sendo superiores inclusive às transferências para os estados e o Distrito Federal, em que correspondem a 14% do valor total. Em suma, esse dado inicial indica que, ainda que os governos municipais sejam o principal *locus* de destino das emendas, outras estratégias são acionadas pelos parlamentares durante o direcionamento desses recursos, indicando a presença de múltiplas motivações durante o processo orçamentário. Nesse sentido, as transferências para ONGs se consolidam como uma das principais estratégias adotadas nesse processo.

Quando avaliamos a dispersão territorial dos convênios firmados com entidades privadas, é possível observar que esses instrumentos não seguem uma distribuição homogênea no território nacional, ficando concentrados em poucos estados e regiões. Em geral, esses recursos tendem a ser centralizados nos municípios das regiões Sul e Sudeste, especialmente naqueles que fazem parte dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Juntos, os municípios desses estados concentraram 79% dos convênios firmados com ONGs. O gráfico 2 abaixo apresenta a distribuição espacial desses dados.

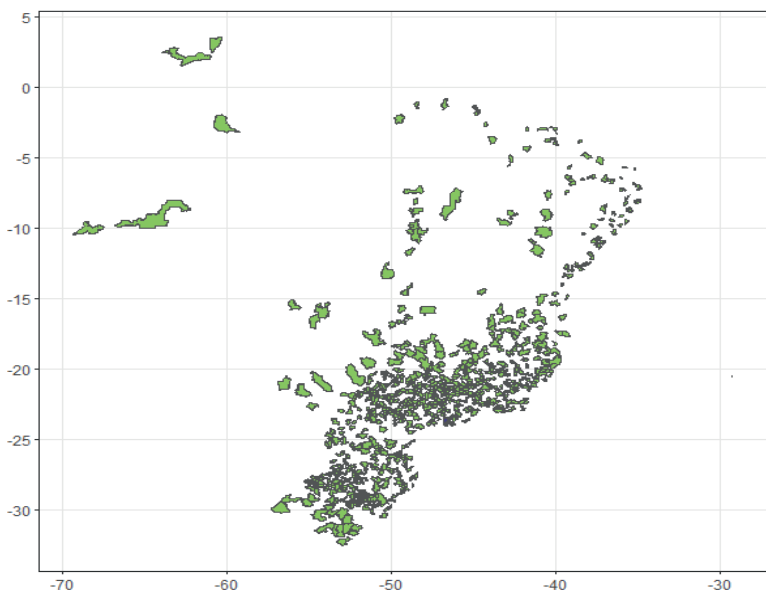


Gráfico 02: distribuição espacial dos convênios celebrados via emendas individuais (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

Um dado que chama atenção no gráfico acima é a pouca incidência de convênios com entidades privadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, sendo a região Norte a menos beneficiada com esse tipo de transferência. No total, 826 municípios foram agraciados com emendas para ONGs no período. Desses, 693 estão presentes nas regiões Sul e Sudeste, isto é, em torno de 84% dos convênios firmados com instituições privadas estão centralizados em municípios de duas regiões, de forma que a região Sudeste concentra quase metade dos municípios beneficiados, representando um total de 406. Em um sentido oposto, os municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste foram os menos beneficiados com esses recursos, correspondendo, respectivamente, a 2%, 3%, e 11% das localidades beneficiadas com essa modalidade de transferência. Esse mesmo padrão é observado quando avaliamos a distribuição desses recursos a partir de seus valores nominais, conforme indica o gráfico 03 abaixo.

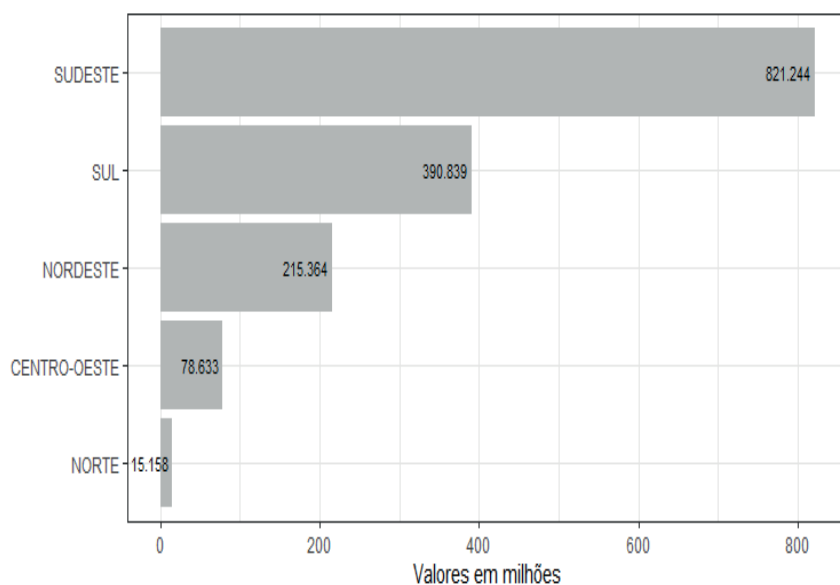


Gráfico 03: Valores de convênios celebrados via emendas individuais com ONGs por região (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico 03 mostra que as regiões Sul e Sudeste são as principais receptoras dos recursos provenientes das emendas para ONGs. Essas regiões concentraram quase 80% dos valores referentes aos convênios celebrados. Chama mais atenção o fato da região Sudeste, sozinha, concentrar mais de 50% desses recursos. Quanto à área de atuação, três funções orçamentárias agregam a maior parte das transferências para entidades privadas: saúde, cultura e direitos da cidadania. A área de saúde, no entanto, concentrou sozinha 87% desses valores, seguida, respectivamente, por cultura (3%) e direitos da cidadania (3%). Um possível motivo para essa concentração dos recursos na saúde estaria

nas regras estabelecidas pela EC nº 86 de 2015, que define que metade dos recursos provenientes das emendas individuais devem ser direcionados para o Ministério da Saúde. Entretanto, ainda que essa afirmação faça sentido, durante o direcionamento das emendas, os parlamentares têm a opção de encaminhar esses recursos diretamente para o fundo de saúde dos estados e municípios. Em suma, é necessário o desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas para entender a dinâmica desse processo.

Por fim, ao analisarmos os partidos que mais se beneficiam com essa modalidade de transferências, chama atenção o fato de que partidos localizados mais à direita do espectro ideológico<sup>9</sup> sejam os que mais invistam nesse tipo de transferência. Em geral, esses partidos foram responsáveis por 44% dos valores celebrados com ONGs via emendas, enquanto os partidos de centro e esquerda foram responsáveis por 31% e 25% dos convênios estabelecidos. Esse padrão também é observado quando desagregamos os dados por região. Ver gráfico 04.

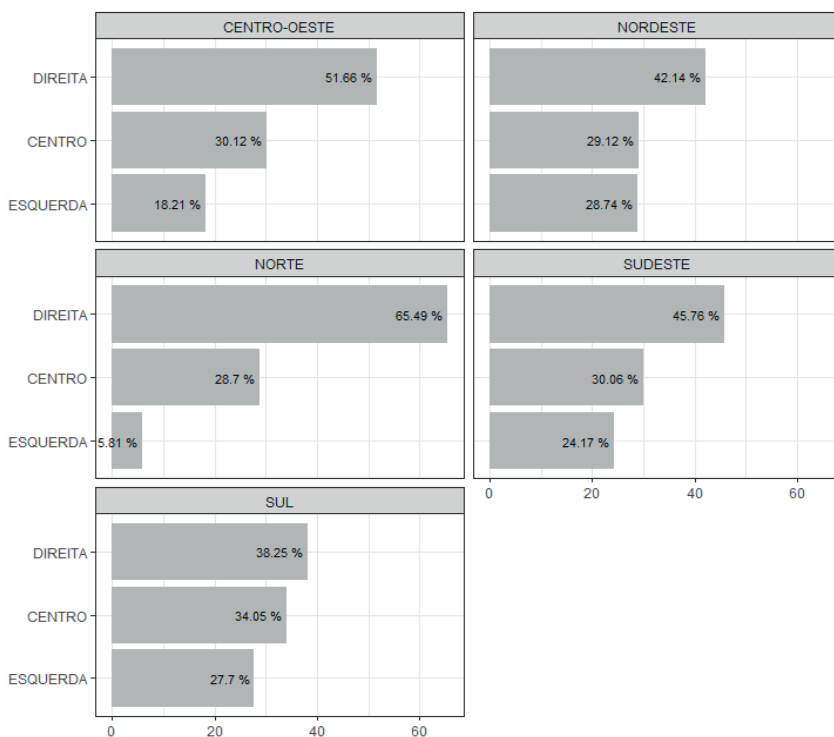


Gráfico 04: Valores de convênios celebrados via emendas individuais com ONGs por grupo ideológico e região (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

9 Para classificarmos os partidos, utilizamos o índice proposto por Power e Zucco Jr. (2009) e atualizado por Power e Rodrigues-Silveira (2019), que mede, a partir de *surveys* realizados com os próprios parlamentares, como estes se posicionam no *continuum* direita-esquerda e como eles veem os demais partidos. Em suma, é um índice construído sobre a autopercepção e a imagem projetada pelos demais acerca do perfil ideológico dos partidos. Na atualização de Power e Rodrigues-Silveira (2019), atribuíram-se os valores de -1 para a extrema esquerda e 1 para a extrema direita.

Novamente, os dados acima destacam que os partidos de direita são os que mais estabelecem convênios via emendas individuais com entidades privadas, independente da região. No sentido contrário, os partidos de esquerda são os que menos investem nessa modalidade de transferência. Mesmo que em algumas regiões essa diferença não seja significativa quando comparada aos valores encaminhados pelos partidos de centro, como no caso do Nordeste, ela segue uma tendência de aumento na medida em que se distancia do outro polo ideológico, sendo mais assimétrica na região Norte.

## CONCLUSÕES

Este capítulo buscou descrever o local ocupado pelas ONGs no interior das transferências voluntárias via emendas individuais. Para alcançar esse objetivo, analisamos todos os convênios celebrados per meio das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais durante a 55ª legislatura. A literatura mais recente sobre o tema, especialmente aquela produzida nos últimos 10 anos (BAIÃO; COUTO, 2017; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015), destaca que o efeito eleitoral da execução das emendas orçamentárias não é suficiente para garantir a reeleição dos parlamentos e, paralelamente, que esse impacto é mais significativo nos municípios em que o prefeito é correligionário de partido do parlamentar autor da emenda.

Baião e Couto (2017) destacam que nem todas as emendas têm como objetivo imediato conquistar o voto local. De acordo com seus achados, os recursos executados diretamente por estados/DF e ONGs locais não interferem de forma significativa na decisão do voto. Entretanto, o fato de os parlamentares utilizarem diferentes formas de aplicação desses recursos é um indicativo de que os atores políticos possuem diferentes motivações durante o processo orçamentário, ainda que a maior parte dos recursos seja direcionada para os entes municipais. Baião e Couto (2017) lançam a hipótese – não testada empiricamente – de que a modalidade de aplicação para ONGs poderia ser uma forma utilizada pelos deputados para levar políticas para as localidades em que o prefeito não é seu aliado. Os dados por nós explorados indicam que, mesmo que essa hipótese se confirme, existe um padrão durante esse processo: os recursos são utilizados, preferencialmente, por partidos de direita e direcionados para as regiões Sul e Sudeste do país, com o objetivo de encaminhar políticas de saúde.

Ainda que nossos resultados permitam visualizar um padrão, eles devem ser analisados com cautela. O primeiro ponto é que nosso recorte temporal engloba um momento específico da realidade legislativa brasileira: a de execução obrigatória das emendas individuais. Isso significa que nossos resultados não podem ser extrapolados para os anos anteriores a 2015, em que o processo de execução das emendas individuais tinha um caráter autorizativo e não mandatário.

Além disso, após promulgação da EC nº 86 de 2015 novas mudanças foram

introduzidas no que diz respeito à participação do Congresso Nacional no orçamento federal. Em especial, foram aprovadas as ECs nº 100 e 105 de 2019, que tornaram de execução obrigatória as emendas de bancada estadual e, respectivamente, instituíram a modalidade de transferências especiais, que garante aos parlamentares autonomia para destinar suas emendas individuais para os entes subnacionais sem a necessidade de firmar convênio. Outra mudança importante, inserida a partir da LDO de 2020 e mantida nos orçamentos de 2021 e 2022, foi a ampliação dos poderes do relator-geral da LOA. Além de corrigir erros e omissões na proposta original do Executivo, esse agente institucional passou a ter a prerrogativa de propor novas despesas ao orçamento anual e, conseqüentemente, controlar uma parcela do orçamento discricionário via emendas. O resultado dessas mudanças foi o aumento significativo dos valores empenhados em emendas orçamentárias (individuais, coletivas e de relator) dos congressistas<sup>10</sup>.

Assim, assumindo o pressuposto teórico de que as instituições importam e de que as regras e procedimentos influenciam nas estratégias dos atores políticos (TSEBELIS, 1998), torna-se necessário verificar se as alterações mais recentes nas regras orçamentárias também foram capazes de alterar o padrão de destinação das emendas individuais, especialmente em torno de suas modalidades de aplicação. Nesse sentido, este estudo buscou contribuir com o debate sobre conexão eleitoral no Brasil, com foco nas emendas orçamentárias individuais dos deputados federais brasileiros. Buscamos mostrar que, além de condensar diferentes motivações, o processo de alocação das emendas pode seguir diferentes padrões de estratégias, inclusive regionais.

## REFERÊNCIAS

AMES, B. A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta. **Cadernos Metr pole**, v. 14, n. 27, p. 59–87, 2012.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. DA. A Concentra o Eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados**, v. 59, p. 1091–1125, dez. 2016.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na elei o de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, p. 714–753, dez. 2017.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execu o das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47–86, jan. 2018.

BATISTA, M. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na aloca o de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

<sup>10</sup> Em 2019, haviam sido empenhados em torno de R\$ 16 bilhões em emendas. Em 2021, esses valores saltaram para R\$ 35 bilhões.



CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. **The Personal Vote**: Constituency Service and Electoral Independence. [s.l.] Harvard University Press, 1987.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. **Electoral Studies**: An international Journal, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados**, v. 45, p. 187–218, 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 186–198, 1 set. 2015.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, Brazil: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 81–106, 1998.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 77–104.

LINS, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: LINS, J.; VALENZUELA, A. (Eds.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 376.

LUZ, J. H.; DANTAS, H. Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões. **Cadernos Adenauer**, v. 18, n. 2, p. 79–102, jul. 2017.

LUZ, J. H. **Política ministerial**: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. [s.l.] Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2017.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 28–29, p. 21–74, abr. 1993.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais : o Brasil numa perspectiva comparativa. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 2, p. 335–381, 1997.

MAYHEW, D. R. **Congress**: The Electoral Connection. Second edition ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

MESQUITA, L. *et al.* Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 82–106, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994-2018: A Municipal-Level Study. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 13, n. 1, 4 fev. 2019.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge England ; New York: Cambridge University Press, 1992.

SILOTTO, G. A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de São Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 12 ago. 2019.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. [s.l.] EdUSP, 1998.