UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTIFICA E INTELECTUAL DA UNICAMP

Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:
https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/646

DOI: 10.51206/e-legis.v14iEsp.646

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:
©2021 by Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo
CEP 13083-970 – Campinas SP
Fone: (19) 3521-6493
http://www.repositorio.unicamp.br

EMENDAS PARLAMENTARES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN CONTEXT OF COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

ENMIENDAS PARLAMENTARIAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN BRASIL

Raul Bonfim[1]

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas[2]

Bruno de Castro Rubiatti[3]

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar o papel das emendas orçamentárias dos parlamentares brasileiros no combate a Covid-19. O contexto da pandemia exigiu um esforço inédito do governo federal no manejo de recursos para políticas de enfrentamento ao vírus, fazendo com que algumas dotações orçamentárias fossem realocadas para ações específicas. Mas, afinal, o Legislativo brasileiro foi capaz de reorientar suas prioridades e remanejar suas emendas para ações de enfrentamento ao novo coronavírus? Para responder essa pergunta foram analisadas todas as emendas individuais e de bancadas estaduais aprovadas pelo Congresso Nacional e pagas pelo Executivo entre os meses de março e setembro de 2020. Nossos resultados indicam que os legisladores não apenas realocaram suas emendas para as ações indicadas pelo governo, mas que esses recursos foram um dos pilares de execução orçamentária do Ministério da Saúde nos primeiros meses da pandemia no Brasil.

Palavras-chave: Legislativo; Executivo; Emendas Orçamentárias; Pandemia; Covid-19.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the role of budgetary amendments proposed by Brazilian parliamentarians to combat Covid-19. The pandemic demanded an unprecedented effort from the federal government in managing resources in fighting the virus, leading to the relocation of budgetary allocations for specific actions. However, was the Brazilian Legislative able to reorient its priorities and reallocate its budgetary amendments for actions to fight the new Coronavirus? To answer this question, all individual and state benches' amendments approved by the National Congress and paid by the Executive between the March and September 2020 were analyzed. Our results indicate that not only did the legislator reallocate their amendments to the specific actions indicated by the government, but also these resources were one of the pillars of the Ministry of Health's budgetary execution in the first months of the pandemics in Brazil.

Keywords: Legislative; Executive; Budgetary Amendments; Pandemics; Covid-19.

[1] Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Bolsista CNPq (processo n° 140566/2018-0). E-mail: raulbonfim16@gmail.com

[2] Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí da UFPI. Professor dos Programas de Pós-graduação de Ciência Política, de Gestão Pública e de Administração da mesma Universidade. E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

[3] Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. E-mail: bcrubiatti@ufpa.br

Resumen: El propósito de este artículo es analizar el papel de las enmiendas presupuestarias de los parlamentarios brasileños en la lucha contra el Covid-19. El contexto de la pandemia requirió un esfuerzo sin precedentes por parte del gobierno federal para administrar recursos para políticas de combate al virus, lo que provocó que algunas asignaciones presupuestarias fueran reasignadas para acciones específicas. Pero, después de todo, ¿pudo la legislatura brasileña reorientar sus prioridades y reorientar sus enmiendas a acciones para combatir el nuevo coronavirus? Para responder a esta pregunta se analizaron todas las enmiendas individuales y de las bancas estatales aprobadas por el Congreso Nacional y pagadas por el Ejecutivo entre marzo y septiembre de 2020. Nuestros resultados indican que los legisladores no solo reasignaron sus enmiendas a las acciones señaladas por el gobierno, pero que estos recursos fueron uno de los pilares de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud en los primeros meses de la pandemia en Brasil.

Palabras clave: Legislativo; Ejecutivo; Enmiendas presupuestarias; Pandemia; Covid-19.

1. Introdução

O tema das emendas orçamentárias parlamentares é recorrente no debate público, sendo atribuídas a elas, entre outros, a função de garantir apoio às proposições de interesse do Executivo. As emendas parlamentares são vistas, com frequência, como moeda de troca e naquilo que, popularmente, ficou conhecido como "toma-lá-dá-cá", que seria caracterizado como a simples troca de recursos para as bases dos parlamentares, por meio de emendas, com o fim de viabilizar apoio legislativo à agenda do Executivo. Esta visão do senso comum, reproduzida pela imprensa, atribui às emendas parlamentares a função de atender interesses não republicanos, o que afetaria, inclusive, sobre a qualidade da democracia do país.

As pesquisas na área de Ciência Política têm mostrado que o processo orçamentário é complexo a ponto de não tornar as emendas parlamentares como objeto de uso discricionário do chefe do Executivo com o fim de garantir apoio a sua agenda. As emendas parlamentares aparecem como forma de deputados federais e senadores (e também deputados estaduais e vereadores que também podem possuir emendas) influenciarem, diretamente, sobre a alocação de recursos para determinadas localidades, conforme necessidades locais, expressadas por suas bases.

No entanto, o processo orçamentário não permite a inclusão indiscriminada de qualquer política pública por parte dos parlamentares para suas bases, pois as emendas são alocadas levando em conta as programações definidas no Plano Plurianual (PPA), que é um instrumento de planejamento e gestão de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas definidas pelo governo para quatro anos. Logo, as emendas são utilizadas pelos parlamentares como recursos para participarem do processo de implementação de políticas públicas. É por isso que é fundamental analisarmos a participação dos deputados federais e senadores no combate à pandemia de Covid-19 no Brasil, particularmente, por meio das emendas destinadas para ações do Executivo Federal a este fim.

A pandemia de Covid-19 é um tipo de fenômeno raro na história da humanidade que demanda dos Estados ações enérgicas e direcionadas para o combate à doença. Para isso, os governos necessitam

incrementar seus orçamentos, realocar recursos e instrumentalizar seus sistemas de saúde de condições para o seu enfrentamento. Nesse sentido, o foco da análise deste artigo serão as emendas parlamentares destinadas e pagas ao Ministério da Saúde no orçamento federal desde o estabelecimento da situação de emergência de saúde pública no Brasil em março de 2020. Para tanto, foram utilizados dados do orçamento federal, visando verificar em que medida as emendas foram mobilizadas como forma de combater a pandemia de Covid-19 no Brasil.

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. A primeira faz um breve balanço da literatura na área de Ciência Política sobre o papel das emendas parlamentares na implementação de políticas públicas, pondo em debate duas vertentes: a distributivista e a partidária. A segunda apresenta as fontes, as evidências e demais procedimentos metodológicos da pesquisa. Por fim, são apresentados os resultados e os dados sobre a alocação e execução de emendas parlamentares por deputados federais e senadores na área de saúde de março a setembro de 2020, com a finalidade de entendermos em que medida as emendas parlamentares foram direcionadas, neste período, para combater a pandemia de Covid-19 no país.

2. Duas perspectivas sobre as emendas parlamentares: distributivista e partidária

Nos estudos sobre emendas ao orçamento no Brasil é possível notar duas grandes abordagens: de um lado, análises que se baseiam no princípio de que a construção do apoio ao Executivo se dá a partir da distribuição de recursos para os parlamentares, que privilegiariam a destinação de emendas orçamentárias para suas bases eleitorais (AMES, 2003; PEREIRA; MULLER, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001; 2007; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011), e, de outro, as abordagens que partem do papel exercido pelos partidos políticos sobre o comportamento do parlamentar individual (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; 2005; MESQUITA, 2008).

Fortemente influenciada pelo modelo distributivista formulado por Mayhew (2004) para a análise do Congresso norte-americano, a primeira vertente busca explicar o funcionamento do Legislativo a partir da conexão eleitoral. Nesse modelo explicativo os parlamentares seriam movidos pela lógica eleitoral e suas ações seriam voltadas exclusivamente para a aprovação de políticas de cunho localista para seus respectivos distritos eleitorais[4]. As políticas desenvolvidas no interior do Congresso seriam, nesse sentido, resultado da capacidade dos parlamentares em identificar e localizar as demandas tangíveis de seus constituintes. Com isso, teríamos um Legislativo motivado por políticas de caráter local em detrimento de políticas nacionais.

[4] Para Mayhew (2004) as estratégias adotadas pelos parlamentares consistiriam em 1) *credit claiming* (estratégias usadas pelos parlamentares para se fazer conhecidos), 2) *adversing* (reivindicar crédito pelas políticas adotadas) e 3) *position taking* (tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores).

A premissa por trás dessa ideia também está relacionada à independência mútua entre o Executivo e o Legislativo existente no sistema presidencialista. Nesse modelo, o presidente e os parlamentares são eleitos de forma independente e por eleitorados distintos – o Executivo, por um eleitorado nacional e o Legislativo, por um eleitorado local – denotando assim em agendas políticas específicas, em que os agentes institucionais competiriam por recursos escassos (MAINWARING, 1993; LINZ, 1994). Em outros termos, para a vertente distributivista, Executivo e Legislativo não encontrariam razões para estimular a cooperação e o compromisso para a aprovação de uma agenda única de políticas.

Partindo disso, uma parte da literatura convencionou associar a distribuição de recursos políticos e orçamentários pelo Executivo à construção do apoio legislativo a sua agenda de políticas (AMES, 2003). Em outras palavras, os presidentes seriam obrigados a negociar constantemente o apoio de maiorias mutáveis mediante a distribuição de patronagem. As emendas ao orçamento seriam, assim, a principal "moeda de troca" utilizada pelo Executivo para conseguir aprovar sua agenda de políticas (PEREIRA; MULLER, 2003). Tendo em vista que presidentes necessitam construir maiorias no Congresso Nacional, a liberação desses recursos funcionaria como o fio condutor do apoio parlamentar durante as votações no interior do Legislativo.

Sob a perspectiva parlamentar, as emendas representariam a oportunidade ideal para que deputados e senadores direcionem recursos para suas bases eleitorais, o que resultaria em retornos eleitorais para os mesmos. Pereira e Muller (2002, p. 274) afirmam que "não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo".

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (2002, 2005) partem de uma crítica a essa perspectiva e apontam que o apoio legislativo não se dá de forma individualizada, mas sim em bases partidárias. A despeito dos possíveis estímulos gerados pelo sistema eleitoral, o comportamento parlamentar seria disciplinado por causa da própria organização das instituições políticas. Esse comportamento derivaria de dois traços institucionais principais: 1) os poderes de agenda do Executivo e 2) a centralização do processo legislativo nos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

No presidencialismo brasileiro do pós-1988, o processo de elaboração do orçamento se mostra centralizado, diminuindo as chances de ser utilizado como moeda de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo. Mesmo no processo orçamentário, haveria uma delegação de poderes dos parlamentares para os líderes partidários, neste caso, representados pelos relatores do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Somado a isso, "a lógica das emendas é menos localista e distributivista e mais filiada às prioridades do Executivo" (MESQUITA, 2008, p. 17).

Ao analisar a execução das emendas, Figueiredo e Limongi (2005, p. 741) mostram também que não há diferenças entre as prioridades do Executivo e do Legislativo, isto é, não há agendas

conflitantes, uma vez que "o Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa. Por isso mesmo, executa também emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não votam segundo os interesses do governo".

Ao contrário do que acredita a vertente distributivista, os autores da vertente partidária observam que, mesmo no que tange a execução das emendas individuais ao orçamento, o viés partidário e a lógica de delegação para as lideranças partidárias se mantêm e não há uma agenda conflitante entre o Executivo e o Legislativo, pelo contrário, o que se observa é uma complementariedade da alocação de recursos feita pelo Legislativo.

Partindo disso, este artigo testa os pressupostos das correntes distributiva e partidária quanto à alocação e a execução das emendas parlamentares no contexto da pandemia do Covid-19. Mais especificamente, buscamos observar se de fato as emendas orçamentárias dos membros do Legislativo são signatárias de uma agenda política local construída em oposição às demandas nacionais do Executivo.

É importante destacar que até 2013 a liberação das emendas individuais possuía um caráter autorizativo, ou seja, o Executivo não era obrigado a executá-las tais como foram aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Em 2014, em decorrência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) daquele ano, as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória. Essa mudança se tornou permanente em março de 2015 quando foi promulgada a Emenda à Constituição (EC) do orçamento impositivo pelo Congresso Nacional.[5] Essa mudança garante a obrigatoriedade de execução das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais e senadores na LOA, podendo o Executivo deixar de executar apenas aquelas que contenham erros de ordem técnica. Outra importante mudança nas regras de execução do orçamento está relacionada às emendas de bancada estadual. Em junho de 2019, o Congresso Nacional aprovou a Emenda à Constituição n° 100 de 2019 que tornou impositiva a execução desse tipo de emenda. Nos termos da regra, o governo é obrigado a pagá-las em até 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Destaca-se que desde 2016 a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vinha amparando a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada. Em 2019, com a aprovação da PEC n° 39, essas regras passaram apenas a ter um caráter definitivo.

Em tese, com essas mudanças, o Legislativo não precisa atender as demandas do Executivo para ter seus recursos liberados[6]. Os parlamentares podem destinar suas emendas para qualquer ação presente na LOA sem riscos de constrangimento. No entanto, é válido ressaltar que as emendas parlamentares

[5] A Emenda Constitucional n°86, de 2015, denominada de PEC do orçamento impositivo, estabelece a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, no máximo de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Poder Executivo. Metade desses recursos deve ser destinado para a área de saúde.

[6] Isso não quer dizer que o Executivo não tenha nenhuma margem de manobra. Conforme destacado, as emendas devem ser aprovadas em até 1,2% da RCL do ano anterior. Entretanto, quando as emendas ultrapassam esse limite, cabe ao Executivo decidir sobre quais emendas serão executadas. Entre 2016 e 2020, as emendas aprovadas representam, respectivamente, 1,35%, 1,28%, 1,21%, 1,14% e 1,05%.

são alocadas em ações e programas definidos pelo PPA. Logo, as emendas orçamentárias, ainda que alocadas por parlamentares, devem ser destinadas a programações previamente elaboradas pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo. O processo de elaboração e aprovação segue, portanto, bases coletivas, necessitando de um consenso mínimo entre os Poderes.

Considerando que as emendas parlamentares são aprovadas no ano anterior a sua execução, as prioridades do Legislativo em relação a esses recursos foram definidas antes da pandemia de Covid-19. Assim, para que as emendas sejam, de fato, utilizadas no combate ao coronavírus, elas devem ser, necessariamente, realocadas a partir das novas prioridades estabelecidas pelo Executivo, em virtude da necessidade de recursos específicos para ações do governo. Em geral, as emendas só podem ser realocadas pelos parlamentares dentro dos prazos estabelecidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) durante a fase de aprovação da LOA. Mais especificamente, caso haja algum problema de ordem técnica na fase de aprovação da emenda, é permitido ao parlamentar remanejar o valor desta para outra ação ou ente beneficiado. Uma vez que o orçamento anual é aprovado, os parlamentares ficam impedidos de realocar esses valores.

Todavia, devido ao estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo Coronavírus, o Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, publicou a portaria n° 545 de 25 de março de 2020 permitindo ao Congresso Nacional realocar suas emendas aprovadas no orçamento anual para as ações de combate ao Covid-19 nos estados e municípios: ação 21C0 (Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus), 2E89 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas) e 2E90 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial). Postas estas ponderações, pergunta-se: os parlamentares realocaram suas emendas visando o combate à pandemia de Covid-19? Esse processo seguiu uma lógica puramente individual dos parlamentares ou foi definido conjuntamente pelo Executivo e Legislativo?

3. Metodologia

A coleta e a análise foram realizadas em duas etapas. Em um primeiro momento foram analisadas as emendas orçamentárias pagas pelo Executivo em 2020 até o dia 2 de setembro. É importante destacar que as emendas são subdivididas em duas modalidades: individuais e coletivas. O primeiro tipo refere-se às emendas apresentadas por deputados federais e senadores, já o segundo tipo engloba as emendas das bancadas estaduais e das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além disso, os relatores também podem apresentar emendas que tenham o objetivo de corrigir erros e omissões.

Para este artigo selecionamos apenas as emendas individuais de deputados e de senadores e as de bancada estadual. Justificamos essa escolha pelo fato de que ambos os tipos de emenda são de

execução de obrigatória, o que permite verificar se elas seguem ou não uma lógica puramente individual ou partidária.

Inicialmente, foram verificados os valores agregados das emendas apresentadas para todos os Ministérios. O objetivo foi observar o lugar que o Ministério da Saúde ocupa durante essa etapa do processo orçamentário. Posteriormente foram verificados para quais ações na área de saúde os parlamentares realocaram suas emendas após as diretrizes apresentadas pelo governo federal diante dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19. Por conseguinte, foram comparadas as taxas de execução das emendas destinadas ao Ministério da Saúde em relação aos outros Ministérios. Todos esses dados foram coletados no Siga Brasil (Senado Federal).

No segundo momento, foi feito o levantamento dos dados desagregados referentes às emendas parlamentares individuais pagas para os partidos com representação no Congresso Nacional. Esses dados foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Para isso, buscamos abranger todas as emendas dos deputados federais e senadores aprovadas e executadas no período analisado, de março a setembro de 2020. Os dados foram apresentados de forma descritiva, com a finalidade de verificar os alcances e os limites das vertentes distributivista e partidária para explicar o processo de alocação e pagamento de emendas parlamentares individuais e de bancadas no contexto da pandemia de Covid-19.

4. Resultados e discussão

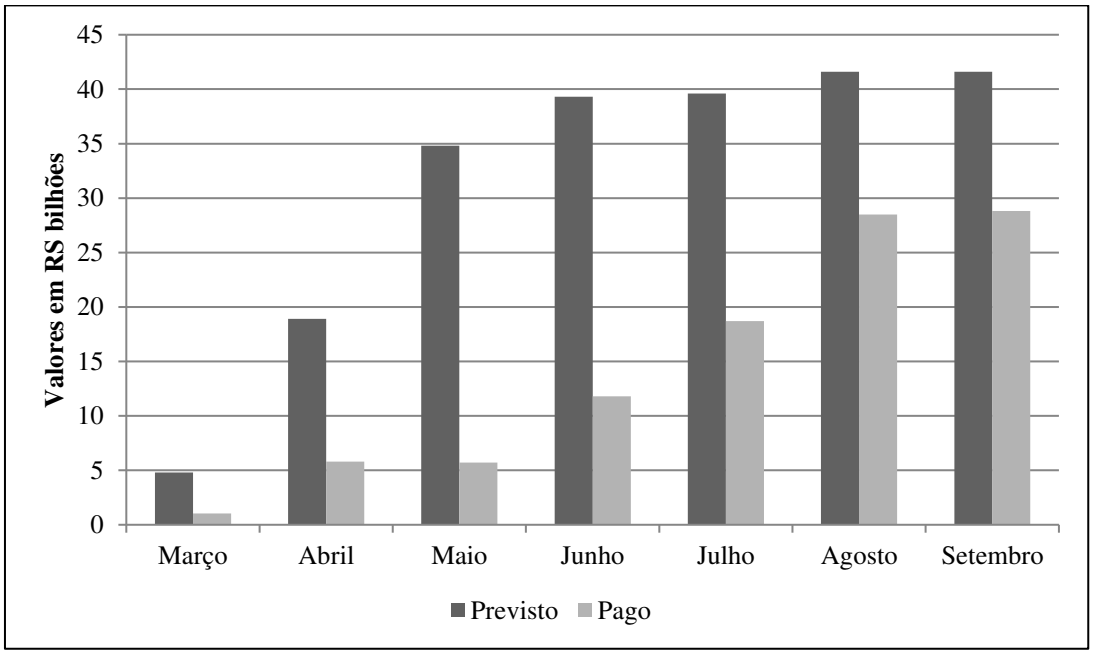
No dia 16 de março de 2020, o governo federal anunciou uma série de medidas voltadas para o combate à crise da Covid-19 no Brasil. No dia seguinte, 17 de março, o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública, possibilitando, assim, a autorização de créditos extraordinários via medida provisória (MP) para financiar essas despesas. Até o dia 02 de setembro de 2020, o governo tinha apresentado 32 MPs direcionando recursos para 12 ações de combate à pandemia.[7] Ao todo, foram autorizados R$ 523,98 bilhões. Destes, foram pagos até o momento R$ 379,18 bilhões, isto é, 72,36% do valor.

Uma das principais medidas adotadas pelo governo para tentar conter o avanço da pandemia no país foi o remanejamento de recursos para a ação 21C0, referente ao enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, centralmente vinculada ao Ministério da Saúde. Até o momento, foi autorizado para esse Ministério o valor de R$ 41,6 bilhões, o equivalente a aproximadamente 8% dos recursos totais destinados para o combate à pandemia. Em relação ao seu pagamento, até o dia 2 de setembro tinham sido pagos R$ 28,9 bilhões, uma proporção de 69,5% do total.

[7] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-combate-a-covid-19 Acesso em: 10 set 2020.

É importante destacar, no entanto, que os níveis de pagamento da ação 21C0 pelo Ministério da Saúde mantiveram-se baixos nos quatros primeiros meses após o governo decretar estado de calamidade pública. Mais especificamente, a média de pagamento desta ação entre os meses de março e julho representou uma taxa mensal de 29% do total previsto autorizado. Porém, nos meses de agosto e setembro essa proporção ficou acima de 60%. O gráfico 1 apresenta a evolução das despesas pagas pelo Ministério da Saúde referente à ação 21C0.

Gráfico 1 - Evolução do pagamento das despesas referentes à ação 21C0 – 2020.



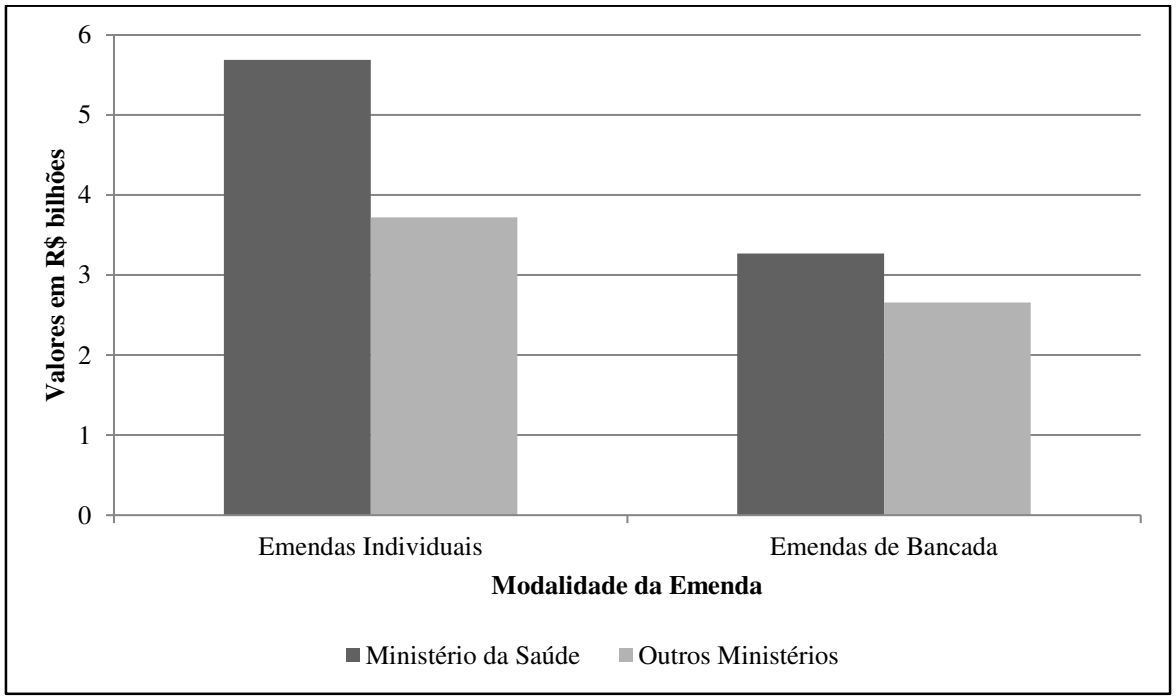
Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Tesouro Nacional Transparente.
Obs: os valores previstos e pagos são acumulados.

É importante destacar que, além das medidas provisórias (MPs) autorizando despesas para as ações de combate a Covid-19, o Poder Executivo também remanejou recursos de outras despesas do orçamento para a ação 21C0. No dia 20 de março de 2020, durante uma videoconferência com empresários, o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) anunciou o acordo costurado com o Congresso Nacional para priorizar as transferências vinculadas ao Ministério da Saúde e direcionar os recursos diretamente para o combate à pandemia.[8] O governo também garantiu a oportunidade para que os parlamentares realizassem alterações orçamentárias em suas indicações de emendas individuais e de bancada estadual – aprovadas no ano anterior – para ações de enfrentamento ao coronavírus.

[8] Matéria disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/647338-emendas-para-combate-ao-coronavirus-podem-ultrapassar-r-78-bilhoes. Acesso em: 10 set 2020.

Após o anúncio, o Ministério da Saúde publicou a portaria n° 488 de 2020, dispondo sobre as regras para a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para transferência do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Dois dias depois, essa normativa foi alterada pela portaria n° 545 de 25 de março de 2020, que ressaltava que todos os recursos transferidos a Estados, Municípios e Distrito Federal em decorrência de emendas parlamentares deveriam ser aplicados, preferencialmente, em medidas necessárias ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. O gráfico 2 apresenta os valores de emendas de bancadas e individuais para o Ministérios da Saúde em relação aos demais ministérios.

Gráfico 2 - Valores de emendas para o Ministério da Saúde em relação ao total aprovado aos demais Ministérios – 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N = 8.170 emendas individuais e 347 emendas de bancadas.

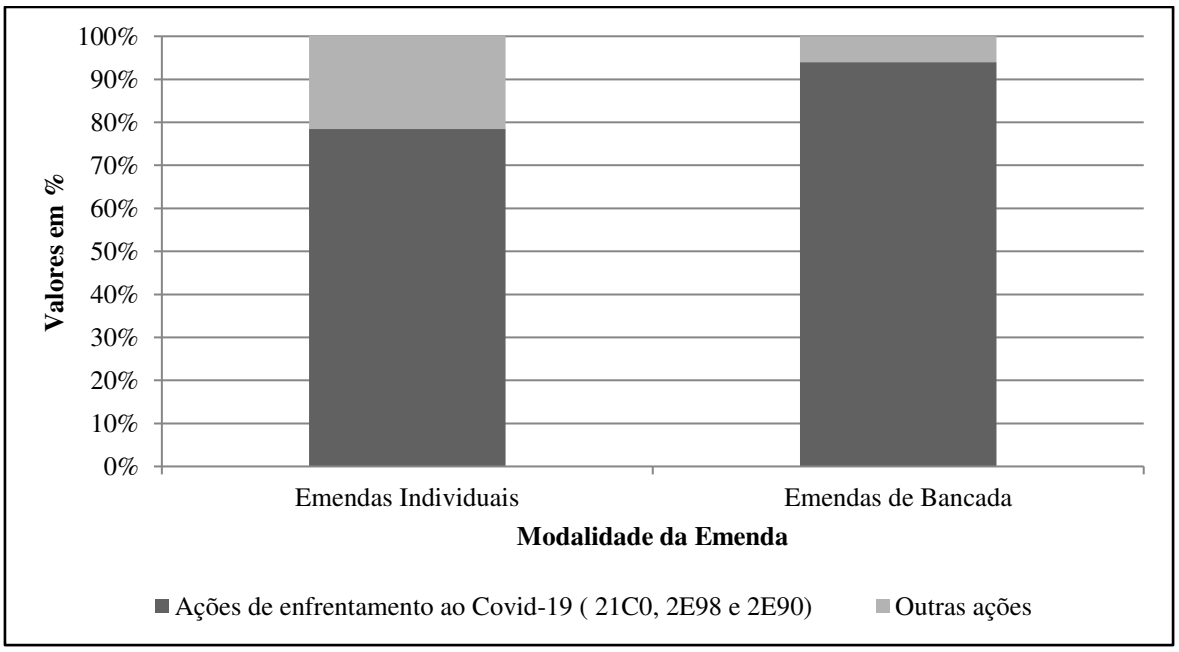
De acordo com gráfico 2, podemos observar que a maior parte das emendas individuais e de bancada dos membros do Legislativo foi destinada para o Ministério da Saúde. Esses valores representam, respectivamente, 60% e 55% do total autorizado[9]. No caso das emendas individuais, a porcentagem de valores destinados para esse Ministério ficou acima do piso estabelecido pela EC n° 86/2015, que determina que 50% dos valores devem ser inseridos exclusivamente na área de saúde. No

[9] Esses valores são superiores aos autorizados no ano de 2019, em que as emendas individuais para a saúde representaram 56,5% do total aprovado e as emendas de bancada representaram 40%.

caso das emendas de bancada, a EC nº100/2019 não definiu nenhum valor mínimo a ser destinado à área da saúde.

Um pouco mais de um mês depois da publicação da portaria n° 545 de 2020, em 24 de abril do mesmo ano, a Secretaria Especial de Relações Institucionais do Governo (SRI) encaminhou para os órgãos setoriais, um documento contendo as regras e esclarecimentos acerca da realização de alterações orçamentárias pelos autores de emendas. O documento solicitava que o remanejamento de dotações referente a emendas individuais e de bancadas fosse efetuado, preferencialmente, para a ação 21C0 (Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus). O documento indicava também que seriam aceitos os pedidos de remanejamento de dotações para as ações 2E89 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas) e 2E90 (Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial). O gráfico 3 apresenta os valores realocados em emendas de acordo com o tipo de ação.

Gráfico 3 - Porcentagem de emendas alocadas para o Ministério da Saúde de acordo com o tipo de ação – 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N = 2098 emendas parlamentares analisadas.

Podemos observar que os parlamentares remanejaram a maior parte de suas emendas para as ações de enfrentamento a Covid-19 destacadas pelo Ministério da Saúde. Quase 80% das emendas individuais dos deputados e senadores foram realocadas para essas ações. No caso das emendas de bancada, esses valores são ainda mais representativos, englobando mais de 90% do valor total das

emendas para esse Ministério. Destaca-se que, até o dia 2 de setembro de 2020, o governo federal pagou R$ 7,841 bilhões do total de emendas individuais e de bancada solicitadas pelos membros do Legislativo no ano, sendo que 82% desse valor (R$ 6,466 bilhões) eram referentes às emendas destinadas exclusivamente ao Ministério da Saúde[10].

Esses dados nos mostram que, ao contrário do que argumenta uma parte da literatura, as emendas individuais dos parlamentares brasileiros não representam uma agenda exclusiva do Legislativo, construída em oposição aos interesses do Executivo. Caso fosse, o Legislativo não mudaria suas prioridades para atender as demandas do governo, especialmente em um contexto de escassez de recursos. Ao contrário disso, a crise desencadeada pela pandemia de Covid-19 nos mostra que a agenda de políticas do governo envolve um consenso mínimo entre ambos os Poderes.

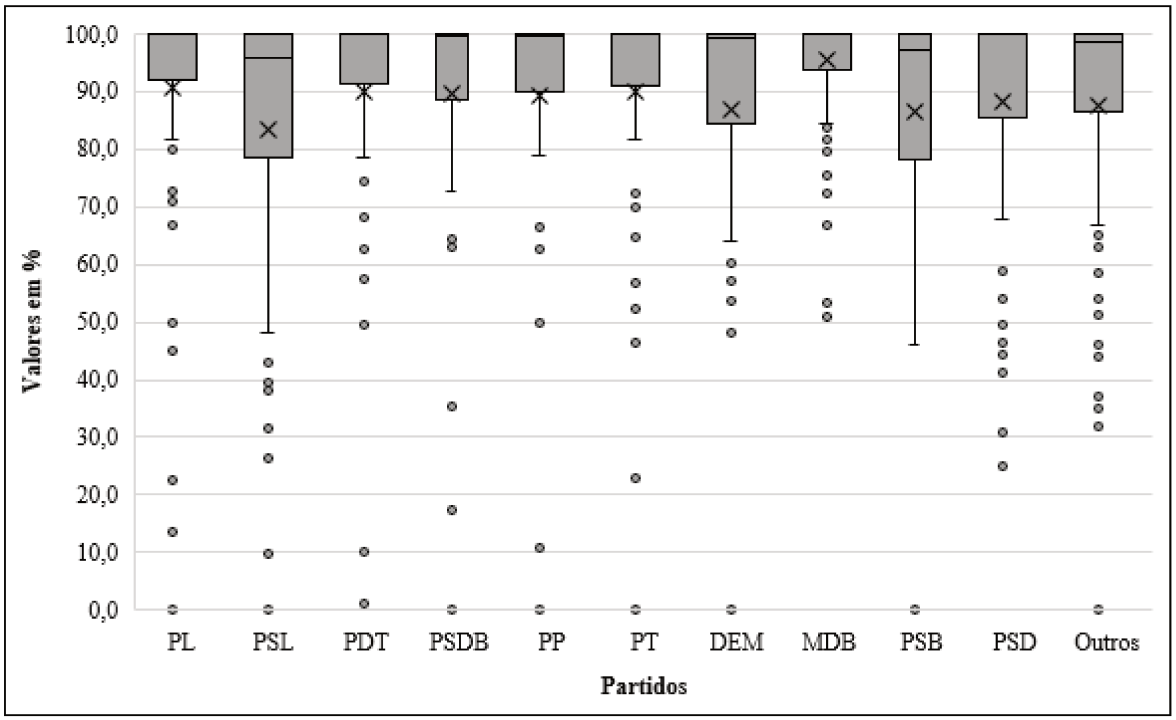
Ainda que os resultados apresentados não nos permitam afirmar que os legisladores não possuem interesses em destinar os recursos das emendas para seus redutos eleitorais, eles nos permitem concluir que as prioridades do Legislativo não podem ser construídas sem que haja um consenso mínimo com o Poder Executivo. Ainda que os parlamentares tenham liberdade para destinar suas emendas para localidades específicas, esses recursos são inseridos em programações construídas pelo Executivo e debatidas pelo Congresso Nacional. Esse compartilhamento de agenda fica mais nítido nas ações de combate ao Covid-19.

Além disso, os dados relativos às emendas destinadas para o Ministério da Saúde nos permitem questionar se de fato as emendas são utilizadas com foco exclusivo nos interesses eleitorais dos parlamentares. Conforme apontamos inicialmente, entre os meses de abril e julho a média de despesas pagas pelo Ministério da Saúde para as ações de combate a pandemia girou em torno de 31% daquilo que foi destinado (gráfico 1). No entanto, se avaliarmos a origem dos recursos pagos, veremos que as emendas individuais foram essenciais para garantir o funcionamento do sistema de saúde no contexto da pandemia. Até o final do mês de julho, o governo havia pagado R$ 18,7 bilhões de um total de R$ 41,6 bilhões previstos. Do total pago, R$ 6,01 bilhões eram referentes às emendas individuais e de bancada, correspondendo a 32% do valor total executado.

Por fim, apresentamos o gráfico 4, em que comparamos a distribuição dos valores pagos por partido em relação ao total de emendas alocadas, considerando somente as ações exclusivas para o combate à pandemia de Covid-19. Para isso, escolhemos os 10 maiores partidos do Congresso, que juntos representam 71,5% dos parlamentares das duas Casas. Os demais legisladores foram organizados na categoria "outros".

[10] Em termos comparativos, até setembro de 2019 haviam sido pagos R$ 6,316 bilhões em emendas individuais e de bancadas estaduais. Deste total, R$ 3,892 bilhões são referentes a valores pagos ao Ministério da Saúde, que representa 62% do valor total. Esse dado aponta que houve um incremento de valores pagos para área da saúde durante a pandemia.

Gráfico 4 - Porcentagem dos valores pagos de emendas parlamentares para ações exclusivas de combate a Covid-19 por partido político - 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do Siga Brasil.
N= 1119 emendas parlamentares analisadas.

Conforme os dados, não há diferenças no padrão de pagamento de emendas para os parlamentares de diferentes partidos políticos. O pagamento de recursos de emendas a deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT), principal partido de oposição ao Governo Bolsonaro, foi similar ao do Progressistas (PP), um dos principais aliados do governo, e contou com valores superiores aos pagamentos de emendas realizadas a parlamentares do Partido Social Democrático (PSD), partido que ocupa, inclusive, o Ministério das Comunicações. Conforme o teste realizado por meio da análise de variância (ANOVA), as diferenças entre as médias dos grupos (partidos) não são estatisticamente significativas (p-valor de 0,0661), o que demonstra que o pagamento das emendas parlamentares é realizado de forma similar entre os diferentes partidos.

Assim sendo, não se pode afirmar que existe uma lógica individualista e nem partidária na execução das emendas voltadas para ações de combate à Covid-19. Logo, Executivo e Legislativo parecem convergir em suas prioridades, buscando direcionar recursos a ações específicas, bem como realizando a execução e pagamento de emendas, independentemente do partido o qual pertence o deputado ou senador.

5. Conclusão

A literatura que trata sobre emendas parlamentares no contexto da relação Executivo-Legislativo é dividida em duas interpretações, a partir de suas vertentes teóricas: a distributivista e a partidária. De um lado, os parlamentares alocariam as emendas seguindo uma estratégia puramente individual, a partir das demandas de suas bases eleitorais. Por conseguinte, o Executivo não diferenciaria os parlamentares no momento da liberação das emendas, utilizando as votações nominais no Congresso Nacional como termômetro para a execução desses recursos. De outro, eles atuariam a partir de uma lógica partidária, ou seja, as emendas parlamentares seriam pagas preferencialmente aos parlamentares membros dos partidos da coalizão de governo. O elemento central para se compreender a liberação de recursos orçamentários via emendas individuais seria, nesse sentido, a filiação partidária. Fazer parte do governo seria condição *sine qua non* para se ter acesso a esses recursos.

Recentemente, as emendas parlamentares individuais e de bancada passaram a ser de execução obrigatória. Com isso, independentemente do partido, os políticos devem, em tese, ter suas demandas sobre o orçamento atendidas. Isso não implica, no entanto, que as emendas serão pagas de forma homogênea ao longo do ano. O Executivo ainda possui a prerrogativa de definir o *timing* de liberação desses recursos no decorrer do exercício financeiro, podendo, assim, concentrá-los em determinados meses.

Os dados apresentados no artigo evidenciaram que grande parte dos parlamentares remanejaram suas emendas para ações definidas como prioritárias pelo Executivo para o combate à pandemia de Covid-19, seguindo a orientação formal dada pelo governo federal. As emendas destinadas para tais ações foram, em grande parte, pagas até o início de setembro de 2020, indicando a existência de uma agenda conjunta entre o Executivo e o Legislativo no combate à pandemia, via execução de emendas parlamentares. Além disso, não foram encontradas diferenças no pagamento de emendas considerando os partidos aos quais os parlamentares estão vinculados.

Logo, essa parte do processo orçamentário, especificamente a alocação e o pagamento das emendas no contexto da pandemia, deve ser compreendido a partir da formação de uma agenda que é estabelecida conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, visando atender e responder a desafios da administração pública na resolução de problemas sociais. Assim, o Executivo, por um lado, necessita que as emendas parlamentares sejam pagas para que suas políticas públicas sejam implementadas. Por outro, os deputados e senadores utilizam esses recursos como forma de se tornarem atores relevantes no processo de implementação de políticas públicas, atendendo localidades de seu interesse. Por isso, a possibilidade de realocação de recursos para ações específicas de combate ao coronavírus atendeu interesses de ambos os Poderes que cooperaram entre si para a construção de uma agenda política comum.

A partir dos resultados obtidos, podemos afirmar que o Poder Legislativo não apenas tem contribuído de forma assídua para o combate à pandemia a partir da realocação de suas emendas, mas também que esses recursos foram um dos pilares da execução orçamentária do Ministério da Saúde na atual situação de emergência de saúde pública.

Referências

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In:* LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed.). **The failure of presidential democracy***:* the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

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

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O Retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 108, n. 4, p. 664-683, 2007.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011