



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELAS EMENDAS PARLAMENTARES E SUA FUNÇÃO NOS GOVERNOS INSTITUÍDOS NO PERÍODO DO PÓS-GOLPE DE 2016

FABRÍCIO RODRIGUES DA SILVA¹

ANDRESSA KOLODY²

PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA³

RESUMO:

Observamos transformações ocorridas com as emendas parlamentares na última década, tanto quantitativamente dos valores alocados, como qualitativamente, considerando sua função no regime político brasileiro, fato que nos conduz a investigar o aumento dos recursos destinados a elas, no período de 2020 a 2023, analisando, ainda, o seu papel no aprofundamento da crise orgânica após o golpe de 2016.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Orçamento Público; Democracia; Políticas Sociais.

ABSTRACT:

we observed transformations in parliamentary amendments over the last decade, both quantitatively in terms of the amounts allocated and qualitatively, considering their role in the Brazilian political regime, a fact that leads us to investigate the increase in resources allocated to them from 2020 to 2023, while also analyzing their role in deepening the organic crisis after the 2016 coup.

Keywords: Parliamentary Amendments; Public Budget; Democracy; Social Policies.

¹ Universidade Federal da Paraíba

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

As Emendas Parlamentares ao orçamento são dispositivos legislativos estabelecidos pelos congressistas durante a tramitação da Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê as receitas e fixa as despesas do governo federal para o exercício financeiro subsequente. Regulamentadas nos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, as Emendas conferem aos parlamentares a prerrogativa de incluir, excluir ou modificar rubricas no projeto encaminhado pelo Executivo, em tese para atender demandas mais específicas e urgentes de suas respectivas bases eleitorais. Durante o processo de decisão política da LOA, os parlamentares podem propor quatro tipos de Emendas: Individuais⁴, de Bancada⁵, de Comissão⁶ e, até final de 2023, do Relator⁷.

No entanto, essa prática tem funcionado como uma oportunidade de grupos de partidos que representam o atraso no país de angariar recursos públicos para atender interesses privados e eleitoreiros, muitas vezes envolvendo esquemas de desvio de verbas, em detrimento do suposto interesse público ao qual elas visam contribuir. Esse cenário contraria a lógica do orçamento planejado (Carnut et al, 2021) e levanta questões sobre a legitimidade dessa participação, revelando a face política do orçamento público.

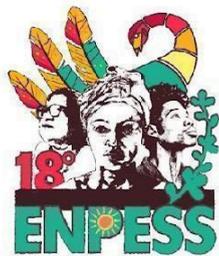
O uso das Emendas tornou-se não apenas um mecanismo de estabilização da relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, mas também um propagador de crise, dadas as características mais recentes de seu uso. Diante da captura do orçamento público federal em prol dos interesses eleitoreiros dos congressistas, percebe-se uma ameaça à capacidade institucional do Estado de alcançar objetivos fundamentais. Especialmente devido à ampla margem de discricionariedade, à desigualdade e à fragmentação dos investimentos públicos, à

⁴ As Emendas Individuais são propostas por deputados e senadores e têm um caráter obrigatório de pagamento, sendo limitadas a 2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei enviado pelo governo federal (EC N. 126/2022). Conforme estabelecido pela EC N. 86/2015, metade desse montante deve ser direcionada a programas e atividades na área da saúde (Brasil, 2015).

⁵ As Emendas de Bancada são propostas coletivas das bancadas estaduais ou do Distrito Federal, e os recursos aprovados são divididos entre os parlamentares. De acordo com a EC N. 100/2019, essas Emendas têm caráter impositivo. Além disso, a EC N. 100/2019 estabelece que o valor destinado a essas Emendas não pode exceder 1% da receita líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 2019).

⁶ Quanto às Emendas de Comissão, elas são apresentadas e definidas pelo presidente das comissões técnicas do Congresso Nacional, que têm composição mista de senadores e deputados. Ao contrário das Emendas Individuais e de Bancada, as Emendas de Comissão não são impositivas e não possuem um montante determinado estabelecido.

⁷ A Emenda do Relator foi criada em 2020 pelo Congresso Nacional, através da Resolução n.º 02/2021, porém foi declarada inconstitucional pelo STF durante julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014. O Relator geral do orçamento desempenhava um papel central nesse tipo de emenda. Ambos os relatores (senador Márcio Bittar, do partido União Brasil e Deputado Federal Hugo Leal,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

precarização do planejamento estratégico, à perda progressiva da eficiência e à falta de economia de escala. Por isso, compreender essas dinâmicas torna-se fundamental para o debate sobre a democracia e as políticas sociais.

Nesse sentido, temos como objetivo neste texto que resulta de nossas investigações sobre o orçamento público, examinar o aumento de recursos públicos federais destinados às Emendas Parlamentares no período de 2020 a 2023, desmistificando o papel que desempenham na forte instabilidade política dos governos eleitos após o golpe de 2016. Para isso, adotamos uma metodologia que incluiu revisão bibliográfica e pesquisa documental no sistema SIGA BRASIL, especificamente no painel Emendas, abrangendo o período mencionado. Os dados orçamentários foram coletados a partir da métrica "Pago e Pago RP", tendo como referência o ano de execução das Emendas, além de estarem indexados ao IPCA, principal índice de inflação do país. O artigo está organizado em dois itens de discussão, além de considerações finais e referências bibliográficas.

Embora as investigações diretamente vinculadas às Emendas, e particularmente ao seu orçamento, ainda sejam incipientes na área, há de se envidar esforços para captar seus multifacetados aspectos. Intenta-se, nesse sentido, captar os movimentos singulares da conjuntura recente acerca do uso das Emendas para sustentar projetos políticos diversos, numa perspectiva de apreender a sua conexão com as tendências político-econômicas mais gerais da realidade brasileira – possibilidade que se apresenta a partir das ferramentas oferecidas pela perspectiva crítica da concepção de orçamento orientada pelo debate do Fundo Público (Behring, 2021). do Partido Social Democrático) possuíam ligações com a situação política no Congresso Nacional e com partidos do centrão.

Emendas parlamentares e alterações no modo de funcionamento do regime político

O instituto da Emenda Parlamentar é legalmente respaldado e possui uma finalidade aparentemente legítima. No entanto, sua história revela que se trata de mecanismo institucionalizado de troca de favores que opera no contexto do presidencialismo de coalizão (Limongi; Figueiredo, 2005; Nobre, 2022). Nesse arranjo institucional, independentemente da orientação ideológica do governo em exercício, os partidos oferecem ou recusam apoio político para votação de pautas do Executivo em troca de cargos em ministérios, autarquias e empresas públicas, além das próprias Emendas Parlamentares, foco deste artigo.

Mas nem sempre os estímulos colaborativos são lícitos, como demonstrado pelo escândalo do mensalão (2005). Esse episódio mostrou a prática de empresas com contratos

públicos, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), de distribuir recursos a parlamentares (Wesley, 2022). Um exemplo mais recente de incentivo ilegal, por meio das Emendas do Relator, é o chamado “orçamento secreto” de 2020. Esse foi o maior esquema de troca de favores da história, resultado de um acordo entre o governo Jair Bolsonaro (PL) e o Centrão (STF, 2022; Amorozo et al, 2022).

O Centrão, bloco de partidos mais influente no Congresso Nacional desde a redemocratização, desempenha um papel crucial na formação de maiorias parlamentares e no processo de pactuação com o Executivo. Com uma composição variável conforme a conjuntura, este bloco reúne predominantemente partidos de centro e centro-direita. Na atualidade é a maior bancada do Parlamento e agrega cerca de 235 parlamentares.

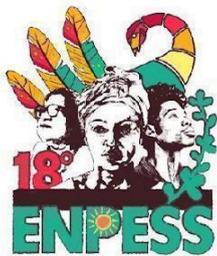
Os projetos de lei submetidos ou apoiados pelos membros do Centrão têm uma probabilidade significativamente maior de aprovação, tendência que se intensifica ao longo do tempo, com 2020 registrando a maior taxa de êxito desde 2003 (Nobre, 2022). Não surpreende, portanto, que o bloco seja também o mais favorecido por incentivos⁸ e o principal articulador das mudanças legislativas que inflaram essas vantagens (Turtelli, 2022).

Os parlamentares se unem estrategicamente para fortalecer suas posições durante votações ou negociações no Congresso, adaptando-se à dinâmica governamental vigente. Durante o governo Temer (MDB), por exemplo, a coesão do Centrão foi testada pela resistência à operação Lava Jato, incluindo a rejeição de dois pedidos de *impeachment* do presidente em plenário. Sob o governo Bolsonaro (PL), a atuação do foi orientada pela ausência deliberada do governo e pela necessidade de proteção diante de 151 iniciativas judiciais que exigiam seu impedimento (Nobre, 2022).

Sustentado no “toma lá dá cá”, essa forma histórica de relacionamento Executivo Legislativo prevaleceu até 2013, mantendo taxas de sucesso e predomínio legislativo do presidente relativamente estáveis independentemente das diferenças ideológicas dos governos. No entanto, a estabilidade foi sustentada, especialmente porque as pactuações não envolveram a partilha do Fundo Público com “os de baixo”, mas favoreceram a alocação de fatias crescentes do orçamento público ao pagamento da dívida pública e a atender demandas do mercado.

A crise econômica internacional de 2008, combinada com o declínio do ciclo expansionista e a crise de hegemonia lulista, contribuiu para um aumento do dissenso nas ruas,

⁸ PP, PTB, PL e PMDB aparecem como principais beneficiados pelo mensalão (Costa; Oliveira; Passarinho, 2012). Não por coincidência, os cinco partidos mais beneficiados pelo orçamento secreto foram PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos. Juntos respondem por 75% das Emendas de Relator informadas ao STF, o que representa cerca de R\$8,4 bilhões (Souza et al., 2024)



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

na casa legislativa e na relação desta com o governo. Em meio a esse contexto, não apenas cresceram as tentativas do Congresso de controlar os movimentos de massa limitando o direito de protesto após as “jornadas de junho” de 2013, mas também a aprovação de medidas de austeridade e o interesse por parte dos congressistas na coordenação da execução dos gastos públicos, aprovando a impositividade das Emendas Parlamentares e a Emenda do Relator.

A transformação das Emendas Individuais e de Bancada Estadual em instrumentos impositivos, liderada pelo centrão, através da atuação do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB), em 2015, e Arthur Lira (PP), em 2019, por meio das Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100, representou um marco nesse processo em que o “clientelismo orçamentário” escalou substancialmente (Breláz e Alves, 2013).

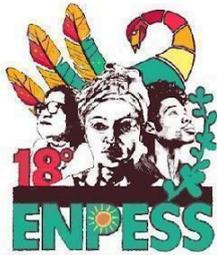
As alterações legislativas mencionadas reformulam as regras orçamentárias da União, obrigando o governo a destinar recursos conforme as indicações dos parlamentares, abolindo a prerrogativa executiva de veto ou contingenciamento das despesas parlamentares, que estava em vigor até 2014. Desde então, o parlamento tem disputado e obtido cada vez mais êxito no controle de parte significativa do orçamento público, especialmente por meio da chantagem do Congresso, alimentada pela imprensa empresarial, de preservar uma boa relação com o Poder Legislativo em troca da “governabilidade”.

A impositividade das emendas (primeira medida) foi aprovada em meio a uma crise política, que precedeu uma série de conflitos entre Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, e a presidente Dilma Rousseff (PT). Esses embates culminaram em um processo de *impeachment*, caracterizando um “golpe de novo tipo” em 2016 (Demier, 2017).

Esta mesma crise que propiciou as condições para o estelionato eleitoral de uma presidenta eleita com 54,4 milhões de votos, permitiu que Michel Temer (MDB) aprovasse sem grandes esforços um novo regime fiscal, que se concretizou na aprovação da Emenda Constitucional N. 95/2016 e uma série de contrarreformas, aprofundando e perenizando o ajuste fiscal e precarizando as condições de vida e de trabalho das classes subalternas.

As demais medidas, igualmente articuladas pelo centrão durante o governo Bolsonaro em 2019, pretendiam ampliar o escopo das Emendas Parlamentares, a prática do orçamento impositivo foi estendida às Emendas das Bancadas Estaduais, seguida pela expansão do uso das Emendas do Relator, o “orçamento secreto”.

Como resultado, houve um aumento expressivo no número e na natureza das Emendas Parlamentares. As mudanças desviaram o propósito original dessas emendas, que



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

era voltado principalmente para obras de infraestrutura e investimentos em setores estratégicos. Em vez disso, as Emendas de Bancadas Estaduais passaram a atender a interesses específicos de parlamentares e suas bases eleitorais.

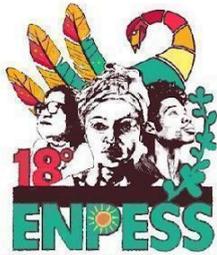
No modelo orçamentário impositivo para as emendas parlamentares, as mudanças propostas apresentam uma contradição em relação às justificativas frequentemente apresentadas para sua aprovação. Ao analisar esse modelo, observa-se um retrocesso na rastreabilidade dos recursos públicos, comprometendo os pressupostos do controle social democrático. A falta de transparência na destinação das verbas resulta em uma maior fragmentação e personalização dos gastos públicos, em detrimento de políticas de caráter mais amplo e estratégico.

Ao contrário do modelo autorizativo, no qual os mecanismos de controle estão diretamente vinculados a objetos de gastos identificáveis e com autoria definida, muitas vezes associados a convênios e contratos, no modelo impositivo, as Emendas são direcionadas a determinadas áreas sem especificações suficientes dos objetivos ou destinações exatas. A imprecisão na alocação dos recursos cria uma lacuna que pode ser explorada, favorecendo desvios.

A introdução da transferência especial (RP6), conhecida como “emenda pix”, pela EC N. 105 em 2019, também foi um aspecto importante na transformação das práticas orçamentárias. Com a medida, fica autorizada a transferência direta de Emendas Individuais para o orçamento de estados, municípios e o Distrito Federal, sem vinculação a projetos específicos de política pública. A prática desafia princípios fundamentais da administração pública, interfere no processo eleitoral e perpetua condições de competição desiguais entre os concorrentes, tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, além de inviabilizar o controle democrático.

Em uma suposta antítese ao presidencialismo de coalizão, Bolsonaro adotou uma retórica de representante antissistema, recusando-se a compor uma agenda política com o Congresso. No entanto, durante o seu mandato, não apenas entrou em acordo com o Centrão, mas também transferiu a responsabilidade pela definição de prioridades para os gastos públicos, permitindo que essas decisões fossem tomadas por esse bloco.

Isso resultou na criação de janelas orçamentárias, com cortes em despesas obrigatórias para acomodar as Emendas do Relator e o estabelecimento de operações como a transferência especial. Nesse período, houve um aumento do poder do Legislativo sobre o orçamento por meios questionáveis, além de uma perspectiva fiscal ainda mais ortodoxa,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

resultando no desfinanciamento de políticas sociais, no sucateamento dos serviços públicos, e na redução da política social ao combate à pobreza extrema, com forte seletividade e focalização.

Por esses motivos, a ampliação da influência do Congresso sobre a alocação e execução do orçamento representa um obstáculo para a implementação das políticas sociais pelo Executivo. A influência reduz ainda mais a margem de discricionariedade dessa esfera de poder, especialmente quando se considera que apenas 8% dos recursos do Orçamento Geral da União são autorizativos.

Neste contexto, surge uma aparente contradição: o próprio Congresso, ao ampliar sua influência sobre a alocação e execução de parte do orçamento, contribui para o aprofundamento do ajuste fiscal que estrangula os recursos dos estados e das políticas públicas fundamentais. Ao mesmo tempo, propõe uma suposta concertação por meio das Emendas Parlamentares. Entretanto, à medida que os valores das Emendas aumentam, cresce também a fragmentação, a desigualdade distributiva e os desvios de recursos, comprometendo o programa de governo escolhido pela maioria da população.

Contrariando algumas perspectivas da ciência política, a análise crítica da economia política brasileira e das formas político-jurídicas desenvolvidas revela que as mudanças na gestão do dinheiro público não se limitam à qualidade das relações entre representantes e representados, à prestação de contas ou ao sistema de freios e contrapesos. Alterações na base material do instituto impactam as dinâmicas de poder e a configuração do regime político por dentro, o que pode ser observado no comportamento dos parlamentares, especialmente de Cunha e Lira, nas relações com o Executivo e até mesmo com o Judiciário.

Tais processos refletem algumas das tendências da crise capitalista na atual fase da ofensiva burguesa, particularmente aquelas relativas à centralização e concentração do poder econômico e político. O recrudescimento dos aspectos antidemocráticos - expressos aqui especialmente pelos obstáculos impostos à materialização de direitos e pela instrumentalização das emendas parlamentares - busca atender principalmente aos interesses das frações burguesas dominantes, expressas pelo capital financeiro.

A disputa pelo controle dos recursos públicos é mais um dos mecanismos de captura e distribuição do fundo público, servindo para atender interesses distintos, incluindo objetivos clientelistas e em favor do capital. A maioria das bancadas políticas se alinha aos interesses de grupos econômicos, ampliando assim a influência desses grupos sobre a política. Ao mesmo tempo, as Emendas Parlamentares enfraquecem ainda mais o já frágil ordenamento



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

constitucional, alvo de investidas sistemáticas desde sua promulgação em 1988.

A aparente contradição sugere que a reconfiguração da relação entre Poder Executivo e Legislativo, especialmente desde 2015, não só aumenta os “incentivos” na composição de maiorias, mas corresponde à intensificação da blindagem da democracia (Demier 2017), anteriormente operada pelo presidencialismo de coalizão. Nesse momento de onda conservadora e de ultraneoliberalismo (Behring, 2021), este modelo de “governança” e “governabilidade” políticas⁹, baseadas na formação de coalizões multipartidárias para alcançar e manter o poder, engendra novas dinâmicas que operam crises dentro da crise, na qual o controle do orçamento ganha centralidade.

A democracia blindada busca adaptar as instituições representativas às exigências do capital em tempos ultraneoliberais, legitimando a dominação burguesa por meio de desigualdades sociais, políticas, raciais e patriarcais. Nesse contexto, a resistência das instituições decisórias às demandas populares alcança uma escala significativa. Embora a presidência e outros núcleos decisórios do Estado, como o parlamento, possam ser alcançados por meio do voto, os aspectos que envolvem sua obtenção - desde a influência do poder econômico por meio do financiamento de campanhas, *lobby*, corrupção, entre outros, até o papel da mídia empresarial nas eleições - limitam consideravelmente a capacidade de disputa de um projeto político alternativo.

A análise dessas relações desmistifica a concepção tradicional de separação de poderes e sugere uma alteração das relações institucionais no sistema político brasileiro, especialmente desde 2013. O descompasso entre as praças e o Parlamento, entre o povo e a Presidência, engendra uma situação política cada vez apartada das necessidades reais da sociedade e menos democrática, como evidenciado pelo golpe de 2016, a eleição do governo neofascista e ultraneoliberal de Jair Bolsonaro em 2018, e a instalação de um padrão abjeto no uso das emendas ao orçamento, acentuando problemas estruturais dos brasileiros.

O “conflito” e deslocamentos das funções dos poderes no âmbito do Estado brasileiro antes de serem a “causa” da crise democrática, são respostas às mudanças em curso engendradas pela crise - que não é apenas do regime político, mas do próprio capital e, portanto,

⁹ A crítica a essas categorias tão caras à ciência política encontra-se em Behring, 2003 (páginas 207 a 211). Elas fizeram parte da “avalanche semântica” contrarreformistas que se relaciona com um conservadorismo disfarçado sob as “reformas” consensuais. Em síntese, a governança (*governance*) diz respeito aos meios e aparatos para a implementação prática de políticas públicas, assumindo uma conotação tecnocrática. Já a governabilidade resulta, segundo o conservador neoliberal Samuel Huntington do equilíbrio entre demandas e a capacidade de atendê-las pelo governo, donde decorre que a expansão da democracia aumenta as expectativas. Ou seja, a ideia de governabilidade coaduna-se à blindagem das pressões dos de baixo e assume na maior parte das vezes um caráter eminentemente conservador.

orgânica.

Apropriação do fundo público pelas emendas parlamentares no período do governo Bolsonaro (2019-2022) e primeiro ano governo Lula (2023)

As Emendas Parlamentares se tornaram um dos instrumentos políticos mais sofisticados e úteis para atenuar a instabilidade político-institucional daqueles governos eleitos após o golpe de 2016, o que demonstra, também, o aprofundamento da crise da democracia liberal representativa, na qual suas instituições, que exercem poder sobre a sociedade, entram em estado permanente de conflito, embora mantenham essa relação sob uma frágil normalidade institucional.

No caso em questão, as Emendas Parlamentares têm nos servido de termômetro para medir essa correlação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo, o que nos remete a analisar, neste momento, o seu histórico de operacionalização no governo Bolsonaro (2019-2022), haja vista que nele ocorreram mudanças significativas, a começar pelo aumento expressivo dos recursos alocados nas Emendas Parlamentares e sua forma de distribuição, cuja razão desse aumento se relaciona com um novo *modus operandi* deflagrado no governo em questão. Vejamos a seguir, a execução das Emendas Parlamentares por ano de pagamento, no período que vai de 2019 a 2022.

Tabela 1. Execução das emendas parlamentares por ano de pagamento, 2019 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de R\$

ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA	PAGO + [RP PAGO]	VARIAÇÃO
2019	R\$ 13.005.085.332	-3%*
2020	R\$ 27.318.147.954	+110%
2021	R\$ 29.070.712.747	+6%
2022	R\$ 29.873.201.973	+3%
TOTAL	R\$ 99.267.148.005	

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Emendas. Disponíveis em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html. Acesso em: 24 mar. 2024. *A redução de 3% em 2019 tem como referência os valores alocados em emendas no ano de 2018, cujo montante foi de pouco mais de R\$13,3 bilhões.

Os dados dispostos na tabela nos permitem observar um aumento significativo dos



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

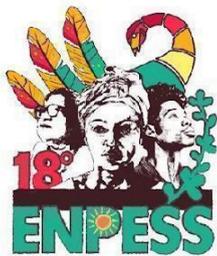
recursos alocados nas Emendas Parlamentares a partir do ano de 2020, no qual as Emendas cresceram absurdamente 110%, quando comparado ao ano de 2019, saltando de R\$13 bilhões para mais de R\$27,3 bilhões. Os anos seguintes, 2021 e 2022, também registraram crescimento de 6% e 3%, respectivamente. Em média, no período em análise, as Emendas cresceram 40%, totalizando a cifra de R\$99,2 bilhões, que foram mobilizados pelos parlamentares, cujos critérios utilizados na distribuição dos recursos estão distantes daqueles definidos pelo ciclo orçamentário legal, inscrito na Constituição Federal de 1988: muito mais próximos estão daqueles definidos pela tradicional relação política pautada na troca de favores, conhecidamente como fisiologismo político.

Interessante observar que o aumento expressivo dos recursos alocados em Emendas Parlamentares nesse período, conviveu com uma profunda redução e corte nas despesas das principais funções orçamentárias que financiam importantes políticas sociais, como a Previdência Social, Saúde e Assistência Social, dentre outras. Se, por um lado, o discurso da crise fiscal do Estado e *déficit* orçamentário foi entoado constantemente para justificar a regressão de serviços e benefícios e, por consequência, sacrificar a população, inclusive, no período da severa crise sanitária provocada pela COVID-19, por outro lado, os mecanismos do ajuste fiscal foram fundamentais na liberação de recursos públicos para as Emendas Parlamentares.

No mesmo período em análise, as despesas da Seguridade Social tiveram crescimento pífio de 7%, muito em função das receitas alocadas pelo Regime Extraordinário Fiscal relativo ao enfrentamento da COVID-19, instituído pela Emenda Constitucional N. 106/2020, que teve vigência até 2021 (Silva, 2023). Este crescimento foi irrisório comparado ao das Emendas Parlamentares, que cresceram 40% no mesmo período, conforme a Tabela 1. A comparação das duas despesas e seus respectivos crescimentos nos permite compreender os interesses atendidos pelo governo Bolsonaro no período em questão, o que nos remete à sua relação com a ala político-parlamentar.

Dentre as muitas variantes que explicam esse fenômeno, pensamos que uma das mais fundamentais seja o fato de as Emendas Parlamentares terem possibilitado a construção de sustentação política do governo Bolsonaro, junto ao Poder Legislativo, a partir das quais o governo em questão empreendeu diversos ataques à classe trabalhadora, incluindo as modificações que atingiram os direitos previdenciários e trabalhistas, como a aprovação da contrarreforma da Previdência Social, aprovada pela Emenda Constitucional N. 103/2019.

As Emendas Parlamentares tiveram muitas razões de ser nessa conjuntura, mas



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

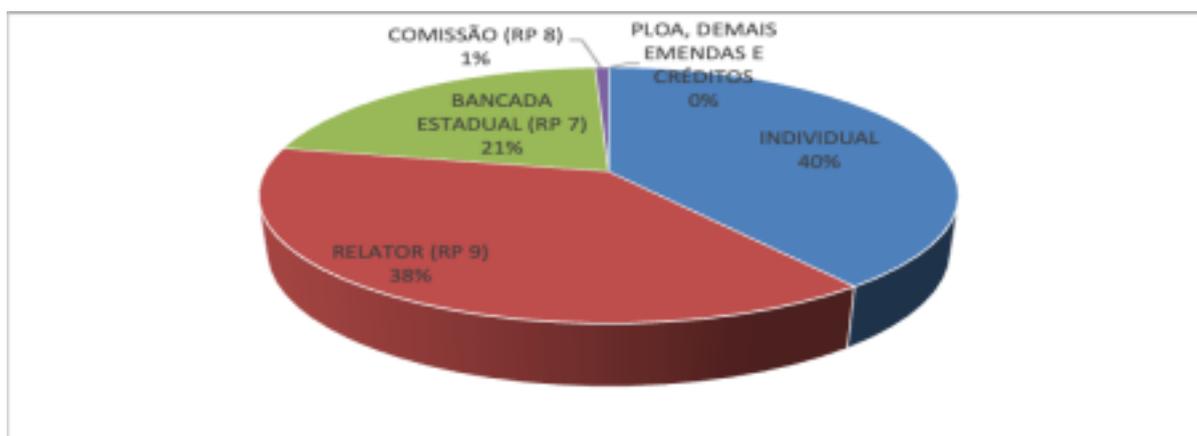
10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

fundamentalmente, propiciaram o massivo apoio dos parlamentares, deputados e senadores, frente às medidas nefastas enviadas pelo governo Bolsonaro, além delas, inclusive, terem influenciado diretamente no engavetamento dos mais de 151 pedidos de *Impeachment* contra o ex-presidente, o que demonstra a sua aliança com o, ainda hoje, presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP), principal líder do centrão.

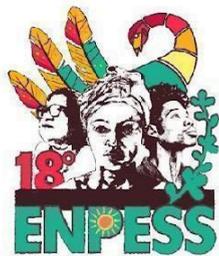
Acerca do *boom* das Emendas Parlamentares, o fator determinante para o aumento dos valores alocados a partir de 2020 foi a criação das Emendas do Relator (RP9), conforme destacamos anteriormente. Elas conformam a novidade no ciclo orçamentário no período em questão, como um poderoso mecanismo de distribuição de recursos públicos. Para validar nossa afirmação, vejamos no gráfico 1, a seguir, a distribuição dos recursos por tipo de emenda, pagas no total do período de 2020 a 2022.

Gráfico 1. Distribuição das emendas parlamentares por tipo, pagas no total do período de 2020 a 2022, Pago + Pago RP/IPCA, em %



Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Emendas. Disponíveis em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html. Acesso em: 24 mar. 2024.

As Emendas Parlamentares mobilizaram o montante de R\$86,2 bilhões, no período de 2020 a 2022. Conforme o Gráfico 1, o tipo de Emenda Individual mobilizou 40% do total pago, enquanto a Emenda de Bancada Estadual, 21% do total pago. As Emendas de Comissão foram as que menos mobilizaram recursos no período em questão, não ultrapassando o percentual de 1%. Por outro lado, as Emendas de Relator (RP9) ocuparam a segunda posição no *ranking* das Emendas pagas no período, mobilizando 38% do total. Em termos reais, o Relator do orçamento geral manuseou e distribuiu, sozinho, no período de 2020 a 2022, o total de R\$33,2 bilhões.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

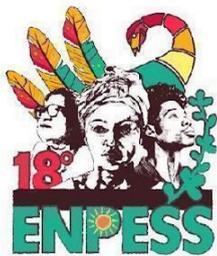
Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Se olharmos para as movimentações do Congresso Nacional, no período mencionado, logo perceberemos que a função de Relator do orçamento geral foi desempenhada justamente por aqueles deputados e senadores que compõem o bloco político do centrão, os quais foram escolhidos pela influência do Presidente do Congresso, Arthur Lira: em 2020, o deputado do PSD, Domingos Neto; em 2021, o senador do União Brasil, Márcio Bittar; e, em 2022, o deputado do PSD, Hugo Lea.

Não restam dúvidas, portanto, de que essas figuras políticas alocaram significativos recursos públicos em Emendas Parlamentares apresentadas por deputados e senadores da situação que atuaram em favor do governo, considerando que, como mencionamos, a liberação dos recursos continuou na responsabilidade do executivo.

Cabe mencionar, ainda, alguns dos diversos casos de corrupção envolvendo as Emendas Parlamentares nesse período. São inúmeras as investigações que apuram as irregularidades de ações realizadas com recursos das Emendas Parlamentares, envolvendo deputados, senadores, Ministérios, prefeitos e empresas públicas e privadas. Dentre eles, podemos citar: a compra superfaturada de tratores e máquinas no Ministério do Desenvolvimento Regional; o aumento inexplicado da compra e distribuição de caminhões de lixo em diversas cidades do interior; licitações bilionárias para compra de ônibus escolares; compras de inúmeras ambulâncias destinadas ao Estado do Piauí; manipulação de dados relativos aos atendimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) para alocação de recursos⁷. Essa realidade nos possibilita inferir a prioridade do governo de Bolsonaro em liberar volumes significativos de recursos públicos em Emendas Parlamentares do “orçamento secreto” no período analisado, as quais destinaram recursos públicos pelas mãos dos deputados e senadores do centrão, sem respeitar os critérios estabelecidos no ciclo orçamentário brasileiro, já que, como mencionamos, as Emendas do Relator omitiam a autoria, a motivação e a alocação do projeto.

Os dados deixam em evidência o preço pago pela classe trabalhadora que sustenta significativamente a formação do Fundo Público, no processo de proteção e sustentação política do governo de Bolsonaro. Isso implica reconhecer que, em certa medida, a regressão de serviços e benefícios da Seguridade Social que mencionamos anteriormente, inclusive no contexto pandêmico, também se deu em razão do aumento dos recursos destinados às Emendas Parlamentares, sobretudo do Relator. Enquanto observamos a tendência de crescimento vegetativo das despesas da Seguridade Social, por outro lado, nos deparamos com o aumento explosivo das Emendas Parlamentares.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

O que definia a liberação dos recursos, pelo governo nefasto de Bolsonaro, era o apoio político entregue pelos deputados e senadores, frente à aprovação de medidas e projetos enviados pelo governo federal, além da proteção. Cabe lembrar que a contrarreforma previdenciária aprovada pela Emenda Constitucional N. 103/2019 se deu numa conjuntura em que as Emendas do Relator ainda não existiam, tendo sido liberado cerca de R\$40 milhões (Behring, 2021) para cada deputado por meio dos demais tipos de emenda, em 2019. Mas foi justamente nesse ambiente político que as Emendas Parlamentares do Relator se gestaram, cujo grupo político do centrão, demonstrou sua força política frente à aprovação dos projetos, para os quais exigiram a ampliação de mais recursos liberados pelo Executivo, o que logo viria a se concretizar por meio das Emendas do Relator Geral, criadas em 2020, sem nenhuma oposição do governo, constituindo-se assim, no maior escândalo de corrupção do país.

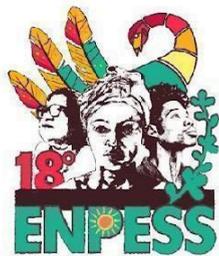
Embora as Emendas do Relator tenham se tornado inconstitucionais pelo STF em dezembro de 2022, a lógica de captação de recursos por meio dos demais tipos de Emendas seguiu firme e forte em 2023, mantendo-se a tendência de crescimento. Como mencionamos anteriormente, o Congresso Nacional criou, logo em seguida à decisão do STF, um novo mecanismo que possibilitou a transferência de parte dos recursos das Emendas do Relator para as Emendas Individuais, aumentando a alíquota de 1% para 2%, feito realizado no bojo da PEC da Transição, aprovada pela Emenda Constitucional N. 126/2022.

⁷ Mais informações acerca das denúncias, estão disponíveis em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>. Acesso em: 19 jun. 2024.

Além disso, a realidade concreta vem nos provando que, não somente o governo Bolsonaro utilizou as Emendas Parlamentares como instrumento de sustentação política, mas igualmente o governo Lula tem se submetido à mesma relação, sob novas nuances. Ou seja, ambos os governos eleitos democraticamente após o golpe de 2016 apresentam dificuldades na relação junto ao Poder Legislativo e, da mesma forma, ambos fazem uso do mesmo instrumento político que atenua essa relação, considerando que, por meio delas, distribuem recursos às bases políticas. Os dados a seguir, expostos na Tabela 2, nos ajudam a realizar uma leitura nesse sentido.

Tabela 2. Execução das emendas parlamentares por ano de pagamento, 2022 e 2023, Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de R\$

ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA	PAGO + [RP PAGO]	VARIAÇÃO
----------------------------	------------------	----------



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

2022	R\$ 29.873.201.973	+3*
2023	R\$ 35.061.546.318	+17

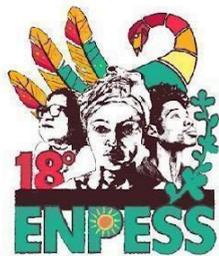
Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Emendas. Disponíveis em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html. Acesso em: 24 mar. 2024. *O aumento de 3% em 2022 tem como referência os valores alocados em emendas no ano de 2021, cujo montante foi de pouco mais de R\$13,3 bilhões.

Recuperamos os dados do ano de 2022 para compararmos aos valores alocados em 2023. Vejamos que, em 2023, as Emendas Parlamentares cresceram 17% em relação ao ano de 2022. Trata-se do maior percentual de crescimento na série histórica aqui analisada (2019- 2023), além de ser o ano com maior alocação de recursos, que superam o montante de R\$35 bilhões. Com o aumento da alíquota de 2% imposta pela EC N.126/2022, as Emendas Individuais mobilizaram 64% desse montante, enquanto as Emendas das Bancadas Estaduais, 19% do total.

Embora seja cedo para realizar análises conclusivas, a tendência de crescimento das Emendas Parlamentares em 2023 põe em evidência que há uma certa dependência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, que também se aprofunda no governo Lula, considerando a conjuntura na qual este foi eleito. A eleição apertada de Lula, pela terceira vez, em muito significou uma resposta de parcela significativa da população brasileira que ansiava pela “normalidade” do funcionamento das instituições e ambiente democrático, e contra a instituição de um regime abertamente autocrático, cuja defesa o governo ultradireitista e neofascista de Bolsonaro sempre endossou. No entanto, a ampla frente política construída para obtenção desse resultado repõe, no nosso ponto de vista, a coalizão de forças políticas contrárias, que representam distintas frações das classes dominantes, novamente no âmbito do governo petista, o que também reposiciona as dificuldades e limites da gestão governamental, inclusive no que se refere ao atendimento de interesses da classe trabalhadora.

O aumento dos recursos destinados às Emendas Parlamentares convive com a manutenção de uma draconiana política de ajuste fiscal que, apesar das pequenas manobras previstas no Novo Arcabouço Fiscal aprovado em 2023, continua a limitar os gastos sociais extremamente necessários à grande maioria do país. A manutenção dessa lógica, já indica uma escolha realizada pelo governo Lula, que se vê cada vez mais pressionado pelo jogo político exercido no âmbito do Congresso Nacional, dada a necessidade de negociação e aprovação das pautas prioritárias do governo.

Nesse sentido, a disputa pela apropriação do Fundo Público por meio das Emendas



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Parlamentares tem se tornado um dos mecanismos utilizados para o enfrentamento de uma crise específica proporcionada por quem a criou. Ou seja, se no ambiente de ajuste fiscal, este completamente apoiado pelo Congresso, faltam recursos para manutenção mínima das políticas sociais, o mesmo Congresso se utiliza de um mecanismo constitucional de finalidade residual para “suprir” estas faltas, adquirindo cada vez mais relevância em termos orçamentários e reforçando finalidades que retomam práticas políticas clientelistas que reforçam o seu poder político.

O Fundo Público⁸, ao envolver “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia”, sendo o orçamento estatal a sua manifestação mais concreta, tem sido gradativamente apropriado. No entanto, o que está em jogo na discussão sobre a quebra da “função” das Emendas não é necessariamente o volume dos recursos distribuídos aos parlamentares – estes que são até então ínfimos, considerando o orçamento geral da União⁹. No entanto, têm sido significativos seus impactos no uso político como ferramenta que opera deslocamentos importantes no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, como também o seu manejo tem sido considerável para intuítos eleitorais, com consequências severas para as políticas sociais.

Considerações finais

Este estudo destaca o papel significativo das Emendas Parlamentares no contexto político e orçamentário do Brasil, especialmente depois do golpe de 2016. A análise revelou que, no contexto ultraneoliberal, essas emendas não apenas se tornaram um ponto de conflito no processo de pactuação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com uma margem de manobra cada vez maior para este último, ao tempo em que o “presidencialismo de coalizão” dá sinais de esgotamento, mas também contribuíram para aprofundar a crise política, resultando na progressiva redução dos ductos democráticos da democracia capitalista.

⁸ Para uma apropriação desta categoria a partir da crítica da economia política, ver Behring (2021). ⁹ Do ponto de vista relativo, o crescimento do orçamento destinado às Emendas Parlamentares em 2023 foi bastante substancial, como mencionado anteriormente. Porém, considerando ainda o volume total do orçamento federal, estas representaram menos de 5% do Orçamento Geral da União.

O manejo das Emendas Parlamentares revela uma face adicional da blindagem democrática em um país onde a tendência autocrática permeia as estruturas e relações políticas. Por outro lado, essas mudanças no âmbito da política institucionalizada retroalimentam as tendências mais amplas de uma crise global da democracia.

Nesse sentido, a apropriação do Fundo Público tem sido objeto central para os setores mais conservadores das elites políticas brasileiras. Este quadro ganha contornos draconianos porque se trata de alterações acontecidas num contexto de ajuste fiscal permanente (Behring, 2021) sobre o qual não há sinais de esgotamento, muito pelo contrário, vide o Novo Arcabouço Fiscal em voga e que estrangula mais uma vez os recursos públicos.

Assim, não há margem para um programa mais amplo que promova uma agenda social forte e políticas sociais de cunho minimamente reformista. O atual manejo das Emendas Parlamentares, na verdade, encerra um cenário cujas políticas sociais tendem, paulatinamente, a retroagir aos tempos anteriores ao seu reconhecimento constitucional, especialmente em dois sentidos: 1) o estrangulamento do orçamento tende a fortalecer os ditos “currais” eleitorais a partir das Emendas, com atuações pontuais em aspectos que deveriam ser garantidos dentro do orçamento das políticas sociais, se estas não estivessem dentro do mote da austeridade; 2) o caráter antidemocrático da alocação de recursos, pois a dificuldade de rastreamento da execução das Emendas impede um efetivo controle democrático por parte das organizações da sociedade civil.

Assim, tem-se no horizonte agendas coletivas de pesquisa e de lutas sociais nas quais esses aspectos, especialmente do corte de gasto público e do controle democrático, possam ser mais bem particularizados. A exemplo, no âmbito das políticas sociais, a investigação acerca das disputas da alocação de recursos no âmbito das entidades filantrópicas da sociedade civil e as consequências disso numa possível refilantropização da “questão social”.

Referências

AMOROZO, M.; SALOMON, M; BUONO, R. A farra das emendas e a hora da conta. 13 jun. 2022. **Revista Piauí**. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/farra-das-emendas-e-hora-da-conta/>>. Acesso em 04 Mar. 2024.

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

BRASIL, 2015. **Emenda Constitucional N. 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <https://9h.fit/VkRHT0>. Acesso em 02 ago. 2023.

BRASIL, 2019. **Emenda Constitucional N. 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: <https://9h.fit/ZkJIUV>. Acesso em 02 ago. 2023.

Brasil, 2019. **Emenda Constitucional N. 105, de 2019**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2019/emendaconstitucional-105-12-dezembro-2019-789566-publicacaooriginal-159622-pl.html>>. Acesso em 17 Mar. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BRELÂZ, G. de; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 803-826, jul./ago. 2013. Disponível em: <<http://dSPACE/xmlui/bitstream/item/9777/8663.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 Mar. 2023.

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

COSTA, F; OLIVEIRA, M; PASSARINHO, N. Relator do mensalão condena 12 réus ligados a PP, PL, PTB e PMDB. **G1**. 20 set. 2012. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/09/relator-do-mensalao-condena-12-reus-ligados-pp-pl-ptb-e-pmdb.html>>. Acesso em: 17 Mar. 2024.

DEMIER, F. **Depois do Golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, pp. 737 a 776.

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

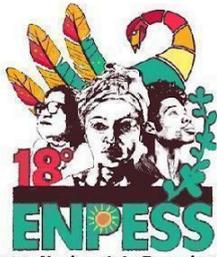
SILVA, F. R. da. **Contrarreformas e desfinanciamento da Previdência Social e Trabalho em tempos ultraneoliberais (2016 a 2022)**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SOUZA, A. de.; ZARUR, C.; DANTAS, D.; GONÇALVES, E.; FERREIRA, P.; LINDNER, J.; SOARES, J. Cinco partidos mais beneficiados respondem por 75% das emendas de relator informadas ao STF. **GLOBO**. 06 Mar. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/cinco-partidos-mais-beneficiados-respodem-por-75-das-emendas-de-relator-informadas-ao-stf-1-25507042>>. Acesso em: 06 Mar. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. STF julga orçamento secreto inconstitucional. **STF**. 19 Dez. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em 17 Mar. 2024.

TURTELLI, C. Partido de Bolsonaro elege bancada recorde e infla centrão para 2023. **UOL**. 03 Dez. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/pl-bancada-centrao.htm>>. Acesso em 05 Mar. 2024.

WESLLEY, G. As diferenças entre ‘mensalão’ e orçamento secreto, que Lula comparou no ‘JN’. **ESTADÃO**. 26 ago. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/08/26/as-diferencas-entre-mensalao-e-orcamento-secreto>>



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

[que-lula-comparou-no-jn.htm](#)>. Acesso em 17 Mar. 2024.