



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**FUNDO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES:** análises preliminares da execução  
orçamentária no período do governo Bolsonaro

FABRÍCIO RODRIGUES DA SILVA <sup>1</sup>  
TAINÁ SOUZA CAITETE <sup>2</sup>  
ANDRESSA KOLODY <sup>2</sup>  
PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA <sup>2</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é analisar o comportamento das emendas parlamentares e as suas implicações no orçamento das políticas sociais. O recorte temporal contempla os anos entre 2019 e 2022 e os procedimentos metodológicos adotados foram a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. O texto apresenta um panorama sobre o tema e o papel que as emendas parlamentares vêm assumindo no orçamento público e problematiza a questão da emenda de relator, conhecida pela alcunha de “orçamento secreto”. A pesquisa evidenciou que o orçamento das emendas parlamentares cresceu de forma alarmante a partir de 2020.

**Palavras-chave:** Fundo Público. Emendas Parlamentares. Orçamento Público. Políticas Sociais.

**ABSTRACT:** The aim of this article is to analyze the behavior of parliamentary amendments and their implications in the budget of social policies. The time frame includes the years between 2019 and 2022 and the methodological procedures adopted

---

1 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro

2 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro

were the bibliographic review and documentary research. The text presents an overview of the subject and the role that parliamentary amendments have been taking on in the public budget and problematizes the issue of the rapporteur's amendment, known as the "secret budget". The research showed that the budget of parliamentary amendments grew alarmingly from 2020.

**Keywords:** Public Fund. Parliamentary Amendments. Public Budget. Social Policies.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo desenvolvido para o XVII Encontro Nacional de Pesquisadores(as) em Serviço Social - ENPESS, é fruto de uma pesquisa mais abrangente acerca do monitoramento e avaliação do orçamento público federal durante o Governo Bolsonaro, com ênfase no seu impacto para as políticas sociais.

As emendas parlamentares vêm assumindo um lugar de notoriedade no orçamento público federal, durante a gestão de Bolsonaro. Há discordâncias entre estudiosos e pesquisadores do tema sobre a legitimidade da participação do Poder Legislativo durante a votação do orçamento, especialmente porquê por muitas vezes esta esteve no centro de acordos políticos entre o Executivo Federal e o Congresso, no entanto, a centralidade conferida ao debate, no período entre 2019 a 2022, tem a ver com a instrumentalização das emendas parlamentares, que vêm sendo utilizadas para terceirizar o controle do orçamento público para grupos específicos. Esse movimento tem servido para fortalecer a prática política denominada de “acordão junto ao centrão”.

Além disso, o avanço das emendas tem representado implicações regressivas no orçamento das políticas sociais, considerando que a distribuição das emendas parlamentares, em especial a emenda de relator, não segue critérios políticos e técnicos inerentes a própria dinâmica ciclo orçamentário, assim como não possuem controle e transparência, o que desvirtua o ciclo orçamentário em seu já frágil processo democrático de distribuição de recursos públicos.

Neste sentido, objetiva-se analisar o comportamento das emendas parlamentares no período do governo Bolsonaro e suas implicações no orçamento das políticas sociais. Para isso, realizou-se uma pesquisa documental, relativa às emendas parlamentares, no sistema SIGA BRASIL durante o período de 2019, 2020, 2021, além de algumas tendências do ano de 2022 dos dados já consolidados; como também, uma revisão bibliográfica que fundamenta a análise do tema em questão a partir dos pressupostos teóricos das discussões críticas acerca do fundo público, ancorando-se no método do materialismo histórico-dialético.

O artigo está organizado em dois itens de discussão: o primeiro, relativo aos fundamentos do fundo público, tem o sentido de localizar as emendas parlamentares também como mecanismo de distribuição dos recursos que o compõem e que, portanto, a direção destas indicam o atendimento de interesses distintos de classes; e o segundo, a

análise do comportamento das emendas parlamentares no governo Bolsonaro, a partir do levantamento de dados relativos à execução de emendas, segundo a classificação própria do sistema SIGA Brasil: por ano de pagamento, a distribuição das emendas parlamentares por tipo, o comportamento de participação dos partidos políticos no total das emendas, a execução de emendas por unidade da federação e a execução de emendas por subfunção ajustada – dando ênfase, também, na relação da execução orçamentária das emendas com alguns dados relativos às funções orçamentárias do Orçamento Geral da União.

## 2 FUNDO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES

Pensar o lugar que as emendas parlamentares assumem hoje, no contexto da economia política brasileira, requer trazer inicialmente para o debate o lugar do fundo público enquanto instrumento fundamental das relações sociais capitalistas, ou seja, como elemento que confere caráter estrutural. O fundo público, de acordo com Salvador (2012, p.126) “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público”. Por isso, a expressão mais visível do fundo público, como nos aponta Salvador (2012), é o orçamento público.

Sabe-se que os recursos que compõe o fundo público são baseados na arrecadação de impostos, contribuições e taxas, advindos tanto dos capitalistas, quanto da classe trabalhadora. Ou nos termos de Behring (2018), a partir de uma “punção compulsória”, o que torna o orçamento público o espaço de luta política e, portanto, está longe de ser uma peça “meramente técnica”.

Em perspectiva histórica, partindo da análise de Mandel (1985), é importante ressaltar que o Estado atua na garantia das condições gerais da produção e reprodução capitalista, sendo o fundo público seu principal instrumento, o que mostra também, em grande medida, a dificuldade demonstrada pelo capital de seguir garantindo os processos de valorização, em especial no contexto do capitalismo monopolista. Deste modo, segundo Behring (2021, p. 41), o fundo público “passou a se constituir como um elemento *nem ex-ante*, *nem ex-post* do processo de produção e reprodução do capitalismo, como se supõe que fosse ao período concorrencial, mas um componente *in flux* do mesmo, que está ali

presente no ciclo D-M-D”.

Outro elemento que destacamos nesta análise, refere-se a conformação do fundo público em países de capitalismo periférico, como é o caso brasileiro, pois nestes a composição do fundo público assume características ainda mais perversas, com base no trabalho excedente, como também no trabalho necessário, via tributação regressiva, e que somada as profundas mudanças operadas no mundo a partir da crise do capital do pós-1970, e do quadro de reação burguesa frente a queda da taxa de lucro, resultou num reordenamento na organização da produção capitalista, com inflexões na flexibilização e precarização das relações de trabalho e, por conseguinte, na supressão dos direitos sociais.

Neste sentido, o panorama que se tem é de redirecionamento do fundo público, cada vez mais apropriado em larga escala em favor do capital, em detrimento das demandas do trabalho. E nesse contexto, tem-se o aprofundamento das contrarreformas diante da inverossímil e malfadada “crise fiscal” do Estado, da ampliação de processos de expropriação dos meios de vida da classe trabalhadora, e de ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2021), sobre os quais se legitima uma lógica de constituição de mecanismos de punção do fundo público, entre eles: a dívida pública, a tributação regressiva, o superavit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a desvinculação das receitas da União (DRU), as renúncias tributárias, o Teto dos Gastos por 20 anos e talvez podíamos acrescentar a esses, atualmente, as emendas parlamentares.

Antes de seguirmos propriamente ao debate das emendas parlamentares, é oportuno registrar que os instrumentos que compõe em nível mais geral o ciclo orçamentário no Brasil é composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, enquanto o PPA organiza as diretrizes mais gerais para os quatro anos de governo, tanto a LDO, quanto a LOA são instrumentos elaborados com vigência de um ano de exercício financeiro e que precisam ser apresentadas e apreciadas pelo Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988, segundo Carnut et al (2021), instituiu uma série de normas que buscavam aproximar o planejamento e o orçamento do Estado, com objetivo de aproximar as necessidades da população com o planejamento e a execução das ações estatais, tendo em vista as dimensões continentais do país e sua heterogeneidade, mas que, no entanto, na prática, o que se observa é que o orçamento segue sendo feito de forma não integrada. Sendo assim, as emendas parlamentares são mecanismos, percebidos por Carnut et al (2021) de forma atípica, podendo o poder legislativo apresentar propostas que incidem diretamente no processo orçamentário, deste modo, as emendas parlamentares,

contrariando a lógica do orçamento planejado, tendem a romper com as características típicas do processo de planejamento de longo prazo, o que, em termos concretos, gera desinvestimento nas políticas, que (se adotados os devidos critérios) poderiam reduzir as desigualdades sociais em uma perspectiva longitudinal. Em síntese, pode-se dizer que as emendas parlamentares, em alguma medida, reorientam os recursos públicos para interesses diversos daqueles planejados de forma técnica e disputados coletivamente, podendo ser um instrumento de captura do orçamento para fins particulares (CARNUT et al, 2021, p. 468).

As emendas parlamentares estão previstas constitucionalmente nos arts. 165, 166 e 198 (BRASIL, 1988) e se constituem enquanto uma forma de relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo que é disciplinada pela Resolução N. 2/95 do Congresso Nacional<sup>3</sup>. Em tese, elas objetivam corrigir possíveis desigualdades na distribuição de recursos públicos fazendo com que o dinheiro do orçamento chegue às bases eleitorais de deputados e senadores. Participam dessa cadeia os deputados, senadores, o governo federal que define quando a alocação dos recursos acontece e os municípios e Estados, que recebem os recursos públicos.

Apesar de haver divergências, a problemática sobre a ampliação do capital político via emendas parlamentares vem sendo interpretada como uma conexão eleitoral à brasileira, uma estratégia de distribuição clientelística e localista de recursos públicos (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005).

Emendar o orçamento público durante a votação da Lei Orçamentária Anual (LOA) é recorrente, acontece por meio de emendas individuais<sup>4</sup>, emendas de bancada<sup>5</sup>, emendas de comissão<sup>6</sup> e/ou emendas de relator<sup>7</sup>. Elas funcionam historicamente como um instrumento

---

3A Resolução mencionada pode ser consultada através do link: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Comiss%C3%A3o%20Mista.se%20refere%20o%20mesmo%20artigo.&text=I%20Da%20composi%C3%A7%C3%A3o-.Art.,que%20se%20refere%20o%20art.>>. Acesso em 10 de agosto de 2022.

4As **emendas individuais** são de autoria de cada deputado ou senador, de pagamento obrigatório no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo governo federal, sendo que 50% desse valor deve ser usado para financiar programas e/ou atividades na área da saúde, conforme prevê a Emenda Constitucional N.º 86/2015 (BRASIL, 2015).

5As **emendas de bancada** são de autoria coletiva das bancadas estaduais ou do distrito federal, os recursos aprovados são divididos entre os parlamentares e são impositivas na forma da Emenda Constitucional N.º 100/2019, que prevê também a extensão da obrigatoriedade de execução de até 1% da receita líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2019).

6Quanto às **emendas de comissão**, estas são apresentadas e definidas pelo presidente das comissões técnicas do Congresso Nacional, que tem composição mista (senadores e deputados). Diferentemente das duas anteriores, esta não é impositiva e não possui determinação de montante.

7A **emenda de relator** foi criada em 2020 pelo Congresso Nacional, com a aprovação da resolução N.º 02/2021, essa modalidade de emenda parlamentar, tem como protagonista o relator geral do orçamento. Função exercida em 2021 pelo senador Márcio Bittar, da União Brasil e, atualmente, pelo

de pactuação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, nos termos do que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão (NOBRE, 2022).

No entanto, o tema ganhou centralidade no governo Bolsonaro (2019-2022), que ao se recusar a compor uma agenda positiva junto ao Congresso Nacional, vem se utilizando das emendas de relator para terceirizar o controle do orçamento público em favor de um grupo de parlamentares, em troca de proteção política e judicial.

Desde então, o orçamento público federal está sendo definido por líderes do “Centrão” e não pelo Ministro da Fazenda, uma vez que, o governo desistiu de definir as prioridades para o gasto público, autorizou que o relator crie janelas orçamentárias e corte despesas obrigatórias para acomodar as emendas de relator e ampliou as verbas para isso.

Chamada por analistas de “orçamento secreto”, isto porque omite os nomes dos parlamentares favorecidos, a motivação pela qual se decide por cada uma das propostas, além do destino dos recursos, essa prática tem funcionado como um poderoso mecanismo de distribuição arbitrária de recursos públicos, entabulado entre coalizões políticas.

Em outras palavras, não há definição prévia acerca de seu objeto, o processo acontece sem o estabelecimento de critérios técnicos que são inerentes ao ciclo orçamentário e sem a devida transparência, o que destoa das emendas individuais, por exemplo, e representa grave comprometimento do controle social democrático e da responsabilização dos envolvidos em desvio desses recursos.

Nesse sentido, o ponto nevrálgico não está na participação do Poder Legislativo no destino dos recursos orçamentários e muito menos na previsão legal quanto à imposição<sup>8</sup> do pagamento de dois tipos de emendas parlamentares, visto que a implementação só será obrigatória se houver recursos para isso; mas no esvaziamento de outros tipos de emendas parlamentares e no desvio de finalidade que estas as emendas de relator vêm concretizando, aspecto sob o qual está recaindo sofisticado aumento da falta de transparência, podendo, inclusive vir a ampliar processos de corrupção e desvio de recursos públicos.

Segundo O Assunto (2022)<sup>9</sup>, essa forma de relação entre os poderes Executivo e

---

Deputado Federal Hugo Lea, do Partido Social Democrático - PSD, ambos ligados à situação no congresso nacional e a partidos do “centrão”.

<sup>8</sup>Essas mudanças acabaram por ampliar o controle do orçamento pelos parlamentares e pela sociedade ao diminuir o poder de discricionariedade do governo federal na decisão sobre qual dotação será executada (margem de manobra), o que pode representar maior transparência e ainda contribuir para garantir a racionalidade do ciclo orçamentário.

<sup>9</sup>O ASSUNTO #566: Orçamento secreto, obra de Bolsonaro. Entrevistados: Breno Pires e Fernando Limongi. Entrevistadora: Renata Lo Prete. O Assunto, 26 Out. 2021. Podcast. Disponível em: <<https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2021/10/26/o-assunto-566-orcamento-secreto-obra->

Legislativo, na confecção e transparência orçamentária, reedita uma espécie de paradigma de corrupção desmontado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Anões, realizada em 1993.

Deste modo, o que se observa é que sob o governo de Bolsonaro são criados ainda mais mecanismos perniciosos de ataque à classe trabalhadora, com a apropriação cada vez maior do fundo público, a partir de mecanismos nefastos, que não apenas contribui para ampliação e aprofundamento da prática de corrupção, como também de avanço de um “projeto devastador” (BEHRING, 2021) que está em curso e que põe em xeque as conquistas advindas da Constituição Cidadã e que tem nas emendas parlamentares um novo capítulo, como veremos a seguir.

### **3 ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO GOVERNO BOLSONARO**

As emendas parlamentares têm sido um instrumento bastante utilizado ao longo dos últimos anos, porém, pelas configurações políticas citadas anteriormente, estas têm se tornado expressivas nos anos recentes, sobretudo, a partir de 2019. Vejamos na tabela a seguir o comportamento delas nos últimos três anos, levando em consideração as emendas por ano de pagamento.

TABELA 01 Execução de emendas por ano de pagamento (2019, 2020 e 2021 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de reais – R\$)

<b>ANO DE PAGAMENTO DA EMENDA</b>	<b>PAGO + [RP PAGO]</b>
2019	R\$ 9.984.911.972,48
2020	R\$ 21.540.744.624,09

de-bolsonaro.html>. Acesso em: 27/07/ 2022. O ASSUNTO #749: O orçamento secreto no mundo real. Entrevistado: Breno Pires. Entrevistadora: Renata Lo Prete. O Assunto, 14 Jul. 2022. *Podcast*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2022/07/14/o-assunto-749-o-orcamento-secreto-no-mundo-real.html>>. Acesso em: 27/07/2022. O ASSUNTO #750: Arthur Lira, senhor dos recursos e do regimento. Entrevistados: Paulo Celso Pereira e Beatriz Rey. Entrevistadora: Renata Lo Prete. O Assunto, 15 Jul. 2022. *Podcast*. Disponível em: <<https://osantarritensdigital.com.br/noticia/61303/o-assunto-750-arthur-lira-senhor-dos-recursos-e-do-regimento.html>>. Acesso em: 27/Jul/2022.

---

2021	R\$ 25.096.986.276,82
------	-----------------------

---

<b>TOTAL DO PERÍODO</b>	<b>R\$ 56.622.642.873,39</b>
-------------------------	------------------------------

---

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03/08/2022.

Observa-se que há um salto considerável a partir de 2020 no valor pago pelas emendas parlamentares, em comparação ao ano de 2019. Como já destacado anteriormente, este salto é em decorrência da criação das emendas de relator, já com alocação de recursos em 2020. Com isso, as emendas parlamentares cresceram 216% em 2020 e 251% em 2021. Este crescimento significou um aumento de mais de R\$11,5 bilhões em 2020 e mais de R\$15,1 bilhões em 2021. Somando os três anos, as emendas parlamentares custaram mais de R\$ 56,6 bilhões aos cofres públicos.

A magnitude que estas vêm tomando no orçamento público só pode ser evidenciado quando as comparamos com outras despesas realizadas por outras funções orçamentárias que estão localizadas no Orçamento Geral da União, como peça visível do fundo público, o que nos possibilita identificar em que medidas elas têm se tornado prioritárias em detrimento de outras áreas de intervenção estatal no país. Neste sentido, vejamos a tabela a seguir, acerca das 19 menores funções orçamentárias, tomando como referência o ano de 2020 e 2021.

Tabela 02 Orçamento Geral da União – participação das 19 menores funções orçamentárias (Pago, 2020 e 2021 – IPCA, valores em milhões de reais – R\$)

<b>FUNÇÃO DESP</b>	<b>2020 (PAGO)</b>	<b>%</b>	<b>PAGO (2021)</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL ORÇAMENTO</b>	<b>R\$3.535.314.336.890</b>	<b>100</b>	<b>R\$3.861.162.268.993</b>	<b>100</b>
AGRICULTURA	R\$13.046.656.218	0,36%	R\$16.676.422.622	0,43%
SEGURANÇA PÚBLICA	R\$10.717.162.762	0,30%	R\$10.440.917.761	0,27%
TRANSPORTE	R\$7.887.985.815	0,22%	R\$6.551.799.322	0,16%

---

ESSENCIAL À JUSTIÇA	R\$7.837.253.681	0,22%	R\$7.917.449.428	0,20%
LEGISLATIVA	R\$7.236.135.807	0,20%	R\$7.377.474.850	0,19%
CIÊNCIA TECNOLOGIA	ER\$6.214.184.413	0,17%	R\$4.641.448.617	0,12%
COMÉRCIO SERVIÇOS	ER\$4.954.917.116	0,14%	R\$1.690.702.830	0,04%
RELAÇÕES EXTERIORES	R\$3.800.146.506	0,10%	R\$3.812.170.568	0,09%
GESTÃO AMBIENTAL	R\$3.533.183.401	0,09%	R\$2.999.243.626	0,07%
COMUNICAÇÕES	R\$1.575.257.530	0,04%	R\$2.160.598.237	0,05%
INDÚSTRIA	R\$1.566.371.142	0,04%	R\$1.570.794.085	0,04%
ENERGIA	R\$1.374.027.674	0,03%	R\$1.648.173.458	0,04%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	R\$1.327.404.407	0,03%	R\$1.016.960.700	0,02%
URBANISMO	R\$1.250.144.946	0,03%	R\$1.120.796.921	0,02%
DIREITOS CIDADANIA	DAR\$943.867.214	0,02%	R\$655.681.193	0,017%
SANEAMENTO	R\$788.948.145	0,02%	R\$445.521.730	0,011%
CULTURA	R\$608.669.311	0,01%	R\$620.115.146	0,01%

DESPORTO E LAZER	R\$98.729.061	0%	R\$213.892.368	0%
HABITAÇÃO	R\$1.971.878	0%	R\$2.106.963	0%

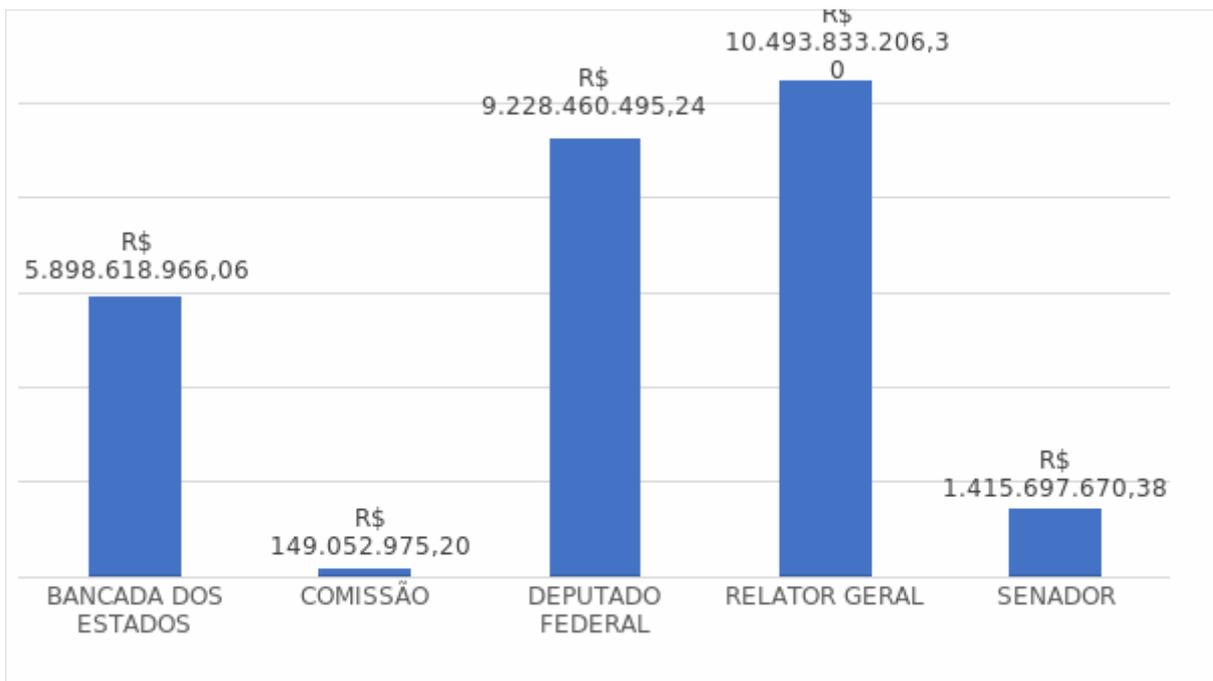
**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03/08/2022.

Das 28 funções orçamentárias com valores pagos em 2020 e 2021 pelo Orçamento Geral da União, 19 delas possuem valores inferiores aos valores de recursos públicos que foram alocados nas emendas parlamentares, em ambos os anos de referência. Em outras palavras, o governo federal não investiu valor superior nestas 19 funções orçamentárias em comparação ao valor alocado nas emendas parlamentares, na cifra de mais de R\$ 21,5 bilhões em 2020 e mais de R\$ 25 bilhões em 2021. Observação importante também a ser feita refere-se ao fato destas 19 funções orçamentárias terem participação insignificante na globalidade do Orçamento Geral da União, sendo que nenhuma delas alcançam o percentual de 0,5% de participação do valor total orçamento nos anos de 2020 e 2021. Já os valores das emendas, alcançaram participação de 1% em 2020 e 0,6% em 2021.

E vejamos que são funções orçamentárias importantíssimas para o desenvolvimento de serviços e benefícios para o país, tais como direitos da cidadania, saneamento, cultura, desporto e lazer e habitação que, conforme os dados da tabela anterior, não alcançam nem mesmo a cifra do bilhão de reais. Até mesmo a maior função orçamentária dentre as 19 menores aqui citadas, a agricultura, não teve despesa significativa em comparação as emendas, quando no máximo consumiu pouco mais de R\$13,0 bilhões em 2020 e R\$16,6 bilhões em 2021, o que representa 0,36% e 0,43% de participação, respectivamente, evidenciando o lugar periférico que estas ocupam na gestão governamental.

Agora centralizemos nossa atenção aos aspectos do comportamento das emendas parlamentares por tipo, ou seja, quanto a participação das emendas individuais, de bancada, de comissão e de relator, sendo o gráfico 01 a seguir, relativo à distribuição das emendas parlamentares no total pago do ano de 2021.

Gráfico 01 Distribuição das emendas parlamentares por tipo (2021, Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de reais – R\$)



**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03/06/2022.

No ano de 2021 foram pagas 15.761 emendas parlamentares, o que corresponde a R\$ 27.186.528.865,18<sup>10</sup>. Conforme mostra o Gráfico N.º 01, apesar do número de emendas de deputados federais ter sido maior em quantidade (12.813), os valores mais expressivos fazem da emenda de relator o tipo que mais mobilizou recursos, o que significa dizer que o “orçamento secreto”, que omite autoria, a motivação e a alocação do projeto consome 39% do valor total, movimentando, por atos discricionários do relator, R\$10.493.833.206,30. O valor não só é maior do que as emendas de deputados e senadores, como é o dobro do valor das emendas destinadas às bancadas dos estados.

As emendas parlamentares individuais, foram distribuídas entre 24 partidos, sendo que 17<sup>11</sup> deles acessaram em média R\$ 191.262.960,17, o equivalente a 30% do valor total,

10 A divergência desse montante em relação ao apresentado na tabela 01 se dá em decorrência das distintas datas de coleta de dados, já que o sistema SIGA BRASIL realiza atualizações constantes de acordo com as correções monetárias, o que não prejudica as nossas análises, uma vez que não há disparidade nos valores.

11 AVANTE, CIDADANIA, NOVO, PATRIOTA, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), PODEMOS, PROGRESSISTAS, Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Trabalhista Brasileiro

ou seja, R\$ 3.060.207.362,66, quando somados. Entretanto, como especifica a tabela a seguir, 07 partidos se destacaram em razão da quantidade e valores de emendas contempladas. Juntos esses partidos alcançam 70% (R\$7.430.077.922,90) do valor pago no ano de 2021.

TABELA 03 Os 07 partidos com maior participação no total das emendas pagas (2021 – IPCA, valores em bilhões de reais – R\$)

<b>PARTIDOS</b>	<b>PAGO (2021)</b>	<b>N. EMENDAS</b>	<b>%</b>
PL	R\$ 1.491.986.144,76	1783	14,0%
PT	R\$ 1.102.007.928,51	1906	10,4%
PP	R\$ 1.094.533.924,44	1573	10,3%
UNIÃO	R\$ 1.006.766.985,92	1251	9,5%
PSD	R\$ 995.205.257,55	1229	9,3%
MDB	R\$ 909.154.192,64	1157	8,5%
REPUBLICANOS	R\$ 830.423.489,07	842	7,8%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 7.430.077.922,90</b>	<b>9741</b>	<b>70%</b>

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03/06/2022.

O Partido Liberal (PL) lidera o ranking, tendo acessado R\$ 1.491.986.144,76. Segundo a matéria<sup>12</sup> publicada pela Câmara dos Deputados, no dia 04/04/2022, o Partido tem a maior bancada da Câmara, com 73 deputados, O crescimento se deu, após janelas partidárias, em razão da filiação do presidente Jair Bolsonaro.

O Partido Liberal (PL), o Partido Progressista (PP) e o REPUBLICANOS, tidos como os principais partidos do bloco denominado “Centrão”, ocupam dentre os sete respectivamente o 1º, 3º e 7º lugar no ranking de partidos com emendas mais expressivas; juntas, os parlamentares dessas agremiações acessaram R\$3.416.943.558,27 e realizaram

(PTB), Partido Verde (PV), SOLIDARIEDADE e REDE.

12 Disponível em: <https://9h.fit/VnpGTE>. Acesso em 03/08/2022.

4.198 emendas, ou seja, os valores são maiores do que o total acessado pelos 17 outros partidos, mencionado anteriormente. Nesse ranking também estão: o Partido dos Trabalhadores (PT), em 2º lugar, com R\$ 1.102.007.928,51 e a maior quantidade de emendas (1.906); o UNIÃO em 4º, com R\$ 1.006.766.985,92 e 1.251 emendas; o Partido Social Democrático (PSD) em 5º, com R\$ 995.205.257,55 e 1.229 emendas; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que ocupa a 6ª posição, com R\$ 909.154.192,64 e 1.157 emendas.

Também merece atenção observar a execução das emendas parlamentares por unidade da federação. Durante os quatro anos aqui apresentados (2019-2022), além do contundente aumento de recursos destinados à execução das emendas parlamentares<sup>13</sup>, o gasto efetuado com elas nas unidades da federação e na localidade de indicação da emenda tem apontado, por um lado, para uma concentração maior de recursos nos estados e regiões onde se concentram os mais significativos indicadores sociais e econômicos do país. Das 34 unidades da federação<sup>14</sup>, os estados de São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS)<sup>15</sup> comandam o *ranking* daqueles que mais têm recebido recursos via emendas parlamentares, junto à União, sob a liderança de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, durante todos os anos, conforme segue na tabela 04. A União tem concentrado uma média de cerca de 30,37% do total de recursos<sup>16</sup>.

As demais seis maiores unidades da federação que mais captaram recursos via emenda parlamentar, com sutis deslocamentos entre cada uma delas, nos exercícios fiscais

---

13 Ressalta-se que o filtro utilizado para a coleta dos dados são dos anos em que as emendas foram executadas (e não os anos das emendas propostas), assim como todos os dados foram indexados pelo IPCA, na própria Plataforma Siga Brasil. Todos os dados aqui descritos corroboram com a classificação própria do portal Siga Brasil, quais sejam, “Execução de emendas na localidade indicada na emenda” e “Execução de emendas por unidade da federação”, e tiveram os dados atualizados para fins do presente artigo em 09/08/2022.

14 É importante destacar que essa quantidade se refere exatamente aquelas listadas na classificação “Emendas por unidade da federação” da Plataforma Siga Brasil, pois na metodologia utilizada pela plataforma considera-se para além dos 26 estados e Distrito Federal, a exemplo das emendas Nacionais, por Região (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste) e para o Exterior.

15 Exceto ano de 2021, o Rio Grande do Sul não esteve entre os 06 maiores estados, dando a vez ao Estado do Ceará, mas vindo logo em seguida a este, com pouca diferença de recursos (ver Tabela 04), pois, o Ceará captou R\$ 771,5 milhões, o que representa 2,82% do pago com emendas parlamentares por unidade da federação naquele ano.

16 Exceto no ano de 2019, quando foi a Unidade que ficou em 29º lugar das 34 unidades listadas, nos anos seguintes a União liderou de forma absoluta (ver Tabela 04) em gastos com as emendas.

supramencionados, estão os estados de São Paulo, com a média de 7,8%; Minas Gerais, com a média de 5,8%; a Bahia, com a média aproximada de 4,5%; Rio de Janeiro, com a média de 3,93%; o Rio Grande do Sul com a média de 3,86<sup>17</sup>%; e o Paraná, com a média de 3,72%.

TABELA 04 Execução de emendas por Unidade da Federação (2019 a 2022 – Pago + Pago RP/IPCA)

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	2019	2020	2021	2022
NACIONAL	R\$ 136,6 mi (1,11%)	R\$ 8,5 bi (33,17%)	R\$ 11,6 bi (42,30%)	R\$ 10,8 bi (44,92%)
SÃO PAULO	R\$ 1,5 bi (12,15%)	R\$ 1,9 bi (7,37%)	R\$ 1,5 bi (5,52%)	R\$ 1,5 bi (6,10%)
MINAS GERAIS	1,0 bi (8,55%)	R\$ 1,4 bi (5,27%)	R\$ 1,3 bi (4,65%)	R\$ 1,1 bi (4,50%)
BAHIA	R\$ 761,0 mi (6,21%)	R\$ 1,2 bi (4,60%)	R\$ 992,0 mi (3,62%)	793,3 mi (3,29%)
RIO DE JANEIRO	R\$ 659,5 mi (5,38%)	R\$ 992,3 mi (3,85%)	R\$ 941,2 mi (3,43%)	742,7 mi (3,08%)
RIO GRANDE DO SUL	794,3 mi (6,48%)	R\$ 904,6 mi (3,51%)	R\$ 735,5 mi (2,68%)*	668,2 mi (2,77%)
PARANÁ	696,0 mi (5,68%)	R\$ 815,2 mi (3,17%)	R\$ 821,8 mi (3,00%)	732,9 mi (3,04%)

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em:

17 Apesar de ultrapassar os objetivos de análise do presente estudo, nota-se que entre os seis estados apontados, paralelamente, metade deles (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais) aderiram em 2021 o Novo Regime de Recuperação Fiscal.

09/08/2022.

Os estados descritos acima mobilizaram ao todo cerca R\$ 24,4 bilhões do orçamento executado com emendas parlamentares durante os anos estudados. Os demais estados variaram, sozinhos, entre 2% a 1% nos anos estudados.

Se há um padrão regional na alocação dos recursos entre os estados mencionados, pois mais de 50% dentre os seis estão na região sudeste, o volume de recursos alocados por localidade indicada nas emendas entre os municípios se altera significativamente do ponto de vista regional, pois os gastos em emendas nas localidades indicadas apontam deslocamentos entre municípios de grande, médio e pequeno porte<sup>18</sup>. Conforme aponta a tabela a seguir, os gastos predominantemente efetuados nestes municípios se deram na subfunção saúde, devido a previsão legal mencionada anteriormente e, possivelmente, porque durante quase todo o período estudado vivencia-se a pandemia da COVID-19. De todas as subfunções com emendas alocadas, 02 são da saúde e representam 32,68% do total em 2020 e 54,44% em 2021.

TABELA 05 Execução de emendas por subfunção ajustada – 02 maiores (2020 e 2021 – Pago + Pago RP/IPCA, valores em bilhões de reais – R\$ e em %)

<b>SUBFUNÇÃO (AJUSTADA)</b>	<b>PAGO 2020</b>	<b>PAGO 2021</b>
SAÚDE - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR AMBULATORIAL	E 3,7 bi (17,28%)	5,7 bi (22,87%)
SAÚDE - ATENÇÃO BÁSICA	3,3 bi (15,40%)	7,9 bi (31,57%)
<b>TOTAL</b>	<b>7,0 bi (32,68%)</b>	<b>13,6 bi (54,44%)</b>

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados coletados no SIGA Brasil/Painel Execução de Emendas. Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03/06/2022.

<sup>18</sup> Chama a atenção, por exemplo, que até então Campina Grande – PB esteja entre os cinco municípios que mais receberam recursos por localidade indicada na emenda durante três anos (2019, 2020 e 2022) dos aqui quatro analisados, mesmo que não tenha sido com valores muito relevantes (R\$ 44,5 milhões em 2019), perdendo apenas, no mesmo ano, para o município de São Paulo (R\$ 64,1 milhões); e em 2020 (R\$ 67,2 milhões), perdendo apenas, entre os demais municípios, para João Pessoa-PB (R\$ 85 milhões em 2020); no ano de 2020, o município mencionado recebeu R\$ 67,2 milhões; e até meados de 2022, recebeu R\$ 21,7 milhões. Dados disponíveis em: <https://www9.senado.gov.br/painelemendas>. Acesso em 09 de agosto de 2022, às 13h.

Por outro lado, as emendas têm sido objeto contínuo de disputas e polêmicas em torno da sua captação e transparência, devido um contexto de política fiscal constrangida pelo Teto de Gastos que estrangula os recursos das unidades federativas, assim como pela facilidade com que estas emendas escapam ao controle social. Nesse sentido, é ilustrativo o escândalo sobre o uso das emendas parlamentares em vários municípios do estado do Maranhão<sup>19</sup>, que denuncia a utilização das emendas do “orçamento secreto” para patrocinar uma série de fraudes no Sistema Único de Saúde (SUS).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em que pese a pouca bibliografia que investigue as emendas parlamentares existentes atualmente, em especial, no campo do Serviço Social, entendemos ser este artigo uma contribuição nesta direção, tendo em vista o lugar de destaque que vem ocupando nos debates políticos, mas sobretudo, suas repercussões no orçamento público no Brasil, que como anunciamos logo no início deste trabalho, passa longe de ser uma peça meramente técnica, uma vez que nela são expressas os embates e impasses políticos na alocação do fundo público.

Partimos da premissa que as emendas parlamentares, atualmente, constituem-se enquanto mais um mecanismo de punção do fundo público, e que ao mesmo tempo aponta para a descaracterização do orçamento público enquanto uma peça também técnica, indicando que a mesma constitui-se cada vez mais enquanto um espaço de disputas desiguais em favor de interesses particularistas, mas também operando em favor do capital, uma vez que algumas das bancadas políticas estão alinhadas a interesses de grupos econômicos. Ao mesmo tempo, as emendas parlamentares enfraquecem ainda mais o já frágil ordenamento Constitucional, diante de todas as investidas de desconstrução da Constituição de 1988, que desde o seu início vem sofrendo inúmeros ataques, em nome de

---

19 Na qual chamou a atenção, entre tantas formas alarmantes de uso dos recursos públicos em alguns dos municípios maranhenses contemplados com as emendas, o número de 540,6 mil exodontias (extrações dentárias) realizadas durante o ano de 2021, no município de Pedreiras – MA, que tem apenas 39 mil habitantes. A matéria em que tais dados escandalosos do uso do dinheiro público foram apresentados foi realizada pela Revista Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/> Acesso em 08 de agosto de 2022 às 14h50.

um “novo” pacto social.

Ao todo, nos anos de 2019, 2020 e 2021, as emendas parlamentares chegaram a absurda cifra de mais de R\$ 56,6 bilhões, tornando-as privilegiadas no orçamento público federal em detrimento, por exemplo, de 19 funções orçamentárias, o que se torna grave quando observado que o Orçamento Geral da União possui 28 funções orçamentárias, ou seja, apenas 9 delas possuem valores pagos superior ao das emendas parlamentares. E, ademais, estamos falando de despesas relacionadas a áreas importantes para o país, tais como direitos da cidadania, saneamento, cultura, desporto e lazer, habitação, entre outras.

E esse lugar de privilégio que estas vem ocupando é muito em função da criação das emendas do relator, mais conhecidas como o “orçamento secreto”. A partir delas, as emendas parlamentares cresceram 216% em 2020 e 251% em 2021, o que resultou em um aumento de mais de R\$11,5 bilhões em 2020 e mais de R\$15,1 bilhões em 2021. Só no ano de 2021, o “orçamento secreto” representou 39% do valor total de todas as emendas parlamentares, o que significa que mais de R\$ 10,4 bilhões foram distribuídos a parlamentares pelo relator do orçamento sem definição de critérios e com omissão de autoria e motivação do projeto, um verdadeiro agravo aos princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade no uso do dinheiro público, inscritos na Constituição Federal de 1988, e que se inscreve como um novo capítulo de ataques à ela e aos interesses da classe trabalhadora no país.

Nesse sentido, por um lado, tem-se aberto uma agenda de luta política por maior transparência, de disputa por esses recursos, pela exposição do caráter pontual e focalizado do seu uso; como também pela denúncia destas emendas em paralelo ao Teto dos Gastos e do conseqüente sucateamento dos serviços sociais públicos. Por outro lado, abre-se também diretamente uma agenda de pesquisa na área das políticas sociais, nas quais algumas das áreas temáticas mais impactadas pelas tendências apontadas no artigo são históricas nas investigações realizadas pelo Serviço Social brasileiro, como é o âmbito do controle social democrático e os Conselhos de Políticas e de Direitos, pelos quais têm sido flagrantes e ainda não pesquisados, a pressão por parte das elites políticas locais pelo aligeiramento das aprovações dos projetos de emendas no espaço destes Conselhos e o avanço do uso dos recursos por parte das entidades assistenciais privadas e de caráter religioso, o que pode reiterar, a partir de uma nova faceta, a refilantropização da “questão social”.

## 5 REFERÊNCIAS

BEHRING, E. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, I. **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

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

BEZERRA, M. O. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://9h.fit/WEVuRX>. Acesso em 02 agos. 2022.

BRASIL, 2015. **Emenda Constitucional N. 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <https://9h.fit/VkRHT0>. Acesso em 02 agos. 2022.

BRASIL, 2019. **Emenda Constitucional N. 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: <https://9h.fit/ZkJIUV>. Acesso em 02 agos. 2022.

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>.

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.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

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

SALVADOR, E. S. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: (orgs) SALVADOR, E. S. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

,