

Financiamento das políticas públicas no Brasil: a dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária de Emendas Individuais (2015-2025)

Autora: Aline Nunes Rocha (aline.nunesrocha@usp.br)

Co-autora: Isabela Lima Fassina (isafassina@usp.br)

Resumo simples

O estudo do orçamento público tem sido amplamente utilizado como indicador de atenção governamental para analisar prioridades e mudanças em políticas públicas. A relação entre a governança orçamentária e emendas ao orçamento é intrínseca, pois estas ferramentas desempenham um papel estratégico na disputa pelos recursos públicos. Nos últimos anos, tem crescido o interesse público pelas emendas orçamentárias, dados os critérios e as mudanças de regramentos que aumentaram a atuação de parlamentares no controle e destinação de recursos via emendas orçamentárias individuais. Desta forma, os objetivos deste trabalho são: (i) revisar teoricamente o orçamento público como indicador de atenção para estudos de agenda, destacando as particularidades das emendas individuais e seu potencial na produção de políticas públicas; (ii) identificar os níveis percentuais de atenção aos diferentes setores de políticas públicas no orçamento de emendas individuais, entre 2015 a 2025. A metodologia consiste na construção de banco de dados, com análise quantitativa e qualitativa, destacando conteúdo e valores das emendas por política setorial, sob a lente analítica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Com isso, espera-se encontrar resultados que mostrem a atenção governamental com um padrão predominantemente incremental, com rupturas pontuais em políticas setoriais, confirmando a Teoria utilizada no contexto nacional.

Resumo expandido

O orçamento público é um instrumento em que pode-se observar de forma clara quais são as políticas públicas setoriais prioritárias para cada governante (Capella et. al., 2024). Baumgartner e Jones (1993) desenvolvem a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory – PET) para explicar a distribuição da atenção governamental e dos recursos orçamentários entre diferentes políticas ao longo do tempo. A PET parte do reconhecimento de que o processo de mudança nas políticas públicas é, em grande parte, incremental e estável, refletindo a racionalidade limitada dos atores (Simon, 1977) e a rigidez das estruturas institucionais. Porém, os autores destacam que esse padrão pode ser interrompido por mudanças abruptas – chamadas de pontuações – provocadas por choques exógenos, mudanças institucionais ou realinhamentos políticos. Portanto, a PET permite compreender tanto os períodos de estabilidade quanto os momentos de ruptura nas alocações orçamentárias e na agenda governamental (*agenda-setting*).

A alocação orçamentária reflete a agenda governamental por materializar as prioridades de governo, dado seu caráter de escassez e disputa. Assim, ao exigir escolhas entre demandas concorrentes, o orçamento explicita quais setores recebem maior atenção governamental, tornando o orçamento público um dos principais indicadores da agenda governamental. No contexto brasileiro, essa distribuição orçamentária ocorre em um cenário de governança marcado por conflitos distributivos, múltiplos atores e regras institucionais rígidas (Peres e Santos, 2020). Dessa maneira, as emendas individuais ganham centralidade como instrumento de disputa por atenção e recursos, permitindo que parlamentares influenciem diretamente a agenda governamental por meio da destinação setorial de verbas.

Em linhas gerais, as emendas orçamentárias são modificações feitas pelos parlamentares ao projeto de lei orçamentária. O Regimento Comum do Congresso Nacional trata das diferentes naturezas assumidas por emendas em sua Seção VI (Da Avaliação da Despesa), mais especificamente na Subseção II (Da Classificação e Diretrizes Gerais sobre as Emendas à Despesa), como especificado abaixo. Os artigos 38 e 39 tratam das emendas orçamentárias que podem alocar recursos para as bases eleitorais dos parlamentares.

Art. 37. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.

Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I – recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56;

II – outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.

Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto. (Brasil, Regimento Comum do Congresso Nacional, 2023, p. 58-59)

As regras para apresentação de emendas ao orçamento foram primeiramente formalizadas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional e vêm sofrendo alterações de mudanças no regramento recente, sendo este um dos motivos do crescente interesse público pelas emendas. Além disso, a ampla publicização midiática nessas ferramentas ocorre devido ao aumento dos montantes de recursos orçamentários, somados à falta de transparência e controle em sua execução, que podem abrir brechas para uso abusivo e desvios de recursos.

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 é um dos principais referenciais institucionais para o orçamento, uma vez que introduziu a especificação da despesa discricionária relacionada às emendas individuais com o uso do identificador de resultado primário 6 (RP-6). A finalidade da introdução do identificador de resultado primário

(RP) foi de permitir o controle na identificação das despesas relacionadas às emendas orçamentárias, auxiliando sua gestão. Isso significa que a lei forneceu maior facilidade na identificação da despesa com emendas orçamentárias individuais, pois, até 2014, os dados de execução estavam relacionados à função programática, e não às emendas em si. Por esse motivo, o recorte temporal deste estudo tem início em 2015.

Desta forma, o trabalho tem dois objetivos principais (i) revisar teoricamente o orçamento público como indicador de atenção para estudos de agenda, destacando as particularidades das emendas individuais e seu potencial econômico na produção de políticas públicas; (ii) identificar os níveis percentuais de atenção aos diferentes setores de políticas públicas no orçamento de emendas individuais, entre 2015 a 2025. Dado o recorte temporal de 11 anos, o estudo é do tipo longitudinal, ou seja, para identificar mudanças nas prioridades gerais ao longo do tempo, com combinação de investigação transversal, para que seja possível observar as prioridades nos diferentes setores de políticas públicas. O motivo da junção de ambas as análises é necessário porque, enquanto a análise longitudinal consegue observar a entrada e saída de temas na agenda, a análise transversal pode explicar o motivo pelo qual em determinados momentos algumas questões são tidas como mais ou menos importantes.

A metodologia deste trabalho é qualitativa, na medida em que emprega o método de codificação das classificações orçamentárias em setores de políticas públicas, e quantitativa, na medida em que constrói bancos de dados orçamentários e analisa a distribuição do orçamento das emendas parlamentares individuais, entre os diferentes setores de políticas públicas. Destaca-se que essa metodologia já foi utilizada em outros trabalhos desenvolvidos, como em Brasil et al. (2023) e Machado et al. (2023). Os dados relacionados às emendas orçamentárias estão disponíveis no Painel do Orçamento Federal do SIOP, vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo estrategicamente selecionados por meio das despesas classificadas por função e subfunção para, em seguida, serem compilados e identificados os setores de políticas públicas.

A análise da governança orçamentária no âmbito do legislativo federal permite compreender de que forma os parlamentares eleitos estabelecem suas prioridades de alocação de recursos, as quais se concretizam na implementação de políticas públicas voltadas à sociedade, dado que essas dependem de financiamento. Estudos já realizados sobre o tema indicam um consenso quanto ao fortalecimento e ao crescente protagonismo do legislativo na área orçamentária, sobretudo com a vinculação das emendas ao identificador de resultado primário e com a obrigatoriedade da execução das emendas individuais com a LDO de 2014.

Referências

Baumgartner, F.; Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

Brasil, F. G., Peres, U. D., Machado, G. S., & Garcia, F. J. M.. (2023). Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). *Revista De Administração Pública*, 57(5), e2022-0394. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220394>.

Capella, A. C. N.; Peres, U. ; Brasil, F. G.; Machado, G. S. (2024). O orçamento público brasileiro como indicador de atenção governamental: Uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas e mudanças em políticas públicas. In: 14º Encontro da ABCP, 2024, Salvador. Anais do 14º Encontro da ABCP.

Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. (2013). Estabelece as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. *Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2013*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm>.

Machado, G. S., Peres, U. D., & Brasil, F. G. (2023). POLICY FINANCING AGENDA IN BRAZIL: A MULTI-LEVEL PERSPECTIVE ON BUDGETARY GOVERNANCE (2002-2022). In *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7063> .

Peres, U. D., & Santos, F. P. dos.. (2020). GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 35(103), e3510307. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510307/2020>>.

Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN (texto consolidado até janeiro de 2023) e normas conexas. (2023). 3ª ed., rev. e atual. Brasília, DF: Senado Federal. 254 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/607086/Regimento_comum_consolidado_%20jan-2023.pdf.

Simon, H. A. (1977). *The new science of management decision* (3a ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall/Englewood Cliffs.