

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DEBORA SILVA RICEPUTI

**FEDERALISMO, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E
POLÍTICAS SOCIAIS: BUSCANDO O LUGAR DAS EMENDAS
PARLAMENTARES**

**Belo Horizonte
2019**

DEBORA SILVA RICEPUTI

**FEDERALISMO, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E
POLÍTICAS SOCIAIS: BUSCANDO O LUGAR DAS EMENDAS
PARLAMENTARES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte
2019

DEBORA SILVA RICEPUTI

**FEDERALISMO, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS
SOCIAIS: BUSCANDO O LUGAR DAS EMENDAS PARLAMENTARES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Colegiado de Coordenação Didática do Curso de
Gestão Pública da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Ângelo Machado

Prof. Dr. José Ângelo Machado – UFMG (Orientador)

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos – UFMG (Banca examinadora)

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao meu pai, Fernando Riceputi, por me ensinar todo dia valores que são a base do meu crescimento e por permitir a experiência que tive na faculdade, assim como meu irmão, Gabriel Riceputi, e minha irmã, Paula Riceputi, minhas maiores saudades nesses anos.

Agradeço, também, minhas amigas e amigos do coração, que influenciaram muito positivamente na minha vida, me apoiando e torcendo por mim sempre, Ana Clara Ávila, Tamiris Ataíde, Fernanda Rios, Juliana Montevechi, Luiza Bastos, Isabela Tavares, Laura Ponte, Alyne Fernandes, Pedro Martins, e todos os colegas de estágio na UFMG e BDMG, que contribuíram demais para minha formação e conhecimento, assim como minha segunda família Cristina Valle e Cecília Toledo.

Agradeço ao meu amor, Luis Fernando Parma, que esteve do meu lado em quase todos os anos de faculdade, me aconselhou, me escutou, me acalmou, e me deu forças todas as vezes que precisei.

Agradeço aos meus professores e, principalmente, ao meu orientador, José Ângelo Machado, por sua disponibilidade, agilidade e compreensão, sem isso não conseguiria essa conquista.

Por fim, agradeço a FAFICH, faculdade que fez florescer a melhor parte de mim, despertou uma Debora mais humana, compreensiva, amorosa e com a cabeça mais aberta, para conhecer outras realidades, entende-las e abraça-las da melhor forma possível.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o melhor entendimento da organização federalista brasileira com foco no âmbito fiscal, trazendo a discussão do papel que as emendas parlamentares exercem do cotidiano dos municípios brasileiros, particularmente no que afetam a implementação das políticas sociais. Para tanto, procede-se aqui a uma revisão bibliográfica de trabalhos produzidos sobre o tema, tendo sido selecionadas para análise especialmente emendas direcionadas a saúde e assistência social.

Palavras-chave: Federalismo, Federalismo Fiscal, Emendas Parlamentares, assistência social, saúde, orçamento público, receitas municipais, ciclo orçamentário.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RT	Recursos Tributários Próprios
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens e Imóveis e de Direitos Reais
TC	Transferências constitucionais
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
TL	Transferências legais
TSUS	Transferências do Sistema Único de Saúde
TVU	Transferências Voluntárias da União
TIGS	Transferências intergovernamentais
SUS	Sistema Único de Saúde
CGU	Controladoria Geral da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
MEC	Ministério da Educação
CMO	Comissão Mista de Orçamento
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 FEDERALISMO FISCAL E O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO	10
3 ORÇAMENTO FEDERAL E EMENDAS PARLAMENTARES	18
3.1 Elaboração do Orçamento Federal	18
3.2 Emendas Parlamentares	20
4 CONDICIONANTES E IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES	24
4.1 Condicionantes	24
4.2 Impactos em políticas públicas	26
4.2.1. Impactos na Saúde e na Assistência Social	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata das emendas parlamentares no âmbito do federalismo brasileiro, particularmente sobre como elas impactam a implementação de políticas sociais que são objeto de coordenação vertical entre os três níveis de governo. As emendas parlamentares se tornaram uma importante fonte financeira de recursos para os municípios brasileiros considerando o sistema de transferência de recursos, pois significam uma fonte adicional de receitas enquanto os repasses intergovernamentais obrigatórios se mostram cada vez mais insuficientes para sanar todas as necessidades e responsabilidades municipais.

Considerando que o federalismo brasileiro pós Constituição de 1988 que teve como objetivo reestruturar o Estado brasileiro em bases democráticas e federativas representou um marco para a descentralização administrativa, financeira e social dos estados e municípios; e, que a Constituição buscou assegurar direitos sociais de caráter universal e igualitário, buscamos aqui elucidar neste trabalho em que medida emendas parlamentares voltadas para políticas sociais afetam a implementação destas políticas.

Portanto, é objetivo central deste trabalho discutir quais seriam os impactos das emendas parlamentares sobre as políticas sociais e como essa prerrogativa existente no federalismo fiscal brasileiro se relaciona com algumas variáveis que envolvem as relações entre entes federados. Para isso, passamos pelas condições que influenciam na distribuição das emendas pelos parlamentares entre os entes federados e também sobre quais os possíveis impactos, positivos ou negativos, que a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares provoca sobre as políticas públicas.

Para tanto escolhemos as áreas de Saúde e Assistência Social, considerando que são políticas públicas sociais nas quais o caráter universal e igualitário está associado ao compartilhamento articulado das responsabilidades entre os três níveis de governo e a um sistema de transferências intergovernamentais condicionado, que busca dar unicidade à sua atuação no território nacional. Para abordagem do tema, escolhemos a revisão bibliográfica como estratégia, uma vez que este tema divide opiniões dos estudiosos acerca da importância que esses recursos adquirem para administração municipal, mas também tendem a gerar uma

dependência financeira. Quando analisadas exclusivamente a saúde e assistência social, nota-se que as emendas parlamentares nestas áreas têm peso importante no montante total de emendas disponibilizadas, principalmente em época de restrições orçamentárias e queda do repasse intergovernamental. Apesar de ainda escassa em termos absolutos, é nas áreas de saúde e na assistência social, áreas em que a literatura é relativamente mais ampla e extensa.

Este trabalho está organizado em 03 (três) capítulos. No primeiro apresentamos o federalismo brasileiro e como os níveis de governo compartilham receitas e despesas na organização federalista brasileira e também na organização tripartite do Estado Brasileiro pós constituição de 1988. No capítulo 02 (dois) tratamos da elaboração do orçamento público federal e como as emendas parlamentares se inserem no seu processamento, bem como quais são seus tipos de destinação dos recursos alocados a partir delas. No capítulo 03 (três) apresentamos as condicionantes e impacto das emendas parlamentares sobre políticas sociais, destacando aspectos sensíveis da relação entre emendas e municípios, além de expormos as variadas contribuições de estudos empíricos acerca das emendas no âmbito da saúde e assistência social.

2 FEDERALISMO FISCAL E O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

O Federalismo moderno nasceu nos Estados Unidos da América em 1787, podendo ser descrito como uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, 2013, p. 3)

Segundo Riker (1964, p. 10) e Klatt (1993, p. 10-12), as principais características constitucionais do federalismo são:

Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais.
Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo.
Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado).
Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

A autonomia das unidades federadas pode dizer respeito à capacidade de escolha de governantes e, como consequência, produção de leis próprias, auto-organização dentro das estruturas de suas instituições (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), autoadministração e autonomia financeira, garantindo um mínimo de recursos para que o ente político possa deliberar. Em uma federação, a centralização ou descentralização pode se apresentar em três dimensões, sendo elas: competência legislativa; execução das políticas públicas e; financeira.

Em um contexto federalista, no molde brasileiro, a dimensão em que as decisões sofrem maior grau de centralização é a financeira, chamada de federalismo fiscal, que tem por objetivo estabelecer uma ordem federativa e de divisão de poderes e competências (STN, 2012). Porém essa divisão é uma forma de organização política

territorial que se contrapõe a duas outras, conforme nos apresenta Silva (2005, p. 118):

[...] a plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central; a absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais; a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas.

Del Fiorentino (2010, p. 13) vai além, falando da separação de responsabilidades fiscais entre os entes federados e da centralização de recursos na esfera federal, apresentando a seguinte definição:

[...] o relacionamento das esferas de governo do ponto de vista da obtenção de recursos (portanto, do ponto de vista financeiro) pode ser denominado de federalismo fiscal. Esse conceito engloba a forma de organização do Estado, o tipo de federação adotado, o grau de autonomia dos membros, as incumbências que lhe são atribuídas, bem como a forma pela qual tais atribuições serão financiadas.

Essa esfera do federalismo brasileiro norteia toda a lógica de captação e também de distribuição de recursos entre os entes federados, que por sua vez possuem incumbências próprias e maneira específica de atuação.

[...] o federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a ideia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo fiscal restringe o federalismo de que estamos falando. O termo federalismo desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas. (MENDES, 2004, p.422).

Embora de certo modo a Constituição de 1988 tenha criado mecanismos de descentralização das ações na esfera administrativa e na divisão de responsabilidades, na dimensão financeira, como acontece na maioria das federações, o que se vê é uma concentração do poder tributário e uma enorme capacidade da União para regular as capacidades de tributação, de formação das receitas e de execução das despesas, bem como as responsabilidades na provisão de serviços a serem desempenhadas por estados e municípios.

“[...] as regras fiscais e tributárias da Constituição Federal de 1988 implicaram perda de receitas e de autoridade tributária para a União. Na década de 90, esta recuperou parte do terreno perdido, aumentando a carga tributária via elevação de alíquotas das contribuições sociais, criando novos impostos, e retendo parte das transferências constitucionais. Além disso, aprovou a legislação federal que regula com razoável detalhe o gasto dos governos subnacionais nas áreas de saúde, educação, previdência, pessoal ativo e inativo, bem como suas condições de endividamento. Tais reformas aumentaram as receitas da União e limitaram a autonomia de gasto dos governos locais.” (ARRETICHE, 2006 p. 126)

A Constituição de 1988, que tinha como objetivo reestruturar o Estado brasileiro em bases democráticas e federativas representou um marco para a descentralização administrativa, financeira e social dos estados e também dos municípios brasileiros. Estes, por sua vez, foram alçados ao patamar de entes integrantes da federação e se tornaram elo local do poder público junto à população, o que lhes concedeu certa autonomia administrativa, financeira e política, assim como a tarefa de oferecer serviços que até então eram da competência de esferas superiores. A partir disto, estes começaram a ter responsabilidades específicas. Conforme destacado por Celina Souza (2004, p. 27):

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

Deste modo, fica claro que a Constituição de 1988 se coloca como um importante instrumento de divisão de responsabilidades, dando principalmente aos municípios autonomia não só para gerenciar mecanismos próprios de administração interna, como também para elaborar e executar políticas públicas na esfera municipal. No ponto de vista financeiro ou fiscal, apesar de suas arrecadações independentes, ainda depende de a União realizar repasses.

A distribuição de responsabilidades possibilita maiores condições de execução de uma administração pública eficiente, apresentando-se como um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico. Assim, a partir de 1988, os municípios passaram a ter a qualidade de ente federativo e, então, foram incluídos, de fato, na definição das áreas de atuação conjunta de todos os entes federativos em prol do desenvolvimento de políticas sociais e econômicas fundamentais para o país. Assim, a distribuição tributária,

nesse contexto, passa a ser feita por meio de transferências, que são mecanismos cujo objetivo é atender grande parte das demandas da população como a redução das disparidades na renda e de desenvolvimento” (MENDES, 2004, p. 421-461).

A distribuição de responsabilidades para os municípios, é feita sem discrepância e, conseqüentemente, sem levar em consideração a capacidade de cada ente de executá-las. Conforme destacado ainda por Celina Souza (2004, p. 28):

Apesar de no Brasil a definição oficial de município não fazer distinção entre a enorme diversidade dos 5.561 municípios, nem mesmo em relação ao grau de urbanização e à separação entre áreas urbanas e rurais, assim como entre a sede e os distritos municipais, existem diferenças marcantes entre eles. Assim, a definição oficial de município torna-se uma ferramenta meramente administrativa, que independe da incorporação de variáveis importantes, principalmente o tamanho da localidade. Tal uniformidade também significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas.

Uma das formas para o município obtenha autonomia financeira é a arrecadação própria, mas considerando a reduzida e desigual distribuição da base tributável, assim como o fato de que maioria dos municípios brasileiros tem um tamanho reduzido (mais de 70% possuem até 20mil habitantes, segundo o IBGE de 2010), o que dificulta sua capacidade de auto sustentação fiscal e oferta de serviços públicos, há uma forte dependência dos governos locais por fontes de recursos arrecadadas por níveis mais abrangentes de governo (União e estados) para que possam cumprir suas atribuições.

As transferências intergovernamentais se tornaram essenciais como forma de distribuição de receita para que os municípios conseguissem entregar a prestação de serviços necessária e esperada, principalmente nos casos dos entes federativos menores. De acordo com Del Fiorentino (2010, p.12), “Essa função redistributiva das transferências intergovernamentais é ainda mais importante para os Estados em desenvolvimento e com grandes disparidades regionais como o Brasil.”.

A maior parte das receitas dos municípios, principalmente os de pequeno porte, é oriunda de transferências federais. São cinco as principais fontes de receitas municipais após as alterações no federalismo fiscal, que buscam conciliar autonomia fiscal e redistribuição de recursos, sendo elas: 1) os impostos taxas e contribuições, que constituem os recursos tributários próprios (ISS; IPTU; ITBI; taxa de coleta de lixo; taxa de combate a incêndios; taxa de conservação e limpeza pública; serviço de

iluminação pública); 2) as transferências constitucionais, que são valores repassados de forma compulsória de um ente para outro, de acordo com definição constitucional – redistributivas ou devolutivas (FPM; Fundeb; ICMS; IPVA); 3) transferências legais, repasses da União regulados, divididas entre incondicionadas, que permitem que o município escolha onde aplicar o recurso recebido, e as condicionadas, que são destinadas a um fim específico; 4) transferências do Sistema Único de Saúde (TSUS), destinadas aos serviços do SUS e, por fim, 5) transferências voluntárias da União (TVU). (Soares e Melo, p. 546)

As transferências obrigatórias dividem-se entre constitucionais e legais. As constitucionais são decorrentes de mandamento constitucional, regulamentadas por lei e realizadas automaticamente. As legais são as que possuem uma lei específica que declara sua obrigatoriedade.

Dentre as transferências intergovernamentais obrigatórias, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a principal transferência obrigatória da União para esses entes. Com caráter descentralizador, esse fundo é uma modalidade de transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b) da União que tem o intuito de equalizar a renda dos municípios brasileiros. É composto, basicamente, pelo IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e pela arrecadação do Imposto de Renda (IR). A distribuição deste fundo é proporcional ao número de habitantes do município, seguindo faixas populacionais para sua distribuição. É de extrema importância para os municípios pequenos, levando em consideração sua frágil estrutura econômica.

O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em vigor desde 2007 (Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006), financia todas as etapas da educação básica, além de reservar recursos para programas de jovens e adultos. É composto basicamente por receita proveniente de impostos e transferências dos estados. É distribuído levando em consideração as matrículas nas escolas públicas conveniadas, seguindo o censo escolar do Inep/MEC.

Além destes, temos como transferências intergovernamentais obrigatórias dois impostos, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), incidente sobre a circulação de vários tipos de produtos e prestação de serviços, como transporte, e o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

Os recursos de arrecadação própria e as transferências obrigatórias normalmente são utilizados pelos municípios brasileiros para sanar as suas obrigações com despesas essenciais, como gastos de custeio da própria máquina pública. Conforme afirmado por Dallaverde (2016), essas transferências estão, na maioria das vezes, comprometidas com a manutenção de bens e ações do governo.

Se por um lado, as receitas próprias municipais crescem continuamente, por outro crescem também as demandas dos municípios. Desta forma, mesmo que as receitas provenham de transferências constitucionais ou ainda do incremento da arrecadação própria, tornam-se insuficientes para fomentar as necessidades locais por serviços e obras, sejam de infraestrutura, de equipamentos sociais, culturais, turísticos, esportivos, de saúde ou educacionais. (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Como os recursos de arrecadação própria e das transferências obrigatórias são o bastante apenas para as despesas básicas dos municípios, estes últimos se tornam dependentes de outras fontes, como as transferências voluntárias, para execução de quaisquer outros projetos ou melhorias que fujam dessa vertente, como compra de bens, construção de estruturas ou demandas pontuais e locais. Essa flexibilidade de alocação de recursos é um aspecto importante a se destacar por ser de interesse da administração local a maneira como os recursos serão alocados. Em princípio, a gestão municipal possui maior conhecimento das necessidades e demandas específicas não contempladas pelas transferências obrigatórias e tributação própria e está mais próxima do cidadão do que qualquer outra das esferas. Porém essa flexibilidade é relativa no caso das Transferências Voluntárias da União (TVU), visto não se tratar de receitas livres. Ainda que os municípios possam, elaborar projetos para pleitear recursos segundo prioridades locais, eles dependem da disponibilidade de recursos e do escopo dos programas e projetos da União aos quais se vinculam.

A Cartilha de Princípios Básicos de Transferências, elaborada pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016, p. 6) traz como princípios das transferências intergovernamentais: proporcionar a Equalização fiscal mediante o remanejamento de recursos arrecadados, de forma a reduzir as desigualdades entre os entes federados, ou seja, os entes federativos mais ricos recebem proporcionalmente valores menores de transferência que os entes mais pobres; promover o equilíbrio fiscal para atingir o equilíbrio entre receita e despesa; não gastar valores maiores do que se arrecada,

mantendo a saúde fiscal do ente conforme regulamenta a Lei n 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e, finalmente, assegurar a prestação de serviços públicos condizentes com a realidade local.

Mais especificamente, as TVU se fundamentam na Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000c) e têm como definição a entrega de recursos entre entes por cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não tenha sido imposta constitucionalmente ou legalmente e funcionam como alternativa de financiamento para a administração pública municipal. Estas são realizadas através da celebração de instrumento jurídico, como o convênio, por exemplo. Estas transferências são definidas, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000a). Entre as transferências voluntárias estão as emendas parlamentares, que são objeto do próximo capítulo.

O caráter cooperativo das TVU, fundado numa relação de cooperação mútua, lhe daria maior porosidade a demandas locais, o que, portanto, oferece espaços para inclusão ações prioritárias para a agenda local. A este respeito vale retomar o Teorema da Descentralização de Oates (1977, p. 59):

[...] há maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade.

Mendes, Miranda e Cosio (2008), assim como outros autores, defendem que a atribuição da execução de políticas aos governos subnacionais é uma característica favorável, tendo em vista que estes estão focados nas necessidades e realidades locais. Um dos argumentos é que os governos locais estão mais próximos dos cidadãos e conseguem priorizar políticas de acordo com a necessidade observada, além disso, pode ser levado em consideração o custo que o governo central teria para ter informação o bastante sobre os anseios de cada localidade e aplicar corretamente as políticas necessárias.

Essa posição, entretanto, é controversa, tendo em vista que não existe comprovação empírica ou teórica que sustente que a proximidade física leva os governantes a atenderem os interesses dos cidadãos mesmo tendo acesso às informações sobre suas preferências, ou que isso aumentaria ou determinaria a probabilidade do controle dos cidadãos sobre os governantes. Arretche (1996) em *Mitos da Descentralização*, contesta ambos argumentos teoricamente e afirma que é a qualidade das instituições políticas que favorece ou não o controle, e não a proximidade física. Daniel Treisman (2000), da Universidade da Califórnia, fez um dos maiores estudos comparativos entre países mais e menos descentralizados e não encontrou os resultados positivos postulados anteriormente, mas pelo contrário, encontrou associações com maior ineficiência e corrupção.

Entretanto, a despeito da maior permeabilidade às demandas locais, mesmo as TVU dependem, tanto da disponibilidade de recursos quanto do objeto de programas e projetos federais aos quais se vinculam os instrumentos convencionais. Vinculado a este ponto, no próximo capítulo iremos tratar da elaboração do orçamento federal e das emendas parlamentares, que constituem o objeto deste trabalho.

3 ORÇAMENTO FEDERAL E EMENDAS PARLAMENTARES

Neste capítulo nosso objetivo é discorrer sobre o orçamento federal e a participação das emendas parlamentares neste. Para tanto foi organizado em duas seções: na primeira é explicado o processo de elaboração do orçamento federal; na segunda é explicado como as emendas parlamentares são uma ferramenta de participação do Poder Legislativo para uma participação direta no orçamento.

3.1 Elaboração do Orçamento Federal

A fim de definir o que são emendas parlamentares é importante entender, primeiramente, como se elabora o orçamento público. Com a promulgação da Constituição de 1988, o planejamento orçamentário foi estabelecido como um processo que envolve e articula as seguintes peças de planejamento sob a forma de leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas as três são de iniciativa exclusiva do Executivo e esse mesmo modelo se aplica para o governo federal, estadual e municipal.

A responsabilidade de elaboração do PPA é do chefe do Executivo eleito, e é este plano que guia todo o período de um governo, define objetivos e metas. Este tem como propósito, indicar, a médio prazo, o planejamento estratégico a ser seguido nos próximos quatro anos e tem início da sua vigência no segundo ano de mandato do Presidente da República. De acordo com o § 1º do art. 165 da CF 1988: “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

A LDO tem como principal função organizar os objetivos do PPA, com previsões, prioridades, controle de custos e diretrizes concretas para a administração pública, além de orientar na elaboração da LOA. Estabelece a ligação entre o PPA e a LOA, já que define as prioridades a serem realizadas na LOA do ano seguinte. Parágrafo 2º do art. 165 da CF 1988:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária

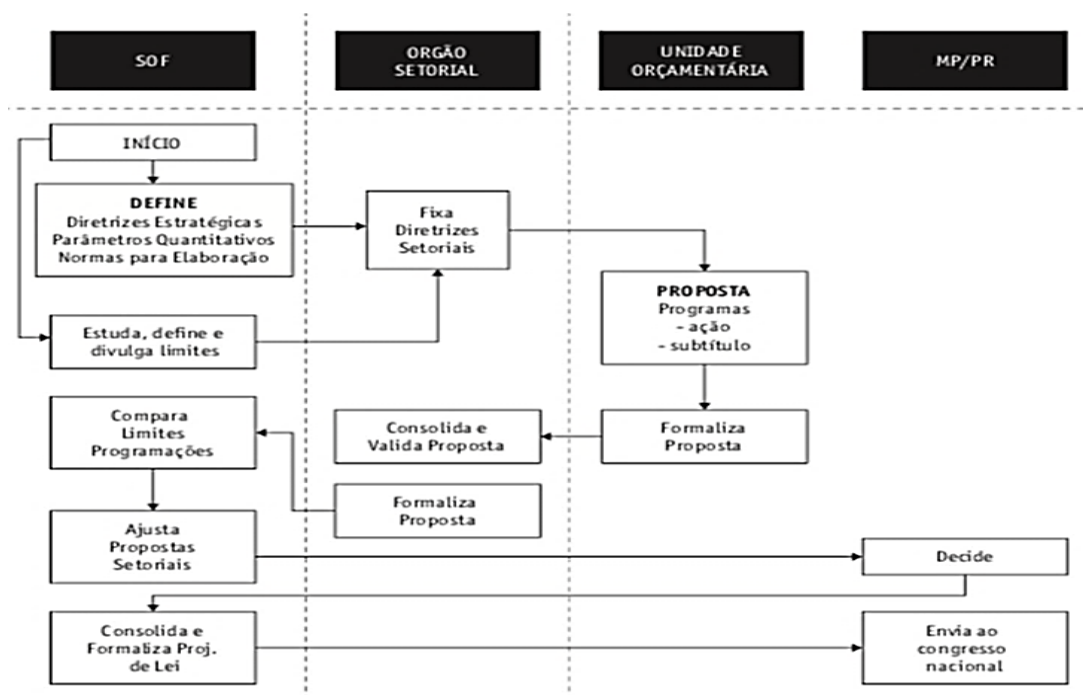
anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LOA, segundo o Senado Federal, é “o orçamento propriamente dito, uma lei que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro” (SENADO FEDERAL). Diferente do PPA que é elaborado para o período do governo todo (quatro anos), a LOA é promulgada anualmente e tem como objetivo a concretização do que foi previsto no PPA, isso com base no que foi proposto como prioridade na LDO, assim como as metas que deverão ser atingidas naquele ano. Deve estimar despesas baseada na previsão de arrecadação:

A LOA define todas as receitas e fixa toda a despesa referente ao seu respectivo exercício fiscal. Como o PPA e a LDO, também está submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do administrador e da vereança, por ocasião da escolha das prioridades do município (OLARIA,).

A figura abaixo demonstra o processo orçamentário, nos diferentes estágios de formulação da Lei Orçamentária Anual:

1 – Processo de formação da lei orçamentária anual



Fonte: Ministério do planejamento (2012)

Sanches (1993) divide o processo orçamentário nas seguintes oito fases, onde podemos identificar a atuação dos Poderes em cada uma delas:

- a) formulação do Planejamento Plurianual, pelo Executivo;
- b) apreciação e adequação do Plano, pelo Legislativo;
- c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos, pelo Executivo;
- d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo;
- f) apreciação, adequação e autorização legislativa;
- g) execução dos orçamentos aprovados;
- h) avaliação da execução e julgamento das Contas.

Musgrave (1974, apud REZENDE, F. 2011) apresenta as funções que o orçamento deve cumprir, sendo elas: função alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa visa a provisão de bens públicos. Bens públicos podem ser definidos como aqueles não exclusivos e não rivais, que visem o atendimento do interesse comum, tais como estradas, segurança, e parcialmente os bens meritórios que são aqueles que podem gerar retornos à sociedade como saúde e educação. A função distributiva refere-se ao ajustamento na distribuição da renda e a seguridade social. Já a função estabilizadora associa-se a manutenção da estabilidade econômica, ou seja, trata de controlar a demanda a fim de se evitarem crises inflacionárias. (REZENDE, F. 2011).

Quando o Executivo elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que as TVUs são inicialmente definidas. As demandas de TVU são apresentadas pelos atores políticos para o Executivo nesse momento. Após o envio da PLOA ao Congresso Nacional, as emendas parlamentares são, basicamente, o único meio de ocorrerem novas inclusões de TVU.

3.2 Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares são uma ferramenta usada pelo Poder Legislativo para sua participação direta no direcionamento de recursos e têm a função de alterar o orçamento elaborado pelo Poder Executivo. “As mudanças Constitucionais do período autoritário para o período democrático evidenciam o

aumento da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, sobretudo com possibilidade de apresentar emendas à matéria” (Vieira, p.20). Ainda de acordo com o site do Senado Federal:

As emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Existem, basicamente, dois tipos de emendas parlamentares, as individuais e coletivas. As individuais, que são feitas por cada parlamentar (deputado ou senador), têm como objetivo obter recursos para projetos públicos para o estado do parlamentar solicitante. A execução destas emendas passou a ser impositiva desde 2013, ou seja, o Executivo se tornou obrigado a fazer os repasses referentes às emendas parlamentares aprovadas. As emendas coletivas, por sua vez, se dividem em emendas de bancada, apresentadas por grupos de deputados ou senadores do mesmo estado para beneficiar a população local, e as emendas de comissão, apresentadas por comissões que tratam de temas específicos, não são impositivas e não possuem limite de recurso. Existem também as emendas de relatoria, que são apresentadas pelo parlamentar (deputado ou senador) escolhido para produzir o parecer final sobre o orçamento naquele ano, chamado relatório geral, ou relatores setoriais, que dão pareceres sobre assuntos específicos divididos em áreas temáticas.

Os parlamentares devem apresentar suas emendas, independente do seu tipo, para votação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento - CMO. A Comissão emite parecer sobre as emendas apresentadas e estas são apreciadas pelo plenário do Congresso. As emendas somente podem ser aprovadas caso: a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e o Distrito Federal. (Souza, 2003). Ainda sobre a atuação da CMO:

A CMO funciona como uma fase intermediária – a da apresentação das emendas – entre dois momentos: o da negociação entre os parlamentares, governadores e prefeitos com o governo federal para a inclusão de suas demandas no projeto de lei orçamentária e o da liberação dos recursos, a fase mais importante do ponto de vista do resultado final das emendas. (SOUZA, 2003, p. 355-356)

De acordo com o site do Senado Federal, as emendas que têm como finalidade a alteração da estimativa de arrecadação são as feitas às receitas. Já as emendas às despesas são classificadas como de remanejamento, apropriação ou cancelamento.

De acordo com a resolução 1/06 do Congresso Nacional, podem ser apresentadas até 25 emendas por cada parlamentar, que devem seguir regras para apresentação destas. As áreas aplicáveis das emendas são saúde, planejamento e desenvolvimento urbano, educação, cultura, infraestrutura, integração nacional, meio ambiente, ciência e tecnologia, esporte, fazenda, desenvolvimento e turismo, justiça e defesa, poderes do Estado e representação, agricultura e desenvolvimento agrário, trabalho, previdência e assistência social.

Entretanto a execução orçamentária das despesas das emendas possui desafios importantes:

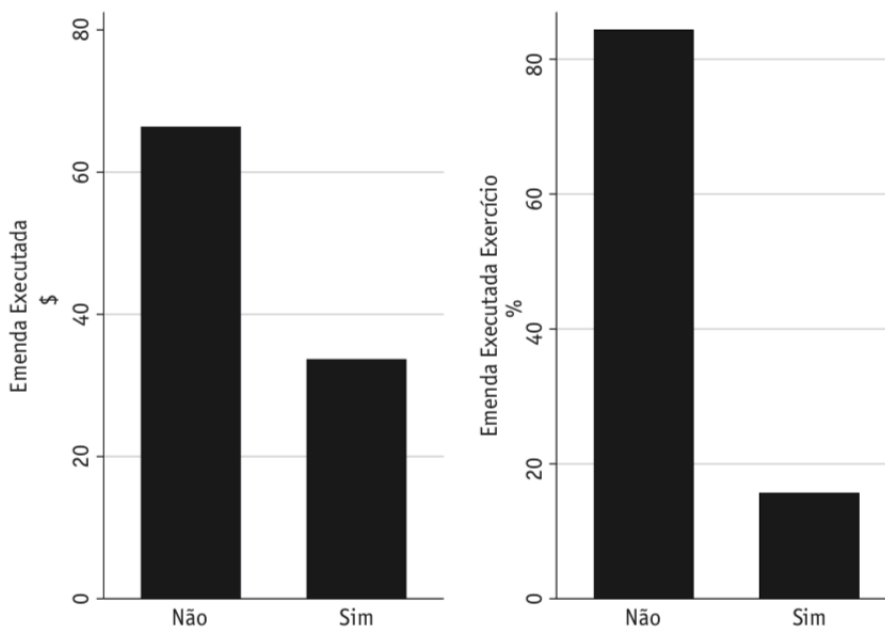
Para que os recursos de uma emenda efetivamente cheguem ao destino desejado, as emendas passam por diversos estágios na execução de despesa orçamentária. Primeiramente, o valor da emenda é autorizado pela CMPOF e aprovada pelo Congresso. Posteriormente, a emenda precisa ser empenhada, ou seja, deve ser feita a reserva do dinheiro para o pagamento da despesa comprometida. Logo após, passa-se à terceira fase, em que os valores são liquidados, ou seja, é verificado que o fornecedor entregou o material, obra ou prestação de serviço acordado. Finalmente, após essas fases obrigatórias, chega-se ao pagamento de fato, em que o Estado quita a dívida e paga o valor acordado. (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 58)

O estágio do Empenho da despesa de uma emenda pode ser considerado como uma promessa do governo de arcar com a mesma, é essencial para o processo e já pode servir para que o parlamentar reivindique o crédito político a um prefeito, mas mesmo que a emenda seja empenhada, pode ocorrer de apenas uma parcela do valor total autorizado ser de fato empenhado. A Execução da despesa mostra a diferença entre o valor empenhado no período e o valor total autorizado da emenda.

O seguinte gráfico mostra os índices de execução das Emendas, pode ser observado que a maioria das emendas parlamentares propostas ao orçamento

aprovadas não são de fato executadas, e essa proporção é ainda mais relevante se levarmos em consideração as Emendas executadas no exercício de sua aprovação.

Gráfico 1: Execução de emendas



Fonte: BATISTA, 2015

Considerando, assim, a lógica que rege as transferências intergovernamentais para políticas públicas sociais no federalismo brasileiro – sob critérios universais e impessoais – retomamos aqui nosso problema de pesquisa, ou seja, quais seriam os impactos distributivos das emendas parlamentares sobre políticas desta natureza. No próximo capítulo tratamos de buscar respostas a esta questão.

4 CONDICIONANTES E IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Neste capítulo nosso objetivo é responder ao nosso problema de pesquisa com base na literatura revisada. Antes, porém, na primeira seção, apresentamos algumas considerações sobre quais são as condições que influenciam na distribuição das emendas pelos parlamentares entre os entes federados. Na segunda seção discutimos quais os possíveis impactos, positivos ou negativos, que os recursos oriundos de emendas parlamentares provocam sobre as políticas públicas e, dentro destas, sobre as de saúde e na assistência social, áreas em que a literatura é mais abrangente.

4.1 Condicionantes

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2006), emendas parlamentares se referem a despesas federais: (i) não-vinculadas, ou seja, de finalidade não previamente determinada; (ii) extraordinárias, ou seja, que não constituem um fluxo contínuo e; (iii) voluntárias ou negociáveis, discricionárias.

As transferências voluntárias da União, dentre elas as originadas em emendas parlamentares, são recursos distribuídos de forma livre, e os fatores determinantes de sua destinação são explorados na literatura. Segundo Soares e Melo (2016), são três os fatores que se destacam: o político-partidário, o redistributivo e o técnico. Para o caso específico de emendas parlamentares, não cabe ao município demonstrar capacidade técnica, tendo em vista que as emendas são, em sua maioria, obtidas por influência política. No entanto, elas podem apresentar um caráter redistributivo, uma vez que municípios com baixa capacidade financeira, por exemplo, podem ter acesso a recursos federais que não teriam via transferências obrigatórias ou constitucionais.

O caráter redistributivo é de extrema importância, apesar de não existir evidência consolidada do mesmo para as TVU's, pois tem em vista garantir a equalização fiscal dos municípios, e segue o que foi estabelecido como um dos deveres da Lei Orçamentária Anual segundo a Constituição, o de reduzir desigualdades inter-regionais.

Isso pode diminuir as desigualdades territoriais; garantir que os entes federados consigam cumprir suas atribuições governamentais; propiciar um padrão mínimo de bem-estar social a todos os cidadãos nacionais, independentemente da localização; e proporcionar maior estabilidade política, mantendo a atratividade da federação para os mais pobres, já que os mais ricos se beneficiam do mercado comum e tendem a ter maior influência política no âmbito nacional (May, 1969:56)". (SOARES; MELO, 2016, p. 553)

Em contraponto a esta visão temos Amorim Neto e Simonassi (2013), que diagnosticaram uma tendência à manutenção das desigualdades inter-regionais no Brasil, uma vez que a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser estabelecida muito mais pela força política destes do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais.

Para além da discussão em torno do potencial redistributivo das emendas parlamentares, o que mais influencia a destinação de emendas parece ser o fator político-partidário. Normalmente, os legisladores tendem a destinar emendas a municípios nos quais o prefeito pertence ao seu partido ou a sua base aliada, e também a municípios em que obtiveram uma votação expressiva, a fim de assim realizar um mandato voltado ao seu eleitorado. Ponderam Soares e Melo (2016, p. 552)

Portanto, a definição de TVU para os municípios ocorre na elaboração e execução orçamentária e tem como protagonista o Poder Executivo. Então, é razoável supor que o presidente pode beneficiar os municípios governados por prefeitos do seu partido, no intuito de fortalecer sua base partidária no nível local. Um prefeito que não é do mesmo partido do presidente, mas que é de um partido de sua base aliada, também pode ter mais recursos de TVU, em virtude de seu partido controlar pastas ministeriais.

Para explicar o potencial político no direcionamento de emendas parlamentares, podemos destacar o jogo de influência política e barganha, tendo em vista que mesmo que as TVU estejam previstas na LOA, esta não é necessariamente impositiva, e os atores políticos devem continuar barganhando para conseguir que suas demandas sejam efetivadas. Sabemos, por exemplo, que muitos prefeitos, principalmente de municípios de menor desenvolvimento social, dependem quase exclusivamente das emendas parlamentares de senadores e deputados federais.

Ainda dentro do fator político-partidário, Batista (2015), fez um estudo sobre a conexão ministerial e o viés partidário na alocação das emendas parlamentares. O objetivo da autora era identificar a participação dos ministérios na tomada de decisão e alocação de recursos pelo Poder Executivo. Buscou-se descobrir se os ministérios são capazes de distribuir recursos a fim de beneficiar seu próprio partido, testando a hipótese de que quando o ministro e o parlamentar são do mesmo partido, a chance de execução da emenda aumenta. Os resultados encontrados corroboram com essa hipótese, mesmo que a probabilidade de execução das emendas de parlamentares do mesmo partido do presidente também seja significativa.

A partir desta concepção, podemos inferir então que as emendas parlamentares representam, ao mesmo tempo, uma forma de obtenção de recursos menos centralizada, mas tendem a criar uma relação de dependência em relação aos parlamentares e seu potencial de indicar emendas. Além disso, especialmente em cidades pequenas, este processo se torna muito prejudicial, pois aumenta a importância deste parlamentar em relação à capacidade do Poder Executivo de realizar suas ações. Por fim, políticos muito bem articulados podem perpetuar-se no poder parlamentar, gerando uma forma de 'poder de barganha' com seus eleitores, que acabam sem alternativas de candidatos, caso esperem que realmente haja um investimento significativo em sua região.

4.2 Impactos em políticas públicas

Em uma sociedade desigual como a brasileira, a opção da Constituição Federal de 1988 foi por políticas sociais de caráter universal, o que supõe uma distribuição dos recursos públicos equitativa. Porém, a literatura indica que os objetivos políticos se sobressaem à busca dessa equidade, pelo menos no âmbito das TVUs, que possuem uma dimensão financeira considerável, o que ajuda a levar a uma constante renovação de desigualdades entre as regiões, tendo em vista que as emendas parlamentares são distribuídas mais pela força política do que pelas necessidades redistributivas e atendimento de demandas locais de municípios mais carentes.

Além disso, conforme avaliado anteriormente, as emendas parlamentares são recursos importantes para a administração municipal, mas podem fazer com que

se crie uma relação de dependência destas e em relação aos parlamentares que as indicam. Potencialmente isto também influencia na decisão de voto da população local, tendo em vista que o parlamentar tende a ser visto como o protagonista capaz de entregar investimentos em demandas.

Após análise do papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios, Baião, Cunha e Souza (2017, p. 606) chegaram à seguinte conclusão:

As transferências voluntárias, por sua vez, foram as que menos interferiram na equalização fiscal dos diversos itens estudados. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que, enquanto repasse discricionário, esses recursos não seguem nem critérios redistributivos, nem devolutivos. Ao contrário, essas transferências são influenciadas por fatores políticos, que podem não ter nenhuma relação com a capacidade ou com a necessidade fiscal do município.

Para Bertholini, Pereira e Rennó (2018), os investimentos locais de autoria de emendas são uma estratégia política, nem são sempre implementados de maneira coordenada e podem ter um efeito não sustentável com o tempo, além de beneficiarem interesses particulares com custos coletivos, apesar de serem populares para o eleitorado.

Outro ponto negativo apontado por Bertholini, Pereira e Rennó (2018) é a possível dissipação dos fundos, tendo em vista que, mesmo após a aprovação, ainda não é garantida a execução da emenda e, sendo assim as ligações políticas são centrais para a concretização do desembolso dos recursos. A partir disso, pode-se concluir que o processo é vulnerável à dissipação, devido à falta de coordenação, além de interesses distintos entre os parlamentares e a população, ou o fato de que existam municípios recebendo muito enquanto outros não recebem.

Sodré e Alves (2010), destacam em um estudo sobre a relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil, que existem posições diferentes sobre esse instrumento de descentralização de recursos federais. A dificuldade de fiscalização e uma má administração dos recursos são usados como argumentos para a abolição das emendas parlamentares. Os autores identificam quatro fatores causais que indicam uma relação entre a corrupção municipal e o recebimento de recursos por emendas parlamentares e, apesar de os resultados

empíricos do estudo darem mais respaldo aos dois últimos fatores, todos devem ser levadas em consideração, são eles:

1. Aumento no ganho potencial do ato corrupto;
2. Aumento no poder discricionário local;
3. Aumento na pressão de rent-seekers;
4. Conluio com a corrupção federal

A visão positiva das emendas as trata como “parte legítima de um sistema de representação democrática” (Sodré e Alves, p. 419) e fazem com que o poder legislativo atue de forma mais ativa na definição financeira do planejamento federal. Além deste, outro argumento utilizado para defender esses repasses é a necessidade de descentralização de recursos em si.

Apesar das visões negativas, é necessário considerar um lado positivo das emendas parlamentares. Mesmo que de maneira questionável, os parlamentares estão entregando serviços à população, o que é algo de extrema importância, principalmente nos municípios mais pobres e com acesso restrito a fundos públicos, o que indica, de certa forma, que a democracia se mostra de forma responsiva. Além disso, é do interesse dos parlamentares assegurar que suas emendas estão sendo implantadas corretamente, já que isso aumenta suas chances de reeleição. Nesse ponto de vista, as emendas parlamentares podem desempenhar um papel de melhoria na qualidade da representação democrática, assim como uma estratégia que atende os dois lados, eleitores e legisladores.

Ao endereçar a pergunta de pesquisa “Qual é o impacto das emendas parlamentares em certos aspectos do desenvolvimento humano em nível municipal?”, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) concluíram que uma combinação de fatores políticos justifica a alocação das emendas, e que estas tendem a ser eficientes, pois transferem recursos para onde são necessários. As características sociais e econômicas municipais que são indicativas de necessidade parecem impactar a alocação dos fundos. Além disso, nos municípios que receberam emendas, foi observada uma queda nas taxas de mortalidade, redução na mortalidade infantil, aumento de empregos formais e renda. Apesar de os efeitos de investimentos públicos na redução dos índices relacionados à mortalidade serem questionáveis e

não comprovados, a resposta é positiva em, basicamente, todas as dimensões, porém os resultados positivos não se sustentam ao longo do tempo, o que corrobora com o que foi falado anteriormente, sobre as emendas serem dissipativas.

A existência das emendas parlamentares pode servir uma função no sistema político, pois auxilia na relação entre os ramos executivo e legislativo e proporciona estabilidade ao poder legislativo, aumentando vantagem de incumbência onde isso é raro. Mas ainda mais importante, as emendas parlamentares podem melhorar as condições de vida a nível local, atenuando a desigualdade e a pobreza e promovendo o desenvolvimento. Como qualquer outra política, seja universal, particularista, distributiva, redistributiva ou orientada pode gerar dissipação de fundos e ineficiências de alocação.” (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018)

Tendo em vista que pesquisas específicas com um enfoque setorial são escassas, a fim de retratar os reais impactos da distribuição de emendas parlamentares, foram escolhidas duas áreas que são mais abrangidas na literatura, saúde e assistência social. Iremos, a seguir, apresentar resultados encontrados nos estudos revisados para este trabalho.

Abaixo são apresentados artigos com essa natureza que fazem um balanço das emendas, 3 sobre saúde e apenas 1 sobre assistência social, as duas políticas são semelhantes, sendo sistemas únicos, com forte poder de coordenação do governo nacional, com um forte caráter redistributivo e uniformizante nos termos de oferta de serviços no território nacional.

4.2.1. Impactos na Saúde e na Assistência Social

As áreas foram escolhidas por se tratar de duas políticas públicas semelhantes, sendo sistemas únicos, com um forte poder de coordenação do governo nacional, caráter redistributivo e que buscam igualar a oferta de serviços no território nacional. Nesta sessão trataremos de artigos com essa natureza, mostrando os resultados encontrados em 03 (três) artigos sobre os impactos de emendas parlamentares na área da saúde e 01 (um) artigo sobre os impactos na assistência social.

Dentro da área da saúde e o debate sobre o financiamento em políticas públicas nesse setor, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como competência comum entre todos os níveis de governo cuidar da saúde pública.

De maneira controversa, a resposta à antiga reivindicação por fontes estáveis para as despesas em saúde se formalizou pela Emenda Constitucional (EC) n. 29 (2000), que procurou regulamentar o parágrafo 3º do artigo 198 da CF – o qual determina que, por meio de lei complementar (LC), seriam definidos percentuais mínimos de aplicação em saúde (ou em ações e serviços públicos em saúde – ASPS) para todos os entes. O escopo dos gastos em ASPS foi estabelecido pela LC n. 141 (2012), enquanto, pelo texto da referida Emenda n.29, também houve previsão de um cenário de transição para o financiamento em saúde.” (SAGASTUME; BRITO; DELGADO; MORAES, 2017, p. 255).

Além disso, a partir de março de 2015, foi promulgada a Emenda Constitucional 86, que tornou impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares, e metade do valor deve ser aplicada na saúde, incluindo o Sistema Único de Saúde (SUS). Essa mesma emenda aumentou o mínimo para investimento em saúde por parte da União, com meta de atingir 15% da receita corrente líquida (RCL). (Aguiar, 2016)

Segundo Baptista (2012), a saúde tem sido uma área importante no que tange à apresentação de emendas pelos parlamentares. No PPA 2004-2007, o número de emendas destinadas à saúde foi superior aos demais setores da política pública, mobilizando, em alguns anos, mais de 20% do recurso total das emendas (como em 2007). O Ministério da Saúde é a segunda maior rubrica do orçamento federal por órgãos do governo, sendo precedido apenas pelo Ministério da Previdência Social, reunindo, portanto, um volume expressivo de recursos, estando mais sujeito à apresentação de emendas pelos parlamentares.

No primeiro artigo da área da saúde revisado, “As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde”, os autores analisam o período de 1997 a 2006 com o objetivo de constatar se as emendas parlamentares têm peso no orçamento da saúde. Os dados encontrados mostram que as emendas representam uma considerável proporção dos investimentos do governo federal na área da saúde. Em 1997, por exemplo, a participação proporcional de emendas no orçamento regionalizado no Ministério da Saúde correspondeu à 8,5% para a região Norte, e em 1998 e 1999, 8,0% e 9,4%, respectivamente. Os demais resultados encontrados estão demonstrados no quadro abaixo.

Figura 2: Quadro de participação proporcional das emendas no orçamento regionalizado e nos investimentos do Ministério da Saúde por regiões. Brasil, 1997-2006

Regiões	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Emendas no orçamento regionalizado do Ministério da Saúde (%)										
Norte	8,5	8,0	9,4	3,6	5,8	4,3	4,9	6,2	5,8	4,9
Nordeste	2,6	2,6	2,9	2,5	2,4	2,5	3,1	4,0	3,7	3,7
Centro-Oeste	3,0	2,2	3,4	4,2	4,2	3,1	2,5	3,0	3,3	2,6
Sudeste	1,1	1,6	1,7	2,3	3,3	2,2	1,9	2,5	3,4	1,5
Sul	2,0	1,7	1,8	2,7	2,9	1,9	1,9	2,4	2,7	1,6
Brasil	2,1	2,3	2,7	2,6	3,5	2,4	2,6	3,2	3,7	2,7
Emendas investimento/total de investimentos regionalizados (%)										
Norte	61,5	52,6	45,4	25,0	19,3	25,0	60,8	45,3	48,5	40,3
Nordeste	45,9	32,5	30,5	38,1	11,6	20,7	67,4	44,2	42,1	41,9
Centro-Oeste	46,8	23,5	29,3	43,2	49,6	23,5	44,7	24,5	29,9	20,7
Sudeste	46,1	26,0	24,2	43,6	47,7	41,1	61,1	50,3	55,1	32,0
Sul	69,4	31,4	34,9	53,8	54,9	41,7	62,6	39,2	43,0	38,9
Brasil	50,9	31,8	31,3	31,5	25,1	27,7	58,6	43,8	47,5	38,1

Fonte: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Secretaria Executiva, Ministério da Saúde. Planilhas da execução orçamentária regionalizada.

Fonte: BAPTISTA, 2012.

Isso é enfatizado em anos de restrições orçamentárias, pois as emendas têm maior importância para a captação e alocação dos recursos. Observou-se, também, que dados nacionais referentes a anos específicos podem mascarar diferenças relevantes de execução das emendas entre as regiões ou até mesmo diferenças inter-regionais expressivas, já que existe uma variação considerável entre as regiões e estados brasileiros que são, de certa forma, atendidas pelas emendas parlamentares, tendo em vista a maior relevância das emendas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O peso das emendas parlamentares na saúde gera dois grupos de preocupação ressaltados pelos autores, o primeiro deles referindo-se as limitações na harmonização entre planejamento e execução do orçamento federal, tendo em vista a instabilidade de execução das emendas, o que impede um planejamento de médio a longo prazo vinculado a esse recurso. O segundo está relacionado as relações entre Executivo e Legislativo no processo, já que os resultados encontrados no estudo vão de acordo com uma das hipóteses citadas anteriormente neste trabalho, de que essa relação tem se pautado em interesses políticos particularistas e não em prol público.

A conclusão final dos autores é que “Atualmente, somam-se aos limites histórico- estruturais do sistema de saúde dificuldades políticas, institucionais e de gestão, em um cenário de recursos escassos frente ao projeto de universalização da saúde proposto em 1988. Nesse contexto, as emendas parlamentares acirram

interesses e, muitas vezes, reforçam práticas que colidem com os propósitos de fortalecimento dos investimentos federais em uma perspectiva de redução das desigualdades em saúde no país.” (Baptista, 2012, p. 2277)

Aguiar (2016), faz uma análise sobre o processo de aprovação das emendas parlamentares no ministério da saúde. Em seu estudo, a autora busca identificar causas dos impedimentos técnicos, sugerir meios de superação destes e quais exigências legais devem estar sob atenção para aprovação das propostas.

Os resultados desse estudo mostram, conforme referencial teórico analisado, que existe uma tendência a obtenção de bens materiais negligenciando a operação e os custos de manutenção dos equipamentos (Guimarães, 2008). De acordo com os resultados encontrados, as emendas refletem em melhorias nos indicadores de saúde, mas a conclusão da autora corrobora com análises já citadas anteriormente, de que as emendas têm como objetivo reduzir as desigualdades regionais, mas o processo político envolvido nas fases de execução é questionável. A autora elaborou um quadro com as principais conclusões dos artigos selecionados para o estudo, e que embasaram as conclusões de seu trabalho:

Tabela 1: Principais conclusões dos artigos selecionados para o estudo

Autores	Ano	Títulos	Conclusões
Sandra Mara Likes	2015	O direcionamento das verbas públicas através de recursos provenientes de emendas parlamentares	A autora relata que em alguns municípios, há o direcionamento das emendas propostas na Lei Orçamentária Anual, muitas vezes o recurso é destinado a instituições que carecem de profissionalismo e os projetos não atendem a real demanda no Município. Considera-se necessário à ampliação da transparência e do controle sobre as aprovações e execução de emendas parlamentares em todos os entes federados, sob pena de corroborar com a corrupção no país e perpetuar o direcionamento de verbas públicas.
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy	2014	O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro.	Emendas Parlamentares explicitam, entre outros, a participação ativa do Legislativo na construção da pauta orçamentária. A adoção do orçamento impositivo engessaria a atuação do Poder Executivo, inibindo o livre exercício de Poder constitucionalmente assegurado a seus titulares.
Tatiana Vargas de Faria Baptista; Cristiani Vieira Machado; Luciana Dias de Lima; Marcia Garcia; Carla Lourenço Tavares de Andrade; Camila Duarte Gerassi.	2012	As emendas Parlamentares no orçamento federal da Saúde.	O artigo discute a participação das emendas no orçamento federal da saúde no período de 1997 a 2006. O debate sugere a importância do aprimoramento das relações entre Executivo e Legislativo (nacional, estadual, e municipal), de modo a estabelecer prioridades de investimentos que não venham a prejudicar o funcionamento do sistema, mas que também possam atender as demandas locais. As negociações entre os Poderes nesse âmbito não têm sido transparentes para a opinião pública.
Vitor Leal Santana.	2011	Atraindo o pork: que fatores implicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?	O objetivo central do trabalho foi analisar os determinantes políticos da execução das emendas orçamentárias individuais no

			Brasil, consideradas como recursos tipicamente clientelistas – conhecidos como pork barrel. A dissertação parte do pressuposto que as emendas são elementos importantes para o sistema político brasileiro, pois além de serem utilizadas como mecanismo para a construção da governabilidade – com todos os custos e benefícios inerentes – seriam fundamentais para reforçar o vínculo entre representantes e representados.
Fabricio Vasselai; Umberto Guarnier Mignozzetti;	2011	Diminuindo dúvidas sobre o efeito das emendas individuais ao orçamento na disciplina parlamentar: novos dados e novos testes.	O papel da execução das emendas de cada parlamentar ao orçamento é marginal, podendo talvez ser utilizado no máximo topicamente. Uma das razões prováveis pode ser o fato de que uma coalizão que precisasse negociar no varejo a todo o momento, indicando liberação de emendas em tempo real seria instável demais para perdurar. A proximidade ou distância dos votos dos deputados para com o interesse do Executivo é questão determinada quase totalmente pelo simples pertencimento à coalizão: deputados que estão em partidos com ministérios votam com o governo, não importando em nada quantas emendas têm executadas.
Antônio Carlos de Azevedo Sodré; MariaFernanda Colaço Alves;	2010	Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União.	Este estudo defende que uma das causas que contribuem para o aumento da corrupção é a existência de transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares sem o devido controle sobre sua gestão, configurando grave falha institucional.
Marcelo de Carvalho	2007	Efeito das Emendas Parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades Regionais.	Os resultados encontrados neste artigo indicam que as emendas parlamentares ao orçamento federal têm propensão de reduzir as desigualdades regionais, refletida na melhoria dos indicadores de saúde dos Estados.
Fernando Limongi; Argelina Figueiredo	2005	Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo.	Emendas individuais representam uma pequena parcela da intervenção legislativa na alocação final dos recursos (pouco mais de 15% do total das emendas). E isso ocorre sem a intervenção do Executivo. Ou seja, como essa é uma decisão interna do próprio Poder Legislativo, tal fato coloca sob suspeição a noção de que o processo orçamentário é

			orientado basicamente para atender interesses locais ou particularistas de clientelas dos parlamentares. O artigo deixa claro que Parlamentares da base governistas – e não apenas os do partido governista – são claramente privilegiados na execução desses recursos.
Argelina Cheibub Figueiredo; Fernando Limongi	2002	Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.	Os autores procuraram mostrar que o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo. Ressaltou-se a importância de que a ação independente e individual de legisladores torna-se inócua. O curso da ação racional é o de atuar por meio de partidos, essa é a única forma pela qual os políticos poderão influenciar na política pública e pleitear mandatos junto ao eleitorado.
Carlos Pereira e Bernardo Mueller	2002	Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.	O artigo deixa claro que o governo mantém sob rígido controle o processo de elaboração do orçamento no Brasil. Certas normas resguardam as preferências do governo, colocando fora do alcance dos parlamentares as partes mais importantes do orçamento, porque lhes é permitido propor emendas apenas a uma parcela diminuta do pacote de despesas orçadas. No entanto, os legisladores propõem e aprovam um grande número de emendas ao orçamento anual e o governo se dispõe a arriscar esse custo, porque se aproveita da oportunidade para utilizar a execução das emendas como instrumento de controle dos membros de sua coalizão nas votações no Congresso.

Fonte: AGUIAR, 2016.

Sagastume, Brito, Delgado e Moraes (2017), fazem um estudo sobre a experiência da saúde a partir do orçamento impositivo. A análise buscou identificar se as emendas parlamentares ao orçamento da saúde contribuem para o alcance dos objetivos dessa política, no período de 2012 a 2015. Os autores trazem o fato de que todas as exigências envolvendo emendas parlamentares na área da saúde buscavam mudanças no que diz respeito a discricionariedade do Poder Executivo Federal na

execução dos recursos das emendas e ao excesso de autonomia do governo federal nas políticas públicas. Nos resultados encontrados pelos autores, nota-se que as mudanças referidas foram atendidas apenas em partes, já que entre 2014 e 2015 os valores efetivamente pagos são nulos, conforme demonstrado no quadro abaixo, extraído do artigo

Tabela 2. Perfil de execução das emendas individuais à AB, no período de 2012 a 2015.

		<i>Ação (Código/Descrição)</i>					
<i>Exercício</i>	<i>Total por exercício</i>	4525 – Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde	8581 – Estruturação da AB	8730 – Saúde Bucal	20YL – Implantação de Academias da Saúde	4324 – Saúde de Populações Ribeirinhas	
2012	<i>Empenhado</i>	R\$ 530.903.247,46	R\$ 40.685.745,67	R\$ 489.217.501,79	R\$ 1.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	<i>Pago</i>	R\$ 136.314.937,39	R\$ 9.555.920,47	R\$ 126.759.016,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2013	<i>Empenhado</i>	R\$ 502.001.401,07	R\$ 9.799.982,71	R\$ 465.265.654,36	R\$ 195.764,00	R\$ 26.740.000,00	R\$ 0,00
	<i>Pago</i>	R\$ 94.239.575,33	R\$ 0,00	R\$ 94.203.575,33	R\$ 0,00	R\$ 36.000,00	R\$ 0,00
2014	<i>Empenhado</i>	R\$ 1.638.873.785,15	R\$ 222.486.111,52	R\$ 1.393.979.175,49	R\$ 8.308.516,49	R\$ 7.400.000,00	R\$ 6.699.981,65
	<i>Pago</i>	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	<i>Empenhado</i>	R\$ 362.532.009,28	R\$ 122.282.523,90	R\$ 238.789.485,38	R\$ 0,00	R\$ 1.460.000,00	R\$ 0,00
	<i>Pago</i>	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
<i>Total empenhado por ação</i>		R\$ 395.254.363,80	R\$ 2.587.251.817,02	R\$ 9.504.280,49	R\$ 35.600.000,00	R\$ 6.699.981,65	
<i>Total pago por ação</i>		R\$ 9.555.920,47	R\$ 220.962.592,25	R\$ 0,00	R\$ 36.000,00	R\$ 0,00	

Fonte: SIGA Brasil (2016).

Fonte: SAGASTUME; BRITO; DELGADO; MORAES, 2017.

Outro resultado relevante do estudo, identificado ao longo do trabalho e nas entrevistas realizadas pelos autores, é que houve avanços que geraram maior transparência e controle social sobre as prioridades do SUS no âmbito organizacional, tendo em vista a adequação do Ministério da Saúde à realidade das emendas impositivas, aprimorando sistemas de informação próprios ou priorizações feitas dentro do sistema.

Portanto, em relação à saúde, os estudos identificados sugerem que existe um legado relacionado a essa área, com limites e dificuldades, e que as emendas parlamentares têm um impacto positivo nessa política pública, buscando a diminuir as desigualdades em saúde no país.

Na área de Assistência Social, a literatura tem apontado que essa política no Brasil assumiu o caráter de política pública a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, dada a dificuldade de reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados. (Delgado, Brito, Sagastume e Moraes, 2017).

Assim como na Saúde, a área da Assistência Social também teve uma regulação do mecanismo de repasse dos recursos, assim como o incentivo e instituição de fundos para todos os níveis de governo. O desenvolvimento dessa forma de financiamento se baseou no objetivo de profissionalizar a política, para dar maior previsibilidade de recursos, gerando assim melhor capacidade de planejamento e execução destes.

O artigo “Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social” de Delgado, Brito, Sagastume e Moraes, 2017, explora as emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nos resultados encontrados pelos autores em uma análise sobre o orçamento impositivo e seu impacto no SUAS – mais especificamente na Proteção Social Especial (PSE), conclui-se, a princípio, que o orçamento impositivo não aumentou os recursos advindos de emendas parlamentares nessa área.

De acordo com o que foi falado durante as entrevistas feitas, existe uma grande necessidade de diálogo com o Poder Legislativo para que as emendas ao orçamento nacional do SUAS estejam alinhadas com os objetivos da Política de Assistência social. Além disso, aparentemente o destinatário preferencial das emendas parlamentares é a rede privada e devido a isso, a partir do orçamento impositivo a necessidade de diálogo para alinhamento de destinação de recursos via emenda parlamentar aumenta.

Após o início da estruturação do SUAS, com o investimento federal na implantação de unidades públicas estatais (rede de CRAS e CREAS) e com a regulação dos serviços socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009), as emendas parlamentares também passaram a ser destinadas para essa rede pública. Nesse sentido, o que se percebe na fala dos gestores nacionais, é que as emendas parlamentares têm suprido alguns pontos não cobertos pelo cofinanciamento federal realizado pelo repasse fundo a fundo, principalmente no que diz respeito à destinação de recursos para construção e aquisição de equipamento e material permanente (despesas de capital) para a rede pública

ou a suplementação de recursos em períodos específicos. (DELGADO, p. 21, 2016).

Portanto, em relação à assistência social, o único estudo identificado sugere que as emendas parlamentares têm certo impacto, de certa forma positivo, para a área de assistência social, mas que o orçamento impositivo não apresenta melhores resultados para a rede pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 reestruturou o federalismo brasileiro, de modo que a combinação entre bases democráticas e federativas do Estado brasileiro representou um marco para a uma reorganização administrativa, financeira e social dos estados e também dos municípios, que foram alçados ao patamar de entes integrantes da federação e se tornaram elo local do poder público junto à população. Junto disso, lhes foi concedida autonomia administrativa, financeira e política, assim como a tarefa de oferecer serviços públicos que eram prerrogativas dos outros entes componentes da Federação. Deste modo, fica claro que a Constituição de 1988 se coloca como uma importante ferramenta de descentralização de responsabilidades dando, principalmente aos municípios, autonomia não só para gerenciar mecanismos próprios de administração interna, como também para elaborar e executar políticas públicas na esfera municipal.

O município por sua vez após adquirida autonomia de ente federado começou a gerir suas próprias receitas, provenientes de impostos próprios, repasses intergovernamentais obrigatórios e de transferências discricionárias, onde se inserem as condicionadas sob critérios universais e as voluntárias. A partir desse entendimento sobre a composição das receitas municipais e todo o ciclo orçamentário sob o qual o horizonte das emendas parlamentares foi apresentado, chegamos à constatação de que existem basicamente dois tipos de emendas parlamentares: as individuais e coletivas. As individuais, que são apresentadas por cada parlamentar (deputado ou senador), têm como objetivo obter recursos para projetos públicos para o estado do parlamentar solicitante. Já as emendas coletivas são aquelas apresentadas por grupos de parlamentares, como comissões ou bancadas, têm objetivos específicos ou relacionados à benefícios para localidades específicas.

Neste trabalho buscamos entender o que a bibliografia política diz a respeito do impacto destas emendas parlamentares sobre políticas públicas. Inicialmente analisamos os condicionantes para estas emendas e percebemos que são três os fatores que se destacam: o político-partidário, o redistributivo e o técnico. Para o caso específico de emendas parlamentares, não cabe ao município demonstrar capacidade técnica, tendo em vista que as emendas são, em sua maioria, obtidas por influência política. No entanto, elas podem apresentar um caráter redistributivo, uma

vez que municípios com baixa capacidade financeira, por exemplo, podem ter acesso a recursos federais que não teriam via transferências obrigatórias ou constitucionais.

Em seguida, buscamos referências sobre seus efeitos distributivos nas políticas públicas e notamos que as emendas parlamentares representam, ao mesmo tempo, uma forma de obtenção de recursos menos centralizada, mas tendem a criar uma relação de dependência em relação aos parlamentares e seu potencial de indicar emendas.

Analisando as políticas de saúde e assistência social, duas políticas universalistas e igualitaristas e que contam com amplo espectro de modalidades de transferências condicionadas de recursos para estruturação dos respectivos sistemas nacionais. Assim como na Saúde, a área da Assistência Social também construiu mecanismos diretos de repasse dos recursos dos respectivos fundos nacionais para os fundos estaduais e municipais. O desenvolvimento dessa forma de financiamento se baseou em um objetivo de profissionalizar a política, para dar maior previsibilidade de recursos, gerando assim melhor capacidade de planejamento e execução destes.

Por fim, quanto aos efeitos sobre as duas políticas, pode-se concluir que as opiniões e resultados sobre o impacto positivo ou negativo das emendas parlamentares são discrepantes entre os autores. Por um lado, autores como Baptista, Machado, Lima, Garcia, Andrade e Gerassi, apontaram uma perspectiva mais pessimista, destacando que as emendas na saúde, apesar de terem uma participação proporcional alta, geram preocupações no que diz respeito ao planejamento de médio a longo prazo, além de uma relação com interesses políticos. Por outro, autores como Aguiar, destacaram que as emendas parlamentares não afetaram de modo importante a alocação segundo critérios técnicos.

Sobre o orçamento impositivo, autores como Sagastume, Brito, Delgado e Moraes analisam o impacto deste na área da Saúde e na área da Assistência Social, em dois artigos apartados, e chegam na conclusão de que a imposição de execução das emendas parlamentares não aumentou recursos para essas políticas públicas.

Os dados encontrados corroboram com uma hipótese levantada anteriormente, de que as emendas parlamentares são recursos importantes e de caráter redistributivo, mas que podem sofrer interferências negativas no processo político afetando, nesses casos, o caráter sistêmico e técnico da alocação de recursos das políticas públicas.

Futuras investigações, de carácter comparativo entre estas e outras políticas públicas, e com horizontes temporais mais alargados certamente poderão trazer respostas mais precisas para o problema que nos propusemos abordar neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRACAM. **As emendas parlamentares dos vereadores**. Disponível em: <http://www.abracambrasil.org.br/as-emendas-parlamentares-dos-vereadores/>. Acesso em 17 jul. 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em 08 fev. 2019.
- AGUIAR, Samantha da Rocha Souza. **Uma análise sobre o processo de aprovação das emendas parlamentares no ministério da saúde**. Monografia (Especialização em gestão pública na saúde). Universidade de Brasília. Brasília, 2016.
- ALVES, Fransciny. Subsecretária admite atrasos na saúde e cobra repasses do governo de Minas. **O TEMPO**, Belo Horizonte, 14 set. 2017. A.PARTE, p. 1. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/aparte?page=53>. Acesso em: 05 nov. 2017.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003
- ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo In Avritzer, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 123-127.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**. v. 14, nº. 40, jun. 1999.
- ARRETCHE, Marta T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** [online]. 2002, vol.23, n.80, p. 25-48.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 47-86.
- BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Sanros Moreira da; SOUZA, Flávio Sérgio Rezende Nundes. **ENAP Revista do Servidor Público**. v. 68, n. 3, São Paulo, 2017.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria et al. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2012, vol.28, n.12, p. 2267-2279

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **RIEL Revista Ibero-Americana de estudos legislativos**, n.4, mai, Rio de Janeiro, 2015.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level**. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12331>. Acesso em 10 jun. 2019.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>. Acesso em 14 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Papel e história da câmara**. 2014. Disponível em: www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/54a-legislatura. Acesso em 15 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 jan. 2019.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em 15 mai. 2019.

BRASIL. Lei Complementar, nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de maio de 2000b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb**: apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em 11 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)?**. 22 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em 14 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sobre o Fundeb**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em 11 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união.** Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf. Acesso em 02 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Tesouro Nacional. Transferências da União - Total por Estado.** Disponível em:

<http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/9f51fe83-8ded-4fe3-b08f-f59afca06625/resource/e7babaee-d3d1-4e55-ad57-273bda2834bf/download/Metadados---Transferencias-da-Uniao---Total-por-Estado.pdf>. Acesso em 15 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, **Fiscalização e Controladoria-Geral da União.** Portal da Transparência: Glossário. Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>. Acesso em 14 jan. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas do orçamento.** Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em 11 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação orçamentária.** Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria> Acesso em 19 ago. 2019.

BUENO, Natália S. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Sage Journals**. v. 51 issue 3. Hew Haven, USA, 2018.

CASTOR, PAULO CESAR KEINERT. **Autonomia Municipal como fator de Desenvolvimento Local.** Dissertação (MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO). Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba, 2008.

Disponível em:<<http://www.fae.edu/galeria/getImage/108/239719984797821.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2019.

CHIAVEGATI, Luís Fernando. **Emendas Parlamentares e Federalismo Brasileiro: entre o comportamento local e nacional dos parlamentares.** 2006. 74 p. Monografia (Pós-graduação em Pensamento Político Brasileiro). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2006. Disponível em:

http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1329/Chiavegati_Luis_Fernando.pdf?sequence=1. Acesso em 14 ago. 2019.

COTA JÚNIOR, Gilmar Álvares et al. **Emendas Parlamentares: a relação entre executivo e o legislativo em Minas Gerais.** Disponível em:

<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1242/1/EMENDAS%20PARLAMENTARES%20A%20RELA%20C3%87%20C3%83O%20ENTRE%20O.pdf>. Acesso em 13 ago. 2019.

CURITIBA. Câmara Municipal. **Entenda como é elaborado o Orçamento Público Municipal**. 01 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=20952#&panel1-1. Acesso em 12 mai. 2019;

DALLAVERDE, Alexsandra Katia; Perfil das Transferências Voluntárias. In: DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 237 -334.

DELGADO, Rodrigo Morais Lima. **Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS**. Monografia (Especialização em gestão pública). Escola Nacional de administração pública. Brasília, 2016.

DIAS, Marco Antonio. **James Buchanan e a “Política” na escolha pública**. Disponível em: <http://estrategica.fAAP.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15/13>.

DICIONÁRIO DIREITO. **O que é Emenda Parlamentar?** Tipos: emendas coletivas e individuais, como consultar ou solicitar. Disponível em: <https://dicionariodireito.com.br/emenda-parlamentar>. Acesso em 19 ago. 2019.

DIREITOS BRASIL. **O que são emendas parlamentares?**. Disponível em: <https://direitosbrasil.com/o-que-sao-emendas-parlamentares/>. Acesso em 10 ago. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIORETINO, Luiz Carlos Fróes Del. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. tese. (mestrado em direito econômico e financeiro). Faculdade de Direito. São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. IMRS. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em 12 ago. 2019.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de direito público**, Londrina, V. 7, N. 3, SET./DEZ. 2012. P. 3-20.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007. Acesso em 14 mai. 2019.

GUIMARÃES, Thiago. **Estudo aponta que clientelismo pode melhorar certas políticas públicas - e piorar outras**. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40438137>. Acesso 12 mai. 2019.

LOUZADA, José Ricardo Tavares. **As transferências governamentais obrigatórias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios**: fontes, aplicação e fiscalização. Disponível em: <http://www.uninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/download/140/54>. Acesso em 19 abr. 2019.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao fpm. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/1127>. 14 set. 2019.

MELLO, Alessandra. Emendas ajudam a consolidar base na ALMG. **Estado de Minas**, Belo Horizonte - MG, 02 abr. 2017. Política, p. versão online. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/04/02/interna_politica,859104/emendas-ajudam-a-consolidar-base.shtml. Acesso em 14 mai. 2019.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério; COSIO, Fernando. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em 10 ago. 2019.

MINAS GERAIS. Governo de Minas. **Portal da Transparência Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado>. Acesso em 14 ago. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **FPM**: Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm. Acesso em 08 set. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. **Sistema de Gestão de Convênios**, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado>. Acesso em 15 set. 2019.

MOURAO, Paulo Reis; CUNHA, Eurico José A. Políticas Pork Barrel: um estudo sobre o caso português do PIDDAC. **Revista Econômica**, v. 13, p. 73-93. Rio de Janeiro, 2013.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 50(1), jan./fev. 2016. p. :151-166.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro. v. 50(1), jan./fev. 2016. p. 151-166.

OATES, Wallace. **Federalismo fiscal. Madri: Instituto de estudos de administración local, 1977**. Disponível em: <https://www.worldcat.org/title/federalismo-fiscal/oclc/683395175>. Acesso em 14 abr. 2019.

OLARIA. O que é orçamento público. Disponível em: <http://www.olaria.mg.gov.br/orcamento-municipal/>. Acesso em 12 ago. 2019.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONCALVES, Marcos Flávio R.; NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**. n. 244, nov. p. 1-8, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=390. Acesso em 10 out. 2019.

PIRES, M. C. S. O Município no Federalismo Brasileiro: Constrangimentos e Perspectivas. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

POLITIQUE. **4 respostas que você procurava sobre as emendas parlamentares**. Disponível em: <https://politique.org.br/4-respostas-que-voce-procurava-sobre-as-emendas-parlamentares/>. Acesso em 14 mai. 2019.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais**: Velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. Tese (Doutorado em Administração). UFLA, Lavras - MG, 2011. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf. Acesso em 02 mai. 2019.

REZENDE, F. O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luís de Barros (Org.) **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 241-259.

ROCHA, C. A. V. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011

SAGATUME, Maria Helcias Côrtes Gonzaga; BRITO, Rodrigo Lino; DELGADO, Rodrigues Morais Lima; MOARES, Bruno Pnto de. Orçamento impositivo: a experiência da saúde. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 254-277.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do Fundo de Participação dos Municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>. Acesso em 23 jul. 2019.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433, Mai./Jun., 2010.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v.15 (1), janeiro-abril de 2005, p. 117-137.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2016, vol.50, n.4, pp.539-562. ISSN 0034-7612.

SANTOS, Felipe Nundes. **Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America**. Dissertação. (Doutorado em philosophy in political science). University of Califórnia. Los Angeles, 2015.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional [2012]. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais: Fundo de Participação dos Municípios**. STN, 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/cartilhafpe.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 14 mai. 2019.

TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=dlgwpwzWJkbyFRAYj1k1H6.node3>. Acesso em 13 ago. 2019.

TORRES, Vitor. **ICMS: o que é e como calcular este imposto?**, 1 março 2018. Disponível em: <https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/icms/>. Acesso em 15 set. 2019.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração). Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.

VIEIRA, Mariana Gonçalves. **Orçamento impositivo para emendas individuais: alterações das emendas aprovadas ao PLOA entre 2014 e 2016.** Monografia (Bacharelado em gestão de políticas públicas). Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.** Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082011-160728/pt-br.php>. Acesso 12 mai. 2019.

MASSARDI, W. de O., & ABRANTES, L. A. (2016). **Dependência dos Municípios Mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios.** *Gestão E Sociedade*, 10(27), 1416. Disponível em: <https://doi.org/10.21171/ges.v10i27.1963>.