



# A INTERFERÊNCIA DO ORÇAMENTO SECRETO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2020-2022)

THE INTERFERENCE OF THE SECRET BUDGET IN THE EXECUTION OF PUBLIC POLICIES AT THE MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT (2020-2022)

BRENA CHRISTINA FERNANDES DOS SANTOS\* | ULISSES LEVY SILVÉRIO DOS REIS\*\*

## RESUMO

Este artigo investiga a questão: a transferência de recursos para estados e municípios através das emendas do relator interferiu na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional no período de 2020 a 2022? Para abordar esse problema, a pesquisa está dividida em três seções. A primeira traz uma revisão de literatura sobre planejamento estadual, orçamento público, emendas parlamentares e execução de políticas públicas. A segunda oferece uma análise sobre as dinâmicas de poder e a sua influência na execução de políticas públicas. A terceira propõe uma abordagem exploratória de dados sobre a interferência das emendas de relator na execução das políticas públicas do MDR. A pesquisa justifica-se por sua relevância temática e contemporaneidade, envolvendo aspectos constitucionais e democráticos, e pela importância deste Ministério para o desenvolvimento nacional, com foco em temas de grande relevância, como saneamento básico e prevenção de desastres ambientais. A conclusão aponta que há uma correlação entre a utilização do orçamento do Ministério para a execução de emendas do relator e o déficit na execução de políticas públicas. O trabalho lança luz sobre o impacto dessas alterações na eficácia e eficiência das ações administração pública, destacando a necessidade de maior controle e transparência.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Emendas de Relator; Políticas Públicas; Poderes da República.

## ABSTRACT

This article investigates the question: did the transfer of resources to states and municipalities through rapporteur's amendments interfere with the execution of public policies by the Ministry of Regional Development during the period from 2020 to 2022? To address this issue, the research is divided into three sections. The first presents a literature review on state planning, public budget, parliamentary amendments, execution of public policies, and involved power dynamics. The second provides an exploratory data analysis on the interference of rapporteur's amendments in the execution of the Ministry's public policies during its years of implementation. The research is justified by its thematic relevance and contemporaneity, involving constitutional and democratic aspects, as well as the importance of this Ministry for national development, focusing on key issues such as basic sanitation and prevention of environmental disasters. The conclusion indicates that there is a correlation between the use of the Ministry's budget for the execution of rapporteur's amendments and the deficit in the execution of public policies. The work sheds light on the impact of these changes on the effectiveness and efficiency of public administration actions, highlighting the need for greater control and transparency.

**Keywords:** Public Budget; Rapporteur's Amendments; Public Policies; Powers of the Republic.

\*Advogada. Controladora Geral do Município de Lajes, RN. Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

*brenafsantos@gmail.com*

<https://orcid.org/0009-0007-0257-7179>

\*\*Professor Adjunto C-2 da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa). Membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (nível Mestrado Acadêmico) da Ufersa (PPGD/Ufersa)

*ulissesreis@gmail.com*

<https://orcid.org/0000-0003-1476-416X>

Recebido em: 01-08-2023 | Aprovado em: 14-09-2023



## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO; 1 PLANEJAMENTO ESTATAL NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 1.1 PLANEJAMENTO ESTATAL E ORÇAMENTO PÚBLICO; 1.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 2 AS DINÂMICAS DE PODER ESTABELECIDAS E SUA INFLUÊNCIA NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 3 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS: EMENDAS DE RELATOR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL; 3.1 COLETA DE DADOS E ANÁLISE EXPLORATÓRIA; 3.2 IMPLICAÇÕES TEÓRICO-PRÁTICAS DAS EMENDAS DE RELATOR NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS**

### ■ INTRODUÇÃO

O planejamento estatal, sendo uma das ferramentas empregadas pelo Estado para a concretização de suas metas de políticas públicas, exige a elaboração de estratégias articuladas. Essas estratégias viabilizam uma implementação satisfatória das políticas, mantidas, por sua vez, conforme disponibilidade de recursos financeiros substanciais e devidamente gerenciados. Neste cenário, o orçamento público se apresenta como um instrumento crucial. Ele é usado pelo Estado não apenas para planejar e fiscalizar suas finanças, mas também para estabelecer a prioridade das despesas.

Um orçamento público adequado deve ser transparente e detalhado, permitindo que a sociedade tenha conhecimento sobre como o Estado está gastando o dinheiro arrecadado dos tributos e outras fontes de receita. Além disso, é fundamental que o orçamento seja executado de forma eficiente e eficaz, ou seja, que os recursos sejam aplicados de maneira a maximizar os resultados das políticas públicas.

No Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>1</sup>, a intervenção das emendas de relator, que consistem em recursos públicos destinados a projetos escolhidos por parlamentares sem critérios técnicos definidos e transparência na sua destinação, pode ameaçar a implementação e execução das políticas públicas previamente definidas como prioritárias. Isto se deve ao fato de que a alocação de recursos públicos sem a expectativa de transparência pode resultar em desvios de propósito e favorecimentos indevidos, comprometendo o cumprimento das metas das políticas públicas.

Diante desta perspectiva, surge a questão central da pesquisa: a transferência de recursos para estados e municípios através das emendas do relator interferiram na execução de políticas públicas do MDR no período de 2020 a 2022? Para responder essa questão, projetase realizar uma análise exploratória de resultados prévios disponíveis em fontes oficiais acerca da execução de políticas públicas delineadas no Plano Plurianual (2020-2023) do MDR, confirmando ou negando a interferência das emendas de relator na execução dessas atividades estatais.

<sup>1</sup> O Ministério do Desenvolvimento Regional foi assim denominado durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Atualmente, com a reforma administrativa executada pelo Governo Lula III (2023 – atual), recebe o nome de Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Com isso, o objetivo geral desta pesquisa é analisar se as transferências de recursos via emendas de relator afetaram a execução de políticas públicas do MDR entre 2020 e 2022. É importante compreender como essa interferência influencia a efetividade das políticas públicas em um órgão destinado ao desenvolvimento regional do país.

Na primeira seção, o trabalho tem como objetivo realizar uma revisão da literatura sobre planejamento estatal, orçamento e implementação de políticas públicas. Em seguida, o foco é analisar como as dinâmicas de poder afetam a execução dessas mesmas políticas. Ao final, busca-se explorar os dados referentes às emendas de relator e execução das políticas públicas do MDR nos anos de 2020 a 2022, com o objetivo de observar se as emendas de relator interferiram na implementação das políticas públicas estrategicamente planejadas a partir da perspectiva de sua inexecução.

A justificativa desta pesquisa reside na relevância temática, abrangendo aspectos constitucionais e democráticos, bem como a contemporaneidade do assunto. As emendas de relator recentemente foram objeto de consideração que culminaram em sua revisão pelo Supremo Tribunal Federal, restringindo o *modus operandi* inicialmente projetado pelos congressistas. O período de análise (2020 a 2022) foi definido em concordância com a vigência da emenda de relator e a escolha de observar o MDR se deu por dois fatores: primeiro, a importância do órgão para o desenvolvimento do país, com políticas públicas voltadas a temas sensíveis como saneamento básico e prevenção de desastres ambientais; e, segundo, o alto comprometimento de valores relacionados às emendas de relator retirados desta pasta.

## 1 PLANEJAMENTO ESTATAL NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A estrutura da Administração Pública Federal brasileira é delineada pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, originário do período ditatorial brasileiro e posteriormente recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Este instrumento normativo promove para as entidades administrativas uma estrutura organizacional pautada em preceitos de gestão corporativa e administração descentralizada. Esta diretriz impulsionou a implementação e execução de políticas públicas diretamente por entidades e órgãos que integram a administração indireta do Estado, fortalecendo o escopo de ação destes organismos no cenário público<sup>2</sup>.

Nesta seção, será realizada uma revisão da literatura abordando a estrutura e o planejamento estatal, o orçamento público e a execução de políticas públicas no contexto da estrutura federal. Esta revisão visa fornecer o embasamento teórico necessário para compreender como a apropriação de um orçamento estrategicamente planejado, por meio das Emendas de Relator, pode exercer impacto negativo na consecução de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, M. A. S. de. *O planejamento estatal como instrumento para a efetividade da política pública de saneamento básico: um estudo sobre os serviços de esgotamento sanitário no município de Fortaleza/CE*. 2019. 181 f.: Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

## 1.1 PLANEJAMENTO ESTATAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

As alterações frequentes na estrutura estatal impactam a execução de políticas públicas, concretizadas via orçamento. É crucial entender como este é operacionalizado e como as modificações promovidas pelas Emendas Constitucionais, especialmente a Emenda Constitucional n. 86/2015, que alterou os arts. 165, 166 e 198, tornando obrigatória a execução de indicação de emendas parlamentares, afetaram o planejamento estatal.

A Constituição Federal (1988) surge como marco regulatório e propulsor do planejamento estatal, instrumentalizado em duas leis chaves: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Até então, apenas a Lei Orçamentária Anual, que estimava receitas e fixava despesas, era considerada. A entrada desses novos instrumentos trouxe uma camada adicional de planejamento para as metas e prioridades do Estado.

Nesse sentido, o planejamento estatal migrou para um ambiente mais democrático, com maior transparência e controle dos gastos públicos<sup>3</sup>. O orçamento público surge como ferramenta essencial de organização e execução de programas governamentais. Sua função engloba o planejamento, gestão e controle, considerados indivisíveis e complementares<sup>4</sup>.

Para Costa<sup>5</sup>, o orçamento público é um documento formal instrumentalizado por leis específicas, as quais contém previsão de receitas e despesas, fundamentada por meio de estudos e informações.

É no orçamento que a política pública será inserida em forma de programa de gestão, tendo como características a determinação e o diagnóstico da situação, a apresentação de soluções, os objetivos definidos, a identificação de ações necessárias para satisfazer esses objetivos, a definição dos recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou de terceiros necessários, e a sua expressão monetária alocada<sup>6</sup>.

Todos esses elementos estão inseridos nas leis orçamentárias, que fazem parte do ciclo de planejamento estatal, a curto e médio prazo, estabelecidos na Constituição Federal. São elas: o Plano Plurianual (PPA), que deve congrega as ações de uma agenda estratégica governamental com diretrizes, objetivos e metas para serem seguidas durante um quadriênio, vinculando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define, considerando as ações do PPA, as prioridades de execução no exercício financeiro seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), documento legal que define as estimativas de receitas e despesas compatíveis com o PPA e LDO.

A definição de prioridades é de elevada importância, uma vez que os governos não possuem recursos infinitos para serem trabalhados. Na verdade, a finitude desses recursos invia-

<sup>3</sup> BERCOVICI, G. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. (org.). *PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015.

<sup>4</sup> SCHICK, A. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, Constança, v. 26, n. 4, p. 243–258, 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973296?origin=crossref>. Acesso em: 10 maio 2023.

<sup>5</sup> COSTA, W. P. da. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 210–234, 2018. DOI: 10.32586/rcda.v15i2.389. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/389>. Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>6</sup> NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. *Orçamento Público: Conceitos Básicos*. Brasília: ENAP, 2014.

biliza a execução de todos os projetos. A sua viabilização só é possível com o correto planejamento durante o processo de elaboração do orçamento do ente ou órgão, que passa por um necessário processo de escolhas e renúncias<sup>7</sup>.

A concretização do orçamento passa por várias etapas<sup>8</sup>, incluindo a elaboração da proposta, a aprovação da lei, a execução orçamentária e financeira, e o controle e avaliação da execução. Este processo é complexo e envolve constantes negociações entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse processo de elaboração deve ser considerado, sobretudo, que o orçamento é um produto com dimensões políticas, econômicas, gerenciais e legais. Ou seja, a sua elaboração conta com interesses diversos e acordos multipartidários para a definição de prioridades, devendo ser consideradas as limitações econômicas e legais, a partir de um gerenciamento que conta com um planejamento estratégico.

A compreensão das etapas inerentes ao processo orçamentário é essencial para o entendimento da elaboração e implementação das políticas públicas a partir de uma perspectiva burocrática. É necessário reconhecer que a realidade prática da gestão de políticas supera em complexidade e rigor as promessas efêmeras feitas durante as campanhas eleitorais. Tais promessas, muitas vezes, são caracterizadas pela inclusão de projetos e programas nas plataformas de governo sem a realização de estudos prévios de viabilidade.

Essa dinâmica pode levar a população a perceber a execução de políticas públicas como uma questão adstrita à vontade pessoal do governante eleito. Portanto, ressalta-se a importância de se abordar a elaboração e execução de políticas públicas a partir de uma perspectiva pragmática, enfatizada com as complexidades práticas e burocráticas que permeiam este campo de estudo.

## 1.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A concepção de política pública engloba a interação de múltiplos atores políticos engajados nas questões públicas, que operam por meio de ações entrelaçadas com debates de natureza orçamentária, gerencial, econômica e política. A formação deste contexto contemporâneo se estende a diversas áreas, que incluem saúde, educação, segurança, questões de gênero, disparidades raciais, infância e adolescência, entre outras questões cruciais para a vida dos cidadãos<sup>9</sup>.

Essas articulações estão intrinsicamente ligadas a ações ou omissões estatais ao tratar dos problemas previamente identificados. Quando tais questões ganham atenção governamental, passam a compor sua agenda e, a partir desse momento, se estruturam em uma sequência de ações que visam sua resolução por meio da implementação de uma ou várias políticas públicas.

<sup>7</sup> MORAIS, J. V. *Efeitos das emendas parlamentares sobre o planejamento orçamentário das políticas de infraestrutura rodoviária federais*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Empresas) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2022.

<sup>8</sup> GIACOMINI, J. *Orçamento Governamental: Teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

<sup>9</sup> FARAH, M. F. S. Teorias de política pública. *Revista @mbienteeducação*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, 2021. DOI: 10.26843/v14.n3.2021.1103. p. 631-665. Disponível em:

<https://publicacoes.unicid.edu.br/ambienteeducacao/article/view/1103>. Acesso em: 13 jul. 2023.

O ciclo de políticas públicas é o conjunto de etapas que, ao serem cumpridas satisfatoriamente, projetam na sociedade ou em seus beneficiários uma política pública eficiente e capaz de atingir os objetivos pretendidos. Compõem o ciclo: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção da política pública<sup>10</sup>.

A jornada para que um tema se torne parte da agenda governamental se desenvolve na esfera pública, por meio de debates entre atores políticos relevantes para a inclusão ou remoção deste problema. Desta forma, questões relacionadas, por exemplo, a grupos minoritários, são incluídas ou excluídas da agenda. Em alguns governos, esses temas são mais aceitos; em outros, são parcialmente considerados ou completamente descartados. Essa movimentação acontece, dentro do ciclo de políticas públicas, da identificação do problema à tomada de decisão. Para Soares<sup>11</sup> é nesse momento que, a partir do interesse em intervir, considerando as questões pertinentes (beneficiados, agentes envolvidos, possíveis impactos), decide-se por qual caminho seguir para a implementação.

Ao atingir o momento da implementação, através de regulamentação, se integra a política pública à estrutura administrativa e, refletindo no processo de planejamento com o objetivo de elaborar alternativas para uma resposta ao problema em questão, busca-se uma conexão palpável entre problema e solução. Com esta definição, a política pública é estruturada e integrada ao orçamento da entidade ou órgão.

O PPA é o primeiro instrumento orçamentário que abriga a política pública, fornecendo diretrizes para sua implementação nos próximos quatro anos de governo. A LDO definirá o período de execução, estabelecendo essa política como prioridade para o próximo exercício fiscal. A política pode ser apresentada de forma contínua ou fragmentada, e, finalmente, na LOA se determina o montante que o governo está autorizado a investir para resolver o problema identificado inicialmente.

Exemplificando com o Ministério do Desenvolvimento Regional (2019-2022), as políticas públicas foram determinadas no PPA 2020-2023 a partir de eixos estratégicos, como o saneamento básico. As prioridades das ações a serem executadas nessa política pública foram definidas nas LDOs dos exercícios financeiros correspondentes ao PPA a que estão vinculadas, e o montante a ser investido nessa política é descrito na LOA de cada ano. É essencial que todos esses instrumentos estejam em harmonia e compatibilidade, permitindo que as ações governadas possam ser instrumentalizadas e executadas de forma estratégica e eficiente.

Diante disso, tem-se que o investimento realizado em cada ação deve ser compatível com a capacidade financeira do Estado, considerando a receita calculada para cada exercício fiscal, e o grau de prioridade definido pelo governo democraticamente eleito. Entretanto, cabe ressaltar que a execução de políticas públicas se insere na arena política e é influenciada diretamente pelas dinâmicas de poder estabelecidas.

<sup>10</sup> SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

<sup>11</sup> SOARES, M. I. B. *Licitação e Política Pública de Gênero: Propostas para o Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2023.

Nesta ótica, é necessário examinar como essas dinâmicas projetadas atuam na elaboração do orçamento governamental e como a concretização do jogo político interfere na execução de políticas públicas estrategicamente planejadas. A interação desses fatores é crucial para que se compreenda a concretização da implementação e o resultado das políticas públicas. Isso se deve ao fato de que a política, o planejamento estratégico e a alocação de recursos estão indissociavelmente ligados à governança eficaz.

## 2 AS DINÂMICAS DE PODER ESTABELECIDAS E SUA INFLUÊNCIA NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O sistema orçamentário brasileiro passou por experiências durante a Constituinte de 1987-1988, que aprimorou a Lei Orçamentária de 1964 introduzindo elementos de planejamento estatal e promovendo o compromisso com a implementação de políticas públicas planejadas. No entanto, a Constituição, sendo um documento evolutivo, pode adaptar-se às mudanças na sociedade e acomodar as dinâmicas estabelecidas entre os atores políticos que compõem os Poderes da República. Isto foi evidenciado com a promulgação da Emenda Constitucional n. 86 (2015), que modificou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução de emendas parlamentares.

No momento da aprovação da referida emenda, o país estava imerso em um período de intensa instabilidade política, culminando no impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff (PT), instaurado em dezembro de 2015 e finalizado em agosto de 2016. Durante este período, tornou-se aparente a ineficácia das estratégias de coalizão convencionais, conforme teorizado por Abranches<sup>12</sup>.

Ao examinar os comportamentos das coalizões governamentais, Bertholini e Pereira<sup>13</sup> constatam que, desde as administrações de Fernando Henrique Cardoso I e II até Dilma I, houve um aumento significativo nos seus custos, tornando as práticas agregativas convencionais inviáveis. Um dos motivos citados pelos pesquisadores foi a fragmentação partidária progressiva no Congresso Nacional, imputando aos governos a adoção de novas estratégias de governabilidade.

Este foi o cenário que o ex-presidente Jair Bolsonaro encontrou durante a sua gestão iniciada em 2019, dificultando a governabilidade. Cumulado a esse fator havia o seu discurso político de repúdio a negociações com o centrão, termo utilizado para designar um bloco informal de partidos que vinculam o seu apoio ao governo a partir da disponibilização de cargos, emendas parlamentares ou outros tipos de favorecimento<sup>14</sup>.

A instabilidade política presente no primeiro ano de gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, com a presença de constantes ameaças de abertura de processos de *impeachment*, pavimentou a aprovação da Emenda Constitucional n. 100 (2019), que ampliou a obrigatoriedade na execução de emendas parlamentares às emendas de bancada estadual.

<sup>12</sup> ABRANCHES, S. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Dados, 1988.

<sup>13</sup> BERTOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

<sup>14</sup> BEZERRA, G. M. L.; VIEIRA, M. P. C. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.

Além da Emenda, a LDO do exercício de 2020, elaborada e aprovada ainda em 2019, reintroduziu as emendas de relator na execução orçamentária federal, designadas como RP-9 e, posteriormente, rotuladas pela crítica jornalística como "orçamento secreto". A partir de uma série de matérias jornalísticas iniciadas em 2021, Breno Pires, pelo Estadão, descortinou esquemas de corrupção envolvendo as emendas de relator e a compra de tratores superfaturados a partir de recursos do MDR<sup>15</sup>; posteriormente, em 2022, agora pela Revista Piauí, o jornalista publicou nova reportagem em que demonstrou a utilização dessas emendas de maneira desproporcional no âmbito do Sistema Único de Saúde a partir de falsificações no número de atendimentos ambulatoriais<sup>16</sup>.

Na prática, o poder de distribuição discricionário do orçamento da União foi concedido ao relator geral do orçamento por meio da indicação de emendas parlamentares em troca de coalizões para aprovações de pautas caras ao chefe do executivo federal, bem como para paralisar a tentativa de abertura de processos de *impeachment* contra o Presidente da República.

Em 2020, com o início da pandemia do Covid-19 e a governabilidade fragilizada, marcada por intensos conflitos entre os Poderes da República, a conjuntura política sofreu modificações, imputando ao chefe do Executivo um modelo presidencialista aberto a negociações intensas e custosas sob aspectos políticos e econômicos, possibilitada, em grande medida, pela utilização das emendas de relator para negociações diretas com parlamentares

Gouvêa e Branco<sup>17</sup> argumentam que, com as emendas do relator, os recursos públicos começaram a ser usados para interesses pessoais, prejudicando a coletividade, sem a observância de critérios mínimos definidos em lei e comprometendo a execução de políticas públicas planejadas pelo governo federal. Na prática, os parlamentares, através da cooptação de quotas orçamentárias destinadas a manter alianças políticas, passaram a desempenhar funções típicas do Poder Executivo na execução de ações governamentais, utilizando a discricionariedade oferecida para a alocação orçamentária de receitas e despesas sem respeitar a finalidade primordial de execução de políticas públicas planejadas.

A sistemática perdurou durante os anos de 2020 a 2022. A sua primeira derrota ocorreu em 5 de novembro de 2021, a partir de uma decisão liminar da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, que suspendeu a execução das emendas do relator. Essa decisão foi ratificada pelo Plenário da Corte mais de um ano depois, em 19 de dezembro de 2022<sup>18</sup>. Dentre os pontos destacados pela Ministra estava a ausência de transparência necessária e a falta de padrões mínimos de equidade e eficiência na execução desse tipo de emenda, sem critérios objetivos para a destinação de recursos realizados pela indicação de um grupo privilegiado de parlamentares.

<sup>15</sup> PIRES, B. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. *O Estado de S. Paulo*, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>16</sup> PIRES, B. *Farra Ilimitada*. Revista Piauí, Edição 190, julho de 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>17</sup> GOUVÊA, C. B.; BRANCO, P. H.; VILLAS, B. C. Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América. *Revista do ILP*, São Paulo, v. 4, n. 5, p. 47-65, 2023.

<sup>18</sup> A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal ocorre em momento posterior às eleições presidenciais de 2022, em que o então presidente Jair Bolsonaro sofre uma derrota para o atual presidente Lula, que iniciou em 2023 a sua terceira gestão à frente do Poder Executivo Federal.

Vieira e Lima<sup>19</sup> afirmam que, considerando a situação atual de recursos limitados para a execução das atividades de agenda de governo, o uso desses recursos insuficientes com base em critérios estritamente políticos resulta em extensos danos, agravando as desigualdades e provocando uma utilização ineficiente do orçamento. Esta perspectiva é coerente ao analisar a estrutura do Estado e a maneira como o orçamento é elaborado, baseando-se em estudos, pesquisas e dados, levando em conta as regionalidades e as deficiências em áreas específicas.

Deste modo, levando em conta as dinâmicas de poder estabelecidas entre os congressistas e o Chefe do Poder Executivo federal desde a aprovação da Emenda Constitucional n. 86 (2015) até a implementação das emendas do relator, uma análise exploratória foi realizada sobre a cooptação de recursos orçamentários no MDR em detrimento da execução de políticas públicas entre 2020 e 2023.

### **3 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS: EMENDAS DE RELATOR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A metodologia da pesquisa foi desenvolvida em duas etapas principais. Feita a revisão da literatura pertinente ao campo de estudos, essa segunda etapa envolveu a coleta e análise de dados relativos às previsões de receitas e despesas para o MDR, bem como o que foi empenhado e gasto com Emendas de Relator. Por fim, foi realizado um levantamento sobre as políticas públicas planejadas pelo Ministério e determinadas no Plano Plurianual 2020-2023.

Para observar se essas políticas públicas estão sendo executadas com êxito, foi realizada a observação e análise de algumas políticas públicas de cada Eixo Estratégico (Mobilidade e Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Desenvolvimento Produtivo e Regional, Habitação, Segurança Hídrica, Proteção e Defesa Civil, e Saneamento Básico) constante no PPA do Ministério; foram estudadas, ao todo, a execução de oito políticas públicas, a partir de dados oficiais divulgados por órgãos e entidades. A escolha dessas políticas se deu com base nas informações disponíveis.

Os dados que fundamentaram essa pesquisa foram extraídos dos sites oficiais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) dos períodos objeto desse estudo.

#### **3.1 COLETA DE DADOS E ANÁLISE EXPLORATÓRIA**

A partir de dados das leis orçamentárias anuais referente aos exercícios financeiros de 2020 a 2022, foram extraídas informações sobre o que foi planejado/autorizado pelo Governo Federal para a execução de políticas públicas referente à pasta do MDR e o que foi efetivamente empenhado, isto é, comprometido do orçamento e o que foi pago pelo Governo:

---

<sup>19</sup> VIEIRA, F. S.; LIMA, L. D. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. *Revista de Saúde Pública*, v. 56, n. 123, p. 1-13, 2022.

Tabela 1  
Previsão do Planejado, Empenhado e Pago no MDR

Ano/Tipo	Autorizado	Empenhado	Pago
2020	R\$ 20,1 bilhões	R\$ 19,7 bilhões	R\$ 7,01 bilhões
2021	R\$ 16,8 bilhões	R\$ 16,7 bilhões	R\$ 10,4 bilhões
2022	R\$ 8,67 bilhões	R\$ 8,64 bilhões	R\$ 11,5 bilhões

Fonte: Elaborada pelos Autores.

Na coluna “Autorizado” estão inclusos os valores referentes à previsão da despesa fixada na LOA e as alterações promovidas no decorrer do exercício financeiro correspondente. Em “Empenhado” estão todos os valores comprometidos do que foi autorizado, ou seja, são todas aquelas despesas que tiverem os seus recursos “assegurados” para a sua execução, impossibilitando que esses recursos fossem utilizados para outra finalidade. E, em “Pago”, está o efetivo desembolso.

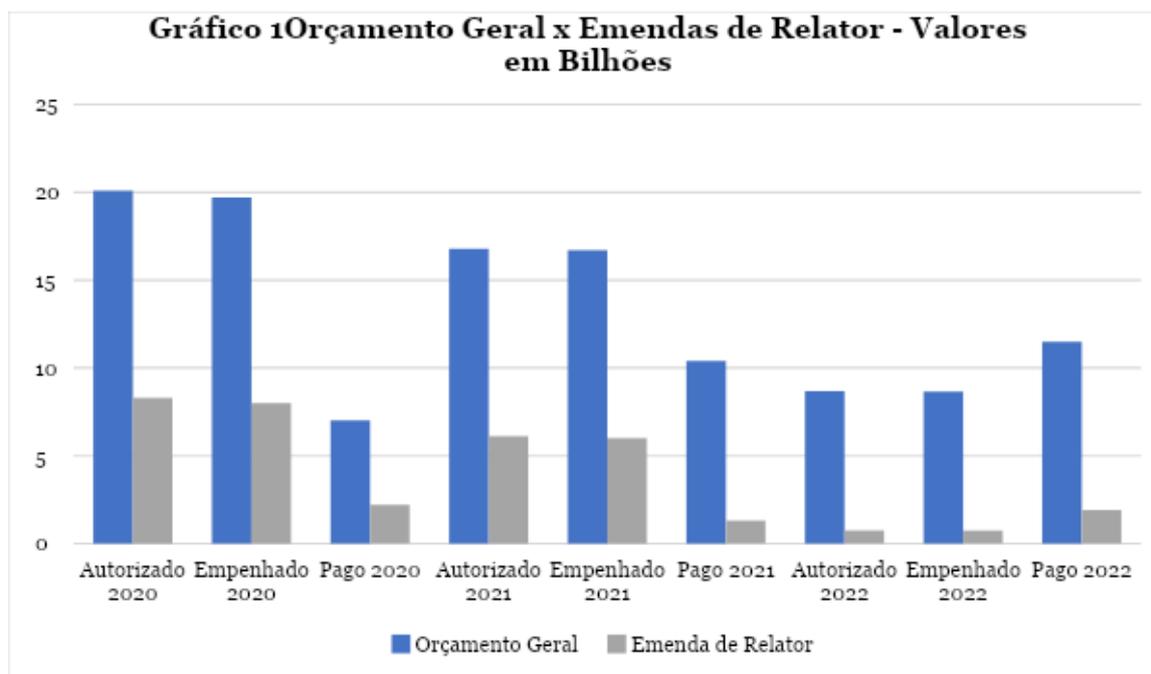
Diante dessas considerações, foram coletados dados referentes aos valores empenhados e pagos dessas despesas para viabilizar a execução de Emendas de Relator:

Tabela 2  
Valor Total Autorizado, Empenhado e Pago em Emendas de Relator no MDR

Ano/Tipo	Autorizado	Empenhado	Pago
2020	R\$ 8,3 bilhões	R\$ 8 bilhões	R\$ 2,2 bilhões
2021	R\$ 6,1 bilhões	R\$ 6 bilhões	R\$ 1,3 bilhões
2022	R\$ 740,4 milhões	R\$ 736 milhões	R\$ 1,9 bilhões

Fonte: Elaborada pelos Autores.

Como se observa, no exercício de 2020 foram empenhados R\$ 8 bilhões de R\$ 19,7 bilhões empenhados em sua totalidade para o MDR, correspondendo a 40,72% comprometidos para a execução de Emendas de Relator. Em 2021, o percentual foi de 36,14% e, em 2022, de 8,52%. Esses percentuais representam a parcela de efetivo comprometimento das atividades planejadas estrategicamente durante a construção do orçamento da União para a execução de políticas públicas. O gráfico abaixo mostra uma visão geral do que foi autorizado, empenhado e pago quando comparado com o destinado para emendas de relator dentro da pasta do Ministério do Desenvolvimento Regional:



De acordo com o PPA 2020-2023, o MDR é responsável pela execução dos programas finalísticos: Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; Gestão de Riscos e Desastres; Mobilidade Urbana; Moradia Digna; Recursos Hídricos; e Saneamento Básico.

No Relatório de Planejamento Estratégico referente ao PPA 2020-2023<sup>20</sup>, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional traz um tratamento específico para Políticas Públicas, com Eixo Estratégico, Subeixo Estratégico, Objetivo Estratégico, Indicador Estratégico e Meta Estratégica.

As políticas públicas definidas não se constituem como elemento abstrato nas leis orçamentárias. Ao contrário, possuem metas previamente definidas e que devem ser alcançadas por meio de ações, a partir do levantamento de receitas disponíveis e despesas projetadas.

Há de se ressaltar que, apesar das políticas públicas elencadas serem de implementação progressiva e contínua, o PPA 2020-2023 traz metas específicas a serem alcançadas nesse período.

Considerando os dados oficiais disponibilizados pelo Governo Federal, órgãos de controle e associações, foram elencadas e observadas algumas políticas públicas constantes nos eixos estratégicos do MDR para o período em destaque, concomitante à execução das emendas de relator. Para facilitar a compreensão, essas políticas foram agregadas em uma só tabela para posterior análise<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Plano Estratégico Institucional MDR Sumário Executivo 2020-2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/SumrioExecutivoPlanoEstrategicoMDRDez.2021.v2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>21</sup> Todas as metas constantes no Plano Plurianual do Ministério do Desenvolvimento Regional dependem, necessariamente, de esforço orçamentário, caso contrário, constituiriam apenas objetivos estratégicos de gestão. Deste modo, todas as metas elencadas ultrapassam o mero esforço administrativo e constituem elementos essenciais da execução orçamentária.

Tabela 3  
Políticas Públicas do MDR para o período de 2020 a 2023

Eixo Estratégico	Política Pública	Meta
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	Percentual de municípios com Plano de Mobilidade Urbana elaborado dentre aqueles considerados obrigatórios	Aumentar de 11% para 25% a proporção dos municípios que possuem Plano de Mobilidade Urbana elaborado até 2023 dentre aqueles obrigatórios
Planejamento e Desenvolvimento Produtivo e Regional	Área total irrigada	Ampliar para 9.200.000 ha. a área irrigada do país até 2023
Segurança Hídrica	Quantidade de municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo beneficiados com a ampliação da oferta hídrica	Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo
Proteção e Defesa Civil	Tempo médio ajustado entre o pedido e o reconhecimento federal	Reduzir para 6 dias o tempo médio ajustado entre a solicitação de reconhecimento federal e a publicação da portaria de reconhecimento federal
	Tempo médio ajustado entre a solicitação de recursos e a transferência de recurso para socorro e assistência humanitária	Reduzir para 8 dias o tempo médio ajustado entre o reconhecimento federal e a transferência de recursos para socorro e assistência humanitária
	Tempo médio ajustado entre a solicitação de recursos e a transferência de recurso para restabelecimento de serviços essenciais	Reduzir para 30 dias o tempo médio ajustado de reconhecimento federal e a transferência de recurso para restabelecimento de serviços essenciais
Saneamento Básico	Taxa de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários	Alcançar a taxa de 84,8% dos domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários até 2023

Fonte: Elaborada pelos Autores.

Como se pode observar, o Ministério do Desenvolvimento Regional é uma pasta estratégica junto ao desenvolvimento urbano e rural, com políticas voltadas para práticas de prevenção e repressão de diversos problemas das regiões.

Nesse contexto, o Plano de Mobilidade Urbana, regulamentado pela Lei n. 12.587/2012, determina que municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes são obrigados a elaborar o Plano,

sendo estes os que estão inclusos na Política Pública do MDR. Os prazos para elaboração determinados por Lei foram até 12 de abril de 2022 para municípios com mais de 250 mil habitantes e até 12 de abril de 2023 para municípios com menos de 250 mil habitantes.

De acordo com dados fornecidos pelo MDR<sup>22</sup>, é possível observar o status de elaboração dos planos de mobilidade. Atualmente, 2026 municípios são obrigados a elaborar e, des- ses, apenas 346 fizeram o Plano, ou seja, 17% de 25% da meta estabelecida para a Política Pública a ser alcançada no período de análise. A última atualização dos dados foi feita em fevereiro de 2023.

Apesar de subentender um esforço municipal para a realização dessa meta, a unidade responsável à época era da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU). Ocorre que a unidade da Administração Federal funciona como uma entidade de incentivo, auxílio, controle e monitoramento da execução da política pública. São esses os motivos que justificam a meta constar no orçamento da União, uma vez que o esforço orçamentário é papel fundamental na execução da política por proporcionar a estrutura necessária para a implementação e monitoramento da meta junto aos municípios.

Por outro lado, ao analisar a política de irrigação no Brasil, em que o Ministério do Desenvolvimento Regional é o responsável pela condução da Política Nacional de Irrigação, consolidada pelo Programa Nacional de Agricultura Irrigada a ser executado entre os anos de 2019 e 2029, observou-se também um déficit na meta.

O Programa tem como objetivo obter a ampliação a área irrigada da agricultura no Brasil. Para tanto, o Programa tem como um dos seus eixos de atuação a gestão de projetos, visando a ampliação da área, a partir da utilização de verbas para o incentivo e eficiência dessa política pública. O eixo é focado na melhoria da exploração e de infraestruturas já existentes. Além disso, outras frentes de atuação do Programa é a formação de profissionais e o incentivo ao desenvolvimento de pesquisas. Todas essas práticas necessitam não apenas de planejamento como também da destinação de verbas, que são oriundas do Ministério analisado e, por esse motivo, constam como meta no PPA.

De acordo com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>23</sup>, a partir do trabalho setorizado do Atlas Irrigação, atualmente, o Brasil possui cerca de 8,2 milhões de hectares fertirrigados (2,9Mha) e irrigados (5,3Mha). Deste modo, nota-se que a meta da Política Pública “Área total irrigada” não obteve o êxito planejado, que era o de chegar a 9,2 milhões de hectares.

Ainda falando em águas, mas dessa vez em segurança hídrica da população, conforme dados levantados pela ANA<sup>24</sup>, o Índice de Segurança Hídrica Urbana (ISH-U) aponta que 4% da população urbana vive com segurança hídrica alta, 42% com segurança hídrica média, 26% com segurança baixa e 1% na mínima decorrente da fragilidade na produção e/ou distribuição

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 17 abr. 2023.

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Atlas Irrigação*. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/dashboards/911d339de2944eb79e4f0b8a96e65b8b>. Acesso em: 17 abr. 2023.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Boletins de Monitoramento do PNSH*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-seguranca-hidrica/boletins-de-monitoramento-do-pnsh-1>. Acesso em: 18 abr. 2023.

de água. Esses dados correspondem a 785 sedes urbanas com ISH baixa ou mínimo, atingindo 50,8 milhões de habitantes e são referentes ao ano de 2021, ou seja, o que demonstra uma ampliação de municípios com insegurança hídrica.

Além disso, o último Boletim de monitoramento de segurança hídrica do Plano Nacional de Segurança Hídrica estimou a necessidade de investimento de ordem de R\$ 678 milhões para estudos e projetos e R\$ 26,9 bilhões voltados para a execução de obras, além de R\$ 1,2 bilhão para a manutenção e operação de infraestruturas, que são inseridas nas políticas públicas de competência do Ministério do Desenvolvimento Regional, por intermédio das Secretarias Nacionais de Segurança Hídrica e de Saneamento<sup>25</sup>. Até a finalização deste artigo, não foram encontrados dados referentes ao exercício de 2023.

Nesse sentido, enquanto a meta era de ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo, houve, na verdade, um aumento na insegurança hídrica da população.

Ao adentrar na seara da Proteção e Defesa Civil, a ineficiência das políticas públicas seguem o mesmo parâmetro anteriormente mostrado. De acordo com o Atlas Digital<sup>26</sup> do Ministério do Desenvolvimento Regional, entre 2020 e 2022, foram registradas 7.630 ocorrências de desastres no Brasil, 532 óbitos, 851,65 mil desabrigados e desalojados, com 35,33 milhões de afetados.

A função do Ministério frente a essa situação é diversificada. Contudo, para identificar as melhores estratégias frente ao problema, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), em parceria Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações realizou um diagnóstico<sup>27</sup> de necessidades e capacidades de órgãos municipais para lidar com os desastres, a partir de três eixos: estruturação, capacitação governança. Uma das constatações do material produzido foi a necessidade de recursos para permitir melhor estruturação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil.

Apesar de os órgãos do Governo Federal não divulgarem dados relacionados à efetividade da política pública, o Tribunal de Contas da União<sup>28</sup> realizou uma avaliação sobre ações de prevenções e respostas a desastres naturais em áreas afetadas por chuvas em 2021 e 2022 nos estados da Bahia, de Minas Gerais, de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Pernambuco.

Foi verificado pelo Tribunal que o tempo médio para o reconhecimento da situação de emergência e estado de calamidade foi de 17,7 dias (a meta era de 6 dias) e para a efetiva

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *2º Boletim de Monitoramento*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-seguranca-hidrica/boletins-de-monitoramento-do-pnsh/2o-boletim-20-07-2020-pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Atlas Digital*. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/mapa-interativo.xhtml>. Acesso em: 18 abr. 2023.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

<sup>28</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU avalia ações de prevenção e resposta a desastres naturais em cinco estados brasileiros. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-acoes-de-prevencao-e-resposta-a-desastres-naturais-em-cinco-estados-brasileiros.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,gerais%2C%20S%C3%A3o%20Paulo%2C%20Rio%20de>. Acesso em: 18 abr. 2023.

liberação de recursos o prazo foi de 39 dias (a meta era de 8 dias). Para as ações de reestabelecimento dos serviços essenciais, o período de espera chegou a 102 dias (a meta era de 30 dias). Isso demonstra que a política pública não atingiu o seu objetivo de redução de prazos para reconhecimento e resposta à situação emergencial e de calamidade.

Por fim, com relação aos dados referentes ao melhoramento do saneamento básico no Brasil, a meta era de alcançar, até o fim de 2023, a taxa de 84,8% dos domicílios urbanos servidos de rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

De acordo com Relatório – Avaliação de Resultado Regulatório elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>29</sup>, no período de 2007 a 2020, o atendimento de toda a população com rede coletora de esgotos teve um acréscimo em torno de 13%, com um índice total de tratamento de esgotos sanitários de R\$ 50,8%, sendo 21,4% na região Norte, 34,1% no Nordeste, 58,6% no Sudeste, 46,7% no Sul e 58,5% no Centro-Oeste.

A partir de informações extraídas da ANA – Atlas Esgoto, 43% da população possui esgoto coletado e tratado e 12% utilizam a fossa séptica, totalizando 55% da população com tratamento adequado de esgotamento sanitário. Além disso, 18% têm seu esgoto coletado, porém não tratado, considerado um tratamento precário; e 27% da população não possuem coleta nem tratamento. Isso demonstra que a política pública não logrou êxito.

Considerando todas as políticas públicas analisadas nesta pesquisa, é possível observar uma ineficiência do MDR na condução dos objetivos estratégicos de gestão.

### 3.2 IMPLICAÇÕES TEÓRICO-PRÁTICAS DAS EMENDAS DE RELATOR NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As concepções teóricas levantadas e os dados obtidos e explorados objetivaram discutir os desafios decorrentes do uso de emendas de relator e como isso interfere na execução de políticas públicas. Optou-se por focar no Ministério do Desenvolvimento Regional por ser uma das pastas de destaque na captura de orçamento da União para a execução de emendas de relator, bem como por ser uma área estratégica no desenvolvimento do país. Esta subseção investiga tanto as ramificações teóricas quanto as consequências práticas desta influência, enfatizando a importância que o orçamento possui na efetivação das políticas governamentais.

Para Perelles, Oliveira, Vicentin e AllonDuenhas<sup>30</sup>, o planejamento estatal deve ser compreendido como um processo de contínuas negociações e conflitos entre o Estado e a sociedade, que resulta na utilização de receitas provenientes da renda da população em metas pré-fixadas a partir de prazos aferíveis.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. *Sistemática do Processo Seletivo de Contratação de Operações de Crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos – Mutuários Públicos*, 2022.

<sup>30</sup> PERELLES, P.; OLIVEIRA, A. G.; VICENTIN, I. C.; ALLONDUEHAS, R. A participação do Poder Legislativo no Planejamento Público Municipal: Análise das Propostas de Emendas Parlamentares às Leis Orçamentárias de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, v. 22, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036pt>.

As políticas públicas definidas estão inseridas nesse contexto de intensa disputa, que visam, sobretudo, o interesse coletivo, em que a alocação de valores e prazos para a sua execução resulta nas leis orçamentárias já tratadas neste trabalho. Ocorre que, apesar da prerrogativa de participação popular na construção desse orçamento, a execução possui características centralizadora e hierarquizada.

Deste modo, mesmo com o modelo desenhado pela Constituição Federal e leis infraconstitucionais, a destinação final do orçamento depende do Chefe do Poder Executivo, com interferência dos parlamentares a partir das indicações de emendas parlamentares. Esse fenômeno fica ainda mais centralizado quando se adentra na seara das emendas de relator, ante a concentração do poder de indicação de grandes cifras orçamentárias para o congressista Relator da Lei Orçamentária Anual no resultado do processo orçamentário.

Ao se fazer uma análise sobre o efeito das emendas parlamentares nas políticas públicas de infraestrutura rodoviária federal, uma das conclusões alcançadas por Morais<sup>31</sup> é que, apesar da tentativa do ordenamento jurídico brasileiro em sistematizar princípios e regras para integrar o planejamento ao orçamento, observou-se que as tratativas entre os atores políticos envolvidos – do Executivo e Legislativo – que resultaram em proposições de emendas, apesar de resultar em um aumento orçamentário para a área, as suas motivações foram desvinculadas da racionalidade administrativa, e mais voltadas a demandas políticas individuais que traziam visibilidade para os parlamentares envolvidos. Deste modo, as metas direcionadas a essa política pública foram consideradas ineficientes.

Na área do MDR, foram capturados 40,72% em 2020, 36,14% em 2021 e 8,52% em 2022 do orçamento para serem executados via emendas de relator, excluindo-se desse montante a parcela constitucional destinada às emendas impositivas (1,2% para deputados e senadores e 1% para as bancadas estaduais). Essa captura não significa dizer que o Ministério ficou em déficit desses valores, mas que eles foram remanejados para outros propósitos que não necessitariam ter qualquer vinculação com as metas planejadas inicialmente pelo Poder Executivo federal.

Nesse sentido, a grande área do desenvolvimento regional permaneceu com os valores orçamentários inicialmente designados, mas o planejamento submergiu aos interesses de cada deputado com influência para indicar emendas junto ao Relator Geral do orçamento. A possibilidade de descaracterizar as metas previamente definidas é oriunda de peças orçamentárias sem caráter impositivo, mas sim autorizativo. Isso quer dizer que as leis orçamentárias autorizam a utilização daquelas quantias alocadas em determinadas ações, mas não impõem ao Executivo a sua efetiva utilização daquela forma, podendo este, inclusive, remanejar valores durante a sua execução.

Este aspecto do orçamento autorizativo permite uma maior flexibilidade na gestão financeira, mas também exige uma governança fiscal cuidadosa para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz. Essa característica permitiu, como demonstrado no Gráfico 1, que 40,72% do valor empenhado para a execução de políticas públicas pelo MDR para o exercício de 2020 fosse comprometido com emendas de relator.

<sup>31</sup> MORAIS, J. V. *Efeitos das emendas parlamentares sobre o planejamento orçamentário das políticas de infraestrutura rodoviária federais*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Empresas) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2022.

Este exemplo ilustra a forma como o caráter autorizativo do orçamento pode influenciar na execução das políticas públicas. Com quase metade do valor comprometido para a execução das políticas públicas no MDR sendo redirecionado para emendas de relator, demonstrou-se o potencial de desvios substanciais na distribuição dos recursos orçamentários originalmente planejados.

A falta de transparência necessária na execução dessas emendas traz a exigência de avaliar se a realocação desse orçamento foi empregada em programas e projetos estabelecidos no Plano Plurianual de 2020-2023.

Quando esses recursos são transferidos para estados e municípios, a clareza sobre a utilização desses fundos se torna ainda mais nebulosa. A ausência de transparência pode abrir espaço para a deturpação dos objetivos originalmente propostos, de acordo com a margem fornecida pela Emenda Constitucional n. 105/2019.

Nesse sentido, ao permitir, por meio da Emenda, a transferência direta de recursos sem a vinculação a um projeto ou atividade específica da União, fomentou-se a condição favorável para o uso não planejado desses recursos. O dinheiro, originalmente destinado a políticas públicas delineadas no PPA, pode ser aplicado de maneira discrepante do propósito inicial.

Por outro lado, os valores autorizados, empenhados e liquidados sob a denominação de "orçamento secreto" apresentam somas substanciais capazes de financiar a consecução de metas para as ações estratégicas do Ministério do Desenvolvimento Regional. Essa afirmativa leva em consideração que os valores empenhados entre 2020 e 2022 – isto é, assegurados para a execução das emendas do relator –, correspondem a mais de R\$ 14 bilhões, montante suficiente para financiar a totalidade dos projetos prioritários do Ministério do Desenvolvimento Regional previstos para o exercício de 2022, conforme demonstrado na Tabela 1.

Esta constatação levanta uma série de questionamentos sobre a evolução dos recursos orçamentários e a sua aplicação. Com tais quantias sendo alocadas para a execução de emendas de relator, cuja transparência é questionável, será que os projetos prioritários, que visam ao bem-estar coletivo, estão recebendo atenção e financiamento adequados? A redistribuição de tão expressivos recursos financeiros poderia ser a chave para a realização de metas estratégicas fundamentais, se estivessem correta e transparentemente alocados.

## ■ CONCLUSÃO

A efetiva execução de políticas públicas é consequência de diversos fatores, desde a capacidade administrativa para conduzir os objetivos da gestão até a destinação dos recursos necessários. Nessa perspectiva, não há como elencar um só fator gerador da má execução das políticas observadas. Entretanto, pode-se afirmar que as peças orçamentárias formuladas durante uma gestão estabelecem prioridades de execução, com orçamentos específicos destinados à condução das atividades.

Associar a qualidade da administração à gestão adequada dos recursos públicos com ênfase nas prioridades determinadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual é a diretriz necessária para a execução das políticas públicas definidas. A ausência de cumprimento desses elementos pode comprometer a execução orçamentária.

O que se observou durante a gestão 2020-2022 do Ministério do Desenvolvimento Regional foi uma administração voltada a prioridades alheias às peças orçamentárias, o que comprometeu 40,72% do orçamento em 2020, 36,14% em 2021 e 8,52% em 2022 apenas para a execução das emendas de relator. Ao se optar por esse tipo de diretriz, diversas políticas planejadas tiveram que ser sacrificadas, uma vez que os recursos orçamentários são finitos, para priorizar tratativas individuais com parlamentares.

Mesmo diante da impossibilidade de realizar associações diretas entre as políticas públicas citadas nessa pesquisa com o comprometimento orçamentário realizado para outras pautas, é possível constatar o elevado sequestro de valores orçamentários, gerando uma fragilidade financeira no MDR. Afinal, como executar uma política com o custo de R\$ 100 milhões, por exemplo, se R\$ 40,72 milhões foi retirado para o repasse financeiro por meio de emendas de relator?

Essa constatação é significativa por várias razões. Em primeiro lugar, destaca-se a importância da transparência e da aplicação de critérios técnicos na alocação de recursos públicos. Este estudo mostrou que a falta de transparência e a ausência de critérios claros podem minar a eficácia na implementação das políticas públicas, levando a possíveis desvios de efeito e favorecimentos indevidos.

Em segundo lugar, os achados destacam a necessidade de uma maior fiscalização do uso e gerenciamento das emendas de relator. Enquanto essas emendas podem ser um instrumento vital para assegurar que os recursos públicos atendam às necessidades locais, o risco de desvios de objetivos e a falta de critérios podem prejudicar a sua eficácia.

Os resultados sinalizam para a necessidade de se instaurar instrumentos de controle mais robustos, a fim de garantir a utilização transparente e efetiva dos recursos públicos. Para os legisladores e as autoridades encarregadas da execução do orçamento, os resultados deste estudo oferecem um importante instrumento de análise para a elaboração e implementação de políticas futuras.

Além disso, a pesquisa destacou a importância de uma reflexão aprofundada sobre as dinâmicas e práticas de planejamento e execução orçamentária. Isso reforça a necessidade de se ampliar a compreensão sobre como esses processos ocorrem e de buscar formas de otimizar a aplicação dos recursos públicos, a fim de assegurar que as metas traçadas sejam de fato alcançadas e que o bem-estar da sociedade seja promovido de maneira eficiente e sustentável.

Nesse sentido, após analisar as Emendas Constitucionais n. 86/2015, n. 100/2019 e n. 105/2019, e as emendas de relator reimplementadas na LDO de 2020, sobre a execução de políticas públicas, em particular as relacionadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, constatou-se que as alterações no manejo do orçamento ocasionaram consequências que só poderiam ser concretamente medidas com a divulgação efetiva de dados relacionados à execução de emendas, bem como a respeito dos resultados das políticas planejadas.

Além disso, a característica autorizativa e não vinculante do orçamento favoreceu o redirecionamento expressivo do valor destinado à execução de políticas públicas para as emendas do relator. Esta realidade, aliada à falta de transparência e à inexistência de critérios claros na distribuição desses recursos, suscita preocupações acerca da eficiência na implantação das políticas públicas previamente planejadas.

Com a efetivação dos mecanismos acima expostos, o gerenciamento de políticas públicas poderia ser melhor acompanhado pela população e pelos órgãos de controle. Os recursos destinados à execução de emendas de relator poderiam ter propiciado o alcance de metas estratégicas se o orçamento fosse alocado e gerenciado da maneira como foi inicialmente planejado, uma vez que as elevadas somas envolvidas e transferidas via emendas evidenciam o potencial desses recursos para influenciar positivamente a execução das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Dados, 1988.
- BERCOVICI, G. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. (org.). *PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015.
- BERTOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- BEZERRA, G. M. L.; VIEIRA, M. P. C. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Fiscalize o Orçamento*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/fiscalize>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Plurianual (PPA)*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 15 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Plano Estratégico Institucional MDR Sumário Executivo 2020- 2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamentoestrategico-institucional/SumrioExecutivoPlanoEstratgicoMDRDez.2021.v2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidadeurbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Atlas Irrigação*. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/dashboards/911d339de2944eb79e4f0b8a96e65b8b>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Boletins de Monitoramento do PNSH*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-seguranca-hidrica/boletinsde-monitoramento-do-pnsh-1>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *2º Boletim de Monitoramento*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-seguranca-hidrica/boletins-demonitoramento-dopnsh/2o-boletim-20-07-2020-pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Atlas Digital*. Disponível em: <http://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/mapa-interativo.xhtml>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. *Sistemática do Processo Seletivo de Contratação de Operações de Crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos – Mutuários Públicos*, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Plano Estratégico Institucional MDR Sumário Executivo 2020-2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/SumrioExecutivoPlanoEstratgicoMDRDez.2021.v2.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Siga Brasil*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 10 abr. 2023.

COSTA, W. P. da. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 210–234, 2018. DOI: 10.32586/rcda.v15i2.389. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/389>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FARAH, M. F. S. Teorias de política pública. *Revista @ambienteeducação*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631–665, 2021. DOI: 10.26843/v14.n3.2021.1103. p. 631-665. Disponível em: <https://publicacoes.unicid.edu.br/ambienteeducacao/article/view/1103>. Acesso em: 13 jul. 2023

GIACOMINI, J. *Orçamento Governamental: Teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

GOUVÊA, C. B.; BRANCO, P. H.; VILLAS, B. C. Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América. *Revista do ILP*, São Paulo, v. 4, n. 5, p. 47-65, 2023.

MORAIS, J. V. *Efeitos das emendas parlamentares sobre o planejamento orçamentário das políticas de infraestrutura rodoviária federais*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Empresas) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2022.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. *Orçamento Público: Conceitos Básicos*. Brasília: ENAP, 2014.

OLIVEIRA, M. A. S. de. *O planejamento estatal como instrumento para a efetividade da política pública de saneamento básico: um estudo sobre os serviços de esgotamento sanitário no município de Fortaleza/Ce*. 2019. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PERELLES, P.; OLIVEIRA, A. G.; VICENTIN, I. C.; ALLONDUENHAS, R. A participação do Poder Legislativo no Planejamento Público Municipal: Análise das Propostas de Emendas Parlamentares às Leis Orçamentárias de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, v. 22, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036pt>.

PIRES, B. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. *O Estado de S. Paulo*, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-deapoio-do-congresso/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

PIRES, B. Farra Ilimitada. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, ed. 190, julho de 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SCHICK, A. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*, Constança, v. 26, n. 4, p. 243–258, 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973296?origin=crossref>. Acesso em: 10 maio 2023.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOARES, M. I. B. *Licitação e Política Pública de Gênero: Propostas para o Rio Grande do Norte*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU avalia ações de prevenção e resposta a desastres naturais em cinco estados brasileiros. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-acoes-de-prevencao-e-resposta-a-desastres-naturais-em-cincoestadosbrasileiros.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,Gerais%2C%20S%3%A3o%20Paulo%2C%20Rio%20de>. Acesso em: 18 abr. 2023.