

## IDEOLOGIA, DESIGUALDADE SOCIAL E ORÇAMENTO FEDERAL: PARA QUAIS POLÍTICAS OS PARLAMENTARES BRASILEIROS ENCAMINHAM SUAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS?

### IDEOLOGY, SOCIAL INEQUALITY AND FEDERAL BUDGET: WHAT POLICIES DO THE BRAZILIAN PARLIAMENTARIANS SEND THEIR INDIVIDUAL BUDGETARY AMENDMENTS TO?

Andréia Fressatti Cardoso<sup>1</sup>  
Raul Bonfim<sup>2</sup>

#### RESUMO

A ideologia é uma *proxy* capaz de sinalizar a preferência dos parlamentares brasileiros por políticas específicas presentes no orçamento federal? Para responder a essa pergunta, buscamos analisar o perfil dos parlamentares brasileiros que destinaram recursos por meio de emendas orçamentárias individuais para programas temáticos de combate à desigualdade presentes nos orçamentos anuais aprovados entre 2016 e 2019. A partir do Plano Plurianual (PPA) aprovado para o período (2016-2019), selecionamos 18 (dezoito) programas que continham objetivos explícitos de redução da desigualdade social e mapeamos todas as emendas orçamentárias individuais encaminhadas pelos deputados federais e senadores para esses programas. Utilizando estatística paramétrica e não paramétrica, averiguamos se o percentual de emendas destinadas por parlamentares pertencentes a partidos de esquerda era estatisticamente superior àquele destinado por parlamentares vinculados a partidos de outros aspectos ideológicos. Os resultados apontam que, em que pese algumas distinções quanto a grupos específicos de políticas temáticas, há uma preferência geral dos parlamentares brasileiros, independente do vínculo partidário, pelos programas incluídos em nossa amostra, indicando a operação de um mecanismo similar ao descrito pela teoria do eleitor mediano.

**PALAVRAS-CHAVE:** emendas orçamentárias individuais; orçamento federal; ideologia; desigualdade.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), com bolsa FAPESP (processo n. 2020/14387-8). Mestra em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEL). E-mail: afressatticardoso@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9156-436X>. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Processo nº 140566/2018-0). Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: raulbonfim16@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6153-2006>.

## ABSTRACT

Is ideology a proxy able to demonstrate Brazilian parliamentarians' preferences for policy in the federal budget? To answer this question, we analyzed the profile of Brazilian parliamentarians that sent resources through individual budgetary amendments to programs that aimed to fight inequality from the annual budgets approved between 2016 and 2019. We selected 18 (eighteen) programs from the Multiannual Plan (PPA) approved for such a time lapse (2016-2019) which contained explicit objectives of reducing social inequality, and we mapped all the individual budgetary amendments sent by federal congresspeople and senators to these programs. Using parametric and non-parametric statistics, we assessed if the percentage of amendments destined by parliamentarians linked to left parties was statistically superior to those sent by parliamentarians linked to parties of different ideological aspects. The results indicate that, despite some distinctions in relation to specific thematic policies, there is a general preference of Brazilian parliamentarians for the programs included in our sample regardless of their party, indicating an operation similar to the mechanism described by the median voter theory.

**KEYWORDS:** individual budgetary amendments; federal budget; ideology; inequality.

## 1. INTRODUÇÃO

A importância dos partidos políticos nos resultados e formatação das políticas não é tema novo na literatura, e compõe parte do debate sobre quais seriam os mecanismos que promovem a redução da desigualdade em um dado país. Duas teorias parecem se colocar nos extremos deste debate, apontando, de um lado, que a ideologia do partido não impactaria na promoção de políticas de *welfare*, estando os partidos interessados apenas em ocupar cargos (*office-seeking*); de outro, a ideologia expressaria uma meta programática e as políticas buscadas por determinado partido, quando alçado ao poder (*policy-seeking*). Como fenômeno que aparece no século XX, o *welfare state* pode ser entendido como a provisão de serviços sociais que cobrem os riscos das mais variadas formas de vida expressa como um direito assegurado pelo Estado (ARRETCHE, 1995).

Considerando a promoção de políticas de *welfare*, estas duas posições são representadas pela teoria do eleitor mediano e as teorias partidárias, respectivamente. Enquanto na primeira identifica-se que a distância entre a renda média e a renda mediana unida à regra eleitoral são significativas para gerar pressões por redistribuição (MELTZER; RICHARD, 1981), a perspectiva partidária entende que há uma diferença

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

quanto ao perfil ideológico dos partidos, que seria significativa no quanto se gasta em programas sociais pela direita e pela esquerda quando estes estão no poder (CASTLES, 1986). Portanto, ela tende a identificar uma correlação entre a ideologia do partido no poder e os gastos em políticas sociais, sendo que o resultado é usualmente positivo para a esquerda.

De acordo com esse diagnóstico, a análise de políticas públicas que promovem a redução da desigualdade também deve se pautar pela quantidade de recursos que são enviados para sua implementação e ampliação. No caso brasileiro, é notável como as determinações do Executivo pautam o desenho das políticas e o volume de recursos que são encaminhados a cada um dos programas do orçamento federal (PERES; SANTOS, 2020). Todavia, há uma participação importante do Legislativo neste processo que, por vezes, tende a não ser abordada pela literatura sobre o tema: o remanejamento de recursos no interior do orçamento por meio de emendas orçamentárias individuais.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de debater, alterar e aprovar/rejeitar os Projetos de Lei Orçamentárias (PLNs) encaminhados pelo Executivo. As emendas orçamentárias são os dispositivos pelos quais os parlamentares modificam a proposta orçamentária do governo, realocando recursos para programações e localidades específicas. Contudo, a influência dos deputados e senadores sobre os orçamentos anuais tende a ser centralizada nos gastos referentes ao grupo de despesa de investimentos<sup>3</sup> (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008) e, assim, tem potencial de impactar a definição dos investimentos encaminhados às políticas propostas pelo Executivo (RENNÓ; PEREIRA, 2013).

As emendas orçamentárias ganham ainda mais força após 2014, quando é aprovada a Emenda Constitucional n.º 86/2015 (EC do orçamento impositivo), que torna obrigatória a execução de todas as emendas individuais aprovadas pelos congressistas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Antes dessa mudança institucional, o caráter autorizativo do orçamento transferia para o Poder Executivo a prerrogativa de decidir quais emendas aprovadas na LOA seriam ou não executadas durante o exercício financeiro. Além disso, as emendas orçamentárias individuais têm sua importância

---

<sup>3</sup> Os investimentos referem-se à parcela dos gastos discricionários que está mais diretamente relacionada à entrega de bens à sociedade, tais como estradas, escolas, projetos de irrigação, conjuntos habitacionais etc.

redobrada para os municípios brasileiros especialmente a partir de 2014, quando o governo passa a ter dificuldades em atingir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os resultados primários<sup>4</sup> passaram a ser deficitários<sup>5</sup>, impactando diretamente no nível dos investimentos públicos no país. Outra variável que trouxe um efeito direto sobre os gastos discricionários da União foi a aprovação, em dezembro de 2016, da EC n.º 95/2016<sup>6</sup>, que limitou o crescimento dos gastos primários do governo à inflação do período medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Uma vez que elas podem ter um papel importante na redução da desigualdade, o debate teórico acerca da importância do posicionamento político dos parlamentares mais uma vez se reacende. É sabido que o Brasil é um país com altos índices de desigualdade (ARRETCHE, 2018), mas seria a presença da esquerda no Congresso Nacional importante para a promoção de políticas que visam reduzir a desigualdade? Poderíamos falar em uma preferência da esquerda por políticas públicas que tenham como objetivo a redução da desigualdade?

A partir destas perguntas, e considerando a teoria do eleitor mediano e as teorias partidárias, levantamos duas hipóteses divergentes: a primeira delas, seguindo o modelo de Meltzer e Richard (1981), é de que direita e esquerda atuariam de modo semelhante no Legislativo ao expressar suas preferências em emendas orçamentárias individuais, considerando as disparidades de rendas no país; a segunda, por sua vez, entende que haveria uma tendência da esquerda em encaminhar mais recursos em emendas

---

<sup>4</sup> O resultado primário é uma meta fiscal que avalia se as despesas orçamentárias efetuadas pelo governo são compatíveis com as receitas arrecadadas. Esse resultado é estimado a partir da diferença entre as receitas primárias líquidas arrecadadas e as despesas primárias realizadas, excluindo-se os juros da dívida. Quando as receitas são superiores às despesas, temos um *superávit primário*. Quando as despesas superam as receitas, podemos incorrer em *déficit primário*.

<sup>5</sup> De acordo com os dados do Tesouro Nacional, entre 2015 e 2019 o saldo primário alcançado pelo governo central foi negativo. Para mitigar o risco de não cumprimento, ou mesmo de alcançar resultados abaixo do estipulado, o Executivo tem promovido mais extensamente o contingenciamento de despesas discricionárias, incidindo diretamente sobre a execução dos programas planejados na esfera de investimentos. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn-conteudos-relacionados>. Acesso em: 14 set. 2020.

<sup>6</sup> O Novo Regime Fiscal (NRF), também conhecido como “teto de gastos” ou “PEC da morte”, passou a valer a partir do exercício financeiro de 2017 e deve se estender até 2036. O art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina que a forma de correção dos limites de gastos poderá ser alterada a partir do décimo ano de vigência da referida lei. Essa mudança deve ser feita mediante projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República.

individuais a programas que se proponham à redução da desigualdade, enquanto a direita encaminharia menos recursos a tais programas.

Para testar estas hipóteses, analisamos todas as emendas individuais aprovadas e destinadas a programas do PPA referente ao período 2016-2019 – primeiro plano quadrienal aprovado e executado totalmente após a promulgação da EC 86/2015 – que tem objetivos explícitos de redução da desigualdade. Foram selecionados 18 (dezoito) programas que tinham como escopo central a implementação de políticas públicas de *welfare state*. Os partidos que compõem o Congresso Nacional foram classificados, para fins analíticos, em três blocos ideológicos (centro, direita e esquerda), seguindo-se o índice proposto por Power e Zucco Jr. (2009), e atualizado por Power e Rodrigues-Silveira (2019). As análises foram realizadas a partir de estatística paramétrica e não paramétrica (ANOVA e *Kruskal-Wallis*).

Destacamos que este estudo não busca averiguar a presença de mecanismos de conexão eleitoral (MAYHEW, 2004), nem adentrar o debate do papel das emendas orçamentárias individuais na relação Executivo-Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003). Nosso objetivo é avaliar a preferência dos parlamentares por programas finalísticos do governo a partir do encaminhamento deste tipo de emenda, considerando que, em tese, após a EC do orçamento impositivo, os parlamentares passaram a ter liberdade para expressar suas preferências sem sofrer constrangimentos institucionais do Executivo ao realocarem recursos no interior dos programas disponíveis nos orçamentos anuais.

Dividimos este artigo em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na próxima seção, apresentamos o debate teórico entre as teorias do eleitor mediano e das teorias partidárias, destacando o papel do Legislativo nos mecanismos de redução da desigualdade e os elementos que permitem a construção das duas hipóteses. Em seguida, apresentamos as características do orçamento federal brasileiro, destacando a possibilidade de atuação do Legislativo na realocação de recursos e de que modo as emendas individuais poderiam impactar na redução das desigualdades no Brasil. Informações metodológicas e os resultados obtidos a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados são apresentados na seção 4, momento em que também já

mobilizamos os resultados à luz das duas hipóteses construídas na seção 2. Ao fim, fazemos um balanço das hipóteses e dos achados na conclusão.

## 2. DUAS HIPÓTESES DIVERGENTES: A TEORIA DO ELEITOR MEDIANO E A TEORIA PARTIDÁRIA

Para compreender por que os parlamentares promovem políticas de redução da desigualdade, duas propostas muito distintas são trazidas pela literatura. De um lado, há aqueles que, entendendo o comportamento dos partidos como essencialmente *office-seeking*, relacionam a promoção de políticas que visam reduzir a desigualdade com a possibilidade de se obter votos e, assim, permanecer no cargo. Dentre elas, tem-se a teoria do eleitor mediano, que descreve a redução da desigualdade como dependente de dois fatores principais: a regra eleitoral e posição do eleitor mediano na escala contínua de distribuição de renda (MELTZER; RICHARD, 1981). De modo divergente, as teorias partidárias destacam que os partidos políticos possuem compromissos ideológicos, e suas ações são também orientadas para políticas (*policy-seeking*). Nesta perspectiva, ganha destaque a força parlamentar da esquerda, colocando importância na sua presença (e maioria) no Parlamento para que se promova a redução da desigualdade e que, quando no poder, promoveria mais gastos sociais (CASTLES, 1986; CASTLES; OBINGER, 2007). Em síntese, a organização das forças políticas na arena decisória é significativa na produção de políticas públicas. A partir delas, construímos as duas hipóteses divergentes que guiam esse artigo.

Quando Meltzer e Richard (1981) elaboram seu modelo causal de redução da desigualdade, alguns pressupostos são destacados. O primeiro deles é que os eleitores são atores racionais, no sentido de que quando deparados com alternativas para suas escolhas, são capazes de ordená-las a partir de suas preferências e buscam maximizar seus ganhos e minimizar seus custos. O segundo é que eles são bem informados sobre economia e as decisões a serem tomadas para se obter os resultados desejados. Logo, neste cenário, entende-se que a posição dos eleitores na escala contínua de distribuição de renda seria significativa na definição das preferências individuais.

Duas medidas de renda são colocadas como as principais para compreender se há preferências por distribuição de renda: de um lado, a média das rendas da escala contínua de distribuição de rendas; de outro, a renda mediana nesta mesma escala. Havendo uma grande concentração de renda, espera-se uma distância entre a média das rendas e a renda mediana, o que poderia colocar muitas pessoas com renda inferior a esta média. Entende-se que estes indivíduos teriam interesse na redistribuição e um maior tamanho do Estado, pois eles sabem que seriam os beneficiários destas medidas, enquanto quem paga por eles são os mais ricos. Ao mesmo tempo, eles também são informados de que há um limite para o tamanho do Estado, a fim de que não haja desincentivos ao trabalho e geração de renda.

Mas como estes indivíduos conseguiriam exercer pressão para estas políticas? Meltzer e Richard (1981) apontam então para o segundo fator decisivo para a redistribuição: a regra eleitoral. Se considera-se um sistema em que há apenas um tomador de decisão, a relação que se estabelece é apenas com suas preferências. Por outro lado, em uma democracia com sufrágio universal, franqueia-se a decisão a um número maior de pessoas, que influenciam as decisões sobre políticas a partir do voto. Deste modo, os políticos, interessados no maior número de votos para obter cargos, adotam políticas que sejam decisivas para terem a maioria dos votos.

Neste ponto, é preciso retomar alguns elementos de outro autor, Anthony Downs, em especial sua teoria racional do governo democrático (DOWNS, 1957). Um pressuposto que é apresentado, já no início de sua análise sobre os partidos, é o de que ação deles é *office-seeking*. Isto é, o fim último dos partidos são os cargos e os benefícios que vêm com eles, de modo que a sua ação é voltada para conseguir um cargo eletivo, ou quando já os ocupam, para conseguir a reeleição no próximo pleito. Nesse sentido, é importante que suas políticas sejam orientadas a conseguir o maior número de votos.

Portanto, os políticos no modelo de Meltzer e Richard (1981) desejam obter cargos, e eles corresponderão às pressões exercidas pelo eleitor que é decisivo para a maioria. Este seria o eleitor mediano, já que a sua preferência de tamanho de governo corresponde a dos demais que possuem uma renda abaixo da média (trata-se de uma preferência homogênea), ao mesmo tempo que ele ocupa a posição de formação da

maioria. Porém, a regra eleitoral aqui é decisiva: só serão considerados, para fins de pressão por políticas redistributivas, aqueles que são significativos na competição eleitoral. Se um determinado sistema não franqueia votos aos analfabetos, a posição do eleitor mediano na escala contínua de distribuição de renda é alterada, o que pode ser significativo para a distância entre a renda do eleitor mediano e a média das rendas. Em outro exemplo, este sistema pode ter uma menor pressão por redistribuição se o voto é franqueado apenas a proprietários de terras.

A partir desta perspectiva, a democracia seria significativa para a redução da desigualdade se a franquia de votos for inclusiva. Se há expansão de quem são os eleitores, o voto dos mais pobres entra na competição eleitoral, alterando a posição do eleitor mediano na escala contínua de distribuição de renda. Isto, por sua vez, geraria uma maior pressão por redistribuição. Em resumo: dois são os fatores que importam para entender o mecanismo de redução da desigualdade, expressos na distância da renda do eleitor mediano da média das rendas e a regra eleitoral, que determina qual a posição que o eleitor mediano ocupa na escala contínua de distribuição de renda.

Este modelo, porém, recebeu algumas críticas importantes. A primeira delas é quanto a seus pressupostos de racionalidade e informação dos eleitores sobre a economia, que revelam a abstração do modelo e podem ser desafiados em estudos empíricos. Outro pressuposto que é criticado é quanto à homogeneidade das preferências dos indivíduos com renda inferior à média das rendas, e que desconsidera as clivagens sociais e a formação de grupos identitários. Em um estudo sobre a classe de renda média nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Lupu e Pontusson (2011) demonstraram que a classe média, a depender dos espaços que ocupa, pode se identificar com os mais pobres ou com os mais afluentes, e que isto é significativo quanto à pressão que é realizada para a redistribuição.

Outra fragilidade do modelo de Meltzer e Richard (1981) é a transformação desta pressão por redistribuição em políticas públicas. É necessário considerar também a ação política por trás das pressões que adentram ou não o sistema político e são traduzidas em políticas redistributivas. Neste ponto, seria importante qualificar as demandas e compreender como elas são colocadas e aceitas (se são aceitas) na



distribuição do poder político (HUBER; STEPHENS, 2012, p. 11). Neste sentido, alguns grupos específicos poderiam ter maior inclinação a determinadas políticas, em oposição a outros.

Este ponto nos leva a uma outra questão, que é a função da ideologia na teoria do eleitor mediano. Ainda que seja possível considerar o papel dos parlamentares a partir do seu desejo de voto, verifica-se que há pouco espaço para as diferentes ideologias no interior deste modelo. Interessados em cargos, os parlamentares promoveriam políticas que atendessem ao eleitor mediano, e a ideologia, em termos *downsianos*, seria um meio para se obter votos. Ela seria um atalho para a adoção de políticas que correspondessem ao maior número de votos, vez que os eleitores não precisariam acompanhar todas as decisões do partido (DOWNS, 1957). Ser de direita ou de esquerda não impactaria, diretamente, na preferência por uma política em oposição a outra, mas a perspectiva de votos a partir dela.

Visualizando uma maior importância no papel da ideologia na ação dos políticos, alguns autores vão argumentar que a posição ideológica do partido é significativa para a promoção de políticas igualitárias. Como destacam Huber e Stephens (2012, p. 11), é de se esperar que uma distância entre a renda mediana e a média das rendas gere uma maior pressão por redistribuição; mas ela precisa ser acompanhada de uma redistribuição de poder em que estas demandas possam ser formuladas e atendidas. Havendo uma grande distância entre as rendas, ela corresponde a uma mesma concentração de poder político, de modo que há impedimentos para que estas demandas sejam colocadas e avancem. Portanto, é necessário compreender que a ação política atua para a promoção da redistribuição, não sendo ela um resultado automático da regra eleitoral e da posição do eleitor mediano na escala contínua de distribuição de renda.

Para esta perspectiva é de importância a capacidade da classe trabalhadora em mobilizar seus recursos políticos, para que possam atuar politicamente. A partir da análise de dezoito países da OCDE, Esping-Andersen aponta para uma correlação positiva entre o *welfare state* e o poder político da classe trabalhadora, ainda que destaque que não se trata de uma relação linear e é dependente da durabilidade da

esquerda no poder e de sua capacidade da construção de alianças com outras classes (ARRETCHE, 1995).

A democracia seria importante para esta vertente na medida em que permite a entrada de novos atores ao poder e, unida à emergência dos partidos de esquerda, permitiria a redução na concentração da distribuição de poder, abrindo a possibilidade para a consideração de uma maior gama de opções de políticas serem percebidas, articuladas e atendidas (HUBER; STEPHENS, 2012). Os recursos políticos dos trabalhadores, que podem adentrar as estruturas de poder a partir da democracia, são colocados por Esping-Andersen (1985) enquanto a força dos sindicatos, a força parlamentar da esquerda e a sua presença no gabinete.

Quando analisa os países da OCDE, Esping-Andersen (1985, 1991) trabalha com o conceito de força parlamentar da esquerda a partir do número de cadeiras ocupadas por partidos socialistas no parlamento e de postos no gabinete. Todavia, quando analisamos a redução da desigualdade a partir dos gastos em políticas de *welfare*, o peso da formação da maioria no parlamento torna-se mais relativo, sendo necessário considerar a estrutura orçamentária de um país e o peso do Legislativo na alocação de recursos ou, até mesmo, desenho das políticas públicas.

Nesse sentido, é necessário compreender de que forma, para estas perspectivas, os gastos em *welfare* podem ser mais ou menos influenciados por partidos de diferentes matizes ideológicas. Buscando endereçar a importância dos partidos nas políticas de redução da desigualdade, Castles (1986), também analisando países da OCDE, afirma que a presença da direita no poder implica menores gastos em programas sociais, enquanto partidos social-democratas e de centro têm maior pretensão a expandirem os gastos sociais em períodos de crescimento econômico.

Quando Castles elabora seu entendimento de que os atores políticos e, especialmente os partidos, impactam na promoção de políticas sociais, ele não desconsidera o papel de fatores estruturais e econômicos que possam vir a limitar a atuação destes atores (RIBEIRO, 2013). Para analisar os gastos sociais, duas dimensões devem ser levadas em conta: considerar os níveis e mudanças de gastos e desagregar minimamente os gastos sociais. Seus achados apontam para o papel da direita em impedir o desenvolvimento de gastos sociais mesmo em períodos de crescimento

econômico (CASTLES, 1986). A partir destes estudos, o autor parece comprovar a hipótese partidária – o posicionamento ideológico dos partidos é importante para os resultados em políticas. Em um artigo posterior, em coautoria com Obinger, os autores afirmam:

Enquanto fatores socioeconômicos podem explicar o quanto as sociedades, em última instância, gastam com provisão social, a política permanece como chave para compreender quem leva o que, quando e com qual efeito na arena de *welfare* (CASTLES; OBINGER, 2007, p. 217, tradução nossa).

Portanto, a influência dos partidos seria decisiva quando analisamos os gastos de *welfare*, e a proposta de Castles por desagregação dos dados também nos leva a destacar as diferentes estruturas orçamentárias dos países. Se considerarmos o Brasil, descrito na seção seguinte, uma parte dos gastos sociais pode também ser determinada pelo Legislativo, ainda que limitada à realocação de uma pequena parcela de recursos discricionários a partir de emendas orçamentárias. Com isso, a pergunta que levantamos é se, neste processo, também encontraríamos evidência de uma possível relação entre a ideologia e a quantidade de gastos realocados a programas de *welfare*. Em um contexto latino-americano, poderíamos encontrar força nas teorias partidárias no Legislativo? Seria a ideologia uma variável importante quanto aos programas escolhidos para receberem tais recursos?

Formulamos, então, duas hipóteses para a realocação de recursos a partir de emendas orçamentárias individuais pelos parlamentares brasileiros. A primeira delas, informada pela teoria do eleitor mediano, leva-nos a esperar um encaminhamento semelhante dos parlamentares de direita e esquerda aos programas selecionados para este estudo. Por outro lado, as teorias partidárias nos levam a construir uma hipótese completamente distinta: os partidos de esquerda encaminhariam mais recursos de investimento por emendas orçamentárias do que partidos de direita.

Antes de testar empiricamente estas hipóteses, é necessário compreender primeiro como se estrutura o orçamento federal brasileiro e de que modo ele permite a participação dos congressistas na promoção de programas para a redução da desigualdade. Assim, na próxima seção, descrevemos a estrutura do orçamento federal e

de que modo as emendas orçamentárias individuais podem impactar a redução da desigualdade.

### **3. O ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO E AS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS**

O Poder Executivo é o agente responsável pela elaboração do orçamento no Brasil. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, atribui ao Presidente da República a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação na área orçamentária, o que envolve o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentaria Anual (LOA) e os créditos adicionais. Apesar dos amplos poderes constitucionais, o Poder Executivo não detém o controle total sobre todo o processo de formulação do Orçamento Geral da União (OGU). Todos os projetos de lei referentes ao orçamento devem ser apreciados pelos membros das duas casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – sob a forma de um regimento comum. Isto é, para que as preferências do governo sobre o orçamento se convertam em políticas públicas efetivas é preciso que estas gozem do apoio da maioria dos membros do Congresso Nacional.

No âmbito do Legislativo, os PLNs são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Esta Comissão é um órgão legislativo permanente do Congresso Nacional, cuja função é examinar e emitir pareceres sobre matérias orçamentárias de autoria do Executivo, o que inclui as contas apresentadas anualmente pelo presidente, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além do acompanhamento e a fiscalização do processo de execução orçamentário (art. 166 da CF/88). Também cabe a essa Comissão examinar as sugestões de modificações físicas e financeiras ao texto da lei encaminhadas pelo Legislativo (parlamentares, bancadas estaduais e comissões permanentes temáticas) durante a tramitação da proposta.

Durante a fase de análise do PLOA, os membros do Legislativo podem apresentar emendas à despesa (inclusão, apropriação ou acréscimo) para alterar os valores físicos e financeiros constantes das ações orçamentárias da proposta original do

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

governo. A fase de apresentação das emendas é disciplinada por um conjunto de normas e restrições imposta no interior da própria CMO. De acordo com resolução n.º 1/2006 do Congresso Nacional, cada parlamentar pode apresentar anualmente até 25 emendas orçamentárias individuais subdivididas em cotas (valores) igualitárias entre os membros do Legislativo. Por meio desse dispositivo, os deputados e senadores podem remanejar recursos entre os programas e ações presentes no Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e destiná-los para localidades de sua escolha. Todavia, esses recursos devem ser inseridos em programas previamente estabelecidos no PPA.

Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento geral da União é composto por uma tríade orçamentária inter-relacionada: (i) o PPA, em que estabelece as metas, objetivos e programas do governo para os próximos 4 (quatro) anos, estabelecendo principalmente os investimentos de grande vulto. O plano quadrienal pode ser entendido como o programa geral de políticas do governo, pois não pode haver ação governamental fora de seus parâmetros; (ii) a LDO, que serve de orientação para a confecção da LOA, e onde se encontram quais programas do PPA são prioritários durante a execução do orçamento anual; e, por fim, (iii) a LOA, também elaborada anualmente, em que se estimam as receitas e estabelecem as despesas, indicando as ações a serem realizadas para a consecução dos programas do PPA. Percebe-se, assim, que todos os programas priorizados pela LDO e executados na LOA devem estar contidos no PPA, de modo que ele se constitui como o principal instrumento de planejamento do orçamento quando falamos em políticas públicas – inclusive as de *welfare*.

Durante a fase de análise e discussão do PLOA, os parlamentares podem alterar a proposta original por meio da apresentação de emendas à despesa. Portanto, os legisladores participam da construção do orçamento e, conseqüentemente, possuem espaço, ainda que limitado, para inserir suas preferências na proposta. As emendas individuais também possuem previsão constitucional (artigo 166 da Constituição Federal de 1988). Em termos gerais, as emendas só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO. Também devem indicar os recursos necessários para sua operacionalização, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa ou de erros que resultem em reestimativa de despesas. Com a aprovação da EC n.º

86/2015 (EC do orçamento impositivo), a participação dos parlamentares se tornou mais efetiva, tendo em vista que uma vez aprovadas, salvo por erro técnico, todas as emendas devem ser executadas. Além disso, esses recursos só podem ser contingenciados pelo governo na mesma proporção que as outras despesas discricionárias.

Concomitantemente, a Lei Complementar n.º 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) impedia que os entes federados inadimplentes com a União recebessem transferências voluntárias do governo federal<sup>7</sup>. Com as mudanças introduzidas pela EC n.º 86/2015, não apenas o Executivo passa a ser obrigado a liberar de forma isonômica as emendas de todos os membros do Legislativo, como todos os estados e municípios – inclusive aqueles inadimplentes – passam a ser aptos para receber os recursos discricionários do governo federal.

É importante destacar que os valores reservados para as emendas individuais são baixos quando comparados às demais despesas orçamentárias. Mesmo com aprovação da EC do orçamento impositivo, os valores aprovados e pagos não podem ultrapassar 1,2% da RCL do ano anterior. Todavia, ainda que os valores das emendas orçamentárias individuais possam ser considerados relativamente baixos frente ao orçamento geral, elas possuem um papel importante no envio de recursos a localidades que, de outro modo, não os receberiam, inclusive para o combate à pobreza e à desigualdade. Logo, ainda que sejam poucas e possuam efeito dissipativo, as emendas podem ter impactos positivos na vida dos cidadãos (BERTOLLINI; PEREIRA; RENNÓ; 2017; RENNÓ; PEREIRA, 2013).

As emendas individuais, quando aprovadas, se vinculam a um determinado programa do Plano Plurianual (PPA) do governo e podem ser destinadas para as localidades escolhidas por seus propositores. Dependendo do programa e do município a que se destinam, elas podem representar uma fonte de recursos importante para a melhoria de índices sociais. Em um estudo pioneiro a partir dos municípios brasileiros que receberam emendas orçamentárias individuais entre 1998 e 2010, Rennó e Pereira

---

<sup>7</sup> Entre os principais critérios para receber transferências voluntárias do governo, inclui estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos a União; estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos; e cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.

(2013) observaram uma melhora em índices de bem-estar quando o município recebeu emendas por um período superior a dois anos. Os autores avaliam principalmente dois índices nestes municípios, a defasagem ano-série e a mortalidade infantil, relatando que ambos caem em municípios beneficiados por emendas individuais orçamentárias. Um resultado similar também é obtido para a relação emprego/renda/educação, indicando redução nas disparidades de renda da localidade. Além disso, apontam que, quanto maior os índices sociais de um dado município, menor a chance de ele receber recursos por essa via – indicando que os recursos das emendas individuais são usualmente encaminhados para localidades que precisam de maior investimento em serviços. Afirmam os autores:

Emendas orçamentárias geram uma forma de inclusão social com baixa dissipação. Há claro viés político na distribuição de emendas, mas elementos de necessidade também são relevantes para a seleção dos municípios que recebem emendas. Por outro lado, o efeito das emendas é claramente no sentido de atenuar desigualdades, dentre os municípios beneficiados (RENNÓ; PEREIRA, 2013, p. 54).

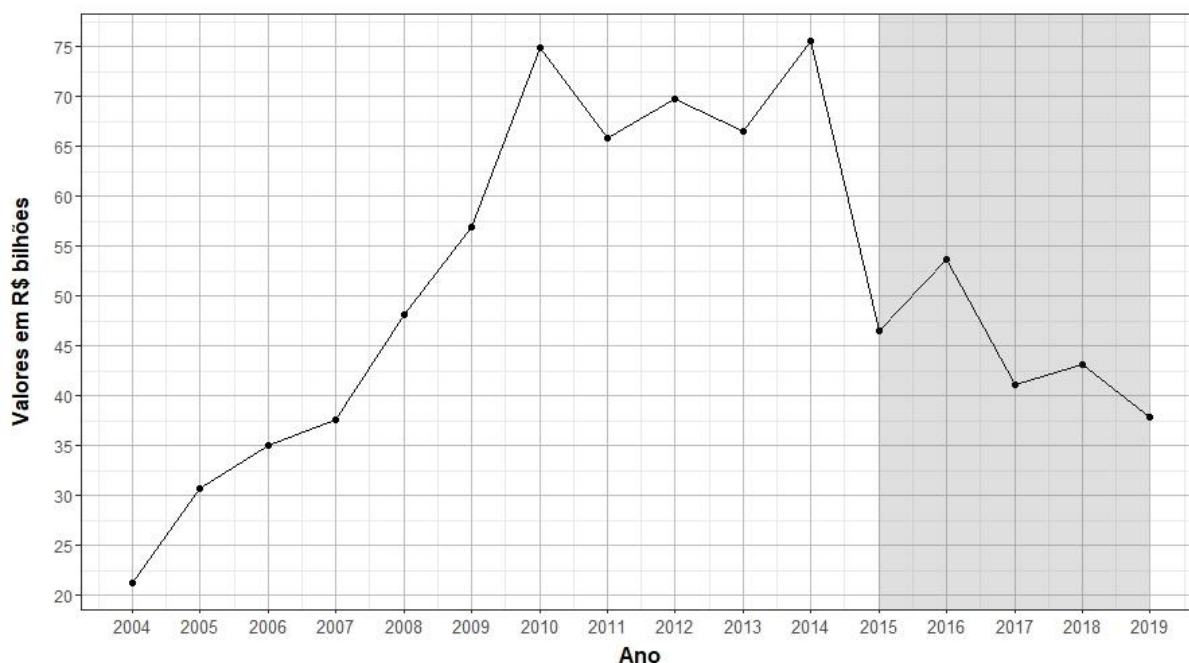
Ainda que seja descrito um efeito dissipativo das emendas, especialmente quando o município as recebe por mais de seis anos, Rennó e Pereira indicam que ele é baixo quando comparado aos benefícios advindos desta alocação de recursos. Além disso, eles notam que, dentre os municípios que receberam emendas, aqueles que receberam a maior quantidade de recursos apresentaram maior melhora nos índices sociais do que aqueles que receberam menos. Em uma ampliação desse estudo, com mais variáveis de desenvolvimento humano, Bertholini, Pereira e Rennó (2017) reafirmam a conclusão do potencial da melhoria das condições de vida a nível local. Há, então, um impacto positivo das emendas orçamentárias individuais na redução da pobreza e da desigualdade e geram um incentivo ao desenvolvimento regional. Neste mesmo caminho, Bonfim, Sandes-Freitas e Rubiatti (2021) destacam que as emendas orçamentárias foram centrais para garantir o funcionamento dos sistemas públicos de saúde locais durante os primeiros meses da pandemia de Covid-19 no Brasil. Esses recursos ganham ainda mais importância em um contexto de queda contínua nos investimentos do governo federal, como pode ser observado no gráfico abaixo.

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

De acordo com o Gráfico 1, os investimentos efetivamente pagos (incluindo restos a pagar) pelo governo federal entre 2015 e 2019 foram os menores da última década, atingindo valores próximos daqueles observados em 2007. De acordo com o relatório de acompanhamento fiscal nº 44<sup>8</sup> do Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, a queda nos investimentos a partir de 2015 é resultado da necessidade de cumprimento das metas do resultado primário estabelecidas pelo governo federal – que passaram a ser negativos desde 2014 – fazendo com que parte dos gastos discricionários (onde os investimentos estão inseridos) fossem reduzidos. Essa queda passou a ser mais drástica a partir de 2017 devido à vigência da EC do teto de gastos, que permite o crescimento das despesas públicas da União somente dentro do limite da inflação do ano anterior. Na contramão desse caminho, desde 2015 os valores pagos em emendas individuais dos deputados e senadores vêm aumentando de forma substancial, atingindo seu pico em 2018 e 2019. O Gráfico 2 apresenta os valores pagos (incluindo restos a pagar) referentes às emendas individuais dos parlamentares brasileiros.

**Gráfico 1** – Investimentos pagos (incluído restos a pagar) pelo governo brasileiro entre 2004 e 2019\*



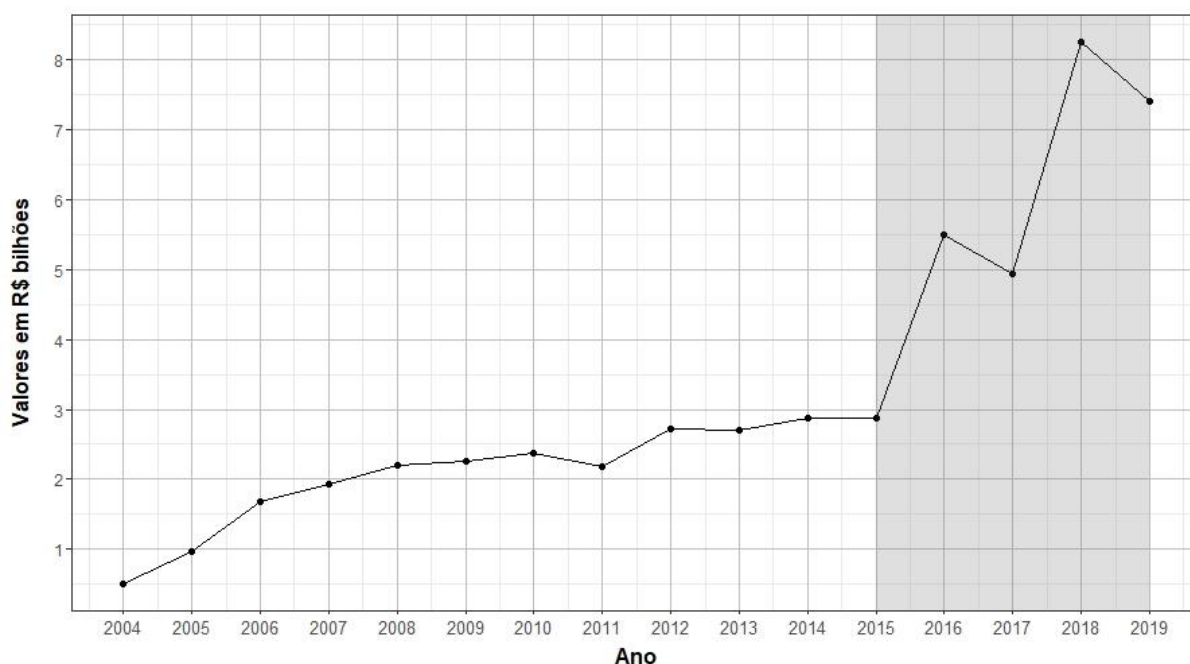
\*Valores deflacionados por preços médios de dezembro de 2019 (IPCA).

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir do SIGA e do SIOP.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44\\_SET2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/576808/RAF44_SET2020.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.



**Gráfico 02** – Emendas individuais pagas (incluindo restos a pagar) pelo governo brasileiro entre 2004 e 2019\*



\*Valores deflacionados por preços médios de dezembro de 2019 (IPCA).

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir de Volpe e Cambraia, 2015, SIGA e SIAFI.

Os dados do gráfico indicam que após a aprovação da EC 86/2015 os valores efetivamente pagos em emendas individuais cresceram de maneira exponencial, especialmente a partir de 2016. Esses valores não decresceram mesmo com a vigência da EC do teto de gastos, apontando os efeitos iniciais da mudança institucional. Neste sentido, assim como colocado por Bertholini, Pereira e Rennó (2017), entendemos que as emendas orçamentárias individuais podem ter impacto positivo na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, potencializado em um contexto de queda dos gastos discricionários da União. Além disso, as emendas podem funcionar como uma *proxy* para medir a atuação do Legislativo na promoção de tais políticas por meio da alocação de recursos.

Todavia, existem algumas limitações nesse processo. Primeiro, nos termos da EC do orçamento impositivo, os recursos das emendas individuais são limitados a 1,2% da RCL do ano anterior e podem ter um efeito dissipativo (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2017; RENNÓ; PEREIRA, 2013). Além disso, há a exigência de que metade das emendas sejam encaminhadas ao Ministério da Saúde, o que limita o orçamento para outras políticas públicas igualmente importantes na promoção do *welfare*. Por fim,

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

a formulação de programas é uma prerrogativa do Executivo, de modo que os congressistas atuam dentro dos limites do PPA, podendo apenas alocar recursos nos programas já determinados<sup>9</sup>.

Apesar disto, entendemos que esta participação do Legislativo no ciclo orçamentário brasileiro pode ser um espaço para que os parlamentares coloquem suas preferências por políticas públicas no orçamento anual. A partir da EC do orçamento impositivo, foram eliminadas as contingências de aprovação de emendas, restando apenas a rejeição por erro técnico e respeitando os limites estabelecidos. Assim, após encaminhar metade do valor em emendas a programas do Ministério da Saúde, estariam os parlamentares livres para destinar emendas aos programas temáticos de sua preferência. A nosso ver, este poderia então ser um campo para o teste das duas hipóteses construídas anteriormente. Deste modo, na próxima seção endereçamos a seguinte pergunta: sendo as emendas um dispositivo capaz de melhorar índices socioeconômicos, qual o perfil dos parlamentares que encaminham recursos a programas que tenham objetivos de redução da desigualdade?

#### 4. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

##### 4.1 Coleta e tratamento dos dados

###### 4.1.1. Análise do PPA 2016-2019 e seleção dos programas

A fim de atender à necessidade de se avaliar a estrutura do gasto em *welfare* (CASTLES; OBINGER, 2007; ESPING-ANDERSEN, 1991), foi analisado textualmente o conteúdo de cada programa presente no anexo de programas temáticos<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> A partir de 2020, devido à aprovação da EC 105 de 2019, essa regra se tornou mais flexível. A EC 105/2019 criou a modalidade de “transferências especiais” para as emendas individuais, permitindo aos parlamentares direcionarem os recursos das emendas sem a necessidade de convênios ou mesmo de vinculação com as políticas/programas do governo federal, ficando a cargo dos entes beneficiados aplicar o montante financeiro recebido de acordo com suas prioridades locais de governo. Tendo em vista que esta é uma mudança institucional recente, novos estudos são necessários para podermos avaliar os impactos reais dessa mudança sobre o planejamento orçamentário de médio prazo.

<sup>10</sup> Os programas do PPA são subdivididos em “temáticos” e “gestão, manutenção e serviços do Estado”. Os programas temáticos, também denominados de programas finalísticos, expressam e orientam a ação governamental para entrega de bens e serviços à sociedade ou, em outros termos, representam as políticas de grande vulto do governo. São exemplos os programas agricultura sustentável; atenção especializada à saúde; aviação civil; desenvolvimento, regional, territorial e urbano etc. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado correspondem à oferta de serviços, para a gestão de políticas e para o

do PPA 2016-2019. Conforme destacamos, todas as emendas individuais apresentadas no PLOA devem se vincular aos programas do PPA. Optou-se por essa metodologia em razão do grau de desagregação dos dados obtidos em solicitação à Câmara dos Deputados. Para a inclusão de programas neste estudo, estabelecemos os seguintes critérios de classificação: que o programa contenha ao menos um objetivo de redução da desigualdade; que as iniciativas destes objetivos visem, textualmente, promover redução da desigualdade; que estes programas tenham recebido emendas no período analisado (2016-2019); e, por fim, que não sejam emendas encaminhadas ao Ministério da Saúde. Considerando a exigência da EC do orçamento impositivo de que metade dos recursos sejam encaminhados à saúde, entendemos que as emendas encaminhadas a esta área de políticas não refletiriam a preferência por *welfare* dos parlamentares, uma vez constrangidos pela norma. Porém, destacamos que políticas voltadas à saúde têm impacto significativo na redução da desigualdade e compõem os programas que a literatura identifica enquanto de *welfare state* (ARRETCHE, 1995).

Dos 54 (cinquenta e quatro) programas temáticos contidos no anexo, 20 (vinte) programas atendiam ao primeiro critério. O programa “Inclusão Social por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Públicas (código 2019)” foi excluído por não receber emendas orçamentárias individuais entre 2016 e 2019. Por fim, foram removidos os programas encaminhados ao Ministério da Saúde, restando 18 programas (ver Anexo I).

Os programas selecionados, doravante referidos como programas de *welfare* do PPA 2016-2019, foram divididos, por razões analíticas, em quatro grandes grupos de acordo com suas finalidades principais: programas para distribuição de renda e redução da pobreza (renda/pobreza), voltados à educação (educação), serviços habitacionais e relacionados (habitação), e programas que se voltam à redução da desigualdade de gênero e racial (identitária)<sup>11</sup>. A seleção dos programas e seu agrupamento são

---

apoio administrativo da máquina pública. Temos como exemplo os seguintes programas: atuação legislativa da Câmara dos Deputados; controle externo; gestão do processo eleitoral; gestão e manutenção do ministério da educação etc.

<sup>11</sup> Os 18 (dezesete) programas selecionados representam apenas 33,33% do total de programas temáticos formulados no PPA 2016-2019. Os grupos são compostos nas seguintes proporções em relação ao total de programas do PPA 2016-2019: renda/pobreza correspondem a 12,96% do total de programas (com sete programas), educação a 1,8% (um programa), habitação e serviços relacionados a 9,25% (cinco programas), e pautas identitárias a 11,11% (seis programas) (ver Anexo 1).

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

apresentados no Anexo I. Os resultados nesta seção são apresentados seguindo-se a divisão em grupos de programas.

#### 4.1.2. Identificação dos partidos no *continuum* direita-esquerda

A fim de testar a hipótese da força parlamentar da esquerda, foi necessário dividir os partidos brasileiros que encaminharam emendas no período de 2016 a 2019<sup>12</sup>, em uma escala de direita e esquerda. Para tanto, baseamo-nos na métrica desenvolvida por Power e Zucco (2009), atualizada por Power e Rodrigues-Silveira até 2018 (POWER; RODRIGUES-SILVEIRA, 2019)<sup>13</sup>. Consideramos os resultados dos autores para as eleições gerais de 2014, pleito eleitoral que antecedeu a elaboração do PPA 2016-2019, e que formou a configuração do parlamento que encaminhou as emendas no período da análise, corrigindo as legendas que mudaram de nome e inserindo as que foram criadas no período em análise, a exemplo da Rede e do Partido da Mulher Brasileira (PMB). A classificação simplificada de partidos com representação no Congresso entre 2016 e 2019 neste *continuum* está descrita na tabela abaixo (Tabela 1).

**Tabela 1** – Classificação dos partidos no *continuum* direita-esquerda para as eleições de 2014, acrescidos do partido Rede, criado em 2015, e do PMP, que possui um parlamentar a partir de 2017

Classificação	Partidos
Esquerda (-1 a -0,3)	PSOL, PC do B, PT, Rede, PSB, PHS, PDT
Centro (-0,29 a 0,29)	PV, Cidadania (antigo PPS), PROS, Solidariedade, MDB (antigo PMDB), PSDB
Direita (0,3 a 1)	PTB, PRB, PSL, Podemos (antigo PTN), PSC, PSD, PMB, PTC, PRP, Patriota (antigo PEN), Avante (antigo PT do B), PPL, PR*, PP, DEM

\* Em 2019, o Partido Republicano (PR) volta a assumir o nome de Partido Liberal (PL). Para fins da análise, permaneceu a sigla PR, que era denominação no ano eleitoral utilizado (2014).

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de Power e Rodrigues-Silveira, 2019.

<sup>12</sup> É importante destacar que os orçamentos anuais são aprovados no ano anterior à sua execução. Assim, os orçamentos correspondentes ao PPA 2016-2019 foram aprovados, respectivamente, em 2015, 2016, 2017 e 2018. Todos dentro da mesma legislatura.

<sup>13</sup> Adotamos o índice de Power e Zucco Jr. (2009) em razão do modo como ele foi construído. Os autores, a partir de *surveys* realizados com os parlamentares, medem como estes se posicionam no *continuum* direita-esquerda e como eles veem os demais partidos – daí a expressão empregada por eles, de o “Congresso por ele mesmo”. Deste modo, é um dado construído sobre a autopercepção e a imagem projetada pelos demais acerca do perfil ideológico dos partidos, atribuindo-se valores que permitem uma aproximação ou distanciamento dos extremos do *continuum*, bem como a identificação de partidos de centro. Na atualização de Power e Rodrigues-Silveira (2019), atribuiu-se os valores de -1 para a extrema esquerda e 1 para a extrema direita, sendo estes valores que são referenciados mais adiante na Tabela 1.

Considerando as hipóteses construídas na seção 2, a análise dos dados neste estudo considerou o eixo ideológico como um bloco, composto conforme descrito na Tabela 1. Realizamos esta opção metodológica para avaliar adequadamente a hipótese da força parlamentar da esquerda, procurando construí-la como um ator unitário. Tratamos igualmente a direita e o centro, mas ressaltamos que esta decisão foi tomada apenas para fins analíticos.

#### 4.1.3. Coleta e tratamento dos dados

Os dados sobre emendas orçamentárias individuais foram coletados por solicitação à Câmara dos Deputados, por caminho específico no sítio eletrônico do órgão legislativo<sup>14</sup>. Foram coletados dados referentes aos anos 2016 a 2019, período da vigência do primeiro PPA aprovado e executado totalmente após as mudanças nas regras de execução do orçamento estabelecidas pela EC do orçamento impositivo. Foram consideradas apenas as emendas orçamentárias individuais propostas por congressistas que estavam filiados a algum partido político no período.

A variável “valores de emendas para *welfare*” é uma porcentagem e foi operacionalizada em razão dos valores que cada parlamentar encaminhou para os programas de *welfare* e o valor total apresentado. Os recursos das emendas, como já apontamos na seção 2, são distribuídos em cotas igualitárias entre todos os deputados e senadores, sendo proporcional ao tamanho da bancada do partido no Congresso Nacional. Nesse sentido, a comparação entre números absolutos levaria a um viés para os blocos constituídos de partidos maiores (tais como o centro, que é composto por MDB e PSDB), indicando uma suposta preferência por programas de *welfare* quando, na verdade, eles têm mais recursos em emendas.

Ainda, considerando as determinações da EC do orçamento impositivo, o valor das emendas apresentadas não considera aquelas que foram encaminhadas ao Ministério da Saúde, seguindo os critérios de seleção apresentados acima (item 4.1.1). Portanto, ainda que a literatura especializada considere a saúde como área essencial ao *welfare*, neste estudo ela não é considerada dentre os programas de *welfare* do PPA 2016-2019,

---

<sup>14</sup> A solicitação foi encaminhada através do sítio eletrônico <<https://www.camara.leg.br/>>, sendo respondida por e-mail aos autores. Apesar de serem dados públicos, ainda não estavam disponíveis ao acesso sem solicitação.

apresentando-se somente o valor total de emendas já subtraídas daquelas encaminhadas por determinação da norma. Ao todo, foram analisadas 18.071 emendas individuais, destinadas por 665<sup>15</sup> deputados e senadores – titulares e suplentes – pertencentes a 28 partidos políticos distintos.

#### *4.2. Resultados: qual o perfil dos parlamentares brasileiros que encaminham emendas orçamentárias individuais para programas com objetivos igualitários?*

Nos quatro anos de vigência do PPA 2016-2019, foram apresentadas realocações de recursos no montante de R\$ 9.097.010.733,00, R\$ 9.098.957.352,00, R\$ 8.773.929.275,00 e R\$ 9.143.790.130,00, respectivamente, por meio de emendas orçamentárias individuais. Destes valores, subtraímos as quantias solicitadas por parlamentares sem partido e os valores encaminhados a operações especiais (códigos 0909 e 0910), que não se referiam aos programas temáticos e de gestão. Considerando o montante restante destas subtrações, percebemos que 52% dos valores em emendas orçamentárias individuais foram encaminhados ao Ministério da Saúde em 2016, valor equivalente a 53% em 2017, 56% em 2018 e 58% em 2019, de modo que, em todos os anos analisados, atende-se à exigência de encaminhamento de metade dos recursos a programas da área da saúde.

Os valores destinados à saúde correspondem a um único programa do PPA 2016-2019 (“Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) (código 2015)”). O restante do valor apresentado por parlamentares filiados a partidos foi encaminhado a 67 programas do PPA 2016-2019. Deste total, 48 (quarenta e oito)<sup>16</sup> correspondiam a

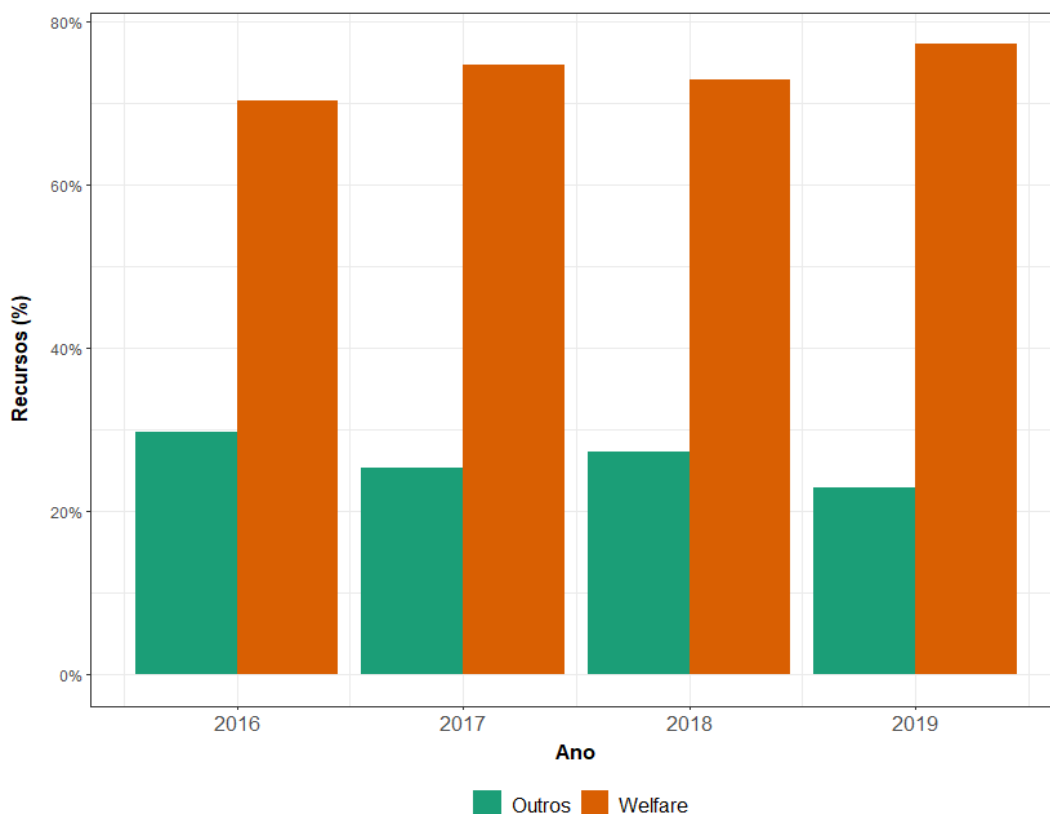
---

<sup>15</sup> Consideramos como unidade de análise o parlamentar individual que estava vinculado a algum partido durante a fase de aprovação das emendas. Vale ressaltar, no entanto, que durante o mandato os legisladores podem migrar de partido. Assim, é possível que durante a vigência o PPA 2016-2019 um mesmo parlamentar tenha encaminhado emendas por mais de um partido. Para fins de análise, cada parlamentar será considerado a partir do critério partidário. Assim, se durante o ano de 2016 o deputado ou senador apresentou emendas estando filiado ao partido X e em 2017 ele também o fez estando vinculado ao partido Y, ele será contabilizado duas vezes. Justificamos essa escolha devido ao fato de que a mudança de partido pode influenciar na quantidade de recursos disponíveis para cada partido ou bloco ideológico. Feitas essas considerações, nosso N final é de 776 observações para 665 parlamentares. Destacamos que foram retirados da análise dois parlamentares que não apresentaram emendas para os programas de *welfare* selecionados. São eles Jair Bolsonaro (PSC/PSL) e Pastor Valadares (PDT).

<sup>16</sup> Dos 54 programas temáticos do PPA 2016-2019, apenas 5 não receberam nenhuma emenda individual no período. São eles: Combustíveis (2022), Comércio Exterior (2024), Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios (2039),

programas temáticos e os outros 19 (dezenove) estavam relacionados à gestão, manutenção e serviços ao Estado. Esse dado evidencia que os parlamentares brasileiros possuem múltiplos interesses sobre o orçamento federal, não limitando sua atuação apenas no direcionamento de políticas de caráter mais concentrado. No entanto, é válido ressaltar que, dos valores gerais correspondentes às emendas apresentadas, 73,70% foram encaminhados aos 18 programas de *welfare* selecionados para este estudo. Em suma, ainda que os programas de *welfare* correspondam a 26,86% dos programas totais agraciados com emendas, eles receberam a maior parte dos recursos alocados no período (Gráfico 3).

**Gráfico 03** – Porcentagem de recursos destinados para os programas de *welfare* – 2016 a 2019



**Fonte:** Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.

---

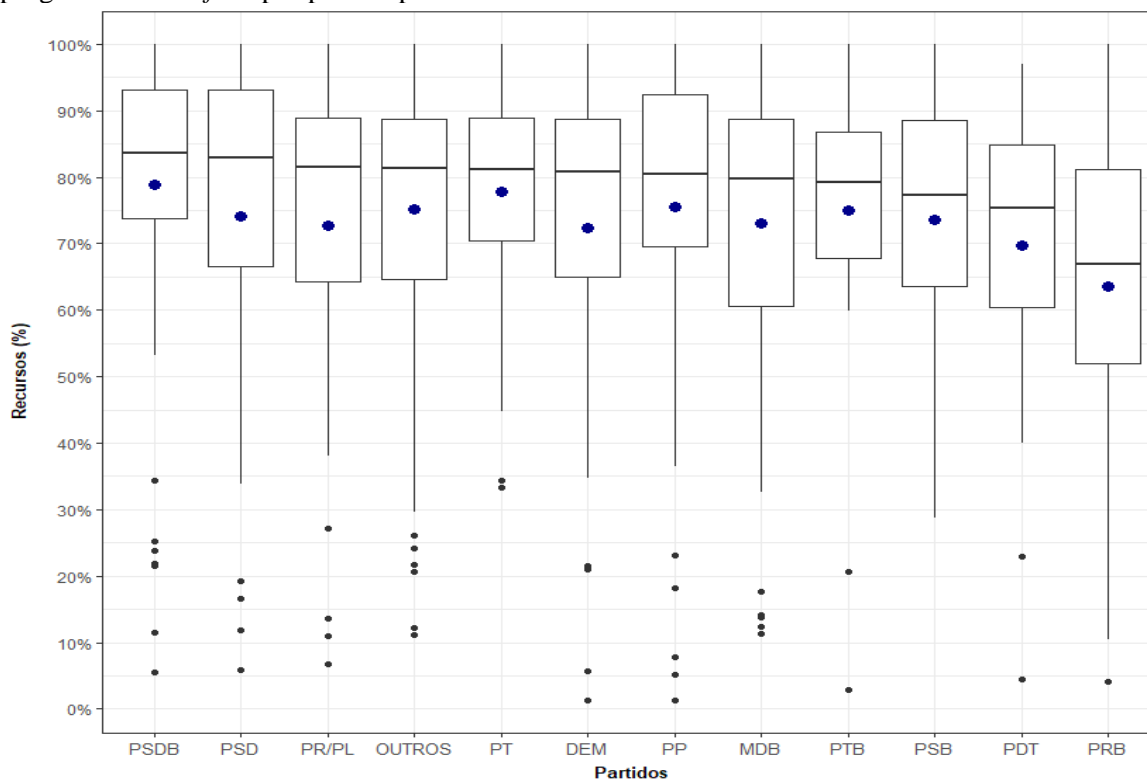
Petróleo e Gás (2053) e Inclusão Social por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Públicas (código 2019).

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

Uma primeira análise geral dos dados indica, assim, que há uma preferência dos congressistas para alocação de recursos das emendas orçamentárias individuais para programas de *welfare*. Esses dados são ratificados a partir da comparação de emendas apresentadas pelos parlamentares de acordo com a filiação partidária. O Gráfico 4 apresenta a porcentagem de emendas que cada partido destinou para os programas de *welfare*. Foram destacados os 11 maiores partidos do Congresso Nacional que, juntos, representam respectivamente 81% e 95% das bancadas eleitas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O restante dos partidos foi classificado como Outros.

**Gráfico 4** – Boxplot com a porcentagem de valores de emendas individuais destinadas para programas de *welfare* por partido político no Brasil – 2016 a 2019



**Fonte:** Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.

Os dados acima apontam que, considerando o partido do parlamentar, não existem diferenças significativas entre os grupos (partidos). A porcentagem de recursos destinada para programas de *welfare* pelo PT, maior bancada de esquerda na Câmara dos Deputados, é igual à do MDB, maior bancada de centro, e à do DEM, maior bancada dos de direita. O teste de análise da variância (ANOVA) indica que a diferença

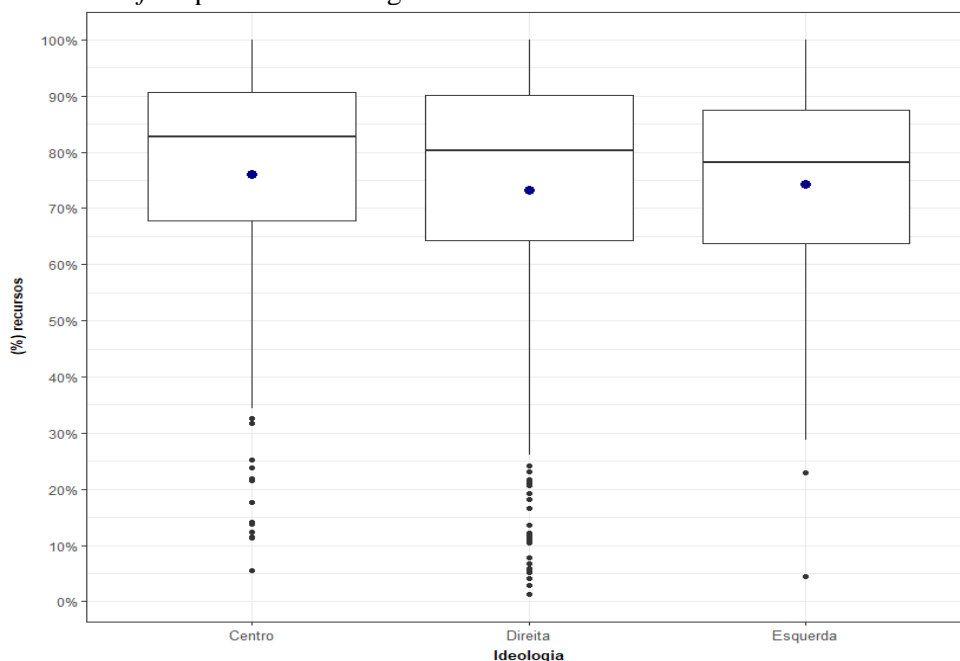
---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228



entre as médias dos partidos não tem significância estatística ( $p$ -valor de 0,17)<sup>17</sup>. Esses mesmos resultados são observados quando separamos os parlamentares e partidos em blocos ideológicos (esquerda, centro e direita), indicando pouca distinção entre os grupos. Esses dados podem ser visualizados no Gráfico 5.

**Gráfico 5** – Boxplot com a porcentagem de valores de emendas individuais destinadas para programas de *welfare* por bloco ideológico no Brasil – 2016 a 2019



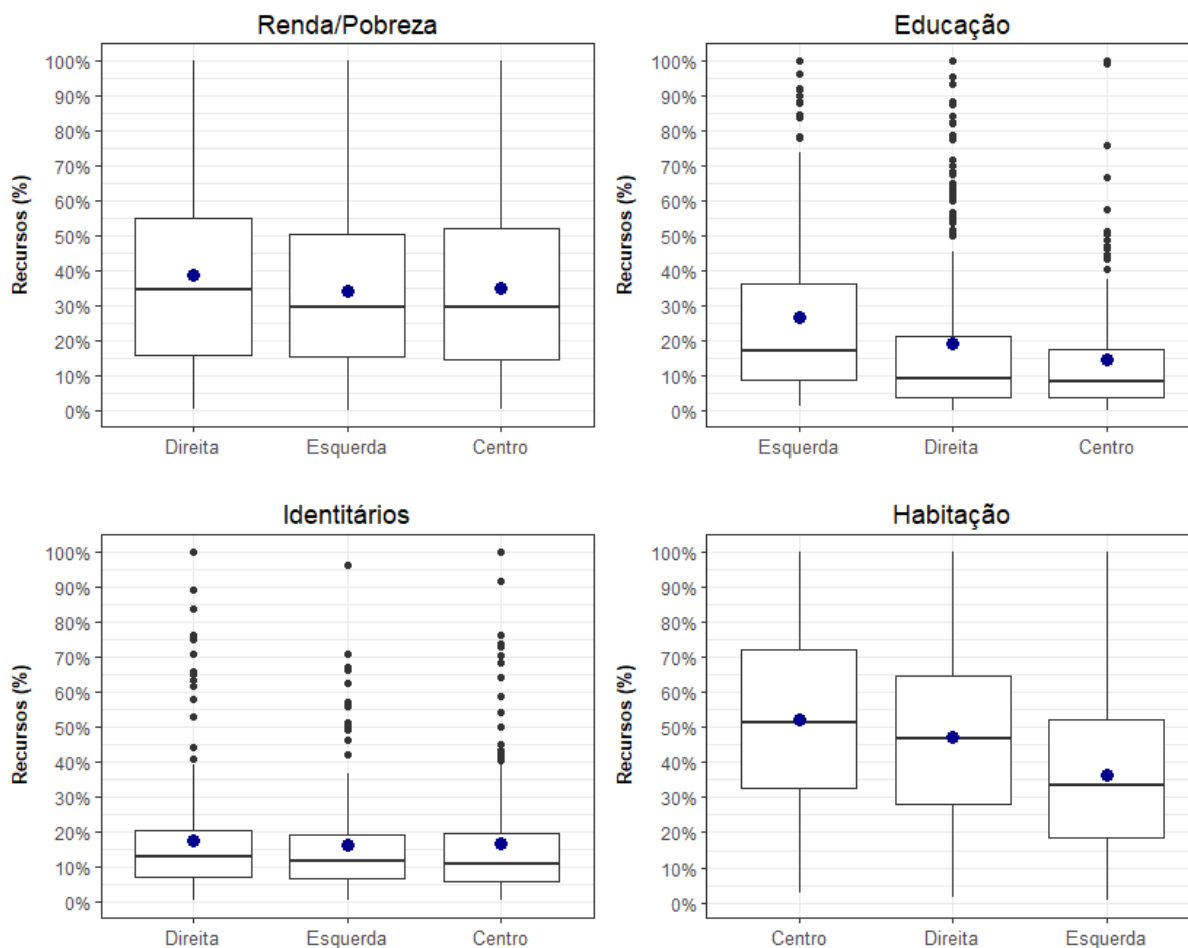
**Fonte:** Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.

Assim como o teste *Kruskal-Wallis*, o resultado do teste de análise da variância (ANOVA) indica mais uma vez que a diferença entre os grupos não é estatisticamente significativa ( $p$ -valor = 0,311). Por outro lado, quando os programas de *welfare* são considerados a partir de grupos voltados ao combate de diferentes tipos de desigualdade (Anexo I), há uma variação nestes resultados e, a depender do grupo, ela pode ser significativa. Inicialmente, observamos que todos os blocos ideológicos encaminharam recursos aos quatro grupos de programas classificados neste estudo. Contudo, há uma

<sup>17</sup> Destacamos que nossos dados amostrais cumpriram os pressupostos de homogeneidade da variância (Levene com  $p$ -valor = 0.376). Todavia, os pressupostos de normalidade não foram alcançados (Shapiro-Wilk com  $p$ -valor = 0.00). Nesse sentido, quando a ANOVA não segue uma distribuição normal, o teste não paramétrico de *Kruskal-Wallis* é indicado. Esse teste assume como hipótese nula que as medianas dos grupos (partidos) são iguais. Nossos resultados são robustos nesse sentido ( $p$ -valor = 0.068), isto é, não existem diferenças estatisticamente significativas entre as medianas dos partidos. O mesmo resultado é observado quando separamos os parlamentares por grupos ideológicos ( $p$ -valor = 0.138).

variação de preferência entre os blocos. Esses dados estão dispostos no Gráfico 6 e são ratificados pelos testes de *Kruskal-Wallis*.

**Gráfico 6** – Boxplot com a porcentagem de emendas orçamentárias individuais encaminhadas aos diferentes grupos de programas de *welfare* no Brasil – 2016 a 2019\*



\* Porcentagens em relação ao total encaminhado a programas de *welfare*. Foram considerados programas de *welfare* os 18 (dezoito) programas selecionados neste estudo.

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados.

Quando consideramos os grupos de programas relacionados à distribuição de renda e questões identitárias, podemos notar que não há diferenças estatisticamente significativas entre os blocos ideológicos (p-valor de 0,203 e 0,162). Por outro lado, quando olhamos para os programas relacionados à educação e à habitação, podemos observar que existem diferenças entre os blocos ideológicos (p-valor de 0,00 para ambos os casos). Em relação aos programas de educação, os valores apresentados pelo

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

bloco de esquerda são estatisticamente diferentes daqueles apresentados pelo centro e pela direita, não havendo diferenças significativas entre esses dois últimos. Em um sentido oposto, os valores destinados pelo centro e pela direita aos programas de habitação são estatisticamente diferentes daqueles apresentados pelo bloco de esquerda, não existindo, por sua vez, diferenças significativas entre os dois primeiros.

De acordo com o Gráfico 6, o grupo de programas que proporcionalmente mais recebe emendas da esquerda é a educação, área em que esse bloco ideológico concentra em torno de 20% dos seus recursos. Comparado ao montante encaminhado pela direita e pelo centro, podemos afirmar que as emendas orçamentárias individuais da esquerda são predominantes neste grupo de programas, mesmo não sendo ele o grupo que recebe o maior volume de recursos como um todo. É nesta área também que encontramos os percentuais mais baixos de encaminhamento de emendas pelo centro, sendo superada, inclusive, por programas que defendem redução de desigualdades identitárias, tais como raça e gênero.

Já nos programas destinados à habitação, tem-se uma maior preferência do centro e da direita. Neste grupo, está concentrada a maior parte dos recursos das emendas de ambos os blocos que correspondem, respectivamente, a 48% e 43% de seus recursos totais. Todavia, também é nos programas de habitação que a esquerda concentra a maior parcela dos valores de suas emendas, permanecendo próxima dos 35%. Reiteramos, uma vez mais, que não foi avaliado um bloco de políticas encaminhadas à área de saúde em razão da norma orçamentária, que restringe a opção por políticas dos parlamentares (item 4.1.1, acima).

Os dados apresentados acima indicam que, em que pese a argumentação das teorias partidárias e os resultados obtidos por Castles (1986) quanto a gastos sociais em países da OCDE, não é possível afirmar que há uma maior preferência dos parlamentares de esquerda brasileiros por programas de *welfare* nos anos analisados. Ainda que se considere o contexto de queda no crescimento econômico do país, os valores em emendas encaminhados por parlamentares de direita indicam realocação de recursos em programas sociais em valores consideráveis em relação ao total que encaminham aos diferentes programas do PPA 2016-2019. Assim, ainda que este PPA

tenha sido elaborado por um governo de esquerda (Partido dos Trabalhadores)<sup>18</sup>, nossos achados apontam que, dos 53 programas em que poderiam encaminhar emendas que não fossem para a área da saúde, os parlamentares de direita preferiram também os 18 programas aqui analisados.

De igual modo, estes dados apontam que, no Legislativo brasileiro, parece atuar um mecanismo similar ao do eleitor mediano. Embora alguns estudos indiquem que os parlamentares não encaminham exclusivamente suas emendas para as localidades onde obtiveram maior votação na eleição anterior (MESQUITA *et al.*, 2014) e que a aplicação desses recursos sejam insuficientes para explicar o fenômeno da reeleição no Brasil (BAIÃO; COUTO, 2017; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015; MESQUITA, 2008), Bonfim (2017) aponta que eleitores residentes em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio e baixo tendem a recompensar mais os parlamentares que encaminham emendas para essas localidades do que aqueles que residem em municípios com IDHM alto e muito alto. Por sua vez, Baião e Couto (2017) notam que o efeito eleitoral das emendas é estatisticamente mais significativo nos municípios cujo chefe do Executivo local seja filiado ao mesmo partido do parlamentar que destinou a emenda. Logo, além de se considerar o fator socioeconômico, há elementos que apontam que o partido é um agente potencializador do efeito eleitoral das emendas.

Arretche (2018), em sua análise sobre a trajetória da desigualdade no Brasil, já havia apontado que a redução da desigualdade no país seguiria um mecanismo similar ao do eleitor mediano, em especial com a maior participação eleitoral de pessoas que ocupam as escalas mais baixas da distribuição de renda. Este fenômeno contribuiu para que houvesse uma convergência entre conservadores e partidos de esquerda para atender à demanda destes eleitores. Contudo, a autora também destaca o papel da esquerda na politização da desigualdade, e nosso estudo sobre Legislativo demonstrou que, quando se considera os programas de *welfare* em grupos separados, há preponderância da esquerda em algumas áreas, o que pode indicar preferências

---

<sup>18</sup> O PPA 2016-2019 foi aprovado no início de 2016, antes do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, de modo que a elaboração do programa de governo foi realizada pelo PT e sua coalizão de governo, e executado durante o governo de Michel Temer (MDB), tendo sua execução finalizada no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro (atualmente filiado ao PL).

específicas. Ainda que a hipótese partidária não se confirme em sua plenitude para todo o gasto, pela desagregação dos dados é possível afirmar que ela tende a descentralizar mais seus recursos e, com isso, priorizar mais áreas de políticas públicas, a exemplo da educação.

## 5. CONCLUSÃO

Portanto, nosso estudo indica que, em que pese os argumentos das teorias partidárias, quando se considera o papel do Legislativo brasileiro na destinação de gastos sociais, parece ter operado um mecanismo similar ao do eleitor mediano no encaminhamento de emendas orçamentárias individuais nos anos de 2016 a 2019. Ainda que a esquerda encaminhe, percentualmente, valores maiores que a direita em áreas específicas, as diferenças para os percentuais encaminhados pelo centro e pela própria direita são pequenas, e os três blocos ideológicos tendem a encaminhar a maior parte das emendas para os dezoito programas incluídos neste estudo. Haveria, a nosso ver, pouca diferença quanto às preferências para programas que visam redução da desigualdade.

Porém, não foi possível, a partir dos dados orçamentários obtidos, averiguar o quanto a migração partidária pode influenciar nesse processo, o que poderia indicar a mudança dos índices nos diferentes grupos entre os anos, e nossos dados foram desagregados ao nível de programas, que contêm em si diferentes objetivos. Ainda que os programas tenham sido selecionados a partir dos objetivos, estudos futuros com bases de dados mais abrangentes poderiam averiguar as preferências a partir das ações/iniciativas colocadas na LOA, buscando a correspondência delas com os objetivos estabelecidos no PPA 2016-2019, que visam explicitamente a redução da desigualdade. Com isso, teríamos um panorama mais detalhado acerca desse fenômeno. Além disso, considerando a prerrogativa do Executivo na elaboração dos programas, uma desagregação dos dados orçamentários que indique a origem deles, em especial quanto aos partidos que compõem o governo, integrando ministérios, por exemplo, e que auxiliaram na composição do PPA, se faz necessária para estudos futuros.

Do mesmo modo, considerando que nosso estudo focou apenas em um PPA, aquele elaborado para os anos de 2016 a 2019 por um governo de esquerda, foi possível analisar as preferências dos parlamentares de modo limitado, já que a LOA estava vinculada aos programas propostos por um partido de esquerda. Deste modo, estudos futuros, comparando diferentes PPAs, incluindo aqueles elaborados por partidos de direita e centro, permitiriam uma avaliação da hipótese partidária também em relação ao responsável pela formulação dos programas e – talvez – o estabelecimento de uma correlação entre a atuação do Executivo e do Legislativo nas preferências por programas de *welfare*. Assim, ainda que o mecanismo pareça ser assimilar ao proposto por Meltzer e Richard, entendemos que, considerando as especificidades indicadas na estrutura da elaboração do orçamento geral da União, estudos futuros são necessários para avaliar a colocação de preferência dos parlamentares por programas de *welfare* pela realocação de recursos de investimento no orçamento federal.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.
- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 39, p. 3-40, 1995.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, p. 714-753, dez. 2017.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNO, L. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v. 31, n. 4, p. 701–720, 2018.
- BONFIM, R. W. L. **Emendas Individuais e Conclusão Eleitoral no Brasil (2006-2010)**. Teresina (PI): Universidade Federal do Piauí (UFPI). Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL), 2017.
- BONFIM, R. W. L.; SANDES-FREITAS, V. E. V. de; RUBIATTI, B. de C. (2021). Emendas Parlamentares no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil. **E-Legis – Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados**, 14(Esp), 70–84. <https://doi.org/10.51206/e-legis.v14iEsp.646>

CASTLES, F. G. Social expenditure and the Political Right: a methodological note. **European Journal of Political Research**, v. 14, n. 5-6, p. 669-676, 1986.

CASTLES, F. G.; OBINGER, H. Social expenditure and the politics of redistribution: **Journal of European Social Policy**, v. 17, n. 3, 2007.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper Collins Publishers, 1957.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. **Politics & Society**, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. [s.l.]: FGV Editora, 2008.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 186-198, 1 set. 2015.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2012.

LUPU, N.; PONTUSSON, J. The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution. **American Political Science Review**, v. 105, n. 2, p. 316-336, maio 2011.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. Second edition ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELTZER, A.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914-27, 1981.

MESQUITA, L. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

MESQUITA, L. *et al.* Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma Análise Exploratória. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

---

Ideologia, desigualdade social e orçamento federal – Andreia Fressatti Cardoso; Raul Bonfim – p. 195-228

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Gasto Público e Desigualdade Social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994-2018: A Municipal-Level Study. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 13, n. 1, 4 fev. 2019.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RENNÓ, L.; PEREIRA, C. E. F. **Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa os Municípios Brasileiros: 1998 a 2010**. Brasília, 2013.

RIBEIRO, L. M. *Resenha de* CASTLES, Francis G. (ed.). The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states. Sage Publications, 1982. **Conexão Política**, v. 2, n. 1, p. 163-169, 1 jul. 2013.

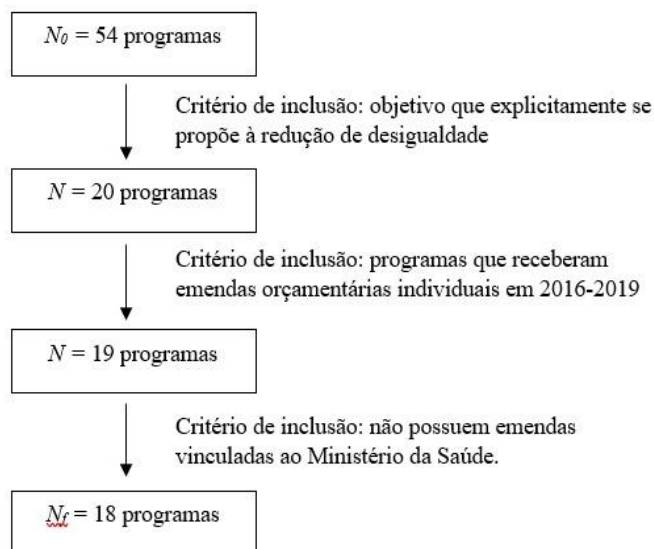
VOLPE, R. A.; CAMBRAIA, T. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 5, n. 2, p. 100-131, 2015.



## ANEXO I: Seleção de programas a partir do PPA 2016-2019

Os programas temáticos do PPA 2016-2019 foram selecionados a partir da aplicação dos seguintes critérios de inclusão: que o programa contenha ao menos um objetivo de redução da desigualdade; que estes programas tenham recebido emendas entre 2016 e 2019 (não necessariamente em todos os anos); e, por fim, que não sejam emendas encaminhadas ao Ministério da Saúde, considerando a exigência da EC do orçamento impositivo. Ao final, dos 54 (cinquenta e quatro) programas iniciais, restaram 18 (dezoito) programas para a análise, como descrito na Figura A1.

**Figura A1** - Fluxograma ilustrando a seleção dos programas a serem analisados no artigo



**Fonte:** Elaboração própria.

Um objetivo que explicitamente promovesse a redução da desigualdade, seja pela promoção de renda e emprego, que atendesse às classes baixas ou que promovesse alguma pauta identitária, ou ainda que promovesse algum dos serviços de *welfare* mais usuais na literatura especializada, como educação, foi suficiente para a inclusão do programa neste estudo, considerando a capacidade de desagregação dos dados da base encaminhada pela Câmara dos Deputados.

Por fim, o Quadro A1 aponta a divisão em grupos que elaboramos para fins analíticos neste trabalho. Os nomes escolhidos para os grupos são relacionados aos

objetivos que levaram à sua seleção, e considerando maior facilidade de visualização dos dados de emendas coletados e apresentados na seção 4 do artigo.

**Quadro A1** - Programas do PPA 2016-2019 selecionados, divididos em grupos temáticos

Grupo Temático	Programas
Renda/Pobreza	2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar
	2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial
	2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
	2069 – Segurança Alimentar e Nutricional
	2077 - Agropecuária Sustentável
	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
Educação	2080 - Educação de Qualidade para Todos
Habitação	2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia
	2033 - Energia Elétrica
	2049 - Moradia Digna
	2054 - Planejamento Urbano
	2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária
Identitária	2016 - Políticas para Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência
	2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo
	2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento
	2044 - Promoção dos Direitos da Juventude
	2063 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência
	2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

**Fonte:** Elaboração própria, a partir do tratamento dos programas temáticos do PPA 2016-2019.

Recebido em: 14/06/2022  
Aprovado em: 14/08/2022