

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**EMENDAS PARLAMENTARES:** UM OLHAR COMPARATIVO  
SOBRE CAPACIDADE ESTATAL EM ÂMBITO ESTADUAL

**MILENA VIEIRA BRAGA TELES**

Brasília-DF, 2025

**MILENA VIEIRA BRAGA TELES**

**EMENDAS PARLAMENTARES: UM OLHAR  
COMPARATIVO SOBRE CAPACIDADE ESTATAL EM  
ÂMBITO ESTADUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Alexandre de Ávila Gomide.

Brasília-DF 2025

## **MILENA VIEIRA BRAGA TELES**

### **EMENDAS PARLAMENTARES: UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE CAPACIDADE ESTATAL EM ÂMBITO ESTADUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 21 / 01 / 2025

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide - Orientador

---

Prof. Dr. Pedro Cavalcante

---

Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

---

T269e Teles, Milena Vieira Braga  
Emendas parlamentares: um olhar comparativo sobre capacidade  
estatal em âmbito estadual/ Milena Vieira Braga Teles. – Brasília: IDP, 2025.

108 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em  
Administração Pública, Brasília, 2025.  
Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide.

1. Federalismo. 2. Orçamento Público. 3. Emenda parlamentar. I. Título.

CDD 351.7220981

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## AGRADECIMENTOS

Gratidão ao mundo...

E aos apoiadores e colaboradores dessa conquista que veio a se tornar um desafio coletivo.

Grandes foram os esforços intelectuais e acadêmicos, mas também profissionais e, especialmente, pessoais...

Então, agradeço à compreensão dos meus filhos pelos momentos em que a mamãe não pôde estar presente.

Aos familiares, às tias e aos tios de coração agradeço por nos ajudarem a preencher essa ausência,

E, ao meu esposo, Marco, por suportar junto comigo todo o peso que esse desafio exigiu!

UCEPER's vocês foram maravilhosos!!!

## RESUMO

As emendas parlamentares estaduais desempenham um papel estratégico na democracia e no federalismo brasileiro, possibilitando a participação legislativa no direcionamento de recursos públicos para demandas locais. O presente estudo analisa a relação entre capacidades estatais e a execução de emendas parlamentares individuais em unidades federativas brasileiras, à luz de alterações institucionais recentes que ampliaram a autonomia legislativa e fortaleceram o orçamento impositivo. A pesquisa adota uma abordagem comparativa e utiliza a Análise Qualitativa Comparativa (QCA) para investigar se impulso normativo, capacidade financeira, alinhamento político, burocracia especializada e transparência ativa influenciaram os níveis de execução das emendas estaduais no período analisado. Resultados preliminares apontam que estados com maior capacidade estatal, ou seja, mais presença das condições delineadas, tendem a ter os maiores índices de execução, embora algumas configurações de menor representatividade empírica apontem que a baixa capacidade financeira, a baixa transparência ativa e ausência de uma burocracia especializada também levem a uma boa execução dessas emendas. A análise destaca a importância de uma governança eficiente, com ênfase na transparência e accountability, para maximizar o impacto das emendas como instrumentos de desenvolvimento regional e fortalecimento democrático. Todavia, imperioso se faz investigar, aprofundadamente, as nuances políticas advindas com a impositividade que vem se estabelecendo para as emendas parlamentares a partir das recentes alterações constitucionais da Carta Magna Brasileira.

**Palavras chave:** emendas parlamentares, orçamento público, orçamento impositivo, federalismo orçamentário, capacidade estatal, governança.

## ABSTRACT

Parliamentary amendments of Brazilian states play a strategic role in democracy and federalism, enabling legislative participation in directing public resources to local demands. This study analyzes the relationship between state capacities and the execution of individual parliamentary amendments in Brazilian federative units, in light of recent institutional changes that expanded legislative autonomy and strengthened the mandatory budget. The research adopts a comparative approach and uses Qualitative Comparative Analysis (QCA) to investigate whether normative momentum, financial capacity, political alignment, specialized bureaucracy, and active transparency influenced the levels of execution of state amendments in the period analyzed. Preliminary results indicate that states with greater state capacity, that is, more presence of the outlined conditions, tend to have the highest execution rates, although some configurations of less empirical representation indicate that low financial capacity, low active transparency, and the absence of a specialized bureaucracy also lead to good execution of these amendments. The analysis highlights the importance of efficient governance, with an emphasis on transparency and accountability, to maximize the impact of amendments as instruments for regional development and democratic strengthening. However, it is imperative to investigate in depth the political nuances arising from the imposition that has been established for parliamentary amendments following the recent constitutional changes to the Brazilian Constitution.

**Keywords:** parliamentary amendments, public budget, mandatory budget, budgetary federalism, state capacity, governance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Inserção da impositividade das emendas individuais nos estados brasileiros ..... **18**

### **Figura 2**

Fluxo das emendas parlamentares estaduais ..... **22**

### **Figura 3**

Ciclo de Pesquisa QCA ..... **52**

## LISTA DE QUADROS

### **Quadro 1**

Detalhamento das Condições e Critérios da Calibração

.....54

### **Quadro 2**

Capacidade Financeira dos Estados Brasileiros

.....59

### **Quadro 3**

Impulso Normativo sobre a execução das emendas individuais nos estados

.....64

### **Quadro 4**

Burocracia Especializada e Gestão das emendas nos estados

.....74

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Valores de emendas individuais estaduais em 2023

24

### **Tabela 2**

Emendas individuais estaduais: Valor total e Valor por Parlamentar (R\$)

62

### **Tabela 3**

Alinhamento Político do Governo x Índice de execução

68

### **Tabela 4**

Transparência Ativa do Executivo e Legislativos nos Estados Brasileiros

70

### **Tabela 5**

Dados consolidados no formato da Calibração

77

### **Tabela 6**

Medidas Teste de Necessidade das Condições

78

### **Tabela 7**

Tabela Verdade para a ocorrência da boa execução das emendas

79

### **Tabela 8**

Solução Complexa para Execução de Emendas

80

### **Tabela 9**

Casos pertencentes à configuração (CFin \* APol \* INorm)

84

### **Tabela 10**

Teste da Expectativa Teórica 1

85

### **Tabela 11**

Teste da Expectativa Teórica 2

86

### **Tabela 12**

Teste da Expectativa Teórica 3

87

# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO ..... 13**

- 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO..... **13**
- 1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA..... **16**
- 1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS..... **20**
  - 1.3.1 OBJETIVO GERAL..... **20**
  - 1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS..... **20**
- 1.4 JUSTIFICATIVA..... **20**

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO .....29**

- 2.1 A PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES...**29**
  - 2.1.1 MARCO NORMATIVO BRASILEIRO..... **29**
  - 2.1.2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO..... **31**
- 2.2 EMENDAS PARLAMENTARES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA .....**33**
  - 2.1.2 PORK BARREL ..... **34**
  - 2.1.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO ..... **36**
- 2.3 CONTRIBUIÇÕES EM UMA PERSPECTIVA BUROCRÁTICA..... **38**
  - 2.3.1 CAPACIDADES ESTATAIS..... **38**
  - 2.3.2 GOVERNANÇA X EMENDAS PARLAMENTARES ..... **41**

## **3. HIPÓTESES DO ESTUDO ..... 46**

## **4. METODOLOGIA..... 49**

- 4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA..... **49**
- 4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA..... **52**
- 4.3 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE ..... **59**

## **5. CONCLUSÃO ..... 90**

## **REFERÊNCIAS .....95**

## **APÊNDICES ..... 105**



## 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As emendas parlamentares desempenham um papel central na dinâmica da democracia representativa brasileira, influenciando a alocação de recursos públicos e mediando a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Como instrumentos fundamentais na formulação do orçamento, as emendas permitem aos representantes eleitos influenciarem políticas públicas, atenderem demandas das bases eleitorais e direcionarem recursos para projetos considerados prioritários. Embora possam contribuir para uma maior participação legislativa no planejamento público, esses mecanismos também trazem desafios que envolvem desde sua alocação até a execução.

No contexto orçamentário, as emendas podem ser classificadas em individuais, de bancada e de comissão, cada uma com características próprias. As emendas individuais costumam refletir interesses políticos locais, enquanto as emendas de bancada buscam atender demandas regionais coletivas, e as de comissão, mais técnicas, priorizam áreas específicas e especializadas. Juntas, essas modalidades compõem um sistema complexo integrante dos mecanismos para equilibrar os poderes e fortalecer a participação democrática.

A papel da emendas parlamentares dentro da dinâmica entre Executivo e Legislativo tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores (Pereira; Mueller, 2002; Amorim Neto, 2002; Figueiredo; Limongi, 2002; Baptista; Machado; Lima, 2012; Baião; Couto; Jucá, 2018; Capellini, 2018; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020, Bonfim; Luz; Vasquez, 2023), e tem contribuído, consideravelmente, para a compreensão dessa relação, como também para a percepção das fragilidades e oportunidades de melhoria que o amadurecimento possibilita aos atores envolvidos no processo.

Nos últimos anos, alterações significativas no modelo das emendas parlamentares federais ampliaram a autonomia dos legisladores sobre o orçamento (Faria, 2023), reduzindo a discricionariedade do Executivo e promovendo maior descentralização dos recursos. Além de impactar o equilíbrio entre os poderes, tais

mudanças trazem ainda a necessidade de novos olhares sobre o conhecimento construído a partir da realidade anterior, como também de se revisar as teorias originadas com base em um outro contexto social e político.

Estudos embasados na teoria do Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988) tinha nas emendas parlamentares uma importante moeda de troca para a barganha política entre um Executivo tradicionalmente proeminente e um Legislativo coadjuvante em matéria orçamentária (Pereira; Mueller, 2002; Amorim Neto, 2002; Figueiredo; Limongi, 2000). Agora um outro espaço vai se abrindo para pesquisas que buscam perceber como se dá a nova relação de forças para liberação e execução das emendas parlamentares, diante do orçamento impositivo (Baião; Couto; Jucá, 2018; Capellini, 2018; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020, Bonfim; Luz; Vasquez, 2023).

Muitos estados brasileiros têm também promovido mudanças em seu arcabouço normativo, no sentido de ampliar a autonomia dos Legislativos regionais em matéria orçamentária (Costa; France, 2024), demonstrando que a realidade estadual está atenta às discussões dessa seara e aparenta seguir, em paralelo, a trajetória federal. Contudo, poucos são os estudos encontrados para essa instância que às margens do nível micro, municipal, e do macro, federal, acaba desdenhada em seu papel residual e perpassada enquanto intermediadora.

Sem a pretensão de contestar, confirmar ou criar teorias, chamamos atenção para um novo cenário e a necessidade de novos estudos. Sendo assim, nos desvencilhamos das teorias mais recorrentes para os estudos das emendas parlamentares e propomos um olhar mais generalista em termos de capacidade estatal para observar o fenômeno da execução das emendas orçamentárias no âmbito dos estados brasileiros.

A capacidade estatal é essencial para qualquer contexto em que haja a atuação do poder público, pois envolve a habilidade do Estado de agir de maneira relativamente independente de interesses particulares, a de reunir e alocar recursos necessários para implementar suas políticas, como envolve ainda a existência de uma burocracia funcional, especializada e estável para viabilizar tais ações (Skocpol, 1979).

De maneira geral, Estados mais estruturados administrativamente tendem a implementar políticas com maior

eficiência, enquanto Estados com baixa capacidade enfrentam atrasos, ineficiências e mais riscos de desperdício de recursos. Sob a ótica das emendas parlamentares, essa disparidade pode acentuar desigualdades, limitar o impacto social positivo das emendas, como pode deixar espaço para desvios e malversação do dinheiro público.

Diante das recentes mudanças no campo político e normativo das emendas parlamentares, entendemos ser importante investigá-las sob a perspectiva das capacidades estatais para compreender como estão organizadas suas estruturas e procurar sentir como os diversos campos estão dispostos e se relacionam com as emendas parlamentares. Essa análise permite refletir sobre as atuais condições, para, se possível, identificar desigualdades institucionais que impactam a eficiência da execução desses recursos públicos e possibilitar a proposição de soluções para fortalecer as capacidades essenciais.

Esta dissertação busca, portanto, explorar elementos que compõem as capacidades estatais no âmbito estadual, observando aspectos normativos, financeiros, administrativos e políticos, para perceber como tais aspectos se relacionaram com o resultado da execução das emendas parlamentares individuais nos estados brasileiros.

Para tanto, será utilizado o método comparativo, por meio da Análise Qualitativa Comparativa (QCA), que utiliza a lógica configuracional da Teoria dos Conjuntos para compor uma tabela verdade resultante de comparações sistemáticas entre as combinações dos possíveis fatores explicativos, em relação a um resultado de interesse (Perissinotto; Nunes, 2023). Como resultado de interesse (variável dependente) temos a execução das emendas individuais estaduais e como possíveis fatores explicativos trazemos os seguintes elementos associados à capacidade estatal: impulso normativo, capacidade financeira, alinhamento político, burocracia especializada e transparência ativa.

Por Impulso Normativo entendemos a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais estabelecida nos regramentos pertinentes. Como Capacidade Financeira nominamos a saúde fiscal dos entes pesquisados. O Alinhamento Político foi definido como a proporção de parlamentares pertencentes à base governista. Para a Burocracia Especializada, utilizamos o conceito de estrutura organizacional especializada na gestão das emendas parlamentares

estaduais. E quanto à Transparência Ativa entendemos a disponibilização, espontânea e regular, de dados e informações de interesse coletivo.

Com base nesses cinco elementos propomos explorar as capacidades estatais dos estados brasileiros e observar os respectivos arranjos institucionais sob a perspectiva da execução das emendas individuais estaduais. Após conhecer tais configurações de arranjos, buscamos mapear possíveis similaridades entre condições e resultados, no intuito de talvez identificar padrões entre os modelos pesquisados.

Ao investigar o quadro atual, com suas lacunas e potencialidades, bem como evidenciar as diferenças nas capacidades administrativas dos estados brasileiros, almejamos contribuir para o fortalecimento das instituições públicas, incentivar maior eficiência na aplicação dos recursos e instigar impactos positivos das emendas orçamentárias para o desenvolvimento regional.

## **1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA**

Inobstante a discussão doutrinária sobre a natureza jurídica do orçamento no Brasil, fato é que tradicionalmente o Legislativo aprovava a Lei Orçamentária Anual, mas o Executivo quem decidia sobre a conveniência e oportunidade de executar ou não as programações, podendo bloquear e contingenciar despesas, ajustando a execução do orçamento às condições reais de arrecadação e aos objetivos de política fiscal. Autores como Pereira e Mueller (2002), Limongi e Figueiredo (2005) ressaltaram o controle exercido pelo Executivo sobre execução do orçamento, que determinava quais emendas seriam executadas, o que lhe permitia negociar com o Congresso.

A Emenda Constitucional nº 86 (Brasil, 2015) instituiu a chamada "emenda impositiva" e tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas por parlamentares ao Orçamento Geral da União. Esta Emenda estabelecia o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, valor que foi elevado para 2% em 2022, com a Emenda Constitucional nº 126 (Brasil, 2022).

Além das emendas individuais, em 2019 as emendas de bancada também adquiriram caráter impositivo com a Emenda Constitucional nº 100 (Brasil, 2019). Esta emenda determinou que as emendas de

bancada devem ser executadas até o limite de 1% da RCL do exercício anterior, com o objetivo de assegurar que projetos de interesse coletivo, definidos pelas bancadas estaduais ou temáticas, tenham garantias de execução.

As mudanças recentes no cenário institucional das emendas parlamentares no Brasil, impulsionadas pelas Emendas Constitucionais nº 86 (Brasil, 2015) e nº 100 (Brasil, 2019), transformaram substancialmente o papel do orçamento público. A obrigatoriedade de execução instituídas por tais Emendas pode gerar conflitos entre o planejamento do Executivo e as prioridades definidas pelo Legislativo, dificultando a harmonização das políticas públicas. Pochmann (2019) ressalta que esses conflitos podem resultar em uma alocação ineficiente de recursos, prejudicando a implementação de políticas públicas de longo prazo.

No orçamento impositivo, o Legislativo fortalece seu papel na definição das políticas públicas e na alocação de recursos, diminuindo a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária. Entretanto, esse modelo pode limitar a flexibilidade do governo em ajustar a execução orçamentária frente a mudanças econômicas ou emergências não previstas (Silva; Bittencourt, 2019).

Com a impositividade das emendas orçamentárias, novos estudos têm procurado perceber as mudanças da dinâmica entre os Poderes. Graton, Bonacim e Sakurai (2020) apontam que as mudanças institucionais recentes não eliminaram a prática da barganha e, segundo Rodrigues (2019), o Executivo ainda mantém a prerrogativa de utilizar a liberação de emendas como instrumento de negociação política, todavia essa prerrogativa de controle passou a ser sobre o momento da liberação das emendas.

Ao buscar tornar o orçamento mais impositivo, essas alterações ampliaram a autonomia do Legislativo sobre a alocação de recursos, enfraquecendo a dominância histórica do Executivo. Estudos, como o de Santos e Gasparini (2020), exploraram os impactos dessas transformações na relação entre os Poderes federais, destacando o potencial do orçamento impositivo para alterar o equilíbrio de poder institucional no Brasil.

Em linha com essa temática, a pesquisa de Bonfim, Luz e Vasquez (2023) analisou como o novo arranjo institucional afetou a relação de dominância do Executivo sobre as emendas individuais dos

deputados federais. Contudo, apesar do avanço no entendimento do cenário federal, ainda existem lacunas significativas no estudo das dinâmicas das emendas parlamentares no contexto estadual. É nesse espaço que o presente trabalho encontra sua relevância, buscando compreender o funcionamento das emendas estaduais e captar desafios associados à sua execução.

Muitos estados brasileiros têm acompanhado as transformações de nível nacional e veem alterando seus modelos no propósito de estabelecer maior espaço para o Legislativo no orçamento. Exemplo disso é a adoção do orçamento impositivo por boa parte dos estados na mesma época, conforme pode ser observado pela Figura 1, que apresenta uma linha do tempo para mostrar a progressão do orçamento impositivo nesses entes.

**Figura 1** – Inserção da impositividade das emendas individuais nos estados brasileiros



Fonte: Transparência Internacional - Brasil, 2024.

O estudo da organização Transparência Internacional – Brasil (Costa; France, 2024) traz um panorama das emendas estaduais e indica uma tendência de os estados replicarem em suas realidades as inovações orçamentárias propostas no contexto federal. Embora esse isomorfismo institucional não seja objeto do presente estudo, ele nos sinaliza que a evolução do modelo instituído no âmbito nacional brasileiro também está em andamento nos entes subnacionais e carece de atenção e estudos pelas mais diversas áreas.

As alterações constitucionais ocorridas tanto em nível federal como também na grande maioria dos estados, evidenciam a adaptabilidade do sistema político brasileiro e a busca por um modelo mais equilibrado na relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Contudo, no jogo político os atores sempre procuram mais espaço e em meio a essa disputa outras camadas de desafios se somam, por exemplo, quanto a transparência, fiscalização e controle da aplicação

dos recursos, o que nos remete à pertinência de se estudar, como também de aprimorar os aparatos da gestão pública.

Considerando a atualidade do assunto e a efervescência em torno do conhecimento relacionado às emendas parlamentares, recuamos do olhar jurídico e também de uma perspectiva puramente política para nos centrar em uma observação do ponto de vista da Administração Pública que é tocada por esses e tantos outros aspectos, posto que a execução das emendas orçamentárias depende não apenas de vontade política, mas de fatores como autorização legal, disponibilidade financeira, infraestrutura administrativa, qualificação técnica e governança robusta.

Desse modo, para o escopo da concretização das emendas parlamentares observamos múltiplos aspectos, como: normativos, financeiros, administrativos e políticos, procurando captar quais aspectos e quais condições se mostram mais críticos e determinantes para sua execução, nos restringindo às emendas individuais, tendo em vista que nem todos os entes dispõem de emendas coletivas para alocação das dotações.

Nesse sentido, Gomide, Pereira e Machado (2021) oferecem uma abordagem robusta para analisar o tema, permitindo definir a capacidade estatal como um conjunto integrado de condições técnicas e burocráticas, como também os mecanismos que induzem à efetiva implementação das políticas públicas. Essas condições englobam o arcabouço normativo, a especialização administrativa, a capacidade de mobilizar recursos, o alinhamento político e a transparência, todos essenciais para uma governança efetiva.

Assim, observando aspectos normativos, financeiros, administrativos e políticos no âmbito dos estados brasileiros, indagamos como se encontram suas capacidades estatais em torno das emendas parlamentares e como tais aspectos se relacionaram com o resultado da execução das emendas individuais nos últimos três exercícios.

## 1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS

### 1.3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar, de modo comparativo, elementos associados à capacidade estatal e suas combinações perante o resultado da execução das emendas parlamentares individuais nos estados brasileiros, para conhecer os diferentes arranjos institucionais e perceber se há uma convergência ou padrão entre eles.

### 1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Aferir e classificar o índice de execução orçamentária e financeira das emendas individuais nos estados brasileiros.

Investigar e comparar a relevância do impulso normativo sobre a dinâmica de execução das emendas individuais.

Verificar a capacidade financeira dos estados comparando os níveis alcançados em contraposição aos níveis de execução das emendas parlamentares estaduais.

Analisar de modo comparativo se o alinhamento político entre o executivo e o legislativo estaduais interferiu na execução das emendas individuais.

Explorar o papel da burocracia especializada no contexto da execução das emendas parlamentares estaduais e compará-lo diante dos diferentes arranjos de institucionais;

Identificar se a transparência ativa como facilitadora do controle social favorece a execução das emendas comparando as realidades verificadas nos estados brasileiros.

Comparar os estados brasileiros, a partir da combinação dos elementos de capacidades estatais delineados pela pesquisa, para identificar se há um padrão ou convergência entre os resultados e os possíveis fatores explicativos.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

Nos últimos anos, as Emendas Constitucionais relacionadas às regras orçamentárias no Brasil representaram uma mudança

significativa no ordenamento jurídico e no funcionamento do federalismo brasileiro, particularmente na dinâmica de força entre os Poderes e na distribuição de recursos financeiros por meio das emendas parlamentares (Faria, 2023). Essas alterações foram promovidas com a justificativa de ampliar a transparência e a equidade na alocação de recursos, mas também trouxeram desafios relevantes aos arranjos de governança dos entes federativos e responsabilidades de accountability.

No bojo das interações entre os Poderes da República Brasileira, a Emenda Constitucional nº 105 (Brasil, 2019) trouxe ainda uma outra modalidade de emendas parlamentares, as transferências especiais. Trata-se de uma modalidade de emenda parlamentar utilizada para alocar recursos públicos diretamente para estados, municípios ou entidades sem fins lucrativos. Apesar de terem seus autores conhecidos, as discussões deste tipo de emenda envolvem a falta de transparência sobre a finalidade e a prestação de contas dos recursos.

Quando destinadas aos entes públicos, as emendas de transferência especial são repassadas diretamente ao município ou estado beneficiado, sem necessidade de celebrar convênios ou instrumentos similares, incluindo entes inadimplentes. Assim que a transferência é realizada, os valores pertencem ao estado ou município, que têm autonomia para destiná-los a programas escolhidos pelos governos estaduais ou prefeituras. Os parlamentares justificaram essa medida como uma forma de simplificar o uso das emendas parlamentares e agilizar a liberação dos recursos.

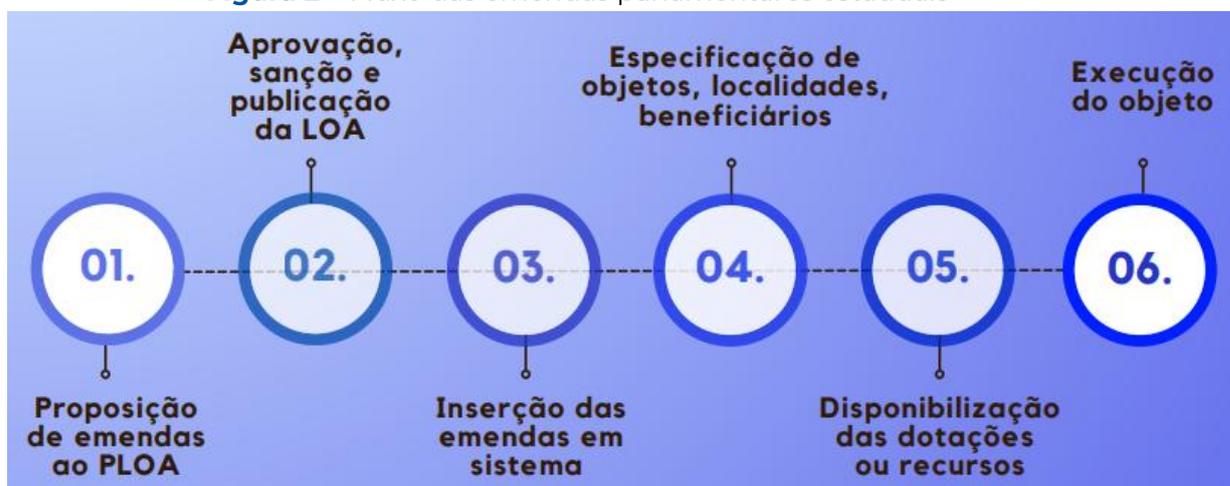
O processo de liberação é o ponto crucial das discussões e vem sofrendo mudanças, em decorrência dos novos regramentos acima mencionados. Dentro das regras gerais, cada ente tem discricionariedade para construir seu arranjo institucional e estabelecer os procedimentos de gestão necessários para que ocorra a execução das emendas. Com o surgimento das transferências especiais e a adoção da obrigatoriedade de execução por muitos estados, a liberação das emendas parece ter sua importância diminuída e flexibilizada, se restringindo ao repasse financeiro em alguns casos.

No entanto, em alguns estados os procedimentos de reserva das dotações das emendas continuam com dinâmicas políticas bem solidificadas quanto à disponibilização orçamentária e, só posteriormente, financeira. Exemplos de estados com procedimentos

de reserva solidificados, temos Distrito Federal e Mato Grosso, por outro lado, Mato Grosso do Sul demonstrou poucos filtros em relação ao processo de liberação e também de execução, citando inclusive, a necessidade de regulamentar essa dinâmica e estabelecer os padrões para análise de impedimentos, que segundo entrevista com o Superintendente da Emendas Parlamentares da Casa Civil, “não está muito rigoroso”.

As peculiaridades são muitas, mas de maneira mais geral, o ciclo de vida das emendas segue o fluxo da Figura 2. Todas as emendas precisam ser propostas pelos parlamentares individualmente ou em grupo, seja no PLOA ou em projetos de créditos adicionais, a depender do arcabouço normativo e da possibilidade de alteração dessas emendas em cada estado. Após, aprovação, sanção e publicação da Lei, tais Programas de Trabalho precisam, necessariamente, constar dos sistemas orçamentário-financeiros em que a despesa será efetivada, bem como dos sistemas de gestão, quando existentes, conforme o caso.

**Figura 2** – Fluxo das emendas parlamentares estaduais



Fonte: Elaboração própria, com base nos normativos analisados, 2024

Apesar das diferenças nessa primeira parte do fluxo, é na segunda parte que as peculiaridades e complexidades se avolumam, pois, especificação de objetos, localidades e beneficiários, embora possa ocorrer em formatos e canais diversos, para todos eles se exige um nível de interlocução intragovernamental e/ou intergovernamental. A forma de interação entre os atores, existência de sistemas informatizados, integração entre plataformas, equipes especializadas, certamente podem auxiliar nessa função, mas a realidade nem sempre funciona da maneira desejável, e, como

exemplo disso, temos Sergipe e Mato Grosso que ainda fazem toda essa gestão por meio de planilha, no caso deste último, controlada por estagiários.

No rastro das mudanças em nível nacional, os percentuais que indicam o volume das emendas parlamentares estaduais têm se ampliado. Tais mudanças podem ser percebidas por meio da recente criação de páginas, portais e painéis para divulgação de informações relativas às emendas em vários estados. Para muitos casos, isso só foi possibilitado nos últimos anos com a maior relevância dada à matéria e a partir da definição de marcadores orçamentários para discriminar as emendas por meio de Ações orçamentárias específicas, Subfontes, IdUso ou Identificadores de Resultado Primário, nos moldes instituídos pelo orçamento federal.

A ampliação do volume de recursos implica em uma maior complexidade para a gestão, seja para receber as indicações ou notificar os beneficiários, analisar ou comunicar impedimentos técnicos, realizar os filtros técnicos e políticos por procedimentos previstos ou não em regulamentos estaduais, tudo isso demanda ações, reações e fiscalizações por parte dos entes estaduais.

Esse aparato se faz presente em grande parte do público pesquisado, variando bastante no grau de sua institucionalização. Interessante como diversos entrevistados recorrentemente mencionavam falas como “estamos em processo de construção”, “ainda é tudo muito novo”, “só temos a partir do ano 202...”, o que corrobora a atualidade do tema e a necessidade de se debruçar sobre ele. Alguns estados ainda permanecem em bolhas administrativas, com documentos assinados em papel, carência de ferramentas digitais e absoluta falta de transparência aos cidadãos.

Decerto o tema das emendas parlamentares tem mostrado grande relevância na literatura política, adquirindo atualmente um especial interesse. Para a Administração Pública a importância é inegável, assim como para a sociedade como um todo. Desse modo, analisar as emendas parlamentares estaduais podem contribuir muito com os diversos atores sociais envolvidos nesta dinâmica, sejam os políticos, os gestores, os cidadãos ou os estudiosos.

É comum encontrar estudos em diversas abordagens sobre essa temática para a esfera Federal (Pereira; Mueller, 2002; Ames; Pereira; Rennó, 2011; Baptista; Machado; Lima, 2012; Baião; Couto; Jucá, 2018;

Capellini, 2018; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020, Bonfim; Luz; Vasquez, 2023), todavia, quando o enfoque se volta para as esferas estaduais, essa diversidade se esvai e as informações vão se tornando cada vez mais esparsas, o que mais uma vez justifica a necessidade de se examinar o assunto proposto. Nesse contexto, desbravar e sistematizar o assunto em um objeto de pesquisa é de fundamental importância para o saber científico, como também para ampliação do conhecimento geral.

A questão a ser estudada se dedicará ao entendimento de aspectos da capacidade estatal para a perspectiva da execução das emendas orçamentárias de âmbito estadual, buscando observar as configurações de governança nos estados, para melhor compreender essa dinâmica a partir da comparação dos estados com mais alta e mais baixa execução das emendas individuais, com base na Tabela 1.

Importante ressaltar que a elaboração da Tabela 1 ilustra bem a diversidade das situações das emendas estaduais no Brasil, bem como o desafio de se compreender e sistematizar informações de unidades independentes, que dispõem de autonomia para regulamentar, implementar e divulgar, ou não, seus dados relativos à execução das dotações indicadas pelos respectivos parlamentares.

**Tabela 1 – Valores de emendas individuais estaduais em 2023**

	<b>ESTADO</b>	<b>VALOR ALOCADO (A)</b>	<b>VALOR PAGO (B)</b>	<b>% EXECUÇÃO (B/A)</b>
1	MATO GROSSO DO SUL	48.000.000	48.000.000	100%
2	RONDÔNIA	168.773.727	163.719.458	97%
3	GOIÁS	435.051.000	411.359.590	95%
4	MATO GROSSO	262.450.717	248.086.307	95%
5	MINAS GERAIS	914.059.762	839.677.030	92%
6	RORAIMA	73.967.251	64.347.875	87%
7	BAHIA	147.087.985	124.228.337	84%
8	DISTRITO FEDERAL	567.114.050	466.924.847	82%
9	PARAÍBA	104.749.708	84.561.665	81%
10	SÃO PAULO	989.567.986	792.836.196	80%

11	AMAZONAS	223.917.502	180.178.285	80%
12	PARÁ	139.282.038	107.457.425	77%
13	ACRE	48.000.000	35.797.786	75%
14	RIO GRANDE DO SUL	55.000.000	38.568.694	70%
15	MARANHÃO	157.091.629	85.705.374	55%
16	RIO GRANDE DO NORTE	115.288.000	61.823.157	54%
17	SERGIPE	111.511.968	57.916.531	52%
18	SANTA CATARIANA	398.184.085	202.348.581	51%
19	AMAPÁ	48.355.920	22.072.513	46%
20	ESPÍRITO SANTO	100.500.000	35.409.695	35%
21	PERNAMBUCO	156.716.700	42.409.131	27%
22	CEARÁ	133.132.110	26.430.290	20%
23	RIO DE JANEIRO	314.031.628	Desconhecido	Indisponível
24	ALAGOAS	137.908.866	Não informado	Indisponível
25	TOCANTINS	130.037.649	Não informado	Indisponível
26	PIAUÍ	87.239.357	Não informado	Indisponível
27	PARANÁ	54.000.000	Desconhecido	Indisponível

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas pelos governos estaduais, 2024.

Sobre as peculiaridades e desafios inerentes ao estudo de unidades independentes, realçamos a complexidade de se acessar as diversas bases e muitas vezes destrinchar as informações de cada estado, haja vista os reveses que a observação das várias fontes e a compatibilização de dados pode nos trazer. Contudo, nos casos em que esbarramos neste imbróglio, seguimos as informações repassadas diretamente pelos gestores estaduais e ou comprovadas por documentação, como é o caso da Emenda à Constituição Estadual de Pernambuco nº 36, de 20 de junho de 2013, que introduz o orçamento impositivo no estado, contrariando, por exemplo, as informações do estudo da organização Transparência Internacional – Brasil (Costa; France, 2024).

No decorrer do levantamento preliminar, foi possível perceber que a disparidade é muito grande. Há estado com alocação em torno de bilhão (SP, MG) enquanto outros dispõem de montantes diminutos

(AP, MS, AC), unidades com aparatos bem estruturados, portais sobre emendas (MG, MT), equipes especializadas (MS, DF), enquanto outros não disponibilizam informações sobre o tema (AL, PI, RJ, PR). Destacamos a falta de normativo estabelecendo, expressamente, a obrigatoriedade de divulgação das informações sobre execução das emendas parlamentares nos estados, apenas recomendações mais genéricas que vem sendo gradativamente atendidas e ampliadas pela grande maioria dos estados.

Ainda no quesito disparidades, faz-se necessário esclarecer que não foram localizados na internet dados sobre os valores das emendas estaduais de nove estados, são eles: Acre, Alagoas, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins. Após contato, recebemos resposta do Acre, Paraná, Pará, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins, no entanto, este último encaminhou dados das emendas federais e não apresentou os dados das estaduais, apesar dos novos pedidos e reiteraões.

Um destaque para o Rio de Janeiro que respondeu não dispor de execução de emendas parlamentares individuais e o Paraná, que respondeu não dispor de informações sobre execução de emendas, por estas serem meramente autorizativas, portanto, sem qualquer controle ou identificação dentro de seu orçamento geral.

O esboço aqui rascunhado serve para demonstrar as várias discrepâncias, lacunas de informações e urgência de providências no sentido de profissionalizar a gestão das emendas parlamentares estaduais, em que pesem as nuances políticas que envolvem tais recursos. Esse volume de recursos exige o constante aprimoramento dos mecanismos de governança, com vistas a oferecer melhores entregas à sociedade.

Em cenários de orçamentos cada vez mais engessados e vinculações legais que diminuem a margem de investimentos dos estados, as emendas parlamentares se mostram importantes opções para se fazer uma agenda positiva de políticas públicas, desde que essa alocação esteja pautada pelos princípios da Administração Pública e se cerque de instrumentos de transparência e responsabilização.

Além de comparar os modelos, para entender as especificidades e os possíveis fatores explicativos que interferem na execução das emendas parlamentares individuais dos estados, buscar-se-á padrões e oportunidades de melhorias para o modelo atualmente implementado

no âmbito do Distrito Federal, considerando tratar-se de um mestrado profissional, em que os conhecimentos devem pautar-se também pela aplicabilidade na realidade institucional do pesquisador.

Desse modo, pretende-se colaborar para compreensão da atual situação das unidades federativas, no que se refere aos níveis de suas capacidades estatais para a gestão e a governança das emendas parlamentares orçamentárias, observando aspectos normativos, administrativos, financeiros e políticos que compõem os arranjos institucionais dos modelos a serem estudados.



?

## 2

**REFERENCIAL TEÓRICO****2.1 A PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES****2.1.1 MARCO NORMATIVO BRASILEIRO**

O orçamento público é o instrumento central de planejamento e gestão das finanças de um país/estado/município, servindo para a definição de prioridades e a alocação de recursos. Todas as transações com recursos públicos estarão abrangidas nesse documento, portanto, as emendas parlamentares como parte integrante do processo orçamentário devem seguir os mesmos princípios e regras, embora partes distintas possam ser governadas por regras e procedimentos específicos (Giacomoni, 2012).

A Constituição Federal (Brasil, 1988) garantiu ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar toda a legislação relacionada às matérias orçamentárias, cabendo ao Legislativo o direito de emendar os projetos enviados pelo Executivo. Os artigos 165, 166 e 166-A da Constituição Federal Brasileira são importantes dispositivos que tratam do processo orçamentário, incluindo a elaboração, aprovação e execução do orçamento público.

O conjunto de alterações realizadas nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 86, nº 100, nº 105 e nº 126, evidencia a evolução do arcabouço normativo brasileiro frente aos desafios fiscais e políticos contemporâneos. Essas mudanças reafirmam a centralidade do sistema orçamentário na consolidação do pacto federativo, ao mesmo tempo em que demandam aprimoramentos contínuos na capacidade técnica e institucional dos entes federativos para que o planejamento, a execução e o controle das finanças públicas sejam efetivos.

Sobre as mudanças em nível federal, a Emenda Constitucional nº 105 (Brasil, 2019), mexeu na dinâmica da gestão das emendas individuais ao permitir que esses recursos fossem destinados diretamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de transferências especiais ou com finalidade definida. As transferências

especiais, enviadas sem a necessidade de convênios, tornam-se propriedade do ente federado no ato da transferência e devem ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo local, sendo pelo menos 70% destinados a despesas de capital.

Os percentuais e critérios orçamentários para a alocação de recursos destinados às emendas parlamentares variam nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, posto que cada ente federativo possui sua própria regulamentação, geralmente definida por instrumentos normativos como Constituições Estaduais ou Municipais, Leis Orgânicas, Leis Orçamentárias e outros dispositivos legais.

É oportuno abordar aqui o federalismo brasileiro, que do ponto de vista orçamentário, se refere à divisão de responsabilidades e competências na gestão das finanças públicas entre os diferentes níveis de governo no Brasil: o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse sistema é regulamentado pela Constituição Federal e tem implicações significativas no processo orçamentário de cada um dos entes.

A Constituição Federal, como Lei Maior, estabelece princípios de autonomia financeira e orçamentária para cada esfera de governo (Rezende, 1995). Isso significa que cada nível de governo tem a competência de elaborar e aprovar seu próprio orçamento, bem como administrar suas receitas e despesas dentro das regras e limitações delineadas pelo texto constitucional, vide arts. 18, 25, 30, 32, 145 a 169.

Cada ente federativo tem autonomia para aprovar seu próprio orçamento, assim, o governo federal elabora e aprova seu Orçamento Geral da União (OGU), enquanto os estados, municípios e Distrito Federal fazem o mesmo para seus orçamentos estaduais, municipais e distrital. Cada nível de governo é responsável por determinar as prioridades e a alocação de recursos em suas respectivas áreas de competência.

O federalismo orçamentário envolve ainda transferências voluntárias entre os diferentes níveis de governo, de modo que um nível fornece recursos a outro para a implementação de políticas ou programas específicos. Bijos (2013) em sua análise sobre Minas Gerais, oferece uma análise detalhada das dinâmicas entre os diferentes níveis de governo, com elementos-chave que determinam as transferências

financeiras para os municípios e fornece informações adicionais sobre o federalismo fiscal no Brasil.

Os municípios frequentemente recebem transferências financeiras com base em suas demandas e necessidades específicas, o que pode incluir projetos de infraestrutura, programas sociais e outras iniciativas que atendem às prioridades locais (Oliveira; Corralo, 2023). A dinâmica política desempenha um papel importante nas transferências financeiras, já que parlamentares negociam com o governo central para garantir recursos para seus distritos eleitorais. (Ten Cate, 2023).

Importante ressaltar que o processo de proposição de emendas é complexo e abrange outros regramentos infraconstitucionais, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, que orienta a elaboração do orçamento anual, e, os regulamentos inerentes à atividade legislativa, regimentos internos, resoluções ou acordos entre lideranças e partidos.

Nesse sentido, destacamos o papel central da Constituição e legislação federal em estabelecer os princípios e normas gerais que deverão ser seguidos por todos os entes, que gozam de autonomia para aprovar seus orçamentos, desde que os regramentos e os arranjos construídos por eles não contrariem os fundamentos gerais.

Embora a estrutura constitucional apresente uma regulamentação rigorosa no que tange ao orçamento público no Brasil, muitos são os desdobramentos e os problemas intrínsecos à gestão financeira do Estado. Questões como a má alocação de recursos, o déficit público e a falta de eficiência no uso dos recursos públicos são recorrentes (Oliveira; Ferreira, 2017), o que chama a atenção para a importância de se entender os desafios enfrentados na gestão das finanças públicas, especificamente neste trabalho, na gestão das emendas parlamentares dentro de um contexto democrático e constitucional.

### **2.1.2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

O orçamento impositivo é caracterizado pela obrigatoriedade de execução das despesas previstas na LOA. Nesse modelo, uma vez aprovadas pelo Legislativo, determinadas despesas devem ser obrigatoriamente executadas pelo Executivo, independentemente das

prioridades governamentais, mas em alguma medida suscetível às circunstâncias financeiras.

Os defensores do orçamento autorizativo argumentam que a obrigatoriedade de gastos, típica do orçamento impositivo, pode ser imprudente quando as fontes de financiamento são incertas. Eles sustentam que, em períodos de flutuações econômicas, a rigidez imposta pela obrigatoriedade pode impedir ajustes fiscais necessários, resultando em metas e programas inexecutáveis (Gasparini, 2020).

Outro ponto central da discussão é a distinção entre a elaboração e a execução do orçamento. A elaboração é caracterizada por um debate político no Legislativo, que define as prioridades e alocações de recursos. No entanto, a execução do orçamento é uma atribuição do Executivo, que deve gerir os recursos conforme as circunstâncias e necessidades do momento, ajustando as políticas públicas de acordo com a realidade fiscal e econômica. Essa separação de funções é considerada vital para manter o equilíbrio de poderes e a efetividade na gestão pública.

O orçamento impositivo fortalece o papel do Legislativo na definição das políticas públicas e na alocação de recursos, diminuindo a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária. No entanto, esse modelo pode limitar a flexibilidade do governo em ajustar a execução orçamentária frente a mudanças econômicas ou emergências não previstas (Silva; Bittencourt, 2019). Embora possa promover maior responsabilidade fiscal e transparência, o orçamento impositivo pode também restringir a capacidade de resposta do Executivo a crises fiscais.

Com a obrigatoriedade de execução das emendas impositivas, o Executivo perde parte de sua capacidade de contingenciar despesas, o que pode limitar sua margem de manobra para ajustes fiscais e gestão de crises. Rezende (1995) destaca que essa limitação pode comprometer a eficiência da administração pública, especialmente em cenários de crise fiscal.

A obrigatoriedade de execução das emendas impositivas pode gerar conflitos entre o planejamento do Executivo e as prioridades definidas pelo Legislativo, dificultando a harmonização das políticas públicas. Pochmann (2019) ressalta que esses conflitos podem resultar em uma alocação ineficiente de recursos, prejudicando a implementação de políticas públicas de longo prazo.

Antes das alterações do orçamento impositivo, autores como Pereira e Mueller (2002), Limongi e Figueiredo (2005) ressaltaram o controle exercido pelo Executivo sobre execução do orçamento, que determinava quais emendas seriam executadas, o que lhe permitia negociar com o Congresso.

Com a obrigatoriedade de execução das emendas por meio do orçamento impositivo, novos estudos têm procurado perceber as mudanças da dinâmica entre os Poderes. Graton, Bonacim e Sakurai (2020) apontam que as mudanças institucionais recentes não eliminaram a prática da barganha e, segundo Rodrigues (2019), o Executivo ainda mantém a prerrogativa de utilizar a liberação de emendas como instrumento de negociação política, todavia essa prerrogativa de controle passou a ser sobre o momento da liberação das emendas.

As alterações constitucionais ocorridas a partir de 2015 evidenciam a adaptabilidade do sistema político brasileiro e a busca por um modelo mais equilibrado na relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Contudo, no jogo político os atores sempre procuram mais espaço e em meio a essa disputa outras camadas de desafios se somam, por exemplo, quanto à fiscalização e controle da aplicação dos recursos, o que nos remete à pertinência de se estudar e aprimorar os aparatos da gestão pública.

## **2.2 EMENDAS PARLAMENTARES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA**

As emendas parlamentares representam um componente essencial no sistema político, desempenhando um papel essencial na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Diversos autores se dedicaram a analisar essa relação no sistema brasileiro, Sérgio Abranches (1988), Fernando Luiz Abrucio (1998), Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998), Barry Ames (2003), Amorim Neto (2002), Fabiano Santos (2003), Rennó (2010), necessariamente passando por questões como governabilidade, fragmentação partidária, necessidade de coalizões amplas e heterogêneas.

Em comum os estudos sempre trazem as emendas parlamentares como um dos elementos dessa dinâmica, entretanto, alguns enxergam essa dinâmica de maneira pessimista. Na perspectiva pejorativa do clientelismo, é enfatizada a forma como os legisladores

utilizam essas emendas para garantir apoio eleitoral e estabelecer relações clientelistas com seus eleitores, o que pode resultar em alocação de recursos baseada em interesses individuais, prejudicando a eficiência governamental e a qualidade das políticas públicas (Melo; Soares, 2004; César Zucco Jr, 2007).

Autores como Samuels (2002) exploram as emendas parlamentares sob a ótica da representação política, argumentando que essas emendas permitem que os legisladores atendam às demandas específicas de seus eleitores, fortalecendo, assim, a ligação entre representantes e representados. Santos (2017) e Meneguello (2005) abordam as emendas parlamentares no contexto da representação política e do desenvolvimento regional, ressaltando como essas emendas podem equilibrar demandas locais com necessidades de desenvolvimento em âmbito regional.

As diversas perspectivas teóricas da literatura sobre emendas parlamentares proporcionam uma compreensão bem abrangente desse fenômeno complexo, permitindo entender como as emendas parlamentares operam e impactam a dinâmica democrática. Para este trabalho nos concentraremos nas teorias de *Pork Barrel* e do Presidencialismo de Coalizão por ilustrarem bem as nuances políticas que envolvem as emendas parlamentares no jogo político.

### **2.1.2 PORK BARREL**

As teorias de *Pork Barrel* referem-se a uma prática política na qual legisladores direcionam recursos públicos para projetos específicos em suas regiões de origem, geralmente em troca de apoio político ou eleitoral. Essa prática é controversa, uma vez que os projetos nem sempre são selecionados com base em critérios de mérito ou necessidade pública, mas sim por considerações políticas.

Essa teoria é bastante discutida nos Estados Unidos (Fenno Jr, 1974; Arnould, 1990; Broockman; Butler, 2013; Sidman, 2021). No Brasil, os estudos sobre este fenômeno também se fazem presentes, (Santos, 2003; Zucco Jr, 2007) embora comumente seja mais utilizado o termo clientelismo para a discussão dessa prática.

Para alguns *pork barrel* pode ser considerado um exemplo de clientelismo político, em que legisladores usam recursos públicos para consolidar seu apoio eleitoral, tirando vantagem da alocação de

recursos. Mayhew (1974) oferece uma perspectiva crítica sobre o *pork barrel* e sobre como essa prática pode distorcer o processo legislativo, comprometendo a representatividade, uma vez que os legisladores podem priorizar projetos para garantir a reeleição, em detrimento de critérios objetivos, amplos e equitativos para as políticas públicas.

As críticas destacam que os projetos financiados por meio do *pork barrel* nem sempre são escolhidos com base em critérios técnicos, o que pode resultar em gastos públicos ineficientes e desperdício (Downs, 1957). No entanto, defensores do *pork barrel* argumentam que ele pode impulsionar o desenvolvimento econômico em áreas subdesenvolvidas, gerando empregos e melhorando a infraestrutura Knight (2004) Mettler (2011).

Considerando a realidade brasileira, pesquisadores como Ames; Rennó (2011) Gaylord; Rennó (2015), Mendonça Sobrinho (2018) têm abordado nuances específicas do *pork barrel* no contexto político nacional. Suas análises consideram as peculiaridades do sistema político brasileiro e as implicações do *pork barrel* na representação democrática e no desenvolvimento regional.

As discussões têm procurado avançar sobre os problemas associados ao *pork barrel* (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018), o que inclui a busca por maior transparência na alocação de recursos e a implementação de critérios objetivos para a seleção de projetos, bem como revisão mais rigorosas, para avaliar com base em critérios específicos, inclusive sobre a eficácia e eficiência, a fim de evitar o desperdício de dinheiro público.

Os estudos relacionados ao *pork barrel* investigam a alocação de recursos públicos para projetos específicos com motivações políticas, o que em sentido amplo corrobora a concepção clássica sobre o *ethos* político e o *modus operandi* dos políticos (Weber, 2011), cabível dentro de uma concepção republicana, desde que essas práticas se mantenham dentro dos limites da legalidade.

Em um contexto de ampliação da margem de atuação do legislativo sobre o orçamento e de fortalecimento das ações locais oportunizadas pelas transferências especiais, as políticas de *pork barrel* ganham bastante força. O desafio intrínseco a essa nova governança reside em atender necessidades reais da população e prevenir a corrupção, como também encontrar um equilíbrio entre a alocação de recursos que favoreçam ações locais e gerais.

## 2.1.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO

O termo "presidencialismo de coalizão" foi cunhado por Sérgio Abranches em 1988 ao analisar a crise institucional brasileira durante a transição da ditadura militar para a Nova República (Abranches, 1988). Esse modelo político, observado também em outros países com sistemas presidenciais, caracteriza-se pela necessidade de o Poder Executivo, formar coalizões políticas com diversos partidos no Parlamento. Essa estratégia visa garantir apoio político e manter a capacidade de governar de maneira eficaz.

No presidencialismo de coalizão, o presidente, embora eleito de forma independente do Legislativo, muitas vezes não possui maioria no Parlamento para governar efetivamente. Assim, para implementar as propostas de seu governo, o presidente forma coalizões com partidos políticos que detêm assentos no Legislativo, garantindo o apoio para a aprovação de leis e políticas (Amorim Neto, 2002).

A formação de coalizões envolve negociações políticas entre o presidente e líderes de partidos, nos quais são discutidos acordos sobre questões políticas, econômicas e sociais (Lijphart, 1999; Samuels; Shugart, 2010). Tais negociações podem abranger a distribuição de ministérios, cargos em comissões, liberação de emendas e a promoção de políticas que são de interesse dos partidos na coalizão (Figueiredo; Limongi, 1998).

O presidencialismo de coalizão pode ser suscetível a instabilidade política, já que as coalizões podem ser frágeis e sujeitas a mudanças à medida que as circunstâncias políticas evoluem (Mainwaring, 1993). A falta de coesão ideológica em coalizões pode tornar o processo decisório mais complexo, pois envolve o risco de se tornar mais suscetível à corrupção, à medida que partidos podem negociar seu apoio em troca de favores políticos (Figueiredo; Limongi, 2000; Ames, 2001).

O Brasil é um exemplo clássico de um país com presidencialismo de coalizão, em que presidentes frequentemente dependem de apoio parlamentar para governar. Após a transição democrática de 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, havia um pessimismo generalizado sobre a governabilidade do Brasil (Power, 2015). Mesmo com toda instabilidade envolvida no cenário brasileiro e da grande

complexidade para manter em funcionamento, o Brasil tem superado as dificuldades inerentes ao modelo, conseguindo se firmar como uma democracia estável (Pereira; Power; Rennó, 2005).

Figueiredo e Limongi (2000) mostram como alguns mecanismos constitucionais, como o poder presidencial e a centralização de liderança na Câmara, foram essenciais para a governabilidade. Em diversas obras, Figueiredo e Limongi (1998, 1999, 2000, 2002), também discutem como o presidencialismo de coalizão brasileiro se sustenta graças a um conjunto de mecanismos institucionais que facilitam a cooperação entre o Executivo e o Legislativo.

Embora apresente muitos desafios, como demonstraram os estudos de Pérez-Liñán, (2007), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) ao analisarem democracias na América Latina e casos de impeachment presidencial, o presidencialismo de coalizão é uma resposta ao multipartidarismo e à necessidade de negociação política para alcançar os objetivos do governo.

Trata-se de uma estratégia baseada em oferecer benesses, sejam recursos, liberação de emendas, cargos, ministérios, etc, para se obter apoio e governar de maneira eficaz, ampliando assim a capacidade de promover reformas e políticas em um ambiente de multipartidarismo, o que ainda tem o efeito de promover a representatividade de diferentes grupos na política, Rennó (2018).

A literatura da Ciência Política é bastante vasta sobre essa relação de barganha entre o Executivo e o Legislativo, e, muitos são os autores que se dedicam a observá-la incluindo a perspectiva das emendas parlamentares: Wanderley Reis (1999), Pereira e Mueller (2002), Braga (2008), Ravanelli, Costa e Bonacim (2012) Bertholini e Pereira (2017); Graton, Bonacim e Sakurai (2020). Este último artigo divide a literatura sobre negociação política em três níveis: no atacado (distribuição de cargos), no varejo (execução de emendas) e sob demanda (venda de votos em situações pontuais).

No Brasil, Figueiredo e Limongi (2005), apontaram como o arcabouço institucional vigente aqui, confere ao Executivo a primazia no processo orçamentário brasileiro e limita a capacidade individual dos parlamentares de exercer a alocação. Nesse estudo mostraram como a atuação do Congresso ocorre principalmente por meio dos líderes partidários e relatores setoriais, que preservavam as prioridades

do Executivo, relegando aos parlamentares uma atuação local para beneficiar seus redutos eleitorais.

As conjunturas variam e o peso dado a cada variável também ao longo dos tempos, mas na equação política de Executivo e Legislativo, sempre estão presentes as emendas parlamentares e o processo decisório de distribuição orçamentária. Os custos de manutenção da coalizão e suas implicações para a governabilidade são a essência do modelo político não só do Brasil, mas de boa parte das democracias do mundo.

Por essa razão, despendemos a atenção para a importância do processo orçamentário na dinâmica política, que Wildavsky (1988) pioneiramente relacionou a um “jogo” de informações, interesses e regras institucionais que limitam o espaço de ação das partes e conduzem rumo às soluções vencedoras.

## **2.3 CONTRIBUIÇÕES EM UMA PERSPECTIVA BUROCRÁTICA**

### **2.3.1 CAPACIDADES ESTATAIS**

A capacidade estatal é um conceito fundamental tanto para a Ciência Política como para a Administração Pública e pode ser entendida como a habilidade de um Estado de formular, implementar e sustentar políticas públicas, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade política. Diversos fatores vão influenciar na capacidade estatal, incluindo processos históricos, políticos, econômicos e sociais.

Uma primeira geração de estudos sobre capacidade estatal concentra-se na formação e consolidação das instituições governamentais. Esta abordagem é fortemente influenciada por autores como Charles Tilly e Michael Mann, que enfatizam a importância da centralização do poder e da criação de estruturas burocráticas eficientes.

Michael Mann (1984), introduz o conceito de "poder infraestrutural", referindo-se à capacidade do Estado de penetrar a sociedade e implementar suas decisões em todo o território. Depreende-se então que a construção de uma burocracia profissional é essencial para o desenvolvimento do poder infraestrutural,

permitindo ao Estado administrar efetivamente seus recursos e implementar políticas públicas. Logo, uma burocracia eficaz requer um aparato coercitivo capaz de garantir a aplicação das leis e uma infraestrutura que permita a execução das políticas públicas em diferentes regiões e contextos sociais.

Outro autor relevante é Peter Evans (1995), que se centra em uma dimensão mais burocrática da capacidade estatal, relacionando-a à competência dos agentes públicos e à eficiência das instituições estatais em formular e implementar políticas. Em seu livro "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation", Evans destaca a importância da "autonomia inserida" para a capacidade estatal e argumenta que Estados capazes de equilibrar a autonomia burocrática com uma colaboração mais próxima do setor privado são mais eficazes na promoção do desenvolvimento econômico.

A burocracia é frequentemente considerada o coração da capacidade estatal. Evans e Rauch (1999) argumentam que uma burocracia meritocrática e profissionalizada é crucial para o desenvolvimento econômico e a estabilidade política. Eles destacam que sistemas burocráticos baseados em mérito, com carreiras estáveis e bem remuneradas, tendem a ser mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção.

Do ponto de vista econômico, o desenvolvimento e a diversificação econômica se mostram importantes para aumentar a capacidade estatal, posto que Estados com economias robustas terão mais recursos para investir em infraestrutura, educação e saúde, fortalecendo assim sua capacidade de implementação de políticas (Evans; Rauch, 1999).

Desse modo, a capacidade estatal está ligada ao desenvolvimento socioeconômico, pois Estados com alta capacidade tendem ser mais capazes de fornecer serviços públicos de qualidade, promover a justiça social e garantir a segurança. Por outro lado, estados com baixa capacidade enfrentam desafios significativos, como corrupção, ineficiência administrativa e instabilidade política, que prejudicam o desenvolvimento (Acemoglu; Robinson, 2012).

Além disso, a capacidade estatal é influenciada pela adaptabilidade de um país frente a crises, sejam elas econômicas, sanitárias ou ambientais. A pandemia de COVID-19 evidenciou a importância de uma forte capacidade estatal, em que estados com

estruturas robustas de saúde pública e capacidade administrativa foram mais eficazes em mitigar os impactos da crise (Fukuyama, 2020).

Outra contribuição importante é a de Fukuyama (2013), que discute a construção do Estado e enfatiza a importância de uma burocracia forte para a capacidade estatal. Fukuyama argumenta que a qualidade das instituições burocráticas é um determinante fundamental do desempenho do governo, influenciando a implementação de políticas e a prestação de serviços públicos. Ele sugere que a construção de uma burocracia eficiente requer investimentos contínuos em treinamento, infraestrutura e tecnologia.

Adicionalmente, no artigo “Good Enough Governance Revisited”, Grindle (2007) propõe o conceito de “governança suficiente”, argumentando que a eficácia das políticas públicas depende não apenas da existência de instituições formais, mas também da capacidade dos governos de adaptar suas estratégias às realidades locais. Sugere ainda que a implementação eficaz de políticas requer uma abordagem pragmática que leve em conta as limitações e os recursos disponíveis em contextos específicos.

No contexto de desafios e oportunidades para a construção da capacidade estatal, as dinâmicas atuais exigem uma capacidade de adaptação do Estado para enfrentar as crises contemporâneas. Cingolani (2013) enfatiza a governança adaptativa e a integração de instituições e políticas públicas como fundamentais para enfrentar desafios contemporâneos e melhorar a capacidade estatal. Ela sugere que a inovação burocrática e a flexibilidade institucional são essenciais para lidar com incertezas e mudanças rápidas.

A capacidade estatal se coloca como um tema central, especialmente no contexto contemporâneo marcado por desafios globais e demandas crescentes por eficiência e transparência, o que corrobora a necessidade de se aprofundar a discussão sobre como os conceitos aqui tratados se relacionam com as emendas parlamentares.

Assim, tendo a capacidade estatal como a habilidade do Estado de mobilizar recursos, tanto materiais quanto humanos, para atingir objetivos políticos e sociais, a competência administrativa e a robustez das instituições burocráticas se revelam importantes elementos para promover a implementação eficaz das políticas públicas. Quando essas instituições são fortes, o Estado é capaz de coordenar esforços para

viabilizar suas políticas, como também das que estejam alinhadas com os interesses coletivos.

Quando parlamentares introduzem emendas que destinam recursos a projetos específicos de suas bases eleitorais, isso pode fragmentar o orçamento, dispersar os esforços do Estado e até fragilizar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, em decorrência da inexecução de emendas parlamentares. Tais desequilíbrios podem prejudicar a representatividade democrática, uma vez que as ações propostas pelos interlocutores dos extratos sociais minoritários investidos de mandatos podem ser menosprezadas, ensejando inclusive a participação do Judiciário para dirimir eventuais imbróglios políticos/jurídicos.

Bertholini, Pereira e Rennó (2018) destacam que a dispersão pode comprometer a capacidade do Estado de coordenar e implementar políticas públicas de forma coesa, o que é essencial para enfrentar desafios sociais. Nesse sentido, a capacidade estatal deve ser vista como um elemento dinâmico que precisa se adaptar à realidade local e se basear em uma burocracia profissional, capaz de gerir os recursos de maneira eficiente, buscando garantir que as emendas parlamentares complementem, em vez de fragmentarem, as políticas públicas.

Portanto, para que a interação entre capacidade estatal e emendas parlamentares resulte em entregas efetivas para as demandas sociais, faz necessário fortalecer as instituições, profissionalizar a burocracia, aprimorar os instrumentos de gestão, bem como promover a participação da sociedade civil no monitoramento da execução das emendas. Desse modo, o Estado poderá evitar a cooptação das emendas parlamentares para finalidades espúrias, mas sim, utilizá-las como ferramenta para ampliar a governança e incentivar uma sociedade mais equitativa.

### **2.3.2 GOVERNANÇA X EMENDAS PARLAMENTARES**

O conceito de governança é ainda hoje muito discutido por sua característica mais subjetiva. Pode ser entendida como processos e instituições por meio dos quais as decisões são tomadas e implementadas, os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações, como também mediam suas diferenças. A governança é um componente essencial da capacidade

estatal, pois envolve não apenas a eficiência administrativa, mas também a legitimidade e a responsabilidade do governo.

Em seu artigo "*What is Governance?*", Fukuyama (2013) buscou expandir o conceito vigente ao inserir a complexidade das instituições e dos processos que contribuem para uma governança efetiva, além da qualidade das instituições governamentais que compõe a capacidade estatal. Ele argumenta que a governança eficaz requer um equilíbrio entre capacidade do Estado e autonomia, pois este precisa ser suficientemente autônomo para não ser capturado por interesses particulares, mas deve ser capaz de responder às demandas e necessidades de sua população. Sugere ainda que a construção de capacidade estatal na era contemporânea deve focar na melhoria contínua dessas dimensões, promovendo uma administração pública competente e responsiva.

Mark Bevir (2013) nos oferece uma perspectiva contemporânea sobre governança, enfatizando a necessidade de transparência, *accountability* e participação cidadã. Bevir argumenta que a governança eficaz depende da capacidade do Estado de engajar diversos *stakeholders*, incluindo a sociedade civil e o setor privado, em processos decisórios inclusivos e transparentes. Ele sugere que a governança colaborativa pode melhorar a capacidade estatal ao fortalecer a legitimidade das políticas públicas e promover a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

Outra contribuição relevante é de Grindle (2007), que discute a "governança suficiente" e a construção de capacidade estatal em países em desenvolvimento. Grindle argumenta que reformas de governança devem ser adaptadas ao contexto específico de cada país, levando em conta suas realidades políticas, econômicas e sociais. Ela destaca que a implementação bem-sucedida de reformas de governança pode melhorar significativamente a capacidade estatal, promovendo a prestação eficaz de serviços públicos e o desenvolvimento sustentável.

Para entender as emendas parlamentares do ponto de vista da governança, é importante considerar como elas podem afetar a capacidade estatal e a eficácia da implementação de políticas públicas. A governança eficaz envolve a transparência, a responsabilidade e a participação dos diversos atores no processo decisório. As emendas parlamentares podem tanto fortalecer quanto enfraquecer esses princípios, dependendo de como são utilizadas e geridas.

A transparência e a *accountability* são pilares essenciais da boa governança. As emendas parlamentares, quando geridas de maneira transparente, podem promover uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, respondendo diretamente às necessidades locais. No entanto, a falta de transparência pode levar ao uso indevido de recursos, favorecendo interesses particulares em detrimento do bem público.

A transparência na alocação e no uso das emendas parlamentares é essencial para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e justa. Ferramentas como sistemas informatizados, portais de transparência e auditorias podem aumentar a *accountability*, permitindo aos cidadãos monitorarem como os recursos são aplicados e denunciarem irregularidades.

As emendas parlamentares podem impactar a eficiência administrativa do Estado. Em um sistema de governança eficaz, a alocação de recursos deve ser guiada por critérios técnicos e estratégicos, visando maximizar o impacto das políticas públicas. No entanto, a inserção de emendas parlamentares no orçamento pode pulverizar os recursos e dispersar os esforços, prejudicando a coordenação e a execução das políticas governamentais (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018).

A implementação de políticas públicas eficazes requer uma atuação e coordenação robusta entre os diferentes níveis de governo e setores administrativos (Pires e Gomide (2014). As emendas parlamentares podem complicar essa coordenação se não forem alinhadas com os objetivos estratégicos do governo, levando à duplicação de esforços e ao desperdício de recursos.

A participação cidadã é um aspecto central da governança democrática. As emendas parlamentares, ao permitir que os legisladores respondam diretamente às demandas locais, podem fortalecer a participação cidadã e a representatividade. No entanto, para que isso ocorra de maneira eficaz, é necessário que haja mecanismos para a consulta e o engajamento dos cidadãos no processo de formulação das emendas (Lipsky, 1980).

Iniciativas de orçamento participativo, onde os cidadãos têm voz na definição das prioridades de investimento, podem complementar o uso das emendas parlamentares, garantindo que as alocações reflitam as necessidades reais da população. Isso pode fortalecer a legitimidade

das emendas parlamentares e melhorar a percepção pública sobre a gestão dos recursos públicos (Bijos, 2014).

As emendas parlamentares apresentam tanto desafios quanto oportunidades para a governança e a capacidade estatal. Entre os desafios, destaca-se o risco de clientelismo e corrupção, onde recursos são alocados com base em interesses políticos em vez de critérios técnicos.

Por outro lado, as emendas parlamentares oferecem a oportunidade de aumentar a participação democrática e a representatividade no processo orçamentário (Bijos, 2014). Quando bem geridas, podem complementar as políticas públicas nacionais, atendendo a demandas locais específicas e promovendo o desenvolvimento regional.

As emendas parlamentares são um elemento político bastante complexo dentro da Administração Pública, com implicações significativas para a governança e a capacidade estatal. Elas têm o potencial de promover a descentralização e a participação democrática, mas também podem introduzir desafios significativos em termos de transparência, eficiência administrativa e *accountability*.

Para maximizar os benefícios das emendas parlamentares e mitigar seus riscos, é essencial fortalecer os mecanismos de gestão e coordenação administrativa, além da governança, incluindo a transparência e a participação cidadã. Dessa forma, as emendas parlamentares podem contribuir para uma gestão pública mais eficaz e democrática, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade política.



3

# 3

## HIPÓTESES DO ESTUDO

Com base nos conceitos pontuados e toda discussão teórica que subsidia a construção de tais conceitos, vislumbramos a importância de compreender o atual status quo das emendas nos estados brasileiros e os mecanismos que subsidiam a capacidade estatal para sua execução, buscando em alguma medida promover a implementação das políticas públicas, que irão também fomentar o desenvolvimento e a democracia.

Nesse sentido, ressaltamos a relevância de uma burocracia profissionalizada e de um ambiente institucional consistente para a construção das capacidades estatais e a implementação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.

Assim, os regramentos que estabelecem o arcabouço normativo, bem como o arranjo institucional que inclui estrutura administrativa, recursos adequados, alinhamento entre os poderes políticos e instrumentos de transparência, representam significativos elementos neste cenário, em que essas políticas irão se materializar.

Ademais, considerando os pressupostos mais contemporâneos desse contexto, devem estar presentes ainda elementos de transparência e accountability, no intuito de garantir a correta aplicação de recursos, além da responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Dessa forma, investir em instituições sólidas e na melhoria contínua da governança, parecem ser importantes passos para se alcançar esses objetivos.

A seguir, apresentamos as expectativas teóricas para este estudo, nos termos da abordagem da Análise Qualitativa Comparativa, para fins de prosseguimento e verificação das impressões esboçadas a seguir:

Expectativa 1: Estados que combinam ampla capacidade financeira, presença de burocracia especializada na gestão das emendas e elevados níveis de transparência ativa favorecem o alcance de maior eficiência na execução das emendas parlamentares individuais. Esta expectativa considera que situação econômica e fiscal favoráveis, aliadas às capacidades burocráticas mais desenvolvidas

propiciam um cenário ótimo para efetivação das emendas parlamentares, especialmente, quando oportunizadas pela pressão social que as ferramentas de transparência ativa podem possibilitar, impactando assim o aspecto político a despeito do aspecto normativo.

Expectativa 2: A presença de alto impulso normativo e alinhamento político entre os poderes executivo e legislativo, constitui uma combinação suficiente para o alcance de altos níveis de execução das emendas parlamentares individuais. Esta expectativa se baseia na percepção de que tais condições interagem com as demais de maneira a garantir resultados consistentes, à medida que o impulso normativo já condiciona o cenário institucional, legitimando e fortalecendo a atuação legislativa na execução orçamentária, cabendo à vontade política impulsionar a atuação da burocracia envolvida, a despeito de capacidade financeira e transparência ativa.

Expectativa 3: O baixo nível de transparência ativa, associado à ausência de burocracia especializada na gestão das emendas estaduais, resulta em mais baixa execução das emendas parlamentares individuais, independentemente de outros fatores, como capacidade financeira ou alinhamento político. Dentro desta expectativa presume-se que o baixo nível de transparência obscurece as informações relativas à execução das emendas parlamentares que aliada à ausência de uma burocracia especializada em gerir as emendas, podem criar uma zona nebulosa de baixa dedicação e pouca informação disponível, de modo que o executivo se blinda em alguma medida das pressões políticas e sociais, até que a necessidade de accountability e a repercussão jurídica forcem uma mudança de padrão.

Considerando conceitos de equifinalidade e assimetria causal preconizados pela abordagem da Análise Comparativa Qualitativa, entendemos que as explicações para ocorrência e não ocorrência dos resultados pode ser diferente, assim como os diversos condicionantes podem ser neutralizados ou potencializados pelos efeitos de outros fatores estruturais e/ou contextuais contidos ou não pelo modelo proposto, contudo, o estudo se dedicará às expectativas teóricas aqui vislumbradas como caminhos mais prováveis para o alcance ou não do resultado de interesse.



4

# 4

## METODOLOGIA

### 4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa exploratória que pretende conhecer a situação das emendas orçamentárias nos estados brasileiros e no Distrito Federal, de modo a perceber a relação entre os aspectos analisados e o resultado da execução financeira nas unidades pesquisadas.

A pesquisa adota predominantemente uma abordagem qualitativa, ao detalhar os elementos que compõem a capacidade estatal por meio de regramentos instituídos, capacidades financeiras, estruturas administrativas envolvidas no gerenciamento do objeto, alinhamento político e nível de transparência ativa dos estados brasileiros.

Entretanto, estão incluídos também alguns elementos quantitativos, como: montantes totais destinados às emendas orçamentárias, valores por parlamentar, valores executados, e, ainda, o cálculo do índice de execução orçamentária com a classificação obtida para a população estudada.

Para a pesquisa será utilizado o método comparativo, empregando-se a Análise Qualitativa Comparativa (Qualitative Comparative Analysis – QCA), que a partir da lógica configuracional, baseada na teoria dos conjuntos e álgebra booleana, categoriza os casos entre semelhanças ou diferenças, buscando relacionar as condições analisadas frente a um resultado de interesse (Perissinotto; Nunes, 2023).

Os métodos qualitativos têm se destacado como ferramenta para a compreensão profunda de fenômenos complexos e se apresentam como uma alternativa valiosa aos métodos quantitativos tradicionais, pois permitem uma análise mais detalhada e contextualizada das interações humanas, instituições e processos sociais. (Perissinotto; Nunes, 2023).

Dentro dos métodos qualitativos, a Análise Qualitativa Comparativa emergiu como uma abordagem robusta para a comparação sistemática de casos, fornecendo percepções que muitas vezes são ocultadas por abordagens exclusivamente quantitativas.

A QCA permite a comparação sistemática de casos, identificando combinações causais que levam a determinados resultados. Ragin destaca que “QCA permite aos pesquisadores explorar as diferentes combinações de condições causais que podem levar ao mesmo resultado, oferecendo uma análise mais nuançada e detalhada” (1987, p. 85).

A Análise Qualitativa Comparativa vem sendo cada vez mais utilizada em estudos das áreas sociais (Santos; Botelho, 2018), superando as premissas de King, Keohane e Verba (KKV), em “Designing Social Inquiry” (1994), que enxergavam nos métodos quantitativos o grande norte a ser perseguido para se alcançar o saber científico mais puro.

Posteriormente à obra de KKV, muito se discutiu sobre a dicotomia de métodos quantitativos x qualitativos, emergindo muitos argumentos que destacam as características de cada um e a complementaridade que a conjugação dos métodos nos possibilita. (Braddy; Collier, 2004; Schneider; Wagemann, 2012).

Segundo Rihoux e Ragin (2009), “a QCA integra a lógica qualitativa da análise de caso com a lógica quantitativa da identificação de padrões, criando uma abordagem híbrida poderosa” (p. 15). Já Schneider e Wagemann (2012) enfatizam que a transparência e a replicabilidade são pontos fortes da QCA, permitindo que outros pesquisadores revisem e reproduzam os resultados de forma confiável.

É a partir dessa visão que a QCA se mostra uma abordagem bastante promissora para se explorar o universo das capacidades estatais e das emendas parlamentares em nível estadual, aqui permeada por uma perspectiva de arranjo institucional, inspirada na abordagem empreendida por Pires e Gomide (2014) e disseminada por eles no estudo “Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.” (2021).

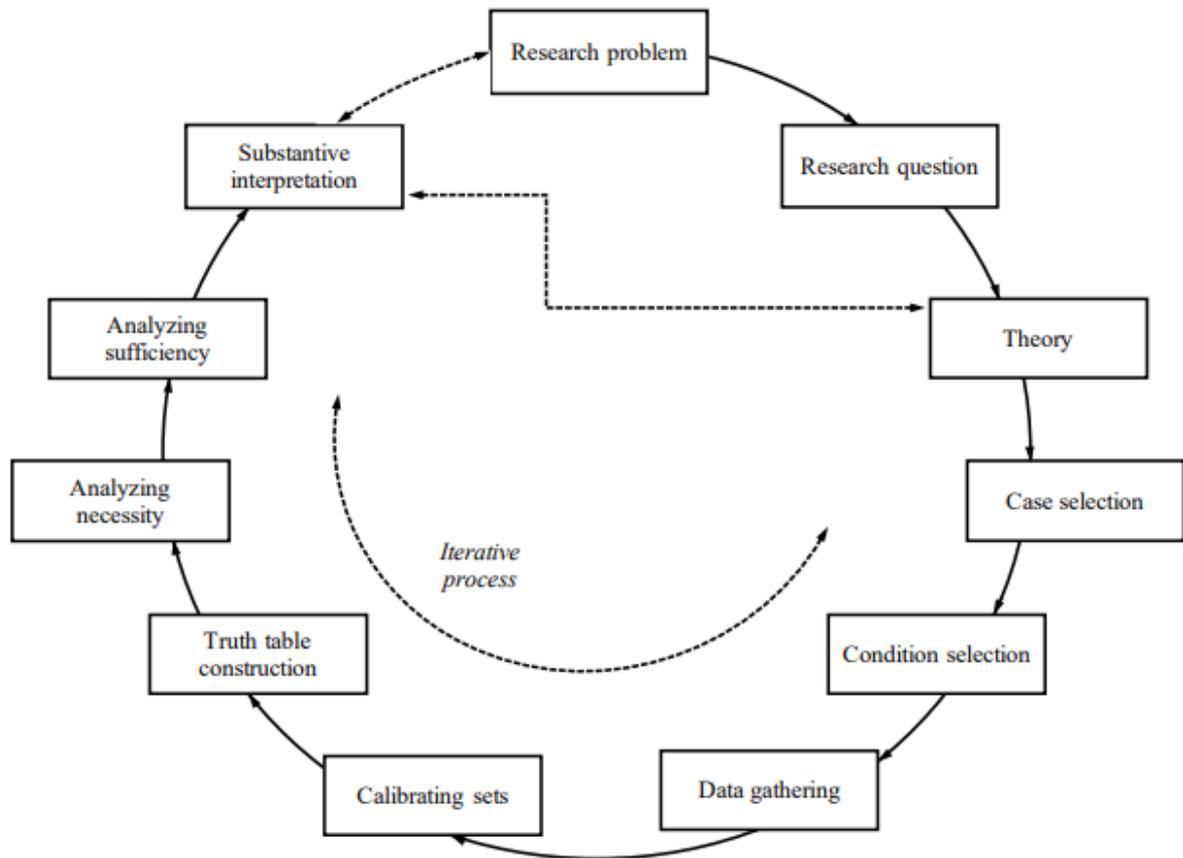
Após mapear a situação das unidades federativas em análise e compreender os arranjos institucionais que envolvem a dinâmica de

execução das emendas parlamentares, refletem a capacidade estatal dos estados brasileiros, o trabalho se propôs investigar possíveis mecanismos ou conexões entre as combinações das condições consideradas necessárias e/ou suficientes para o modelo analítico desenhado por meio da QCA, tomando como resultado de interesse a execução das emendas individuais.

Dentro do ciclo de pesquisa da Análise Comparativa Qualitativa, ilustrado pela Figura 1, o pesquisador se aprofunda no objeto de análise, por meio de um processo iterativo, com muitas idas e vindas entre teoria e evidência empírica, para rever teorias, condições, a forma de seleção de casos e outras partes desenhadas pela pesquisa até que seja alcançado um modelo explicativo satisfatório.

Com o desenho de pesquisa proposto, após a definição dos casos e a seleção das condições, seguimos no intuito na vinculação da teoria à realidade empírica, a partir da coleta de dados e sua calibração enquanto conjuntos. Por calibração é entendido o processo de atribuir pontuações para que haja uma associação dos casos aos conjuntos, convertendo-se dados brutos relativos aos indicadores das condições analisadas em valores que representam o pertencimento ou não ao conjunto a ser estudado, dentro ou fora, numa análise de conjuntos nítidos (crisp set) ou quão dentro e quão fora em uma análise de conjuntos difusos (fuzzy set) (Mello, 2021).

Figura 3 – Ciclo de Pesquisa QCA



Fonte: Mello, 2021, p. 5.

A partir dos achados decorrentes do presente estudo comparativo, buscamos compreender os arranjos constitutivos das capacidades estatais observadas nos estados brasileiros, de acordo com os níveis execução das emendas individuais, com o intuito de compreender a realidade regional e buscar apontar os condicionantes mais significativos, ou possíveis catalisadores e desestimuladores para o processo de execução dessas emendas.

## 4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

Inicialmente, convém informar que não haverá seleção dos casos, pois investigamos toda a população sob análise, uma vez que o universo de estados brasileiros é composto por 26 estados e o Distrito Federal, sendo que a quantidade de casos necessários para se empreender um estudo de QCA com cinco condições causais deve ser em torno de 25 casos, conforme orientações de estudiosos do método

(Mello, 2021, p. 27), com a intenção é evitar que as configurações logicamente possíveis excedam o número de casos empíricos.

A opção metodológica pela QCA busca explorar as possíveis configurações das condições causais delineadas, confirmando os caminhos de solução com os resultados da realidade estudada, o que nos permite retirar os caminhos de solução que não apresentaram casos empíricos, para facilitar a análise das configurações concretizadas. A eliminação dos restos lógicos e das redundâncias é uma forma de reduzir a quantidade de linhas da Tabela Verdade para propiciar uma análise mais clara, posto que soluções mais extensas tendem a ser mais complexas e difíceis de interpretar (Mello, 2021).

Assim, para embasar a etapa inicial do estudo e possibilitar o processo iterativo entre realidade e teoria, foi calculado o índice de execução das emendas estaduais, a partir da divisão entre o valor financeiramente executado (pago) no exercício de 2023 e os respectivos montantes destinados às emendas parlamentares individuais nos orçamentos do mesmo ano para cada ente estudado.

Apesar da intenção inicial de ampliar o escopo da pesquisa dentro de uma perspectiva temporal para melhor perceber as variações de cenários e possíveis alterações no comportamento em análise, não foi possível concretizar a análise QCA para todos os exercícios propostos. Para conferir robustez metodológica entre resultados da solução encontrada e realidade empírica, os estudos de QCA indicam uma quantidade em torno de 25 casos para estudos com 5 condições, sendo que somente para o exercício de 2023 alcançamos resultados em 22 estados, relativos às informações da execução das emendas individuais.

Para os demais exercícios, obtivemos marcas ainda inferiores para a quantidade de casos, nos quais fosse possível calcular o índice de execução das emendas, incorrendo em outras questões como a ausência de dados do indicador da Transparência Ativa dos estados no exercício de 2021. Sendo assim, optamos por empregar a análise QCA apenas para o exercício de 2023, com o objetivo de não comprometer a validade metodológica do estudo, em virtude da descontinuidade da série dos dados e insuficiência de casos com informações aptas a serem trabalhadas quanto ao resultado de interesse.

Sobre o levantamento inicial dos dados, esclarecemos que foram realizadas pesquisas documentais nos sítios eletrônicos dos governos

estaduais, como também análise de informações dos respectivos portais da transparência, páginas de assembleias legislativas e matérias informativas das instituições do poder público envolvidas no assunto.

Registre-se que das 27 unidades da federação, logramos informações de 15 entes a partir das páginas da internet, 7 entes com base em respostas aos e-mails enviados e não foram obtidas informações de 5 estados, apesar de todos os esforços empreendidos.

Dentro de uma perspectiva de estudo orientado para os casos, esperamos atingir homogeneidade externa e heterogeneidade interna, posto que a Análise Qualitativa Comparativa desenhada direcionará a observação a partir de casos de maior sucesso e casos de menor sucesso dentre todos os estados brasileiros. Assim, o modelo analítico proposto poderá captar possíveis configuração de condições relacionadas ao sucesso ou ao insucesso da execução das emendas estaduais no Brasil.

Para composição do modelo analítico foram apontados cinco possíveis fatores explicativos para a execução das emendas, tendo como foco aspectos atinentes à capacidade estatal.

Quadro 1 – Detalhamento das Condições e Critérios da Calibração			
CONDIÇÕES	INDICADORES	RESULTADOS	CALIBRAÇÃO
<b>Impulso Normativo</b>	Obrigatoriedade de execução de todas as emendas	Sim	<b>Totalmente dentro</b> Sim (1)
		Parcialmente obrigatórias	<b>Ponto de Cruzamento</b> Parcialmente obrigatórias (0,5)
		Não	<b>Totalmente fora</b> Não (0)
<b>Capacidade Financeira</b>	<i>Nota aferida pela Secretaria do Tesouro Nacional na análise da Capacidade de</i>	A	<b>Totalmente dentro</b> A (1)
		B	<b>Mais dentro do que fora</b> B (0,7)

	<i>Pagamento (CAPAG)</i>	C	<b>Mais fora do que dentro</b> C (0,3)
		D	<b>Totalmente fora</b> D (0)
<b>Alinhamento Político</b>	<i>Proporção de parlamentares da coligação do Governo</i>	Coligação governista acima de 50%	<b>Totalmente dentro</b> Acima de 50% (1)
		Coligação governista acima 35% até 50%	<b>Mais dentro do que fora</b> Acima de 35% até 50% (0,7)
		Coligação governista de 20% até 35%	<b>Mais fora do que dentro</b> De 20% até 35% (0,3)
		Coligação governista abaixo de 20%	<b>Totalmente fora</b> Abaixo de 20% (0)

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A seguir apresentamos as etapas que compuseram a fase da coleta de dados, bem como detalhamentos e informações pertinentes ao processo de tratamento dos dados e calibração das condições explicativas desenhadas por esta pesquisa.

ETAPA I - Na etapa inicial foram encaminhadas mensagens eletrônicas solicitando informações a todos os estados para ratificar e complementar os dados relativos à execução orçamentária e financeira das emendas individuais nos estados no período de 2021 a 2023. Neste levantamento foram também solicitadas informações sobre a estrutura organizacional que atua na gestão das emendas, seus instrumentos de gestão, como regulamentações e forma de sistematização do trabalho, com o objetivo de possibilitar um aprofundamento sobre os casos e melhor compreender como algumas condições e situações se relacionam no âmbito do objeto da pesquisa.

Dentro da Etapa I foram pesquisados os dados referentes ao resultado de interesse do período 2021-2023 (outcome) e à condição Burocracia Especializada, todavia, apesar de ser a primeira etapa da coleta de dados, foi também a última a ser encerrada, tendo em vista a dificuldade de acesso às informações e a necessidade de se realizar várias rodadas de busca de informações, por diversos canais diferentes de comunicação (pedido formais via LAI, SIC, Ouvidorias, e-mail, telefone, WhatsApp).

Em que pese o esforço, não alcançamos todas as informações necessárias para se empreender a análise QCA nos três exercícios, sendo assim, nos concentramos no exercício de 2023, o qual atingiu um patamar satisfatório para se prosseguir com a metodologia sem comprometer a robustez metodológica. Ainda dentro desta etapa, investigamos aspectos administrativos pertinentes à condição “Burocracia Especializada” para perceber a profissionalização em torno da gestão das emendas e sua importância para o contexto geral da execução das emendas estaduais.

No que se refere à condição Burocracia Especializada, o objetivo era captar a presença de uma estrutura organizacional especializada, bem como qualquer ação de gestão das emendas parlamentares estaduais, no intuito de perceber as gradações do trabalho desenvolvido nos estados, abrangendo todo processo de organizar, planejar, coordenar e controlar recursos, pessoas e atividades para se alcançar a execução das emendas estaduais.

Sendo assim, foram pesquisadas as páginas oficiais dos governos estaduais, divulgações de mídia institucional, materiais diversos, além de respostas aos contatos em meio escrito e entrevista, com o propósito de verificar a existência de uma gestão especializada das emendas estaduais. No decorrer da coleta de informação nos orientamos pelo roteiro a seguir:

- a) Dentro da estrutura organizacional do Governo do seu Estado existe uma unidade administrativa especializada na gestão das emendas parlamentares estaduais? Se sim, qual o nome desse setor e à qual Pasta está vinculado?**
- b) Possuem alguma ação de gestão além do controle orçamentário?**
- c) Possuem ações de treinamento e capacitação dos atores envolvidos na elaboração ou execução das emendas estaduais?**
- d) Possuem manuais, cartilhas ou outro material de orientação dos trabalhos relacionados à elaboração ou execução das emendas estaduais?**
- e) Possuem regimentos estabelecidos para os procedimentos de gestão ou execução das emendas estaduais? Se sim, qual?**
- f) Possuem alguma outra ação ou instrumento relacionado à gestão ou execução das emendas estaduais? Se sim, qual?**

Para cada resposta positiva, ou seja, confirmação da existência de ação ou instrumento correspondente às perguntas do roteiro acima, foi atribuído um ponto, de modo que os resultados para este indicador estariam compreendidos no intervalo de 0 até 6 pontos, o que situa cada Ente em uma gradação quanto à presença de uma estrutura organizacional especializada e/ou qualquer ação de gestão sobre as emendas parlamentares estaduais.

ETAPA II: Na sequência foram pesquisados os normativos que regem a atuação dos agentes públicos envolvidos na execução das emendas parlamentares, quais sejam: Constituições Estaduais, Lei Orgânica, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias Anuais. Nesta etapa buscou-se verificar a presença da condição “Impulso Normativo” no sentido de constatar a presença da obrigatoriedade da execução das emendas individuais, nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 86/2015 em âmbito federal.

ETAPA III: Seguindo na coleta de dados, foram levantadas as informações relativas à “Capacidade Financeira” no período de 2021 a 2023, cujo indicador é a Capacidade de Pagamento (CAPAG) aferida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2024), com base em metodologia estabelecida na Portaria Normativa do Ministério da Fazenda nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023, com alteração promovida pela Portaria MF nº 1.764, de 6 de novembro de 2024 (Brasil, 2023), que avalia a saúde fiscal do ente a partir do grau de solvência, da relação entre receitas e despesa correntes e da situação de caixa.

A avaliação da CAPAG é amplamente utilizada para demonstrar a situação financeira dos entes subnacionais e observa endividamento (Dívida Consolidada – DC), poupança corrente (PC) e índice de liquidez (Liquidez Relativa – LR) para fornecer uma visão bem consistente sobre a condição que nominamos aqui como “Capacidade Financeira”. As fórmulas destes “subindicadores” constam dos mencionados normativos, cuja classificação parcial gerará ainda uma classificação final, com base na combinação da pontuação aferida para cada um dos três “subindicadores”, conforme artigos 2º e 3º da Portaria Normativa MF nº 1.583/2023. Com esse indicador final esperamos sentir como as condições financeiras irão repercutir no cenário institucional da execução das emendas estaduais.

ETAPA IV: A próxima etapa foi verificar o nível de transparência dos estados, com base no índice Transparência Ativa apurado pelo

sistema de Tribunais de Contas como parte do Plano Nacional de Transparência Pública estabelecido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). A metodologia estipulada avalia 124 critérios, subdivididos entre essenciais, obrigatórios e recomendados, os quais podem ser detalhadamente entendidos na página oficial do Radar da Transparência Pública (ATRICON, 2024).

Em resumo, critérios essenciais são aqueles referentes a informações da execução orçamentária e financeira, os quais podem ser impeditivos para receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, conforme artigos 48 e 48-A combinados com o artigo 51 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000).

Já os critérios obrigatórios são relativos a temas que devem constar dos portais das instituições, de acordo com a legislação vigente. Enquanto os critérios recomendados são informações importantes, cuja publicidade na internet não é expressamente exigida por normativos, embora sua divulgação seja considerada uma boa prática a ser estimulada.

Considerando a calibração proposta para esta condição, entra no grupo da Transparência Ativa, totalmente dentro do conjunto, os estados representados pelos selos Ouro e Diamante, ficando mais dentro do que fora, os estados com categoria Prata e Elevada, já as categorias Intermediária e Básica ficaram mais fora do que dentro e totalmente fora os estados de categoria Inicial ou Inexistente. Com esse indicador abordamos a condição “Transparência Ativa” para inferir se o nível de Transparência Ativa favorece a execução das emendas, como um instrumento propiciador de controle social e accountability.

ETAPA V: Finalmente, foram pesquisados os partidos políticos que compuseram a coligação dos Governos Estaduais na gestão atuante em 2021 e na eleita em 2022, para possibilitar o cálculo da proporção da base governista em relação à quantidade total dos parlamentares que compõem os órgãos legislativos estaduais.

Esse indicador serviu como critério para definir o pertencimento à condição “Alinhamento Político”, pois à medida que o Executivo possui mais apoio parlamentar pela coligação eleitoral, sua relação com o Legislativo parte de uma situação bastante favorável à governabilidade. Portanto, com esta condição esperamos perceber se há um efeito desse aspecto político sobre a conjuntura da execução das emendas estaduais.

Para fins de análises gerais, como definição de alta execução serão considerados os índices com percentuais acima de 70%, como execução intermediária os percentuais entre 50% e 70% e como baixa execução os percentuais abaixo de 50%. Entretanto, para realização da análise do software fsQCA, essa calibração inclui os percentuais acima de 50% dentro do conjunto da alta execução, enquanto o grupo da não ocorrência do resultado é composto pelos estados com execução abaixo de 50%.

### 4.3 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE

Após concluída a fase de levantamento dos dados a partir da legislação e normativos, bem como dos sítios eletrônicos relacionados aos indicadores de cada condição, passamos à organização das informações coletadas em planilha. Para subsidiar a fase inicial, foi empregado o Excel e suas funcionalidades básicas, considerando tratar-se de um razoável volume de dados, porém de baixa complexidade estatística.

Quadro 2 – Capacidade Financeira dos Estados Brasileiros			
ESTADOS	2021	2022	2023
ACRE	B	B	B
ALAGOAS	B	B	B
AMAZONAS	B	B	B
AMAPÁ	C	C	C
BAHIA	B	B	A
CEARÁ	B	B	B
DISTRITO FEDERAL	B	B	B
ESPÍRITO SANTO	A	A	A
GOIÁS	C	B	C
MARANHÃO	B	C	C
MINAS GERAIS	D	D	D

MATO GROSSO DO SUL	B	A	B
MATO GROSSO	A	A	A
PARÁ	B	A	B
PARAÍBA	A	A	A
<b>PERNAMBUCO</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
PIAUI	B	B	B
PARANÁ	B	B	B
RIO DE JANEIRO	D	C	D
RIO GRANDE DO NORTE	C	C	C
RONDÔNIA	A	A	A
RORAIMA	A	A	B
RIO GRANDE DO SUL	D	D	D
SANTA CATARINA	B	B	B
SERGIPE	B	B	B
SÃO PAULO	B	B	B
TOCANTINS	C	B	B

Fonte: STN, Capacidade de Pagamento, 2024.

O indicador da Capacidade Financeira foi facilmente obtido para todos os estados e para todo o período proposto, Quadro 2, pois a Secretaria do Tesouro Nacional afere e divulga a Capacidade de Pagamento dos entes subnacionais desde o exercício de 2018. Sobre os dados apresentados, não identificamos surpresas ou rupturas de padrão, pois há uma certa regularidade no nível atingido, que varia de A para a mais alta avaliação até D para a mais baixa, na qual os estados tenderam se manter pertencentes a uma zona de maior (A e B) ou menor capacidade financeira (C e D), de acordo com os parâmetros estabelecidos.

Uma ressalva apenas para o estado de Pernambuco que em 2021 e 2022 estava mais aderente ao conjunto de Alta Capacidade Financeira, nota B, e em 2023 teve nota C, ultrapassando o ponto de cruzamento da calibração (*Threshold*), deixando, então, de se situar

mais pertencente ao conjunto da maior Capacidade Financeira e passando a figurar no conjunto de menor Capacidade Financeira.

Além das informações do indicador proposto para a análise empreendida por meio do QCA, trazemos a seguir uma lista dos valores supostamente disponibilizados para cada parlamentar atuante no nível das assembleias legislativas estaduais. Tal cálculo se baseia nas informações coletadas sobre o montante total destinado às emendas individuais estaduais em 2023, dividido pelo número total de parlamentares de cada estado, pressupondo uma distribuição equitativa dos recursos. O resultado nos oferece uma visão sobre a possível capacidade de implementação dos parlamentares, dimensionando em termos da quantidade de recursos monetários de emendas individuais, o quanto eles poderiam influenciar as políticas públicas e apoiar seu eleitorado.

A Tabela 2 nos mostra o quanto os valores disponibilizados aos parlamentares do Distrito Federal (R\$ 23.629.752) estão muito acima da média estadual (R\$ 5.737.898,67) e bem acima também do segundo classificado desse rol, Minas Gerais (R\$ 11.870.906), cujo valor está situado na metade das disponibilidades estabelecidas para os parlamentares distritais. Essa realidade nos chama atenção e é uma consequência de o Distrito Federal possuir o maior PIB *Per Capita* comparado aos estados brasileiros e ainda dispor de uma Câmara Legislativa com tamanho reduzido, em função do tamanho de sua população e do tamanho de sua participação na Câmara do Deputados.

No outro extremo, temos Rio Grande do Sul e Paraná com apenas R\$1.000.000 para cada parlamentar, o que obviamente se mostra muito menos vultoso aos olhos de deputados, eleitores, prefeitos, secretários estaduais ou mesmo governador. Tal situação não nos responde nada por si só, mas nos traz elementos que podem ajudar a entender a falta de importância conferida às emendas estaduais no Paraná e/ou o mecanismo de “Passivo de Emendas” instituído no Rio Grande do Sul, a ser esclarecido oportunamente.

**Tabela 2 – Emendas individuais estaduais: Valor total e Valor por Parlamentar (R\$)**

	<b>ESTADO</b>	<b>Nº DE PARLAMENTARES</b>	<b>VALOR ALOCADO</b>
1	Distrito Federal	24	567.114.050
2	Minas Gerais	77	914.059.762
3	Amazonas	24	268.821.965
4	Mato Grosso	24	262.450.717
5	Goiás	41	432.021.466
6	São Paulo	94	989.567.986
7	Santa Catarina	40	398.184.085
8	Rondônia	24	168.773.727
9	Tocantins	24	130.037.649
10	Alagoas	27	137.908.866
11	Rio Grande do Norte	24	115.288.000
12	Sergipe	24	111.511.968
13	Rio de Janeiro	70	314.031.628
14	Maranhão	42	157.091.629
15	Espírito Santo	30	100.500.000
16	Pernambuco	49	156.716.700
17	Roraima	24	74.477.616
18	Paraíba	36	104.749.708
19	Piauí	30	87.239.357
20	Bahia	63	147.087.985
21	Pará	41	139.282.039
22	Amapá	24	48.355.920
23	Acre	24	48.000.000
24	Mato Grosso do Sul	24	48.000.000
25	Ceará	46	83.566.055
26	Paraná	54	54.000.000

27	Rio Grande do Sul	55	55.000.000
----	-------------------	----	------------

Fonte: Elaboração própria, com base nas leis orçamentárias e páginas oficiais, 2024.

Esse fenômeno merece uma observação mais acurada e um acompanhamento mais de perto, pois muitos estados estão passando por mudanças em termos de volume de recursos, além de mudanças em regramentos, forma de funcionamento, disponibilidade de ferramentas e equipes, como da relevância dada à matéria, o que pode indicar como a capacidade institucional de algum estado está bem adaptada ou não para atender um volume tão grande de recursos.

Observando a questão da impositividade sobre a execução das emendas parlamentares individuais nos estados brasileiros, Quadro 3, fica bastante nítida a grande adesão ao modelo implementado pelo Congresso Nacional nos últimos anos, com apenas 7 estados destoando da impositividade total. Desses, tivemos três estados que adotaram modelagens alternativas, formato de percentual com execução obrigatória, exemplo de Maranhão e Sergipe, e, formato de áreas com impositividade total, exemplo do Distrito Federal.

Os outros 4 estados que não aderiram ao modelo, Ceará, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul, ainda não introduziram as alterações constitucionais que preveem a impositividade das emendas individuais e seguem em discussões internas, conforme pode ser observado em matérias de mídias locais e institucionais, o que sugere uma falta de consenso sobre o assunto e/ou uma preponderância da influência do Poder Executivo quanto à pauta.

Sobre as discussões relativas aos modelos de impositividade adotados, é curioso observar que Pernambuco e Piauí instituíram a obrigatoriedade de execução das emendas antes da vigência da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 no ordenamento nacional e até mesmo antes da Lei Federal nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, LDO 2014, cujo texto refletia o conteúdo proposto pela alteração constitucional contida na PEC nº 565-A, da Câmara dos Deputados, à época ainda em discussão entre as Casas Legislativas até vir a se materializar na mencionada alteração constitucional.

Esse pioneirismo regional, corrobora a percepção de que os parlamentares em nível estadual estavam atentos à discussão nacional e, boa parte deles já se empenhou, desde o início, na busca por mais espaço para a definição do orçamento público. A maior parte das

alterações de impositividade das emendas em nível estadual ocorreu entre 2014 e 2019, mesmo período que fervilhavam mudanças no modelo federal. Por outro lado, só recentemente Maranhão e Paraíba introduziram tais mudanças em suas constituições estaduais, enquanto Ceará, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul, permanecem fora desse modelo institucional.

Ainda na discussão de modelos, a Assembleia Legislativa de Roraima propôs a mudança de seu modelo rumo à impositividade em 2014, todavia, o Executivo local ajuizou a ADI 6308 e o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade das emendas roraimenses, entendendo que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo geral, e, em especial, no caso das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, não havendo convalidação ante à impossibilidade de constitucionalidade superveniente.

**Quadro 3 – Impulso Normativo sobre a execução das emendas individuais nos estados**

ESTADO	IMPOSITIVIDADE TOTAL	DISPOSITIVO	INSERÇÃO
ACRE	Sim	Art. 160, § 5º, Constituição Estadual	EC nº 48/2017
ALAGOAS	Sim	Art. 177, §14, Constituição Estadual	EC nº 42/2019
AMAPÁ	Sim	Art. 176, § 11, Constituição Estadual	EC nº 59/2019
AMAZONAS	Sim	Art. 158, §10, Constituição Estadual	EC nº 95/2016 e redação vigente EC nº 126/2021
BAHIA	Sim	Art. 160, §10, Constituição Estadual	EC nº 18/2014 e redação vigente EC nº 30/2023
CEARÁ	Não especifica	Art. 204, Constituição Estadual	-

DISTRITO FEDERAL	Não, apenas saúde, educação, infraestrutura e assistência social	Art. 150, §16, I, Lei Orgânica	ELO nº 85/2014 e redação vigente ELO nº 118/2020
ESPÍRITO SANTO	Não especifica	Art. 151, Constituição Estadual	-
GOIÁS	Sim	Art. 111, §10, Constituição Estadual	EC nº 57/2018 e redação vigente EC nº 58/2018
MARANHÃO	Não, apenas metade das emendas	Art. 136-B, §1º, Constituição Estadual	EC nº 90/2020 e redação vigente EC nº 99/2024
MATO GROSSO	Sim	Art. 164, §15, Constituição Estadual	EC nº 69/2014 e redação vigente EC nº 111/2023
MATO GROSSO DO SUL	Sim	Art. 160, §15, Constituição Estadual	EC nº 70/2016
MINAS GERAIS	Sim	Art. 160, §6, Constituição Estadual	EC nº 96/2018 e redação vigente EC nº 100//2019
PARÁ	Sim	Art. 204-A, §7, Constituição Estadual	EC nº 61 de 11/06/2014
PARAÍBA	Sim	Art. 169-A, Constituição Estadual	EC nº 52, de 15/6/2022
PARANÁ	Não especifica	Art. 134, Constituição Estadual	-
PERNAMBUCO	Sim	Art 123-A, Constituição Estadual	EC nº 36/2013 e redação vigente EC nº 58/2023
PIAUI	Sim	Art. 179-A, Constituição Estadual	EC nº 42/2013
RIO DE JANEIRO	Sim	Art. 210, §9, Constituição Estadual	EC nº 75/2019 e redação vigente EC nº 97/ 2023
RIO GRANDE DO NORTE	Sim	Art. 107, §11, Constituição Estadual	EC nº 14/2015

RIO GRANDE DO SUL	Não especifica	Art. 152, §3º, Constituição Estadual	-
RONDÔNIA	Sim	Art. 135, §7º, Constituição Estadual	EC nº 091/2014 e redação vigente EC nº 161/2023
RORAIMA	Sim	Art. 113, §5º, Constituição Estadual	EC nº 41/2014 e redação vigente EC nº 86/2023
SANTA CATARIANA	Sim	Art. 120, §10, Constituição Estadual	EC nº 74/2017
SÃO PAULO	Sim	Art. 175, §8º, Constituição Estadual	EC nº 45/2017e redação vigente EC nº 52/2022
SERGIPE	Não, percentual de 50% do montante a partir de 2025	Art. 151, §7º, Constituição Estadual	EC nº 48/ 2019
TOCANTINS	Sim	Art. 81, §11, Constituição Estadual	EC nº 27/2014

Fonte: Elaboração própria, com base nas constituições estaduais disponibilizadas em páginas oficiais, 2024.

O estado de Rondônia teve também seu modelo de impositividade analisado pelo Supremo Tribunal Federal, pois em sua alteração constitucional especificaram que 25% do montante destinado às emendas individuais deveria ser destinado às ações de saúde ou educação, contrariando o mínimo de 50% previsto no modelo federal. No entanto, a Procuradoria Geral da República propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade 6670 com vistas à decretação da inconstitucionalidade do § 7º do artigo 136-A da Constituição Rondoniense, cuja decisão foi mais uma vez confirmando a prevalência do regramento da Constituição da República e suspensão da eficácia do dispositivo estadual.

Nesse sentido, ressaltamos a existência de um conflito federativo quanto à definição dos regramentos atinentes à execução das emendas parlamentares, além de alguns estados estão com seus regramentos divergentes dos padrões estabelecidos pelo modelo federal, sem que haja questionamentos formais quanto à constitucionalidade de seus dispositivos. Quanto a isso, vale destacar

como as questões relacionadas às emendas parlamentares fazem parte do jogo político de equilíbrio de forças entre os poderes, cujos modelos refletem o amadurecimento das discussões naquela comunidade e o resultado evidencia a opinião das forças políticas vencedoras.

Para ilustrar, cabe aqui um adendo sobre como esse ponto da constitucionalidade do modelo já foi utilizado no âmbito do jogo político, com um exemplo do Distrito Federal, onde a judicialização da matéria já foi colocada em pauta com o propósito de frear o avanço do Legislativo. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 05/2023, assinada e apoiada por deputados tanto da base como da oposição, pretende tornar obrigatória a execução de todas as emendas individuais, sem especificar o quanto das emendas deveria ser destinado à saúde.

Em junho de 2023, a matéria foi aprovada em 1º turno de votação por todos os 22 parlamentares presentes na sessão, contudo, apesar da unanimidade inicial, a proposição desde então se encontra aberta para assinaturas diversas e apresentação de emendas, sem novos desdobramentos, aparentemente em decorrência das negociações com os interlocutores do Executivo e da possibilidade de o Governo recorrer ao Judiciário, para questionar a total discricionariedade que os parlamentares distritais dispõem na alocação entre as diversas áreas do orçamento, sem a obrigatoriedade de destinar 50% de seus montantes às ações de saúde, conforme prevê a Constituição Federal.

A dinâmica de forças dentro da política é assunto que merece um estudo à parte, no entanto, seguindo os propósitos delineados na presente pesquisa, observamos o alinhamento político existente entre Governadores eleitos para o período e parlamentares das respectivas Assembleias Legislativas Estaduais, com base na proporção de deputados pertencentes aos partidos que compuseram a coligação governista nas eleições de 2018 e de 2022, mas considerando as decisões sobre os rumos metodológicos, iremos focar no pleito de 2022.

Tabela 3 – Alinhamento Político do Governo x Índice de execução

ESTADO	Total de parlamentares	Quantidade de parlamentares da coligação governista eleitos para o período 2023-2026?	Índice de alinhamento 2023	% EXECUÇÃO
Pará*	41	34	0,83	77%
Amazonas*	24	19	0,79	80%
Mato Grosso*	24	18	0,75	95%
Piauí	30	22	0,73	-
Roraima*	24	16	0,67	93%
Maranhão	42	27	0,64	55%
Rio de Janeiro	70	45	0,64	-
Goiás*	41	26	0,63	95%
Sergipe	24	15	0,63	51%
Alagoas	27	16	0,59	-
Rondônia*	24	14	0,58	97%
Tocantins	24	14	0,58	-
Paraíba*	36	20	0,56	81%
Amapá	24	13	0,54	46%
Mato Grosso do Sul	24	13	0,54	100%
Distrito Federal*	24	12	0,50	82%
Espírito Santo*	30	15	0,50	35%
Bahia	63	30	0,48	84%
Acre*	24	11	0,46	89%
Paraná*	54	23	0,43	-
São Paulo	94	33	0,35	51%
Ceará	46	16	0,35	18%
Rio Grande do Sul*	55	17	0,31	70%

Rio Grande do Norte*	24	7	0,29	54%
Minas Gerais*	77	22	0,29	92%
Santa catariana	40	11	0,28	51%
Pernambuco	49	3	0,06	27%

Fonte: Elaboração própria, com base nas páginas oficiais e informações disponibilizadas pelos estados, 2024.

\*Gestão de Governadores reeleitos.

Sobre o alinhamento político, percebemos que os estados com os maiores índices de alinhamento político apresentam patamares de média a alta execução. Descendo o espectro, Amapá e Espírito Santo figuram entre os estados com bom alinhamento político, ambos atingem o critério de 50% do parlamento, mas apresentam execução entre as mais baixas. Ressalva também para Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que pertencem ao conjunto de menor alinhamento político, pertencentes também ao grupo da mais alta execução das emendas, de acordo com os parâmetros da calibração.

Os resultados não elucidam as indagações recorrentes dos estudos sobre as emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão, em relação à sua utilização como moeda de troca para incentivar a atuação de parlamentares ou lideranças partidárias em consonância com as agendas políticas do executivo. Nada obstante, os indícios parecem reforçar as indagações e a necessidade de se aprofundar os estudos sobre o comportamento do Executivo, no que se refere à disponibilização dos recursos das emendas parlamentares e sua efetiva execução, para verificar se os resultados estão mais positivamente associados quando há um maior alinhamento político com os deputados ou quando o chefe do Executivo se utiliza dessa ferramenta para angariar mais apoio político no decorrer de cada votação.

A presente pesquisa não nos traz uma resposta sobre o papel do alinhamento político para o resultado da execução das emendas, mas sinaliza sobre a possibilidade desse mecanismo ser corriqueiramente utilizado em ambos os casos, a depender da necessidade dos governos, das dinâmicas de força estabelecidas, dos arranjos instituídos em cada unidade da Federação, de acordo com as capacidades políticas e aparatos estatais disponíveis.

Para compor esse arranjo, trouxemos a Transparência Ativa como um dos elementos do aparato estatal que pode potencializar a força dos instrumentos disponíveis para atuação dos diversos atores ou pode encobrir as informações, deixando-as menos acessíveis no decorrer desse embate de forças. Nem sempre as forças serão antagônicas, ao observar a condição Alinhamento Político já vislumbramos o potencial das emendas para reforçar os elos de alinhamento entre Executivo e Legislativo, mas também para agregar forças não previamente alinhadas, que se encontrem abertas ao diálogo político e todo seu poder de convencimento.

Um ponto que merece uma observação se refere aos 5 estados que não apresentaram as informações da execução de suas emendas individuais (Alagoas, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro e Tocantins), dos quais 4 se encontram entre os contextos de maior alinhamento político (Alagoas, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins). A não divulgação de informações, pode significar um conformismo com um *status quo* favorável a uma maioria coesa e um comodismo com a forma como as emendas estão sendo executadas e disponibilizadas, haja vista o atual contexto de mudanças de regras e dos requisitos mínimos de execução, que tem ensejando constantes reclamações e exigências de transparência tanto pela mídia como por órgãos de controle.

<b>Tabela 4 – Transparência Ativa do Executivo e Legislativos nos Estados Brasileiros</b>		
<b>ESTADO</b>	<b>Índice 2022</b>	<b>Índice 2023</b>
Goiás	-	98,23%
Rondônia	87,54%	96,54%
Mato Grosso	84,74%	95,13%
Ceará	70,20%	92,04%
Distrito Federal	85,63%	89,35%
Maranhão	84,25%	88,39%
Mato Grosso do Sul	70,28%	86,40%
Espírito Santo	84,12%	85,14%
Alagoas	-	78,83%

Paraná	98,51%	78,71%
Paraíba	61,32%	78,23%
Amazonas	77,46%	76,26%
Minas Gerais	71,95%	74,35%
Roraima	-	74,04%
Santa Catarina	74,35%	71,85%
Rio Grande do Sul	91,22%	69,65%
Rio Grande do Norte	-	68,45%
Pernambuco	83,06%	67,07%
Bahia	61,15%	66,64%
Piauí	65,17%	64,92%
Amapá	53,11%	57,33%
São Paulo	77,16%	54,27%
Rio de Janeiro	53,59%	46,86%
Sergipe	61,04%	44,85%
Acre	15,14%	43,05%
Tocantins	64,22%	32,03%
Pará	60,48%	30,89%

Fonte: ATRICON, Radar da Transparência, 2024.

Por conseguinte, passamos ao índice de Transparência Ativa que é um esforço recente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil para promover e avaliar a transparência das informações públicas, permitindo também comparações e indicações de pontos de melhoria. Tal iniciativa corrobora a importância da transparência e facilidade de acesso às informações por todos os cidadãos, de modo a favorecer a atuação dos diversos atores sociais em prol da gestão dos recursos públicos.

A Tabela 4 revela que alguns estados não participaram do primeiro ciclo do levantamento, quais sejam: Alagoas, Goiás, Rio Grande do Norte e Roraima, tendo o Goiás um surpreendente resultado no ciclo subsequente, ao despontar com o maior indicador de Transparência Ativa entre os estados no ano de 2023. Por outro lado, alguns estados tiveram uma diminuição de seus resultados: Pará, Tocantins, Sergipe,

Rio de Janeiro e São Paulo que parecem estar na contramão do movimento da transparência. Destaque também para o Acre que foi o pior resultado em 2022, sendo superado no exercício seguinte por Pará e Tocantins.

Dentro dos parâmetros que compõem este indicador, temos uma dimensão específica para emendas parlamentares na matriz destinada aos governos estaduais, cuja dimensão se situa dentre as informações de divulgação recomendadas, mas não obrigatórias e nem tampouco essenciais como ocorre com outras dimensões que também compõem este indicador. Um possível reflexo desta não obrigatoriedade de divulgação é o baixíssimo resultado desta dimensão no comparativo com as demais, o que mereceu destaque no Relatório do Levantamento no Portais PNTP de 2023: *“Atualmente, os resultados mais baixos de transparência estão relacionados às “Emendas parlamentares” (19,37%), seguido por Renúncia de Receita (21,51%) e Obras (24,61%).”* (ATRICON, 2023, p. 29)

Ao filtrar a dimensão das emendas parlamentares na planilha de dados resultantes do levantamento da ATRICON, percebemos que os avaliadores do sistema de Tribunais de Contas se dedicam somente às emendas federais e transferência especiais, haja vista o critério *“17.2 Demonstra detalhadamente a execução orçamentária e financeira oriundas de transferências disciplinadas pela EC nº 105 nos demonstrativos fiscais?”*.

O questionamento acima já demonstra a preocupação dos avaliadores especificamente sobre as transferências especiais, as quais poderiam se estender também às transferências especiais entre Estados e Municípios, no entanto, quando confrontamos as respostas observadas na planilha do Radar da Transparência com os achados desta pesquisa, no que tange à divulgação de informações sobre a execução das emendas parlamentares estaduais, percebemos a incompatibilidade entre alguns resultados, o que ratificou a amplitude da pesquisa da ATRICON se dar apenas no âmbito das emendas federais.

Em que pese o escopo de atuação dos Tribunais de Contas Estaduais, na metodologia apresentada pelo respectivo relatório não é detalhado o escopo da dimensão “emendas parlamentares”, nem tampouco especificadas ou mencionadas as informações das emendas estaduais, o que sugere uma necessidade de maior clareza da

metodologia adotada e/ou seu aprimoramento com a inclusão e o desenvolvimento de novos critérios. Este questionamento busca tão somente enfatizar o quanto as emendas parlamentares estaduais são relegadas apesar de sua importância dentro do processo orçamentário estadual.

Na sequência apresentamos os dados relativos à condição Burocracia Especializada, que busca captar a presença de uma burocracia dedicada à gestão das emendas estaduais, conforme critérios definidos no roteiro da seção anterior, cuja pontuação demonstra uma gradação quanto à existência das ações de gestão relacionadas às emendas parlamentares dos estados.

Registramos que nem todos se mostraram solícitos em responder aos questionamentos encaminhados ou colaboraram de maneira espontânea com os propósitos da pesquisa, de modo que algumas respostas indicam apenas informações apuradas com base em páginas oficiais e materiais encontrados na internet. Diante disso, consolidamos as informações apuradas no Quadro 4, destacando que apenas as informações confirmadas estão indicadas com SIM ou NÃO, no intuito de diferenciar as situações não localizadas ou não informadas pelos servidores contatados em meio escrito ou entrevista, cujos nomes elencamos no Apêndice 1.

Sendo assim, enfatizamos que não conseguimos qualquer contato nos estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí e Roraima, para os quais foram utilizadas apenas as informações obtidas por meio das páginas da internet. Importante realçar também que os estados do Rio de Janeiro e Paraná também não participaram desta etapa da pesquisa, mas suas informações foram inferidas, posto que na etapa preliminar informaram não haver execução das emendas estaduais, caso do primeiro, e, não realizar qualquer controle ou acompanhamento dessas emendas, no caso do segundo. As demais ausências de confirmação se devem à omissão de resposta pelos servidores contatados.

Observando o quesito da estrutura administrativa especializada na gestão das emendas estaduais, Acre, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins, responderam possuir uma burocracia para tal finalidade. Embora em alguns estados não seja uma estrutura somente para gerir as emendas e em outros não haja uma estrutura

formal com esta atribuição, foi mencionada a existência do “setor emendas” com a competência de gerir as emendas estaduais como é o caso de Acre, Goiás, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Pará.

Quadro 4 – Burocracia Especializada e Gestão das emendas nos estados							
ESTADO	Estrutura especializada	Gestão além do orçamento	Treinamento e capacitação	Manuais e Cartilhas	Regras de execução	Outras ações	Pontuação
ACRE	sim	sim	sim	sim	sim	não	5
ALAGOAS	-	-	-	sim	não	não	1
AMAPÁ	não	sim	sim	não	não	não	2
AMAZONAS	não	sim	sim	não	não	não	2
BAHIA	não	sim	sim	sim	não	não	3
CEARÁ	-	-	-	sim	sim	-	2
DISTRITO FEDERAL	sim	sim	sim	sim	sim	sim	6
ESPÍRITO SANTO	não	sim	não	sim	não	não	2
GOIÁS	sim	sim	sim	sim	sim	não	5
MARANHÃO	-	sim	-	sim	sim	não	3
MATO GROSSO	-	sim	não	sim	não	não	2
MATO GROSSO DO SUL	sim	sim	sim	sim	não	sim	5
MINAS GERAIS	sim	sim	sim	sim	sim	sim	6
PARÁ	sim	sim	-	-	não	-	2

PARAÍB A	não	sim	sim	não	não	não	2
PARANÁ	não	não	-	não	-	-	0
PERNA MBUCO	não	não	sim	sim	não	não	2
PIAUI	-	-	-	-	-	-	0
RIO DE JANEIR O	não	não	-	não	-	-	0
RIO GRANDE DO NORTE	sim	sim	não	sim	não	não	3
RIO GRANDE DO SUL	sim	sim	sim	sim	não	não	4
RONDÔNIA	não	sim	não	não	sim	não	3
RORAIM A	-	-	-	sim	sim	-	2
SANTA CATARINA	sim	sim	sim	sim	não	não	4
SÃO PAULO	sim	sim	sim	sim	sim	sim	6
SERGIPE	não	sim	não	não	não	não	1
TOCANTINS	sim	sim	sim	sim	sim	não	5

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas e informações disponibilizadas pelos estados, 2024.

A grande maioria dos estados informou realizar ações de gestão e não somente o controle orçamentário, dentre os que se manifestaram, apenas Pernambuco não mencionou a gestão, o que serve também para Paraná e Rio de Janeiro que ficam estritamente no trabalho orçamentário. No escopo da gestão, as ações de treinamento e capacitação dos atores envolvidos seja no processo de elaboração ou no de execução das emendas estaduais, não se fazem presentes

apenas no Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe.

Sobre a existência de manuais, cartilhas ou outros materiais de orientação para o público em geral, Amapá, Amazonas, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Sergipe não dispõe desses recursos para auxiliar nos trabalhos relativos às emendas. Questionados sobre regramentos específicos para regulamentar a execução das emendas de seus estados, somente Acre, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins possuem algum normativo para a matéria. Ressaltando que no Ceará, Rondônia e Roraima essa regulamentação se refere apenas às transferências especiais.

Observando o critério para captar outras ações de gestão, foi verificado no Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e São Paulo, “Portfólios de Ações” ou “Caderno de Ações”, cujo objetivo é apresentar sugestões de objetos selecionados pelas equipes técnicas do Poder Executivo, que estejam alinhados com a capacidade de execução dos governos e possam se tornar emendas parlamentares. Tais iniciativas foram consideradas dentre os critérios de gestão, por fomentarem a execução das emendas ao proporem uma parceria com o Legislativo e incentivar a governança colaborativa.

Sobre essa condição é oportuno destacar que o foco foi no sentido de identificar iniciativas que estejam abrangidas no escopo de gestão das emendas parlamentares, com o intuito de captar a gradação do quanto cada estado já avançou na estruturação desse trabalho, vez que se trata de uma matéria sensível e com grandes inovações em andamento.

Considerando todas as realidades observadas, os dados empíricos foram organizados na Tabela 5, o que possibilitou a calibração em termos de graus de pertencimento aos grupos das condições, com base em uma gradação codificada entre 0 e 1 para representar o quanto os casos estão dentro ou fora dos respectivos conjuntos. Portanto, utilizando a lógica da teoria dos conjuntos da QCA, para este estudo utilizamos a análise do tipo *fuzzy set* ou conjunto de valores difusos, no intuito de permitir uma maior precisão na identificação das configurações de condições propiciadoras do resultado ou do não resultado de interesse.

Os estados que não apresentaram os valores de execução das emendas estaduais no exercício de 2023 foram excluídos da Tabela inserida no software de análise, no propósito de preservar a confiabilidade das informações e não distorcer os resultados finais refletidos na execução. Para a etapa seguinte os dados que compõe a Tabela Verdade final foram inseridos no software fsQCA, com o objetivo de perceber quais combinações de fatores explicativos possuem boas medidas de Consistência e Cobertura para o resultado de interesse.

**Tabela 5 – Dados consolidados no formato da Calibração**

ESTADO	CFin	APol	INorm	Transp	BurEsp	EXECUÇÃO
MS	0,7	1	1	1	0,83	1,00
RO	1	1	1	1	0,50	0,97
GO	0,3	1	1	1	0,83	0,95
MT	1	1	1	1	0,33	0,95
RR	0,7	1	1	0,3	0,33	0,93
MG	0	0,3	1	0,7	1,00	0,92
AC	0,7	0,7	1	0,3	0,83	0,89
BA	1	0,7	1	0,3	0,50	0,84
DF	0,7	1	0,5	1	1,00	0,82
PB	1	1	1	0,7	0,33	0,81
AM	0,7	1	1	0,7	0,33	0,80
SP	0,7	0,3	1	0,3	0,17	0,80
PA	0,7	1	1	0,3	0,33	0,77
RS	0	0,3	0	0,3	0,67	0,70
MA	0,3	1	0,5	1	0,50	0,55
RN	0,3	0,3	1	0,3	0,50	0,54
SC	0,7	0,3	1	0,3	0,67	0,51
SE	0,7	1	0,5	0,3	0,17	0,51
AP	0,3	1	1	0,3	0,33	0,46
ES	1	1	0	1	0,33	0,35

PE	0,3	0	1	0,3	0,33	0,27
CE	0,7	0,3	0	1	0,33	0,18
AL	0,7	1	1	0,7	-	-
PI	0,7	1	1	0,3	-	-
PR	0,7	0,7	0	0,7	-	-
RJ	0	1	1	0,3	-	-
TO	0,7	1	1	0,3	0,83	-

Fonte: Elaboração própria, com base em informações disponibilizadas pelos estados, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol ao Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Transp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

De posse das informações, primeiramente analisamos a relação de necessidade das condições, que indica em qual proporção o resultado de interesse está presente quando a(s) condições também estão presentes. Para afirmar que uma condição é necessária, seu teste de consistência deve apresentar valor mínimo de 0,90, o que pode ser confirmado para o Impulso Normativo com medida de 0,90 e cobertura 0,79, cujo nível distante de zero corrobora a relevância empírica da condição necessária para o *outcome*. O Alinhamento Político foi a segunda condição no nível de consistência, que embora se aproxime, com 0,83 não atingiu o patamar de necessária, *vide* Tabela 6.

**Tabela 6 – Medidas Teste de Necessidade das Condições**

Condições	Consistência	Cobertura
CFin	0.74	0.85
APol	0.83	0.80
INorm	0.90	0.79
Transp	0.72	0.83
BurEsp	0.68	0.94

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados e fsQCA, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol ao Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Transp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

Seguindo com a análise, podemos inferir a suficiência das condições ou suas combinações, por meio das minimizações lógicas da Tabela Verdade, quando o *outcome* está quase sempre presente para os casos que apresentem a mesma configuração de condições. A Tabela 7 foi construída com a linha de corte para o mínimo de 1 caso de frequência e 0,85 de Consistência bruta, conforme convencionado por estudiosos do método (Mello, 2021).

Tabela 7 – Tabela Verdade para a ocorrência da boa execução das emendas										
Linha	CFin	APol	INorm	Transp	BurEsp	CASOS	EXECUÇÃO	RAW CONSI ST	PRI CONSI ST	SYN CONSI ST
1	1	1	1	1	0	MT, PB, AM	1	1	1	1
2	1	1	1	0	0	RR, PA	1	1	1	1
3	0	0	0	0	1	RS	1	1	1	1
4	1	1	1	0	1	AC	1	1	1	1
5	0	1	1	1	1	GO	1	1	1	1
6	1	1	1	1	1	MS	1	1	1	1
7	1	0	1	0	0	SP	1	0.985714	0.958904	0.958904
8	0	0	1	1	1	MG	1	0.985507	0.964286	0.964286
9	0	1	1	0	0	AP	1	0.928571	0.727273	0.875
10	1	0	1	0	1	SC	1	0.906863	0.648148	0.921053
11	0	0	1	0	0	PE	0	0.793814	0.333333	0.333333
12	1	1	0	1	0	ES	0	0.719745	0	0
13	1	0	0	1	0	CE	0	0.268657	0	0

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados e fsQCA, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol ao Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Transp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

As análises padrão originadas pelos softwares de QCA levam a três soluções: complexa, parcimoniosa e padrão, que se diferenciam pelo tratamento dado aos restos lógicos. Muito comum se utilizar a solução intermediária por ela trazer algumas suposições simplificadoras derivadas da análise contrafactual, em contraposição à solução complexa que só utiliza linhas verificadas na realidade empírica ou da solução parcimoniosa que inclui todos os restos lógicos ao considerar as diversas linhas de combinações possíveis para as condições trabalhadas.

O presente estudo adotou a solução complexa, Tabela 8, posto que não mostrou qualquer diferença quanto à solução intermediária, sugerindo que os restos lógicos e as suposições simplificadoras esboçadas não agregaram valor à solução. Essa solução apresentou Cobertura de 0.82 e Consistência de 0.94, o que atende aos parâmetros recomendados e linha de corte estabelecida.

Tabela 8 – Solução Complexa para Execução de Emendas								
CASOS	CFin	APol	INorm	Transp	BurEsp	RAW COVERA GE	UNIQUE COVERA GE	CONSIST ENCE
Acre, Bahia, Pará, Roraima, Santa Catarina, São Paulo	●		●	~		0.38	0.04	0.96
Mato Grosso, Paraíba, Rondônia, Acre, Amazonas, Bahia,	●	●	●			0.63	0.22	0.97

Mato Grosso do Sul,		●	●	~	~	0.29	0.01	0.95
Pará, Roraima	~		●	●	●	0.33	0.08	0.99
Amapá, Pará, Roraima	~	~	~	~	●	0.04	0.04	1

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados e fsQCA, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol ao Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Transp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

Dentre as combinações de condições presentes na solução, podemos observar o Impulso Normativo em quase todas as linhas, o que corrobora a análise de necessidade para o resultado. Apenas uma configuração representada pelo Rio Grande do Sul, desviante quanto à cobertura, apresentou o resultado sem pertencer ao conjunto da condição Impulso Normativo e pertencer apenas à condição Burocracia Especializada, que se mostrou suficiente para levar ao resultado, apesar da baixa representatividade empírica, indicada pela cobertura 0,04.

As configurações de condições atingiram bons índices de Consistência, considerando as recomendações que sugerem 0,85 como um bom parâmetro, mas flexível aos *trade offs* que todo o contexto precisa observar. Sendo assim, todos ultrapassaram a recomendação para pertinência ao conjunto da boa execução, com apenas as linhas de Pernambuco e Ceará abaixo dessa marca, mas no sentido do não resultado (baixa execução).

Analisando a Cobertura, que se refere à relevância empírica das soluções do modelo analítico, podemos perceber que os indicadores são mais baixos, com configurações dispersas para os resultados possíveis, com muita variabilidade nas possibilidades empíricas que chegaram ao resultado de interesse. Sobre as trajetórias que levaram ao não resultado, temos poucas informações e soluções neste sentido.

Considerando que o estudo se debruçou sobre todo o universo empírico dos estados brasileiros, com apenas 5 casos sem informações sobre o resultado de interesse, os quais foram excluídos da análise do software por essa razão, entendemos que a limitação da abrangência da solução não invalida o modelo, mas impacta na representatividade

das combinações lógicas possíveis. Assim, prosseguimos com as análises, ciente da limitação decorrente da diversidade empírica, mas sem espaço para opções alternativas.

A primeira linha (CFin \* INorm \* ~Transp) com Consistência 0,96 e Cobertura 0,38 é o segundo termo mais representativo da solução, composto pelos casos Acre, Bahia, Pará, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. Apresenta estados com execução situada no grupo dos mais altos índices, entre eles estão estados de orçamentos enormes e outros diminutos, alguns com maior presença de uma burocracia especializada. O mais significativo é a presença de ambiente financeiro favorável, amparado em uma predisposição institucional conferida pela obrigatoriedade de execução das emendas e encoberta pela baixa transparência das informações nestes estados.

Passando para o termo (APol \* INorm \* ~Transp \* ~BurEsp), novamente a Cobertura não foi das mais altas, 0,28 e Consistência de 0,95 tem boa força explicativa, mas baixa representatividade empírica. Amapá, Pará, Roraima são os casos típicos, mas poderíamos agregar também Bahia que está no limite da Burocracia Especializada com indicador em 0,50. Sobre os casos, Amapá se mostrou um caso desviante com índice de execução 0,46 e baixa capacidade financeira, sugere que esta condição pode ser o diferencial a trajetória, posto que os demais casos alcançaram a boa execução.

Sobre o termo (~CFin \* INorm \* Transp \* BurEsp) a abrangência empírica também é baixa, com Cobertura de 0,33, mas por outro lado a Consistência é bastante alta com 0,99. Os casos típicos estão entre as maiores execuções, Goiás e Minas Gerais, com suas burocracias bem especializadas, instrumentos de transparência impecáveis, arcabouço normativo favorecendo a execução das emendas e capacidade financeira mais baixa.

Essa combinação sugere que em um cenário de maior restrição financeira pode surgir uma parceria à medida que os recursos advindos das emendas estaduais permitem complementar as disponibilidades do Governo para implementação das políticas públicas. Assim, pode se formar uma maior colaboração entre parlamentares e Governo que se empenham em executar ações de mais espectros partidários, haja vista que o alinhamento político se apresentou de maneira diferente para cada um dos casos abarcados por esta configuração, Goiás com bom

alinhamento político e Minas Gerais mais fora do que dentro de tal conjunto.

Quanto ao termo ( $\sim CFin * \sim INorm * \sim APol * \sim Transp * BurEsp$ ), cujo caso único é o estado do Rio Grande do Sul, destacamos que a presença da Burocracia Especializada foi condição suficiente para se chegar ao resultado, em que a execução atingiu 70% do total destinado às emendas. Sobre esse achado, temos a esclarecer que apesar de esse estado não se enquadrar no grupo que adotou a obrigatoriedade de execução de todas as emendas (Impulso Normativo), ele dispõe de um “Passivo de Emendas”, permitindo que as emendas não executadas em um exercício sejam realocadas no orçamento seguinte, a fim de que sejam efetivamente executadas.

Esse instrumento parece funcionar como um catalisador da execução, mesmo na ausência de Capacidade Financeira, Impulso Normativo, Alinhamento Político e Transparência Ativa, uma vez que a reinserção das emendas não executadas na LOA seguinte pode comprometer a margem de atuação do Executivo, se esse “Passivo de Emendas” for escalonando o orçamento ano após ano.

Ademais, esse mecanismo pode interferir também no valor do índice de execução anual, pois ao calcular a proporção das emendas que estão sendo executadas a cada ano, pode-se incluir o que foi executado desse Passivo, embora o valor da alocação utilizado como referência para o cálculo permaneça o fixado na LOA, 54 milhões no exercício de 2023, conforme parâmetro estabelecido nos regramentos locais que estipulam o valor destinados às emendas individuais.

Essa trajetória de representatividade empírica quase irrelevante (Cobertura 0,04) indica que o modelo analítico precisa ser ampliado para contemplar os demais regramentos relacionados à execução e captar essa nuance não abrangidas pelas condições trabalhadas no presente estudo. Além disso, é imprescindível mensurar o quanto esse Passivo de emendas representa da execução anual, de modo a perceber o real índice de execução anual e ainda qual fator melhor explica o resultado.

As peculiaridades detectadas podem ser mais bem compreendidas por meio de outras abordagens metodológicas que podem complementar a análise QCA. Tais esforços não puderam ser empreendidos ainda no escopo da presente pesquisa, mas ficaram

como questões a serem dirimidas em agenda futura de continuidade do estudo.

A combinação (CFin \* APol \* INorm) foi o termo de maior abrangência entre as configurações e com ótima força explicativa, Cobertura 0,63 e Consistência 0,97, resultou em altos índices de execução em todos os casos que estão presentes nos conjuntos das condições, conforme pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9 – Casos pertencentes à configuração (CFin * APol * INorm)						
ESTADO	CFin	APol	INorm	Trasnp	BurEsp	EXECUÇÃO
MS	0,7	1	1	1	0,83	1,00
RO	1	1	1	1	0,50	0,97
MT	1	1	1	1	0,33	0,95
RR	0,7	1	1	0,3	0,33	0,93
AC	0,7	0,7	1	0,3	0,83	0,89
BA	1	0,7	1	0,3	0,50	0,84
PB	1	1	1	0,7	0,33	0,81
AM	0,7	1	1	0,7	0,33	0,80
PA	0,7	1	1	0,3	0,33	0,77

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados e fsQCA, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol o Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Trasnp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas

Na sequência buscamos proceder à simplificação dos termos em notação booleana para uma representação minimizada da solução, no entanto, não foi possível chegar a uma equação mais compacta, em virtude da grande variabilidade das condições nas configurações da solução. A necessidade do Impulso Normativo se faz presente em quase todos os termos originais, mas não permite a redução nem por redundância ou eliminação de expressões supérfluas, pois cada termo mostrou independência para a solução geral, exemplificando a equifinalidade intrínseca ao QCA.

Considerando os achados desta pesquisa comparativa por meio da abordagem QCA e da lógica configuracional, prosseguimos com a

verificação das expectativas teóricas aventadas, buscando aprofundar o olhar sobre os mecanismos que conectam as condições aos resultados pesquisados. Para testar as expectativas teóricas, filtramos as respectivas condições vislumbradas em cada uma delas e mantivemos os estados que não apresentaram as informações sobre o resultado de interesse, no intuito de exercitar a análise hipotética, com inspiração na análise contrafactual.

Para análise da Expectativa 1, que sugere a combinação de ampla capacidade financeira, burocracia especializada e elevados níveis de transparência para o alcance de maior execução, foram retirados os casos que não pertenciam aos conjuntos das condições Capacidade Financeira, Transparência Ativa e Burocracia Especializada, conforme Tabela 10, sendo que inserimos os casos que estavam no ponto de cruzamento para ampliar as possibilidades de conjecturação e análises.

Em que pese as soluções indicadas pelo *software* não apontarem esse termo com mais relevância ou abrangência, a partir da análise manual parece razoável inferir que a primeira expectativa encontra respaldo empírico, de acordo com os dados pesquisados, uma vez que três casos reforçam o comportamento vislumbrado, com a possibilidade de ampliação, caso consigamos futuramente as informações de Alagoas.

Tabela 10 – Teste da Expectativa Teórica 1						
ESTADO	CFin	APol	INorm	Trasnp	BurEsp	EXECUÇÃO
MS	0,7	1	1	1	0,83	1
RO	1	1	1	1	0,5	0,97
DF	0,7	1	0,5	1	1	0,82
AL	0,7	1	1	0,7	-	-
PR	0,7	1	0	0,7	-	-

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol o Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Trasnp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

Analisando a Expectativa 2, que intui a suficiência da obrigatoriedade de execução das emendas e o maior pertencimento à coligação governista para o alcance de altos índices de execução, filtramos os casos que pertenciam às condições Alinhamento Político e Impulso Normativo, Tabela 11, que apesar de trazer o principal caso desviante do estudo, teve uma boa abrangência empírica sobre os resultados, mas não a ponto de respaldar a suficiência das condições vislumbradas como termo suficiente.

Tabela 11 – Teste da Expectativa Teórica 2

ESTADO	CFin	APol	INorm	Trasnp	BurEsp	EXECUÇÃO
MS	0,7	1	1	1	0,83	1
RO	1	1	1	1	0,50	0,97
GO	0,3	1	1	1	0,83	0,95
MT	1	1	1	1	0,33	0,95
RR	0,7	1	1	0,3	0,33	0,93
AC	0,7	1	1	0,3	0,83	0,89
BA	1	1	1	0,3	0,50	0,84
PB	1	1	1	0,7	0,33	0,81
AM	0,7	1	1	0,7	0,33	0,80
PA	0,7	1	1	0,3	0,33	0,77
<b>AP</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,33</b>	<b>0,46</b>
AL	0,7	1	1	0,7	-	-
PI	0,7	1	1	0,3	-	-
RJ	0	1	1	0,3	-	-
TO	0,7	1	1	0,3	0,83	-

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol o Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Trasnp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas.

Porém, chamamos atenção para a configuração (CFin \* APol \* INorm) que agrega a condição Capacidade Financeira às condições constantes da Expectativa 2, cuja abrangência figurou como a maior da

solução, Cobertura 0,63, e força explicativa bastante considerável, Consistência 0,97, mostrou-se como configuração suficiente para o resultado da boa execução.

Com efeito, o estudo confirmou a necessidade da condição Impulso Normativo para a ocorrência da boa execução das emendas, invertendo sua situação de subconjunto para superconjunto do resultado.

Filtrando agora os casos que não pertencem às condições de Transparência Ativa e Burocracia Especializada, ou seja, os pertencentes ao conjunto ( $\sim$ Transp \*  $\sim$ BurEsp), Tabela 12, buscamos perceber se a Expectativa 3 é confirmada com a ocorrência dos mais baixos índices de execução das emendas estaduais quando os níveis de Transparência Ativa são mais baixo e há a ausência de uma Burocracia Especializada na gestão das emendas. Dos casos incluídos, Pernambuco e Amapá corroboram essa hipótese, mas Ceará e Espírito Santo não, o que se repete com a execução mais intermediária, Sergipe e Rio Grande do Norte corroboram, mas Santa Catarina e Maranhão não.

Tabela 12 – Teste da Expectativa Teórica 3

ESTADO	CFin	APol	INorm	Trasnp	BurEsp	EXECUÇÃO
RR	0,7	1	1	0,3	0,33	0,93
BA	1	1	1	0,3	0,50	0,84
SP	0,7	0,3	1	0,3	0,17	0,80
PA	0,7	1	1	0,3	0,33	0,77
<b>RN</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,50</b>	<b>0,54</b>
<b>SE</b>	<b>0,7</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,17</b>	<b>0,51</b>
<b>AP</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,33</b>	<b>0,46</b>
<b>PE</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,33</b>	<b>0,27</b>
PI	0,7	1	1	0,3	-	-
RJ	0	1	1	0,3	-	-

Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa aos estados, 2024.

Legenda: CFin representa Capacidade Financeira, APol ao Alinhamento Político, INorm o Impulso Normativo, Transp a Transparência Ativa, BurEsp a Burocracia Especializada e EXECUÇÃO o índice de execução das emendas

Diante dos resultados, entendemos que a Expectativa 1 pode ser confirmada, apesar de não fazer parte da solução apresentada pelo software. E, que a Expectativa 2, deve ter uma nova oportunidade em outra perspectiva, pois, apesar de não ter sido confirmada nos termos propostos, a indicação da condição Impulso Normativo como condição necessária, bem como o posicionamento da condição Alinhamento Político em segundo lugar para a medida de Consistência (0,83) sugere que as duas condições têm grande relevância para a execução das emendas estaduais, o que pode ser também corroborado pela configuração (CFin\*APol\*INorm) presente entre as soluções apontadas pelo software fsQCA como umas das suficientes para se chegar ao resultado de uma boa execução, com Consistência de 0,97 e Cobertura de 0,62.



## 5

## CONCLUSÃO

O presente estudo examinou a relação entre capacidades estatais e a execução de emendas individuais no âmbito dos estados brasileiros, ressaltando como fatores normativos, financeiros, administrativos e políticos motivaram esse processo no exercício de 2023. A análise aponta que as capacidades estatais, representadas pelo conjunto de condições apresentadas no modelo, possibilitam a implementação de políticas públicas e desempenham um papel importante nos níveis de execução das emendas estaduais.

Outrossim, as recentes alterações constitucionais em nível federal vem, gradativamente, consolidando o orçamento impositivo e o empoderamento do Legislativo no orçamento, o que também tem avançando em nível estadual, conforme pudemos notar com a pesquisa. Apesar de quatro estados ainda não disporem de emendas impositivas, pudemos perceber mesmo neles uma discussão acalorada entre os poderes, cujos atores seguem disputando força e espaço.

Este cenário cria uma oportunidade para pensar como as instituições estão estabelecidas e procurar fortalecer a representação democrática, seja por meio de uma maior alocação descentralizada das emendas individuais, pela ação coletiva de bancadas e comissões, ou pela atuação mais centralizada no Executivo. Convém realçar a possibilidade desses novos modelos estimularem as políticas de *pork barrel*, o que eleva a urgente demanda de se analisar detalhadamente o conteúdo das políticas decorrentes das emendas parlamentares, os destinos da alocação, bem como seus efeitos políticos e sociais.

Os resultados corroboram em alguma medida as expectativas teóricas, mas também refutam alguns pontos, o que deve ser interpretado sob a perspectiva do referencial teórico. Estados com capacidades estatais mais desenvolvidas, condições financeiras mais favoráveis, estruturas administrativas robustas, alinhamento político entre Executivo e Legislativo e altos níveis de transparência ativa, no geral, alcançam melhores índices de execução, o que vai ao encontro das teorias de capacidade estatal.

Por outro lado, estados com fragilidades em suas capacidades burocráticas e de transparência, tem alcançado também níveis consideráveis de execução das emendas, levantando um questionamento sobre o que está sendo executado, a qualidade da execução e quais os interesses subjacentes. Essa informação evidencia os desafios relacionados à governança das emendas parlamentares e as limitações das teorias de capacidade estatal para analisar esse fenômeno que tem natureza eminentemente política.

A partir dos achados desta pesquisa não foi possível afirmar nada em relação ao Alinhamento Político no que pertine às teorias e aos estudos pontuados sobre o tema. Sem embargo, não se pode também negar a influência da política sobre a execução das emendas, mesmo diante da impositividade crescente e da maior participação do Legislativo nesta seara. Insta observar melhor como se dá essa influência, quais mecanismos interferem tanto na alocação como na execução das emendas e em qual sentido essas variáveis se relacionam.

Muito embora não tenhamos evidências empíricas quanto à situação da execução das emendas nos estados antes da adoção da impositividade, haja vista a carência de estudos anteriores e o escopo do presente, pudemos sentir na fase das entrevistas a grande relevância atribuída ao Impulso Normativo para a execução e toda movimentação em torno das emendas orçamentárias. Mesmo que a Análise Comparativa Qualitativa empreendida com o QCA não tenha validade externa, destacamos ainda que a condição Impulso Normativo alcançou o nível de condição necessária para o alcance da maior execução das emendas nos estados, corroborando a percepção detectada pelas entrevistas nos estados.

Partindo da relevância da impositividade das emendas, ponderamos sobre a imprescindibilidade de se examinar o verdadeiro papel do Alinhamento Político para a execução das emendas parlamentares e como ele realmente impacta a interação entre os Poderes no novo cenário. Assim, alicerçado em teorias com enfoque da política, como Presidencialismo de Coalizão e *Pork Barrel*, esbarramos na premência de se mensurar, mais detalhadamente, o comportamento da execução individualizado por parlamentar em relação ao alinhamento com o governo, de preferência, ampliando a perspectiva temporal para observar o comportamento ao longo dos anos.

Ao descrever os aspectos da capacidade estatal e explorar padrões comparativos entre estados com alta e baixa execução de emendas, esta dissertação contribui para o debate sobre capacidades estatais e o aprimoramento dos instrumentos de gestão pública. A presença de capacidade econômica sólida, qualificação técnica e transparência, teve destaque como configuração significativa para maximizar a execução das emendas parlamentares, assim como teve destaque a combinação de impositividade dos normativos e alinhamento político, com efeitos ainda a serem melhor esclarecidos diante de outras perspectivas mais assertivas quanto à dimensão política.

O padrão das trajetórias não se mostrou totalmente claro, haja vista a presença de casos desviantes e soluções que apontam para caminhos mais nebulosos. No entanto, as altas consistências observadas indicam uma boa força explicativa das condições e suas configurações, o que encoraja a continuidade dos esforços no sentido de obter mais informações dos estados menos abertos e superar a questão da representatividade empírica. Outras possibilidades metodológicas também se abrem com os testes aqui realizados, o que permite novas abordagens e um novo mergulho sobre os dados.

Finalmente, o estudo reconhece as limitações metodológicas e sugere aprofundamentos futuros, como a ampliação de estudos empíricos que considerem diferentes ciclos orçamentários, como também a inclusão de análises mais detalhadas sobre a real influência da política, observando-se posição partidária, base eleitoral e conteúdo proposto por meio das emendas em relação aos índices de execução. Incluindo em todas as perspectivas uma análise histórica ao longo do tempo, chamamos atenção também para a variável transparência das informações que expande o papel da sociedade como também de órgãos públicos no monitoramento das emendas, de modo a elucidar questões aqui levantadas, mas ainda não esclarecidas.

Como agenda futura de pesquisa fica a investigação sobre questões relativas ao avanço da impositividade das emendas nos estados, com um olhar especial sobre os fatores políticos presentes na dinâmica entre os Poderes, distinguindo-se também quais capacidades são pertencentes aos Executivos e aos Legislativos no processo relacionado às emendas parlamentares.

O fortalecimento das capacidades estatais, combinando governança colaborativa e transparente, permanece um desafio central e também uma oportunidade ímpar para melhorar desigualdades regionais e institucionais, objetivando revigorar a democracia representativa e fomentar o federalismo no Brasil.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L. **Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 229-262, 1998.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.** Crown Business, 2012.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política.** In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 239-272.
- AMORIM NETO, O. **Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil.** In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 48-78.
- ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Plano Nacional de Transparência Pública. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/> Acesso em 19 set. 2024.
- \_\_\_\_\_. Relatório do Levantamento no Portais PNTP de 2023. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/> Acesso em 16 nov. 2024.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, p. 133-160, 1998.
- BAPTISTA, T. W. F.; MACHADO, C. V.; LIMA, L. D. **As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde.** *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, 2012.
- BEVIR, M. **A Theory of Governance.** University of California Press, 2013.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro.** *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level.** *Governance*, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018.

BIJOS, D. **Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais.** 2013. 119 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/13434> Acesso em: 08 set. 2023.

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.** Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado – Textos para discussão 12. Brasília: 2014. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo\\_estudo=orcamento-em-discussao](https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao) . Acesso em: 10 abr. 2024.

BITTENCOURT, F. M. **Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle.** Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado – Textos para discussão. Brasília: 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242339>. Acesso em: 08 set. 2023.

BONFIM, R.; LUZ, J. H.; VASQUEZ, V. **Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle.** *Brazilian Politic Science Review*. São Paulo, 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1981-3821202300020001> . Acesso em: 26 abr. 2024.

BRADY, H. E.; COLLIER, D. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards.** Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

BRAGA, M. S. **A dimensão política e orçamentária das emendas parlamentares.** *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 22-48, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/30EAHg6>. Acesso em: 27 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art.

37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> . Acesso em: 19 set. 2024.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 167 da Constituição Federal para dispor sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2019.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 105 de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2022.

BRASIL – Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa MF nº 1.583 de 13 de dezembro de 2023.** Diário Oficial da União, Brasília, 14 dez. 2023 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.583-de-13-de-dezembro-de-2023-530597625> Acesso em: 14 set 2024.

CAPELINNI, G. A. **Execução de emendas parlamentares e o orçamento impositivo brasileiro.** 2018. 95 p. Tese (Doutorado em Ciência, área de concentração: Controladoria). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

CINGOLANI, L. **The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Tokyo: UN-Merit, 2013. Working Paper, n. 53. 2013.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy.** New York: Harper & Row, 1957.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth.** *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FARIA, R. O. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão.** São Paulo: Blucher, 2023.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional: o presidencialismo de coalizão.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 1, p. 5-30, 2000.

\_\_\_\_\_. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303 a 344.

FUKUYAMA, F. **The Pandemic and Political Order.** *Foreign Affairs*, v. 99, n. 4, p. 26-32, 2020.

\_\_\_\_\_. **What is Governance?** *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. **Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System.** *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.** In: *Administração Pública e Governo.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>. Acesso em: 24 set. 2024.

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. **Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal.** RAP, Rio de Janeiro, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399> Acesso em: 21 mai. 2024.

GRINDLE, M. S. **Good Enough Governance Revisited.** *Development Policy Review*, v. 25, n. 5, p. 533-574, 2007.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.** New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais apoio ao Executivo e programas de governo.** *Dados*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** Russell Sage Foundation, 1980.

MAINWARING, S. **Presidentialism Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination.** *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993. DOI: 10.1177/0010414093026002003.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall.** New York: Cambridge University Press, 2013.

MANN, M. **The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results.** *Archives Européennes de Sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection.** New Haven, Yale University Press, 1974.

MELO, A.; SOARES, S. **Emendas Parlamentares e Orçamento: O Caso Brasileiro.** *Opinião Pública*, v. 10, n. 1, p. 155-182, 2004.

MELLO, P. A. **Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2021.

MENEGUELLO, R. **A dimensão regional das emendas parlamentares ao orçamento.** *Dados*, v. 38, n. 3, p. 323-349, 1995.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. C. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil.** *Sequência*, v. 76, p. 183-212, 2017.

OLIVEIRA, L. M. A.; CORRALO, G. D. S. **O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades.** *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 2023. DOI: 10.26668/indexlawjournals/2526-0138/2023.v9i1.9779.

OLIVEIRA, V. E. **Emendas parlamentares e execução orçamentária no Brasil.** *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 123-147, 2018.

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

PERISSINOTTO, R.; NUNES, F. **Introdução aos Métodos Qualitativos: Comparação Histórica, QCA e Process Tracing.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Análise Comparativa: Arranjos de implementação e resultados de políticas públicas.** In: *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379.

\_\_\_\_\_. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. Edição especial: Dez anos da Diest. Rio de Janeiro: IPEA, 29 junho 2021. p. 49-59. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art5>. Acesso em: 5 mar. 2024.

POCHMANN, M. **Economia do Setor Público: Planejamento e Políticas Públicas.** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

POWER, T. J. **Presidencialismo de Coalização e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?** In: SATHLER, A.; BRAGA, R. J. (eds.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

RAGIN, C. C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.** California: University of California Press, 1987.

RAVANELLI, R.; COSTA, D. R. M.; BONACIM, C. A. G. **Indicativos da existência de barganha no processo orçamentário brasileiro.** In: *Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, Ribeirão Preto, SP, 2012.

REIS, F. W. **A Emenda Parlamentar e a Negociação Política.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 5-22, 1999.

RENNÓ, L. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro.** Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relações Executivo-Legislativo no Brasil: 2009 é o primeiro ano do resto de nossas vidas?** *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal: A Política das Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques.** SAGE Publications, 2009.

RODRIGUES, T. A. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015.** *Orçamento em Discussão*, n. 45, Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019/view>. Acesso em: 11 abr. 2024.

SAMUELS, D. **Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in El Salvador.** *American Political Science Review*, v. 96, n. 3, p. 567-580, 2002.

SAMUELS, D.; SHUGART, M. **Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, L. M.; BOTELHO, J. C. A. **O desafio do método e da política comparada no Brasil: uma experiência com ensino de QCA.** *Revista Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v. 6, n. 3, 2018.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil.** Brasília: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. Disponível em: DOI 10.1590/0103-335220203109.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. **Reducing Complexity in Qualitative Comparative Analysis (QCA): Remote and Proximate Factors and the Consolidation of Democracy.** *European Journal of Political Research* 45 (5): 751–86, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00635.x> . Acesso em: 16 ago. 2024.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis.** Cambridge University Press, 2012.

SIDMAN, A. H. **Pork Barrel Politics: How Government Spending Determines Elections in a Polarized Era.** New York: Columbia University Press, 2021.

SILVA, F. V. B.; BITTENCOURT, F. M. R. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro.** Brasília: Senado Federal, maio 2019. (Orçamento em Discussão n. 44). Disponível em: <https://bit.ly/3JTaCfr>. Acesso em: 17 set. 2023.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

STF - Supremo Tribunal Federal. **STF invalida emendas parlamentares impositivas de Roraima.** 8.6.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=488537&ori=1> Acesso em: 14 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. **PGR questiona norma de Rondônia que reduz recursos para emendas destinadas à saúde pública.** 3.3.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757455469> Acesso em: 14 nov. 2024.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Capacidade de Pagamento.** Tesouro Nacional Transparente. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag> Acesso em: 14 set. 2024.

TEN CATE, L. **Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019)**. *Opinião Pública*. DOI: 10.1590/1807-01912023293792, 2023.

COSTA, G.; FRANCE, G. Transparência Internacional – Brasil. **Raio-X das Emendas Parlamentares ao Orçamento - Nível Estadual**. São Paulo, abr. de 2024. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/raio-x-das-emendas-ao-orcamento-estadual> . Acesso em: 1 fev. 2025.

TILLY, C. **Coercion, Capital, and European States AD 990-1992**. Blackwell, 1992.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. 18ª ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WILDAVSKY, A. **The new politics of the budgetary process**. *Glenview, IL/Boston, MA/London: Scott Foresman and Company*, 1988.

ZUCCO JR., C. **Clientelismo e Participação Política no Brasil**. 2007.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICES

### APÊNDICE – LISTA DE ENTREVISTADOS NOS ESTADOS

Tabela 3 – Municípios do grupo que atingiram 100%		
ESTADO	CONTATO	SETOR/ÓRGÃO
ACRE	Elison Reis	Departamento de Convênios Estaduais da Secretaria de Estado do Planejamento
ALAGOAS	Informações das páginas oficiais	Superintendência de Orçamento Público da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio
AMAPÁ	Antonia Nascimento da Silva	Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento
AMAZONAS	Conceição Gerreiro	Departamento de Contabilidade da Secretaria de Fazenda
BAHIA	Marcelo Mônaco	Diretoria de Sistematização Orçamentária e Normatização da Secretaria de Planejamento
CEARÁ	Informações das páginas oficiais	-
DISTRITO FEDERAL	Milena Braga	Unidade de Controle de Emendas Parlamentares da Secretaria de Economia
ESPÍRITO SANTO	Jéssica de Paula Rodrigues	Gabinete da Subsecretaria de Execução Orçamentária da Secretaria de Planejamento
GOIÁS	Patrícia de Paula	Equipe Emendas da Secretaria de Relações Institucionais
MARANHÃO	Informações das páginas oficiais	-
MATO GROSSO	Vitória Soares	Secretaria Adjunta de Relações Políticas da Casa Civil
MATO GROSSO DO SUL	Édio Viegas	Superintendência de Emendas Parlamentares Estaduais e Federais da Casa Civil

MINAS GERAIS	Informações das páginas oficiais	Secretaria de Estado de Governo
PARÁ	Informação por email	Setor Emendas / Casa Civil
PARAÍBA	Diego Biazon	Gabinete da Secretaria de Planejamento
PARANÁ	Stefany Rossa	Diretoria de Articulação Estratégica e Acompanhamento Fiscal da Casa Civil
PERNAMBUCO	Clarissa Leal	Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão
PIAUÍ	Não localizado	-
RIO DE JANEIRO	Débora Sader	Subsecretaria Adjunta de Planejamento da

**Tabela 3 – Municípios do grupo que atingiram 100%**

ESTADO	CONTATO	SETOR/ÓRGÃO
RIO GRANDE DO NORTE	Larissa Azevedo	Coordenadoria de Programação e Gestão Orçamentária da Secretaria de Planejamento
RIO GRANDE DO SUL	Carolina Gyenes	Departamento de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
RONDÔNIA	Ana Cláudia Macedo	Gerência de Execução Orçamentária Governamental da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
RORAIMA	Informações das páginas oficiais	-
SANTA CATARINA	Gustavo de Melo Gevaerd	Setor Emendas da Coordenação de Atendimento aos Municípios da Casa Civil
SÃO PAULO	Karen de Oliveira	Subsecretaria de Articulação Política da Secretaria de Governo e Relações Institucionais



SERGIPE	Carlos Américo	Diretoria de Planejamento da Casa Civil
TOCANTINS	Vivian Dias Diniz	Superintendência de Apoio ao Grupo Gestor da Secretaria de Planejamento





idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO