



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS-

GPP

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ÉDER MENDONÇA BARBOSA

EMENDAS DO RELATOR NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

Uma Análise de Impacto Sob a Ótica do Montante e do Planejamento (2020-2022)

Brasília-DF

2024

ÉDER MENDONÇA BARBOSA

EMENDAS DO RELATOR NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
Uma Análise de Impacto Sob a Ótica do Montante e do Planejamento (2020-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão de Políticas Públicas, da UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, como requisito para a Obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Francisco José Mendes Duarte

Brasília-DF

2024

ÉDER MENDONÇA BARBOSA

EMENDAS DO RELATOR NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
Uma Análise de Impacto Sob a Ótica do Montante e do Planejamento (2020-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão de Políticas Públicas, da UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, como requisito para a Obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Brasília, 10 de Setembro de 2024

Dedico este trabalho aos meus pais e à Leonardo Ferreira
Barbosa, que sempre me apoiou e foi um exemplo em vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aos meus pais, especialmente à minha mãe, por seu apoio incondicional, por seus sacrifícios para me proporcionar uma educação de qualidade e por me dar todas as condições necessárias para que eu pudesse estudar. Ao meu pai, sou grato por estar sempre ao meu lado, me buscar nas paradas de ônibus e me ajudar sempre que possível.

Expresso também minha gratidão aos meus colegas, em particular àqueles que estiveram ao meu lado em momentos difíceis e de sobriedade. Agradeço aos meus docentes, que me apoiaram ao longo do caminho, mesmo diante das maiores dificuldades que encontrei na elaboração deste trabalho. Em especial, meu agradecimento ao meu orientador, Francisco José Mendes Duarte, que, apesar da distância, não poupou esforços para me guiar e orientar.

"Só sei que nada sei." (Sócrates)

RESUMO

Este estudo analisa o impacto das emendas do relator no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com foco no montante de recursos e no planejamento das políticas públicas de infraestrutura. A pesquisa explora a evolução histórica e a relevância das emendas parlamentares no contexto orçamentário brasileiro, destacando casos emblemáticos como o "Orçamento Secreto" de 2021. A hipótese central é que o aumento do protagonismo legislativo, impulsionado pela constitucionalização da obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada e pela hipertrofia do papel da emenda de relator, tem prejudicado o planejamento e a eficiência das políticas públicas do MDR.

A metodologia combina a análise dos relatórios de execução das emendas de relator e entrevistas com gestores do ministério, buscando compreender a percepção sobre a influência dessas emendas em seu trabalho. Os resultados indicam que as emendas do relator representaram, entre 2020 e 2022, uma parcela significativa do orçamento do MDR e sua execução foi marcada por ausência e transparência e padronização, o que corrompe os princípios da administração pública da legalidade, impessoalidade e publicidade. Entretanto, a percepção dos gestores sobre o impacto desse processo no planejamento revela-se contraditória. Enquanto o entrevistado 01 não notou grandes mudanças, o entrevistado 02 menciona mudanças e erros no processo, todavia não vê o conflito de forma tão aparente quanto descrito na literatura.

O estudo também investiga a governança das emendas do relator e seu impacto nos programas finalísticos do MDR, apontando para um possível tensionamento das relações entre Executivo e Legislativo. Apesar de as entrevistas não indicarem claramente tais tensões, a análise de dados e ofícios revela indicadores de conflitos latentes. Por fim, o trabalho destaca a importância de fortalecer a governança orçamentária e a participação pública para melhorar a eficiência das políticas de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional; Emendas do relator; RP09; Governança orçamentária

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO:	1
1.1DESCRIBÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA:	6
1.2PERGUNTA DE PESQUISA	7
1.3OBJETIVOS	7
2.REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1ORÇAMENTO PÚBLICO:	9
2.2GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA:	12
2.3EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:	14
3.METODOLOGIA DE PESQUISA:	22
4.O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL:	25
4.1ANÁLISE DE DADOS:	26
4.2 ENTREVISTAS:	36
4.3 ANÁLISE	37
5.CONCLUSÃO:	48
5.1 SUGESTÕES:	49
5.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO:	49
6.REFERÊNCIAS	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO:

Em 1993, a mídia brasileira se deparou com um esquema conhecido como "anões do orçamento". Neste, o Relator Geral da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), conseguia quantidades elevadas de recursos para parlamentares de baixa expressão, por meio da concentração de poder e da distribuição de emendas:

(...)Os deputados apresentavam emendas na Comissão do Orçamento, sendo que quem determinava o que entrava ou saía era João Alves, que no ano de 1990, por exemplo, decidiu a destinação de 30,2% do total de verbas do Ministério da Ação Social.

Entidades fantasmas eram usadas para receber dinheiro voltado para assistência social, e acordos eram feitos com empreiteiras para serem favorecidas nos processos de escolha para as obras(...) (Favero 2013).

Em 2021, o jornal O Estado de São Paulo (Estadão) divulgou uma série de matérias relacionadas aos escândalos envolvendo supostos casos de corrupção na execução do orçamento. O caso ficou conhecido pelo nome de “Orçamento Secreto”. O mecanismo de atuação, parecido com o esquema de 1993, se aproveitava do poder dado ao Relator Geral para a distribuição de verbas aos parlamentares em troca de apoio na votação de matérias legislativas de interesse do governo. Dentre as reportagens está a premiada matéria do dia 8 de maio de 2021, que consiste na denúncia da compra de tratores superfaturados em troca de apoio parlamentar. Outra reportagem, produzida por Breno Pires, explica o funcionamento do “Orçamento Secreto”.¹

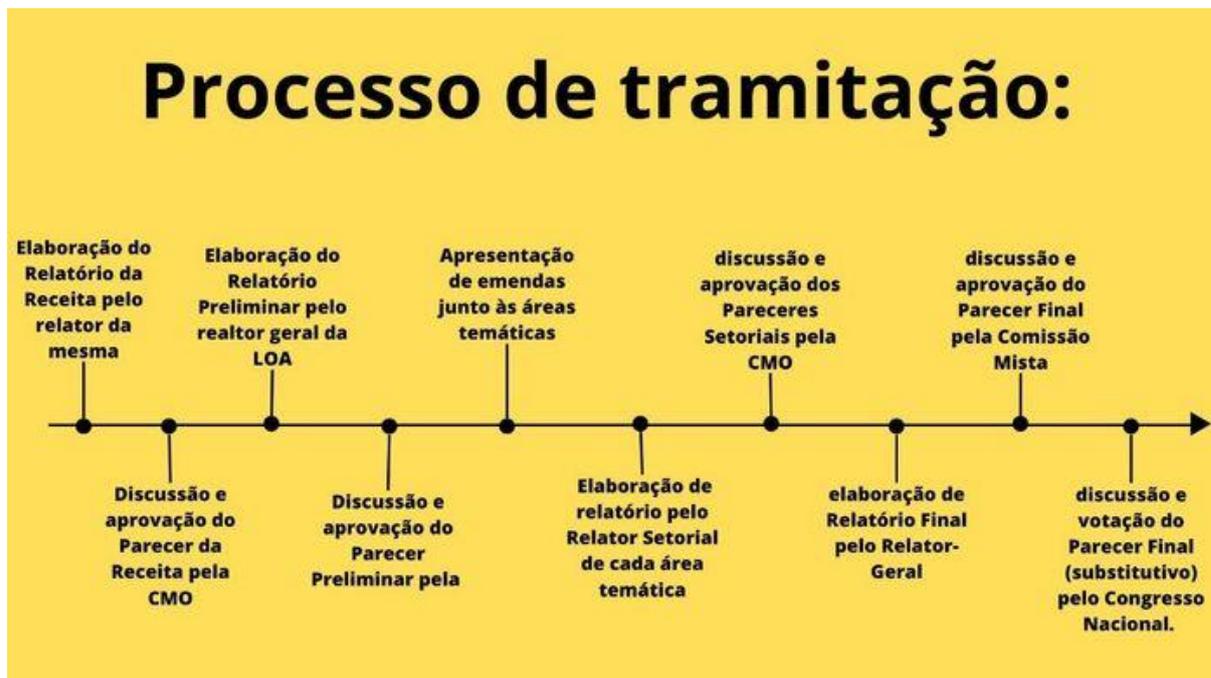
O orçamento secreto ficou conhecido por fazer uso de um mecanismo da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, que, no artigo nº 144, prevê como uma das competências do Relator Geral apresentar emendas para atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Amparados em tal artigo, os relatores começaram a concentrar poder ao ampliar suas prerrogativas no parecer preliminar².

Na imagem abaixo pode-se ver a alocação dos Pareceres Preliminares no processo de formulação orçamentária:

¹ PIRES, B. Orçamento secreto: Leia as reportagens do “Estadão” que revelaram o esquema. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/leia-todas-as-reportagens-sobre-o-orcamento-secreto/>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

² Os pareceres preliminares são documentos elaborados pelos relatores de comissões, nos quais são apresentados de forma inicial as avaliações e recomendações sobre determinada matéria legislativa. Esses pareceres servem como base para o desenvolvimento e a modificação de propostas, oferecendo uma análise prévia antes da discussão e votação final no âmbito legislativo. No contexto orçamentário, os pareceres preliminares orientam a formulação de emendas e ajustes no projeto de lei orçamentária.

Figura 1 — Etapas de tramitação dentro da CMO



Fonte: Giacomoni (2004).

A concessão de recursos via emendas do relator é mais rápida e com menos transparência do que pelo processo de outras emendas, uma vez que as emendas do relator foram elaboradas na constituição federal para corrigir possíveis erros e omissões. Vale ressaltar que, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ante o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014³, as emendas do relator foram consideradas inconstitucionais.

Todavia, mesmo com a proibição do orçamento secreto, as práticas pouco transparentes continuaram após a decisão do STF - a única mudança foi o tipo de emenda que passou a ser utilizada para tal fim. Segundo Shalders (2024) as emendas ainda persistem, na forma de restos a pagar e nas emendas de comissão, sofrendo ainda do mesmo problema que as emendas do relator, o 'apadrinhamento' - é feito de modo informal e com pouca transparência.

A crescente importância das emendas de relator parece complementar a busca pelo legislativo de maior protagonismo na governança orçamentária, iniciada com a aprovação da

³ O julgamento das ADPFs está disponível no site do STF: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>> , sendo todas as ações referentes às emendas do relator.

Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais⁴.

Outro marco do aumento do poder legislativo é a EC nº 100/2019, que tornou obrigatória a emenda de bancada⁵, em seguida, a EC nº 105/2019 permitiu a destinação de emendas individuais às atividades específicas de estados e municípios por meio de transferência especial ou de atividade definida. Tal medida prevê transferências diretas dos parlamentares no âmbito federal para as demais instâncias da federação. Diante desse cenário é possível traçar a hipótese que o planejamento tenha ficado comprometido devido ao aumento da obrigatoriedade de emendas que possuem um caráter pulverizador. Esse caráter pode ser notado nos diversos interesses e planos dos atores que ganharam notoriedade com os movimentos de obrigatoriedade de suas emendas.

Por fim, as emendas do relator e as emendas de comissões permanentes ganharam novas atribuições com a Lei nº 13.957/2019, que, dentre os pontos mais destacáveis, não se submetem à execução financeira e possuem critérios de participação e finalidade de gastos, assim como descrito por Bassi (2021).

A partir disso, é possível traçar a hipótese de que o enfraquecimento do executivo - liderado por Dilma, Temer e Bolsonaro, presidentes muito contestados pela população e parte do congresso - e a aprovação da EC 95 - que implementou um teto de gastos muito rígido para a União - impulsionaram a busca por maior protagonismo da parte do legislativo, tentando evitar que suas emendas ficassem à mercê dos contingenciamentos determinados pelo Ministério da Fazenda e aparecessem com maior destaque diante do eleitor.

Hartung, Mendes e Giambiagi (2021) destacam que 15% das despesas de livre alocação do ano de 2021 se dão por parte de emendas do Relator. É esperado que, no presidencialismo, o Parlamento tenha poder na elaboração orçamentária, o que faz parte do processo de negociação política em sistemas democráticos. Idealmente, porém, elas deveriam atender a três requisitos: 1) não comprometer a qualidade do Orçamento; 2) atender a uma lógica coletiva; e 3) ser objeto de escrutínio público. Nenhuma das condições está sendo obedecida atualmente. (Hartung, Mendes e Giambiagi, 2021)

⁴ Emendas feitas individualmente pelos deputados e senadores. Pode ajudar em uma melhor atenção às necessidades específicas de entes federativos, por exemplo. Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, cabendo ao parecer preliminar a fixação do valor dessas.

⁵ Emendas destinadas às Bancadas Estaduais. Podem ser apresentadas de 15 a 20 emendas de apropriação, ou seja, emendas que pleiteiam a inclusão de novas dotações condicionadas à anulação de outras dotações descritas no parecer preliminar, e 3 emendas de remanejamento.

Nesse sentido, Moretti, Funcia e Ocké (2021) também defendem que as emendas do relator têm ganhado poder ao apontarem a ambiguidade da regra fiscal conhecida como teto de gastos, uma vez que a regra é ineficiente em estabelecer prioridades e organizar contas públicas (nunca conseguindo ser cumprida em sua totalidade), entretanto, passa uma falsa credibilidade ao mercado financeiro. Esse movimento acabou abrindo espaço para uma crescente disputa pelo orçamento, na qual as emendas do relator tornaram-se o principal instrumento de priorização dos interesses paroquiais de uma elite parlamentar em detrimento de investimentos coesos visando um projeto consistente e seguindo um planejamento.

Enquanto Faria (2022), após uma análise histórica destacando as principais medidas e marcos da política orçamentária desde o caso dos “anões do orçamento” até o ano de 2022, assume que a adição de novas regras orçamentárias pode ter possibilitado um novo desequilíbrio de poder na arena orçamentária ao se considerar a hipertrofia da participação do legislativo nas decisões orçamentárias. Por outro lado, Bassi (2022) vai contra a tese da cooptação do orçamento ao considerá-la um devaneio devido a uma constatação empírica de que a maior parte do montante destinado às emendas do relator não são realmente executadas, se tornando um valor menos relevante do que apresentado por outros autores. O referido autor ainda apresenta a tabela da execução financeira dos anos de 2020 e 2021, que foram executados somente 35% e 22%, respectivamente, do valor referente às emendas do relator nesse período.

Tabela 1 — Tabela com valores das dotações e das despesas pagas

Total	2019	2020	2021
Dotação:	13.722	36.175	33.821
Despesas Pagas:	5.741	16.111	11.508

Fonte: Bassi (2022).

À vista disso, fica claro que as discussões sobre os recursos orçamentários estão sendo pautadas por esse tema. Apesar das emendas serem um movimento totalmente legítimo de participação parlamentar em uma política estruturante como a orçamentária, a forma como é feita essa intervenção é questionável devido à falta de transparência do processo e à pulverização dos recursos, Suscitando a hipótese de redução da eficiência na execução da emendas. Dito isto, o presente trabalho se propõe a fazer uma análise do impacto que as

emendas do Relator Geral causaram no planejamento das políticas públicas de infraestrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) durante o período de 2019 até 2022.

A escolha do MDR é motivada por duas razões. Primeiramente, pelos valores que foram destinados a tal ministério, sendo que, de acordo com matéria do jornal Folha de São Paulo (Pires, 2022), mais de 60% dos seus recursos foram compostos por emendas parlamentares. Em segundo lugar, foi o ministério onde emergiu o escândalo nomeado pela mídia como “tratoração”, devido à participação no esquema de compra de tratores e máquinas agrícolas com valores superfaturados devido as suspeitas, levantadas nas reportagens publicadas em O Estado de SP, de uso de recursos de emendas do relator para financiar a compra de tratores e máquinas agrícolas superfaturados via emendas do relator, a partir da matéria do Estadão.⁶

As ações do Ministro Flávio Dino em suspender emendas impositivas no ano de 2024 demonstram que mesmo após a proibição das emendas do relator a discussão ganhou novos rumos e trata-se de algo muito mais profundo que uma mera proibição do mecanismo de emendas do relator. Para compreender melhor o momento atual da discussão orçamentária é necessária uma análise de como emendas de caráter impositivo e de pouca transparência, como o caso da emenda do relator, influenciam na governança orçamentária e na execução dos projetos governamentais.

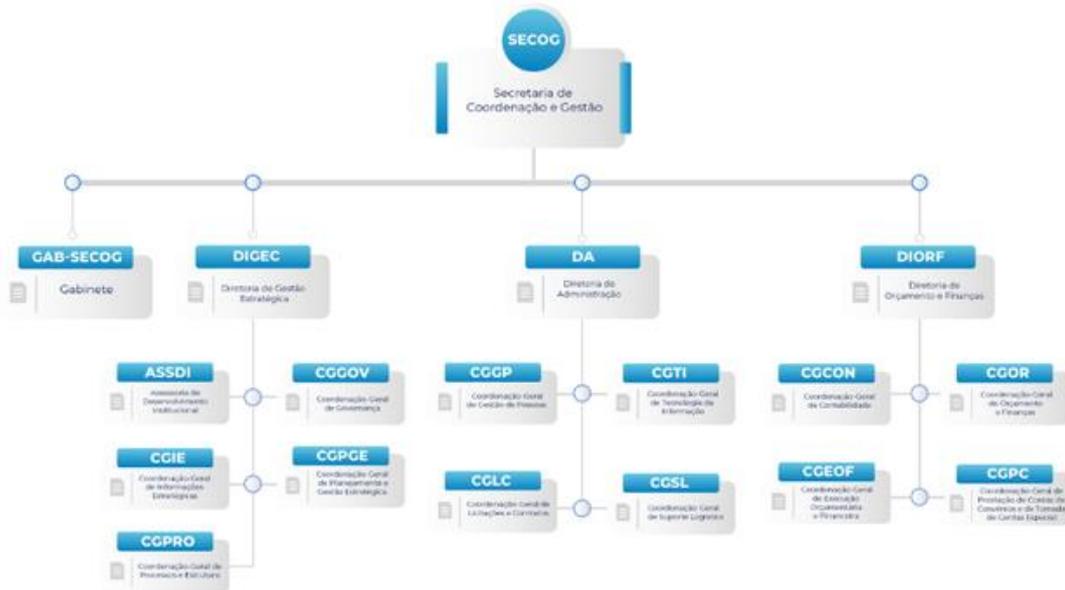
Por se tratar de um tema de relevância, é possível que a análise dos dados e das entrevistas, permitam construir uma hipótese, assim como verificar as respostas das entrevistas e dados com vistas a contribuir ao debate levantado pelas pesquisas de Faria (2022), Hartung (2022), e Moretti (2021), os quais, por um lado argumentam que o orçamento secreto afeta o planejamento, e de Bassi (2022) que, por outro, argumenta que as emendas do relator possuem menor impacto sobre o planejamento.

Portanto, o lugar escolhido para realizar o trabalho de campo foi a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças - CGOR do atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional assim como demonstrado no organograma abaixo:

⁶ Para mais informações ver:PIRES, B. “Tratoração”: conheça os mandachugas da Codevasf, estatal do Centrão. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/tratoraco-conheca-os-mandachugas-da-codevasf-estatal-do-centrao/>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Organograma 1 — Organograma da Secretaria de Gestão do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

↳ Secretaria de Coordenação e Gestão - SECOG



Fonte: Ministério da Integração e desenvolvimento Regional (2023).

Neste estudo, pretende-se analisar os impactos das emendas do relator ao identificar qual é importância destas no montante total das dotações alocadas nos programas finalísticos⁷ de infraestrutura no MDR e se o caráter pulverizado destas emendas tem, de fato, impactado negativamente o planejamento, como sugere parte da literatura.

Para realizar esta pesquisa, pretende-se combinar os relatos dos burocratas que participaram de todo o processo de execução de tais políticas com os registros de transação de recursos via emendas do relator para o órgão. Para conseguir, assim, obter uma maior densidade de informações em uma avaliação interna, compreendendo se os gestores estão em concordância com a forma que os recursos foram alocados, além de uma análise embasada por toda a experiência de uma imersão na organização a partir da residência feita anteriormente no MDR.

1.1 DESCRIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA:

⁷ Ligados diretamente à política, sendo somente gastos suficientes para o enfrentamento do problema público

O MDR foi criado em 2019 com o intuito de integrar diversas ações a nível regional. Atualmente, a pasta conta com diversas políticas, dentre elas ações ligadas à mobilidade e serviços urbanos, habitação, proteção e defesa civil, iluminação pública, fundos regionais, incentivos fiscais e irrigação, assim como descritas no portal GOV⁸.

Algumas políticas do MDR são intrinsecamente ligadas à infraestrutura, sendo a infraestrutura o conjunto de serviços fundamentais para o desenvolvimento de uma região. São consideradas obras de infraestrutura os serviços de saneamento, transporte, energia e telecomunicação como descrito pelo Portal da Indústria (2023). Por motivo de reformulação no MDR houve uma reformulação do ministério, se tornando assim MDIR. A maior parte da pesquisa foi realizada já no período de MDIR, todavia para fins de padronização será referido com MDR.

1.2 PERGUNTA DE PESQUISA

Qual é a importância das emendas do relator no montante total das dotações destinadas aos programas finalísticos de infraestrutura no MDR e se o caráter pulverizado dessas emendas tem, de fato, impactado negativamente o planejamento, como sugere parte da literatura?

1.3 OBJETIVOS

Objetivo geral:

Identificar se o montante de recursos advindos das emendas de relator é relevante nos programas de infraestrutura do MDR. Ademais, analisar se a pulverização dos recursos que caracteriza a distribuição dessas emendas tem impactado negativamente o planejamento nos programas finalísticos de infraestrutura no período de 2020 até 2022.

Objetivos Específicos:

Caracterizar a política orçamentária, sua governança e o papel das emendas parlamentares na mesma;

Caracterizar a política de infraestrutura e o lugar do Ministério do Desenvolvimento Regional na mesma;

⁸ Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/ministerio-da-integracao-e-do-desenvolvimento-regional>> Retirado em 08/09/2024

Identificar as dotações de emendas do relator destinadas a tal ministério e a sua execução;

Analisar a percepção dos gestores acerca das consequências das emendas em seu trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO:

Segundo Couto e Rodrigues (2022).

O orçamento público é uma peça política na qual são traduzidas as prioridades do país, sendo, portanto, um elemento crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Para conduzir esse processo, uma estrutura de governança regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões. (Couto e Rodrigues, 2022, pág.19)

O orçamento público foi iniciado nos Estados Unidos, Inglaterra e na França, durante o século XIX, se consolidou como um campo importante na formação dos Estados Nacionais. O intuito primário do orçamento era o de funcionar como um instrumento para que as elites econômicas e nobiliárquicas pudessem evitar o aumento de taxas e de gastos públicos. Sendo os gastos públicos vistos, nesse período, como ineficientes e geradores de inflação pelo pensamento liberal dominante. Ao passo que o Estado foi ganhando mais responsabilidades, o orçamento público ganhou um papel cada vez maior, chegando ao ponto de se tornar uma peça central no planejamento das políticas públicas, com a ascensão do Estado de bem-estar social.

O movimento em direção à implementação de um Orçamento-Programa, designação atribuída ao orçamento que integra o planejamento, conforme estabelecido pela ONU em 1959, caracteriza-se por uma abordagem que concentra mais atenção nas realizações governamentais do que nas aquisições governamentais. Em outras palavras, ele enfatiza cada vez mais os resultados. Esse conceito teve origem nos Estados Unidos no início do século XX, ganhando forma na década de 1950 com a promulgação da Lei de Processos e Contabilidade, conforme descrito por Resendo *et al.* (2017).

No Brasil, segundo Giacomoni (2010), a partir da constituição de 1824 começou-se a exigir orçamentos formais. Todavia, já se percebe atividades de contestação dos gastos do Estado desde o período de abertura dos portos, no início do século XIX.

A Constituição de 1891 instituiu o Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de auxiliar o Congresso no controle dos gastos públicos. Em 1922, o Decreto 4536/1922 criou o Código de Contabilidade da União, o que permitiu um melhor ordenamento das receitas e despesas federais. Em 1940, o Decreto-lei 2416/1940 introduziu elementos do planejamento

como parte das funções orçamentárias. No entanto, apesar dessas iniciativas, a implementação do orçamento-programa não foi bem-sucedida devido à falta de tecnologia e ferramentas adequadas. Somente na década de 1960, com o avanço tecnológico desse período, houve uma evolução significativa nas ferramentas de planejamento orçamentário, como descrito por Giacomoni (2010).

Em 1964, sancionada pelo então presidente João Goulart, a Lei de Finanças, a 4320/1964, define algumas das bases que são seguidas até hoje. Dentre elas podem ser citadas os três princípios básicos da lei orçamentária⁹ e algumas definições de receitas e despesas. As despesas são classificadas em correntes, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, como pagamento de pessoal e manutenção, e de capital, voltadas para investimentos em infraestrutura, aquisição de bens duradouros e amortização de dívidas.

Durante a ditadura militar (1964 a 1985), houve uma centralização das questões orçamentárias no Executivo. Giacomoni (2011) destaca que a característica mais relevante da Constituição outorgada em 1967 é o Artigo nº 67, que centraliza no Executivo a função de elaborar leis orçamentárias e de criar novos créditos. Dessa forma, cabia ao Legislativo apenas a obrigação de aprovar a peça orçamentária elaborada pelos militares, evidenciando o caráter autoritário dessa constituição. Além disso, essa centralização também se refletiu em uma maior dependência dos Estados e Municípios em relação aos créditos da União, algo que perdurou desde aquela época até os anos abordados neste trabalho.

A década de 1970 foi marcada por duras críticas às políticas Keynesianas, devido às altas taxas de inflação e déficits constantes no cenário da época, as teorias começaram a se voltar para o controle das contas públicas e a definição de regras fiscais bem claras visando o investimento de capital estrangeiro, como descrito por Lopreato (2006).

A mudança de paradigma econômico da década de 1970 continua nas décadas de 1980 e 1990. Com isso, a governança orçamentária voltou-se para as reformas neoliberais, guiadas pela macroeconomia neoclássica, cujo principal objetivo é o equilíbrio das contas públicas. A partir da década de 1990, os gastos públicos, entendidos como um dos motores da espiral inflacionária, foram colocados sob controles mais rígidos com vista ao alcance de superávits primários anuais. Em 1999, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o resultado

⁹ Anuidade: o orçamento público deve ser votado de ano em ano, Unidade: o orçamento público deverá ser feito em uma grande peça. Universalidade: determina que a LOA deve conter o orçamento de os órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

primário tornou-se uma das bases do chamado tripé macroeconômico¹⁰. Tal política se deve ao movimento de valorização de uma âncora fiscal para a contenção de riscos, na visão de investidores, como sugere Heller (1997 *apud* Lopreato, 2006).

O orçamento-programa foi formalmente adotado no Brasil em 2000. Essa mudança trouxe uma atualização significativa nas classificações orçamentárias, eliminando barreiras anteriores à sua implementação. As antigas classificações funcionais-programáticas foram substituídas por duas categorias distintas: funcional e por programas. A classificação funcional está associada à finalidade específica de cada política pública, como saúde, educação e segurança. Por sua vez, a classificação por programas organiza essas políticas em ações mais concretas, definindo metas e objetivos a serem alcançados.

Essa separação entre as duas classificações representou um avanço significativo para o planejamento orçamentário. Ao diferenciar a finalidade geral das políticas públicas (classificação funcional) de suas implementações específicas (classificação por programas), tornou-se mais fácil acompanhar o desempenho de cada ação, avaliar resultados e tomar decisões mais precisas sobre a alocação de recursos.

Iniciado em 2016, o próximo grande marco na política fiscal, com claros efeitos na gestão e governança orçamentária, foi o estabelecimento do teto de gastos. Esse marco representa um congelamento dos gastos públicos da União pelos 20 anos subsequentes à sua aprovação, não podendo ultrapassar as despesas do ano anterior à sua formulação, corrigidas pela inflação. Moretti, Funcia e Okcé (2021) descrevem que, a priori, o teto de gastos possuía o intuito de ser um facilitador de algumas reformas estruturais - previdenciária, trabalhista, administrativa, entre outras - entendidas como necessárias por grande parte da elite econômica brasileira. Ao comprimir as despesas discricionárias pretendia-se fazer com que os atores ficassem mais pressionados para fazer tais reformas.

Para compreender a governança orçamentária no Brasil é necessário entender a articulação entre os 3 instrumentos de planejamento orçamentário estabelecidos pela Constituição de 1988:

Plano Plurianual (PPA):

O PPA tem a vigência de um quadriênio, ao passo que excede o exercício de um mandato do Executivo, pois é apresentado ao legislativo no primeiro ano pelo governo eleito e

¹⁰ Lopreato (2006) ressalta, apesar das críticas, a importância dessa âncora. Necessita-se dessa política para o crescimento sustentável do país ao garantir o controle da inflação, o equilíbrio fiscal e a estabilidade cambial.

executado apenas a partir do segundo ano do mandato. Logo, no primeiro ano de mandato, o governo eleito executa o último ano do PPA proposto no governo anterior. Esta característica do PPA visa a continuidade no planejamento mesmo com a alternância de poder característica dos regimes democráticos. Tal peça tem um caráter regional e estratégico colocando em seu texto os principais programas para aquele período, sendo, portanto, um guia estratégico para a continuidade das políticas públicas em um determinado período.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

A LDO define as regras para a elaboração da LOA do ano seguinte, devendo ser entregue pelo poder executivo até 15 de abril e votada pelo legislativo até 17 de julho. Possui caráter de urgência, ao ponto dos parlamentares não poderem entrar de recesso até a entrega de tal documento. A LDO tem a obrigatoriedade de cumprir os princípios orçamentários presentes na constituição, além de uma série de normas relatadas na Lei Complementar nº 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, também devendo conter uma parte relatando as metas e os riscos fiscais, assim como descrito por Giacomoni (2010).

Lei Orçamentária Anual (LOA):

Trata-se de uma peça orçamentária anual que possui o caráter do orçamento propriamente dito, possui todos os gastos, sendo o resultado de um longo processo burocrático que deve ser iniciado até o período do último dia de agosto e aprovada até 22 de dezembro do mesmo ano. Diferente de outras partes do orçamento em caso de impasse não há prejuízos no recesso parlamentar. Segundo Giacomoni (2010), a LOA é dividida em três orçamentos: o orçamento dos investimentos das empresas estatais, responsável por descrever os gastos e lucros das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o da seguridade social, no qual aparecem as dotações destinadas às políticas de saúde, previdência social e assistência social; e o fiscal, cuja abrangência se dá pelos gastos da administração pública direta e indireta como autarquias e fundações públicas.

2.2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA:

Há uma série de definições para governança, dentre elas a do Banco Mundial que, representado por Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2009), define a governança de forma ampla, como um conjunto de tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país se faz

presente, dentre elas a escolha dos seus representantes, a participação popular no processo político e a formulação de políticas sólidas por parte do Estado.

Considerou-se a definição de governança como o conjunto de práticas formais e informais que definem os rumos da política orçamentária do Brasil Como sugerido por Ibanhes *et al.* (2007, *apud* Borges, 2022), as regras formais seriam reflexo da interação dos atores, sendo necessário analisar tais interações para compreender a governança.

Tal definição se adequa a tese de Couto e Rodrigues (2022), que descreve as regras orçamentárias como um reflexo dos interesses de determinados grupos sob o orçamento, cabendo àqueles atores que têm um menor poder o papel de redefinição das ações para participação no orçamento.

Nesse sentido, foram divididos os atores conforme descrito por Couto e Rodrigues (2022), a partir das ideias de Wildavsky (1964), Wildavsky e Caiden, (2004) e Good (2014), fracionaram-se os atores em quatro grandes grupos, sendo eles os *guardiões*; *gastadores* ou *executores*; *definidores de prioridade* ou simplesmente *priorizadores*; e *controladores*.

Guardiões:

São parte fundamental do governo, se encontram em uma posição de manutenção da ordem orçamentária ao gerir o orçamento e alocar recursos. Estes atores, segundo Couto e Cardoso Jr (2018), localizam-se nas seguintes organizações estatais: a Secretaria de Orçamento Federal, atrelada ao Ministério do Planejamento e a Secretaria do Tesouro Nacional, atrelada ao Ministério da Economia.

Gastadores ou executores:

São os verdadeiros responsáveis pela execução das políticas, ou seja, é através deles que os gastos são realmente alocados. Dentro desse grupo estão presentes os diversos ministérios, como o MDR, o Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério da Defesa, por exemplo.

Definidores de prioridade:

Dentro do grupo denominado gastadores, há um grupo com características específicas que possuem atribuições um pouco diferentes, sendo ele os definidores de prioridade. Sua principal atribuição é definir quais gastos serão prioridades na gestão atual. Vale ressaltar que a depender do viés político-ideológico de um dado governo o grupo de *priorizadores* muda. Por exemplo, o próprio legislativo, que vem aumentando seu papel como *priorizador*, sobretudo a partir da governança orçamentária.

Controladores:

São responsáveis pela fiscalização e controle do processo orçamentário. Esses órgãos agem como um mediador do debate orçamentário. Todavia, possuem interesses próprios, não agem sempre com tal independência, no caso brasileiro, priorizando pautas que são atreladas aos seus interesses, como demonstrado por Couto e Cardoso Jr (2018). Nesse sentido, tal grupo pode ser o poder legislativo, a imprensa, a sociedade civil e os órgãos de controladoria, tanto internos quanto externos.

2.3 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

A emenda orçamentária trata-se de uma prática retomada a partir da Constituição Federal de 1988 como descrito por Rodrigues (2018 *apud* Silva; Avelino e Rodrigues, 2021).

Elas podem possuir três naturezas: texto, receita e despesa¹¹. Quanto à origem, elas podem ser de bancada, individuais, comissão e de relator. Algumas das emendas orçamentárias passaram a ter caráter impositivo, ou seja, execução obrigatória. Júlia Rodrigues (2017, *apud* Colto e Cardoso Jr, 2018) aponta que a proposição de vários projetos de lei visando à instituição de obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares foi uma reação ao tratamento dispensado pelo Poder Executivo à incidência do Poder Legislativo no orçamento.

Com presidentes de baixo apoio, como Dilma- levando em conta o seu impeachment – Temer – ao se considerar sua baixa legitimidade – e Bolsonaro – rejeitado por grande parte da população – o Legislativo acumulou para si uma função de protagonista no orçamento, enfraquecendo o executivo.

A partir disso, Congresso reforça o seu papel de *guardião* ao aprovar a EC. nº 95. Todavia, também acumula outras funções, como a de *definidor de prioridade*, ao aprovar a obrigatoriedade de execução de alguns tipos de emendas. Por tanto, o estudo se baseia na hipótese do tensionamento – tensionamento, este, das relações do legislativo com o poder executivo – para investigar possíveis conflitos existentes entre as prioridades estabelecidas por meio das emendas de relator e aquelas definidas pelos gestores pelo fortalecimento de um grupo

¹¹ São as que possuem maior interesse nas pesquisas, possuindo três classificações: Remanejamento: ocorre quando há a transferência de recursos de uma dotação para outra, resultando, simultaneamente, em um acréscimo de dotação em detrimento de uma anulação de mesmo valor de outras dotações. Apropriação: Ocorre quando há um remanejamento de um valor que estava outrora na reserva de recursos. Cancelamento: Propõe o cancelamento ou de dotações.

de parlamentares com os gestores do Ministério do Desenvolvimento Regional que podem ser caracterizados, diante da teoria e da análise feita, como executores.

A política de infraestrutura, no caso brasileiro, se configura, segundo Linhares e Messenberg (2018), por transferências de recursos da união para municípios de forma vertical. Tal política, em tese, permite que os municípios tenham maior liberdade na alocação de recursos, todavia na prática não se percebe tanto sucesso. As transferências possuem uma distribuição desigual entre os municípios e nem sempre os municípios fazem a melhor escolha ou conseguem executar a verba como foi planejado.

Tal política vem sendo considerada vital no caso brasileiro, programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimento em Logística (PIL) e o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) são retratados por Gomides e Pereira (2018) e demonstram os diversos esforços do Brasil para a concepção de políticas de infraestrutura visando o bem-estar social e alavancar a economia.

Dentre os problemas das políticas de infraestrutura, pode-se destacar a baixa execução orçamentária ou até mesmo a não conclusão das obras, sendo atribuído esse fenômeno ao planejamento público, conforme exposto por Raiser *et al* (2017 *apud* Gomide e Pereira, 2018). A partir disso, destaca-se o cenário caótico de disputa em arenas políticas por receita ao se considerar os diversos atores, bem como o cenário de tensionamento entre os guardiões, como o Ministério da Fazenda, os definidores de prioridade, dentre eles atores do Legislativo, e os executores, incluindo os gestores das políticas de infraestrutura.

Segundo Gomide e Pereira (2018): i) as transferências de recursos da União não promovem maior equidade distributiva; e ii) a ação das prefeituras não se mostra sempre capaz de realizar as obras dentro de padrões mais eficientes. Corrobora com o descrito acima.

2.4 Política de desenvolvimento regional:

A política de desenvolvimento regional no Brasil teve seus primeiros traços em 1909 com um enfoque sobre a região do Nordeste por meio da Inspeção Federal de Obras contra as Secas (IFOS). Após isso, a política de desenvolvimento regional foi retomada na década de 1950 durante o governo de Getúlio Vargas, por meio da criação do Banco do Nordeste (BNB), em 1952 e a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, já no governo de Juscelino Kubitschek. Tais ações culminaram na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), 1959, e posteriormente na

criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), 1966, e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), 1967. A partir da criação de tais superintendências começou-se um processo de industrialização das periferias nacionais visando elevar a renda per-capta, como descrito por Neto *et al* (2017).

Durante a ditadura, houve uma centralização das políticas de desenvolvimento regional com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), que trouxeram avanços estruturais significativos para as regiões mais distantes do país. No entanto, com a crise do petróleo, houve uma redução nas políticas de desenvolvimento regional, o que também se refletiu nas políticas liberais da década de 1990, como afirmam Alves e Neto (2014):

[...] esse processo de enfraquecimento do sistema deu-se paulatinamente, mas o ápice de sua crise se manifestou concomitantemente aos escândalos de corrupção e à finalização de alguns instrumentos de incentivos que eram considerados fundamentais (Alves e Neto, 2014, pág 61)

Com a saída da crise proporcionada pelo plano real, 1994, começou a haver maior organização econômica. Todavia, Com o processo de estabilização monetária, as medidas de austeridade fiscal tornaram-se predominantes, diminuindo a relevância das políticas voltadas ao desenvolvimento em geral e, sobretudo, ao desenvolvimento regional. Segundo Neto *et al* (2017), a estratégia da União de aumentar sua arrecadação a partir do aumento das alíquotas das contribuições sociais, não repassando recursos aos entes subnacionais, comprometeu a capacidade fiscal desses últimos. Os investimentos só aumentaram após 2000. Com uma balança fiscal mais favorável, o Brasil volta em 2003 a dar maior atenção ao desenvolvimento nacional. Com as políticas do PAC (Programa de Aceleração e Crescimento) o desenvolvimento regional voltou a receber recursos públicos em abundância. Todavia esse efeito também se reverberou nas relações entre o executivo e o legislativo. Com o crescimento do papel do executivo na definição dos gastos, o legislativo perdeu, nesse momento, o papel de protagonista nas relações orçamentárias que futuramente veio a retomar.

Em 2007 foi criado o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional 1 (PNDR 1) que foi a base para o planejamento da política regional nos moldes conhecidos atualmente. Ele visava não apenas o crescimento econômico, mas também a melhoria das condições sociais e ambientais das regiões menos favorecidas. O PNDR 1 se baseava em três grandes eixos de atuação: a redução das desigualdades regionais, a promoção da sustentabilidade e o fortalecimento da integração nacional. Um dos principais componentes do PNDR 1 foi a criação das chamadas mesorregiões diferenciadas, que eram áreas prioritárias para a implementação de

políticas públicas, selecionadas com base em critérios socioeconômicos e ambientais. Essas mesorregiões receberam atenção especial para alavancar o desenvolvimento regional, promovendo investimentos direcionados e a articulação de ações de diversas esferas do governo.

Além disso, o PNDR 1 incorporou o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), que tinha como finalidade fortalecer as capacidades locais e regionais, incentivando a criação de projetos voltados à sustentabilidade econômica, social e ambiental. O Promeso buscava integrar diferentes áreas de atuação, como agricultura, infraestrutura e desenvolvimento social, para gerar impactos positivos em regiões que enfrentavam maiores desafios estruturais.

Outra inovação importante do PNDR 1 foi a implementação dos fóruns mesorregionais, que se configuraram como espaços de participação e deliberação, reunindo representantes de governos locais, sociedade civil e setor privado. Esses fóruns tinham o objetivo de discutir e planejar o desenvolvimento regional de forma integrada, respeitando as especificidades de cada território. Todavia, a política passou por um processo de reformulação, com a exclusão de pontos importantes como mesorregiões diferenciadas, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) e os fóruns mesorregionais. três anos após sua criação (Brandão, 2020).

Em 2010 o governo apresentou o PNDR 2, com o intuito de tornar a política democrática. Algumas das mudanças sofridas pelo PNDR foram a reformulação dos espaços de governança sendo estruturado a partir de quatro instâncias de deliberação, duas federais, o Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território e a Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, que tem, respectivamente, as funções tática e operacional, a estadual, representada pelos Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território e a supramunicipal representada associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias e demais organizações que atuem territorialmente e extrapolem o âmbito municipal Brandão (2020).

Outras inclusões do PNDR 2 foram os objetivos de convergência: para a redução das diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre e intrarregiões, competitividade: para a capacitação produtiva em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração, diversificação: para a maior agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de commodities

agrícolas e/ou minerais e Centralidades urbanas: para a construção de uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo centralidades, em diferentes escalas, que possam operar como vértices de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento (Alves; Neto, 2014).

Todavia, assim como apontado por Brandão (2020), vários aspectos do PNDR 2 não avançaram, tal fracasso da implementação da política pode estar ligado ao cenário atual que se encontra a governança das políticas de desenvolvimento regional, tendo em vista o cenário de disputa pelo orçamento entre diversos atores em detrimento de um planejamento e um maior diálogo.

O MDIR foi criado em 2019 como resultado da junção dos Ministérios das Cidades (MCid) e da Integração Nacional (MI), tendo como função coordenar as políticas públicas de infraestrutura e promover o desenvolvimento regional e produtivo, apoiando mais de 5.570 municípios. Conforme descrito no site do MDIR, as políticas públicas coordenadas por tal ministério são:

- Política Nacional de Desenvolvimento Regional;
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Política Nacional de Segurança Hídrica;
- Política Nacional de Irrigação, observadas as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Política Nacional de Habitação;
- Política Nacional de Saneamento;
- Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana;
- Política Nacional de Ordenamento Territorial;(MDR 2023)
- Estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento relativos aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO); e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);

- Estabelecimento de normas para o cumprimento das programações orçamentárias do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor);
- Estabelecimento de metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana realizados com aplicação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e
- Planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional, metropolitano e urbano; gestão de recursos hídricos; infraestrutura e garantia da segurança hídrica; irrigação; proteção e defesa civil e de gestão de riscos e desastres; e de habitação, saneamento, mobilidade e serviços urbanos.

Atualmente, o Desenvolvimento Regional foi integrado às políticas de mobilidade urbana tendo suas atividades dentro do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Lá são executados os projetos de interesse finalísticos, de acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023:

- Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano,
- Gestão de Riscos e Desastres, Mobilidade Urbana,
- Moradia Digna, Recursos Hídricos,
- Saneamento Básico através de compras de máquinas,
- Gestão de projetos de saneamento básico,
- Iluminação e integração territorial através de estradas,

Vale ressaltar que o desenvolvimento regional está intrinsecamente ligado às questões orçamentárias. Percebe-se o sucesso ou retrocesso das políticas mediante mudanças na situação orçamentária. Como exemplo desse fenômeno, pode-se citar o período posterior ao êxito das políticas de desenvolvimento regional nas décadas de 1970 e 1980. Durante esse período, essas políticas conseguiram efetivamente ampliar o nível de industrialização em polos mais periféricos, resultando na difusão da indústria por todo o território nacional. Contudo, com o advento das crises financeiras da década de 1980, o crescimento das regiões periféricas foi consideravelmente reduzido devido à falta de recursos destinados a esse fim, como destacado por Alves e Neto (2014).

Dessa forma, ao considerar a interseção entre desenvolvimento regional e questões orçamentárias, torna-se evidente que a dinâmica política desempenha um papel crucial na alocação de recursos. O comportamento dos atores políticos, tanto no Executivo quanto no

Legislativo, influencia diretamente as políticas de desenvolvimento regional. Enquanto o executivo se caracteriza por possuir um caráter de executor, tanto por atores ministeriais quanto pelo próprio presidente, o Parlamento brasileiro pode ser caracterizado pelo modelo de dupla arena, proposto por Pereira e Muller (2003), onde os parlamentares, ao mesmo tempo, recebem incentivos para um comportamento individualista, por meio ou emendas individuais de execução obrigatória, mas também recebem incentivos para se comportar de maneira coletiva como as regras internas do parlamento e o comportamento presidencial, unindo-se aos seus partidos e legendas.

A partir da análise do comportamento parlamentar, o legislativo, anteriormente, contentava-se com um papel secundário, aceitando pequenas quantias de verbas destinadas a políticas públicas específicas, conseguindo garantir a reeleição dos deputados que compunham o mesmo. Todavia, aconteceram alguns processos como o PAC e o teto de gastos que colocaram em pauta esse papel exercido pelo legislativo. Ao ser implementado, o PAC retirou parte da função de definidores de prioridade, que outrora era do legislativo, a partir desse momento, monopolizando o papel de protagonista, como descrito por Silva, Avelino e Rodrigues (2022). Com a implementação do teto de gastos, os gastos públicos se tornaram mais restritos e disputados, a partir disso os deputados e senadores se viram cada vez mais obrigados a reajustarem as regras para conquistarem espaço. Tal reajuste ocasionou um aumento nas emendas, considerando-as como um mecanismo de arrecadação de recursos para que os interesses do legislativo sejam atendidos.

2.5 Federalismo e Política de desenvolvimento regional:

O federalismo é um princípio organizacional e político que distribui o poder entre diferentes níveis de governo, tipicamente entre o governo central e os governos regionais ou estaduais. No Brasil, o federalismo é um elemento essencial da estrutura constitucional, consagrado pela Constituição de 1988. Este sistema visa garantir a autonomia dos entes federativos, permitindo que estados e municípios tenham competências próprias e recursos financeiros para gerir políticas públicas de acordo com as necessidades locais.

De acordo com Abrucio (2010), o federalismo brasileiro caracteriza-se por uma alta descentralização administrativa e financeira, o que proporciona uma maior proximidade entre o governo e os cidadãos. Essa descentralização é essencial para a implementação de políticas

públicas que respondam às particularidades regionais, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

No entanto, o federalismo no Brasil enfrenta desafios significativos. Um dos principais problemas é a disparidade fiscal entre os estados e municípios, que resulta em uma capacidade desigual de prestação de serviços públicos. Conforme aponta Faria (2020), essa desigualdade é agravada pela complexidade do sistema tributário e pela distribuição de receitas, que muitas vezes favorece o governo central em detrimento dos governos locais.

Além disso, o federalismo brasileiro tem sido objeto de debates acerca da cooperação intergovernamental. Para que o federalismo funcione de maneira eficaz, é crucial que haja mecanismos robustos de coordenação entre os diferentes níveis de governo. Segundo Arretche (2012), a cooperação intergovernamental no Brasil ainda é incipiente, o que pode levar a sobreposições de funções e a conflitos de competência entre os entes federativos.

A gestão orçamentária e a distribuição de recursos são áreas em que o federalismo exerce uma influência marcante. As emendas parlamentares, por exemplo, são uma forma pela qual os deputados e senadores podem direcionar recursos para suas bases eleitorais, muitas vezes influenciando diretamente o desenvolvimento regional. Como discutido por Silva (2019), as emendas do relator, em particular, têm sido um instrumento poderoso na alocação de recursos, embora sua transparência e eficácia sejam frequentemente questionadas.

Por fim, o federalismo no Brasil também enfrenta desafios relacionados à governança. A boa governança requer transparência e participação pública, elementos que ainda precisam ser fortalecidos em muitos aspectos da gestão pública brasileira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída em 2000, estabelece normas com o intuito de solucionar tais desafios, todavia se demonstra controversa em vários pontos, como na limitação do governo federal em investir em políticas sociais ao priorizar o cumprimento das metas fiscais e o acentuamento de desigualdades regionais,

3 METODOLOGIA DE PESQUISA:

A pesquisa será uma análise descritiva, possuindo ainda, um caráter de cunho misto, buscará mesclar técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas com vistas a atingir os objetivos supracitados.

Visando a definição da política orçamentária, além da definição do papel das emendas na mesma, a partir da governança. Serão usadas bibliografias clássicas, como Giacomoni, e de artigos acadêmicos atuais, como Bassi (2022), Hartung, Mendes e Ocké (2021), Faria (2023), Couto e Cardoso Jr (2018), Couto e Rodrigues (2022) entre outros pesquisados nos sites da Scielo, Capes, IPEA e algumas legislações, em especial a E.C. n° 86, de 2015, a EC n° 100/2019, a EC. n° 105/2019 e a lei n° 13.975/2019, que são destacadas na literatura de forma importante para o recente processo de aumento de atribuições das emendas parlamentares.

Com o intuito de caracterizar a política de infraestrutura e seu papel no MDR, o trabalho se utilizou de artigos acadêmicos atuais como Gomides e Pereira (2018), Alves e Rocha Neto (2014), e outros pesquisados nos sites da Scielo, Capes e IPEA e as análises da página do próprio Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional para caracterizar as especificidades da política de desenvolvimento regional, principalmente no que tange às políticas de infraestrutura.

Para encontrar os valores das emendas do relator geral foi feito uso de informações do portal SIGA BRASIL e do Portal da Transparência. Em uma pesquisa por palavras-chave, como emendas do relator e Ministério do Desenvolvimento Regional, se identificou as origens das emendas destinadas ao MDR Após isso os dados foram comparados com os valores destinados às demais emendas para concluir se houve um uso excessivo do RP09.

Por fim, utilizando como parâmetro os aspectos de governança descritos acima por meio dos artigos de Couto e Cardoso Jr (2018), Borges (2022) e Ibanhes *et al.* (2007), foram realizadas entrevistas com dois gestores tomadores de decisão que trabalharam no MDR durante o período pesquisado. Com um modelo de questionário semiestruturado para, a partir das respostas, compreender os reais impactos do aumento do poder priorizador do legislativo na governança orçamentária dos gestores do MDIR. Segundo Quaresma (2005) o nível de estruturação do questionário reflete também na proximidade entre o entrevistador e o entrevistado, portanto, para o nível das questões ressaltadas, onde se exige um certo nível de proximidade, foi feita a escolha do questionário semiestruturado.

Para conseguir compreender o dia a dia dos gestores e estruturar melhor o processo de entrevista foi utilizada a abordagem de observação participante. Segundo Quaresma (2005), a observação participante trata-se de uma metodologia cujo pesquisador convive durante um período com o grupo que se pretende pesquisar, possuindo o intuito de colher informações e compreender a realidade dos pesquisados de forma mais profunda, sendo o observador parte ativa do grupo investigado.

A escolha dos grupos a serem entrevistados foi baseada no referencial teórico neoinstitucionalista apresentado por Couto e Rodrigues (2022). Considerando o possível conflito entre os definidores de prioridade e os executores, os entrevistados foram selecionados entre os funcionários que lidam com todo o processo das emendas, desde sua chegada ao MDR.

A formulação do questionário que foi aplicado se origina de uma relação entre os objetivos específicos que se pretende alcançar com questões que surgiram na análise documental e no referencial teórico ao evidenciar possíveis conflitos e problemas que o ministério possa estar passando. Abaixo foi feita uma relação entre as perguntas do questionário e os objetivos específicos:

Quadro 1 — Perguntas divididas por assuntos

Caracterizar a política orçamentária, sua governança e o papel das emendas parlamentares na mesma:	Caracterizar a política de infraestrutura e o lugar do Ministério do Desenvolvimento Regional na mesma:	Analisar a percepção dos gestores acerca das consequências das emendas em seu trabalho.
Como é feito o processo de planejamento orçamentário dentro do ministério. Como é a relação com a SOF (Secretaria de Orçamento e Finanças) nesse processo.	Me conte um pouco da sua trajetória no serviço público, ressaltando sua experiência com o serviço público.	A falta de transparência das emendas que chegavam intimidou ou exerceu algum estímulo negativo de alguma forma no seu trabalho?
Como você avalia as ações feitas através do SIOP?	Desde que começou a trabalhar no âmbito da política regional, você identificou a ocorrência de mudanças nela? Se sim, quais?	Havia algum tipo de pressão dos órgãos de controle? Se sim, como isso interferiu no seu trabalho?

Caracterizar a política orçamentária, sua governança e o papel das emendas parlamentares na mesma:	Caracterizar a política de infraestrutura e o lugar do Ministério do Desenvolvimento Regional na mesma:	Analisar a percepção dos gestores acerca das consequências das emendas em seu trabalho.
Durante o processo de formulação da LOA qual é o nível de interação entre os parlamentares e o ministério?	Poderia nos contar um pouco sobre os trâmites burocráticos que envolviam as emendas de relator. emendas do relator destinadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional?	A pulverização orçamentária decorrente das emendas do relator influenciou de alguma forma o planejamento do ministério? Como?

Fonte: O autor (2023).

Em seguida, as entrevistas foram separadas em subtemas, como sugerido por Bardin (1977) e, a partir desses temas, foi feita uma análise comparando as entrevistas com os demais resultados encontrados por outros autores e pela análise documental feita. Os subtemas escolhidos foram:

- Trajetória da política de desenvolvimento regional
- Transparência e participação popular:
- Sistemas e instrumentos de planejamento e gestão:
- Emendas do relator e orçamento secreto:

Os temas abordados no estudo são organizados de maneira gradual, começando com perguntas mais amplas e genéricas e avançando para questões mais específicas e diretamente relacionadas à temática central. Inicialmente, o foco é fornecer um panorama geral do ministério e dos principais acontecimentos ao longo da trajetória dos entrevistados. A seguir, pretende-se explorar os instrumentos de governança pública e como eles se relacionam com o ministério em questão. Quanto ao tema do orçamento secreto, o objetivo é investigar a interação entre o ministério e os parlamentares, bem como os impactos internos na gestão que resultam dessas dinâmicas. Essa abordagem permite uma análise escalonada que conecta a trajetória da política de desenvolvimento regional, a transparência e a participação popular, as emendas do relator e o orçamento secreto, além dos sistemas e instrumentos de planejamento e gestão, proporcionando uma visão abrangente e inter-relacionada desses temas.

O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL:

Na primeira visita ao MDR, foi possível conhecer a organização, identificar possíveis problemas e identificar os referenciais estratégicos da organização do MDR. Os referenciais estratégicos se baseiam na missão de reduzir as desigualdades regionais, como descrito na imagem a seguir:

Figura 2 — Mapa estratégico 2023-2027



Fonte: Ministério da Integração e desenvolvimento Regional (2024).

A secretaria pesquisada trabalha, principalmente, no empenho de dotações e auxílio aos municípios na execução correta dos valores. Para tal possui uma equipe pequena, quando comparado com a demanda. Há somente dois engenheiros para fiscalizar as obras de todo o país, afirmados à época pelo entrevistado.

Além disso, quando iniciada a pesquisa, o excesso de trabalho devido às altas quantias de valores e a demanda que envolve executar tais montantes, reduziu a disponibilidade para novas visitas e questionamentos que emergiram. Logo, os referenciais estratégicos do ministério estão voltados para a integração e o diálogo, visando políticas públicas cada vez mais inovadoras e com metodologia personalizada para cada ação, levando em conta suas diferenças, possuindo, ainda, uma agenda com muitas reuniões com agentes municipais. Foi possível

mapear e entender melhor a comunicação interna da organização. Na segunda visita, realizou-se uma entrevista, no entanto, após a última visita, ficou a impressão de indisponibilidade por parte do setor escolhido. Apesar disso, há material para a elaboração do trabalho e conclusões acerca do tema.

A área onde a pesquisa foi feita é a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial – SDR, cuja principal função é definir as estratégias usadas no desenvolvimento regional e formular e implementar a Política Nacional de Ordenamento do Território. Abaixo é possível ver o organograma de tal secretaria:

Organograma 2 — Organograma da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial



Fonte: Ministério da Integração e desenvolvimento Regional (2023).

Essa foi a secretaria onde, considerando as mudanças ministeriais, passaram grandes valores das emendas do relator nos anos de 2020 a 2022, quando ainda eram consideradas legais tais alocações de recursos. O papel primordial da secretaria é o empenho das emendas que chegam àquele lugar. Foi relatado que as emendas chegavam a partir de ofícios escritos em papel e enviados para o ministério, antes da decisão do STF que estabeleceu o cadastro compulsório de quaisquer emendas do relator no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). Essa decisão diminuiu um pouco a demanda por transparência, já que são pedidas informações adicionais para o cadastro. Isso porque os ofícios solicitando a execução das emendas eram enviados ao ministério em formato impresso, não padronizado e com informações incompletas. Logo, era muito mais difícil dar transparência ao processo, inclusive facilitando a perda de informações relevantes.

3.1 ANÁLISE DE DADOS:

Durante essa análise, foram estudados dados do portal Siga Brasil, além dos ofícios encaminhados ao ministério que solicitavam empenho de verba para determinadas ações públicas, como a aquisição de maquinários, obras e equipamentos. Também foram analisadas as emendas inscritas na plataforma SIGA Brasil e os painéis disponibilizados na página do MDR enquanto estavam ativos.

Este trabalho analisou apenas os ofícios dos anos de 2021 e 2022, considerando somente os dados posteriores à publicação do Decreto nº 10.888/2021, que prevê que as emendas do relator devem estar expressas na plataforma SIGA Brasil, com o intuito de garantir mais transparência. Portanto, a partir desse ano, houve uma maior padronização nas solicitações enviadas ao ministério. O que anteriormente se tratava de comunicados escritos em papel evoluiu cada vez mais em direção a um método que facilitava o controle pelos órgãos do governo e pela população.

Ao procurar os programas finalísticos descritos no PPA relacionados ao desenvolvimento regional, observa-se que os programas de moradia digna e mobilidade urbana, por estarem designados como responsabilidade desse ministério no PPA, deveriam figurar nos painéis de prestação de contas do ministério. No entanto, é importante considerar que o processo de reorganização ministerial pode ser um motivo para a ausência de tal descrição.

Diante disso, os dados descritos nos painéis demonstram que, de fato, a maior parte dos recursos empenhados no ministério do desenvolvimento regional pela RP09 tratam-se de recursos destinados ao Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano. O principal objetivo desse programa é “estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a estruturação produtiva e urbana, e a provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades socioeconômicas, em múltiplas escalas (Brasil 2020).

Vale ressaltar ainda que por decorrência da falta de padronização há certa limitação na análise feita abaixo:

Figura 3 — Ofício enviado ao MDR para solicitação de emenda RP09

ÓRGÃO	USE	AÇÃO	GND	DESCRIÇÃO AÇÃO/OBJETO	OFÍCIO	BENEFICIÁRIO	UF	CNPJ	VALOR
MDR	CODEVASF	7X66	4	TRATOR AGRÍCOLA E ARADO AGRÍCOLA E CAXAS D'ÁGUA	OF. 48-2021 - INDICAÇÃO CACÁ LEÃO CODEVASF	ANGICAL	BA	13654421000188	200.000,00

Fonte: Ministério da Integração e desenvolvimento Regional (2023) Ministério da Integração e desenvolvimento Regional. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/emendasparlamentares/emendas-do-relator/RP9dez2021_10888_final.pdf>. Retirado em: 01/12/2023

Figura 4 — Ofício enviado ao MDR para solicitação de emenda RP09

LISTA CMO	BENEFICIÁRIO CMO	ÓRGÃO	UOE	AÇÃO	GND	MOD	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	TÍTULO / COMPONENTE / ID	FAVORECIDO	UF	CNPJ CORRETO	VALOR
105	80295	MDR	MDR	7666	4		Aquisição de Equipamento - Motorveladora	Ata de Registro de Preços nº 11/2020	Alvorada	TO	01634074000142	768.538,00

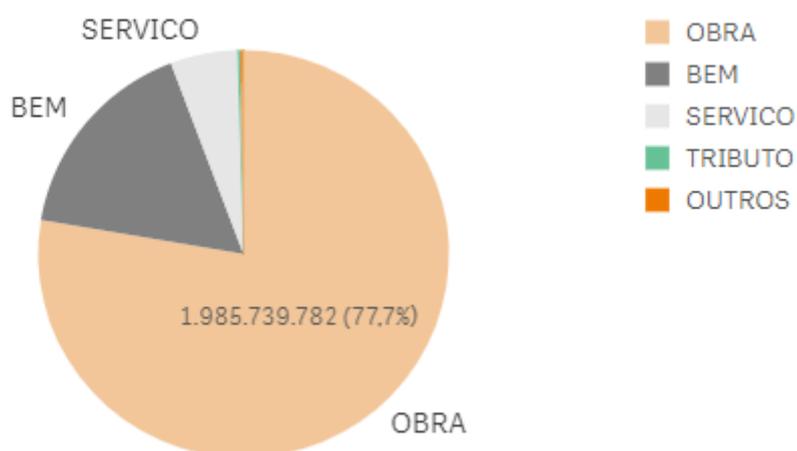
Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/emendasparlamentares/emendas-do-relator/RP9dez2021_10888_final.pdf>. Retirado em: 01/12/2023

De acordo com as imagens apresentadas, é possível verificar que, mesmo retiradas do mesmo documento, elas não possuem padronização. Na Tabela 01, é possível ver o deputado que ordenou a execução dos valores, enquanto na Tabela 02 essa informação já não está disponível. Esse processo se repete em todas as tabelas. Tais diferenças reduzem a confiança nos dados presentes nas plataformas, o que dificulta o alcance de conclusões mais precisas. Estas incongruências parecem revelar que a crescente apropriação do orçamento pelo parlamento, que busca um papel mais relevante como *priorizador* de políticas, se deu em detrimento dos instrumentos de transparência e accountability orçamentária.

Algumas planilhas que poderiam ser facilitadoras de divulgação de informações para a sociedade civil ficaram em manutenção durante o período da pesquisa, demonstrando ainda mais dificuldade no acesso à informação pelo site do MDIR. Tal ação possui um efeito de afastamento do cidadão menos engajado no acompanhamento das emendas.

Ao usarmos os seguintes filtros: RP09, emendas do relator e dos anos de 2021 e 2022 na plataforma +Brasil foi identificado que 77% dos recursos das emendas de relator são alocados em obras, fortalecendo que a hipertrofia de valores ligados às mesmas se dá por serem um importante mecanismo de reeleição:

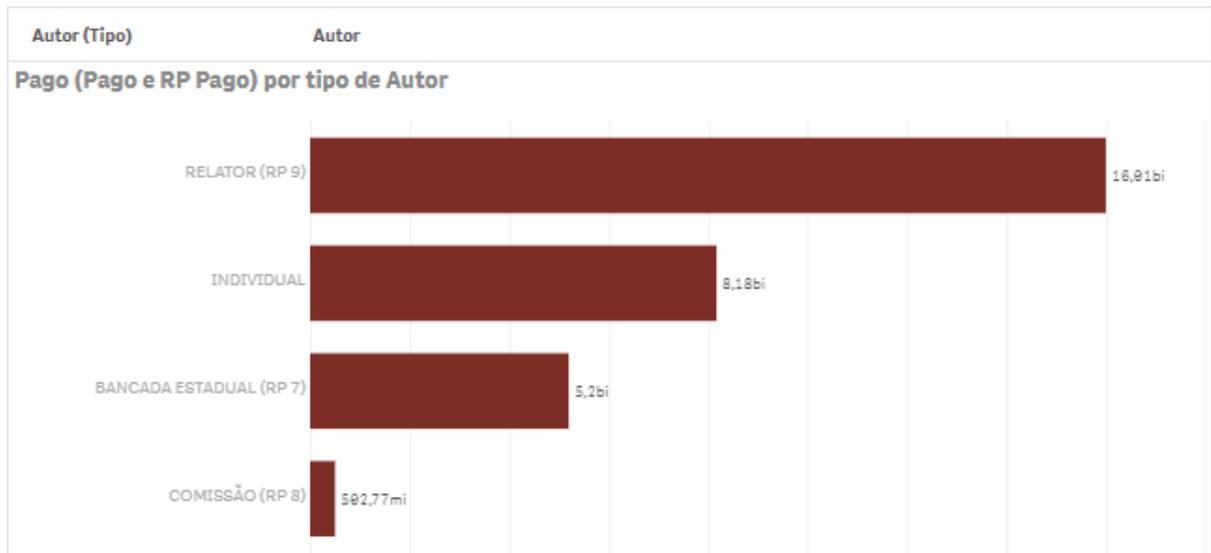
Gráfico 1 — Emendas Com Finalidade Definida por Tipo de Despesa

Emendas Com Finalidade Definida por Tipo de Despesa

Fonte: GOV (2023). Disponível em: < <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html> >. Retirado em: 01/12/2023

Percebe-se que no contexto federal como um todo os valores totais de emendas pagos por ano ocupam uma posição de destaque nos anos de 2020, 2021 e 2022. Por mais que as execuções possam reduzir o valor ele ainda é, se não o mais alto, o segundo maior montante nos anos pesquisados.

Gráfico 2 — Montante total pago em emendas dividido por RP's 2020



12

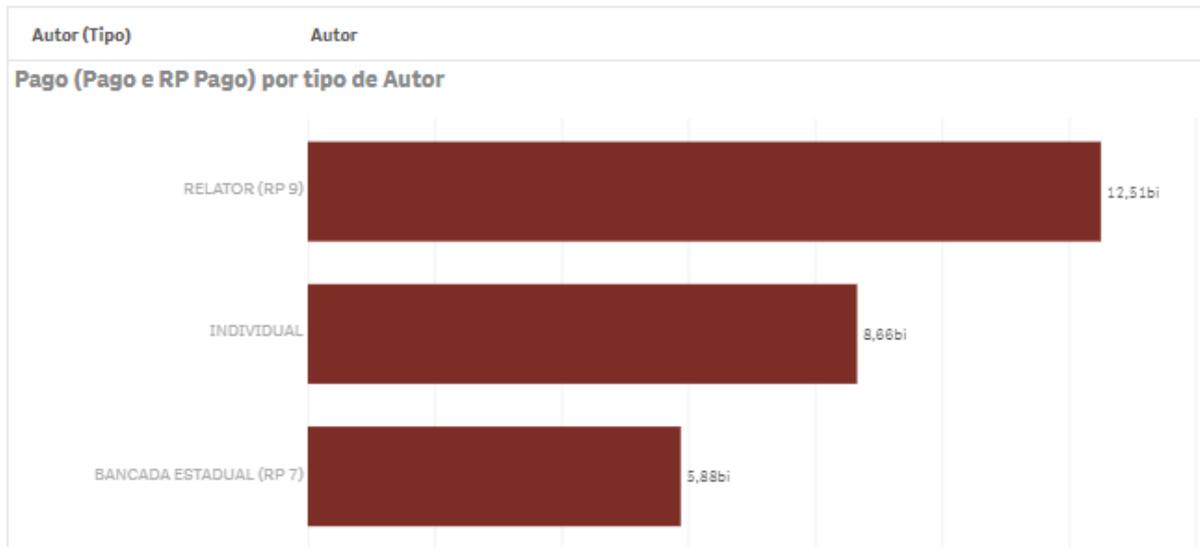
Fonte: Siga Brasil (2024) Portal Siga Brasil. Disponível em:<

https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html>. Retirado em

08/09/2024.

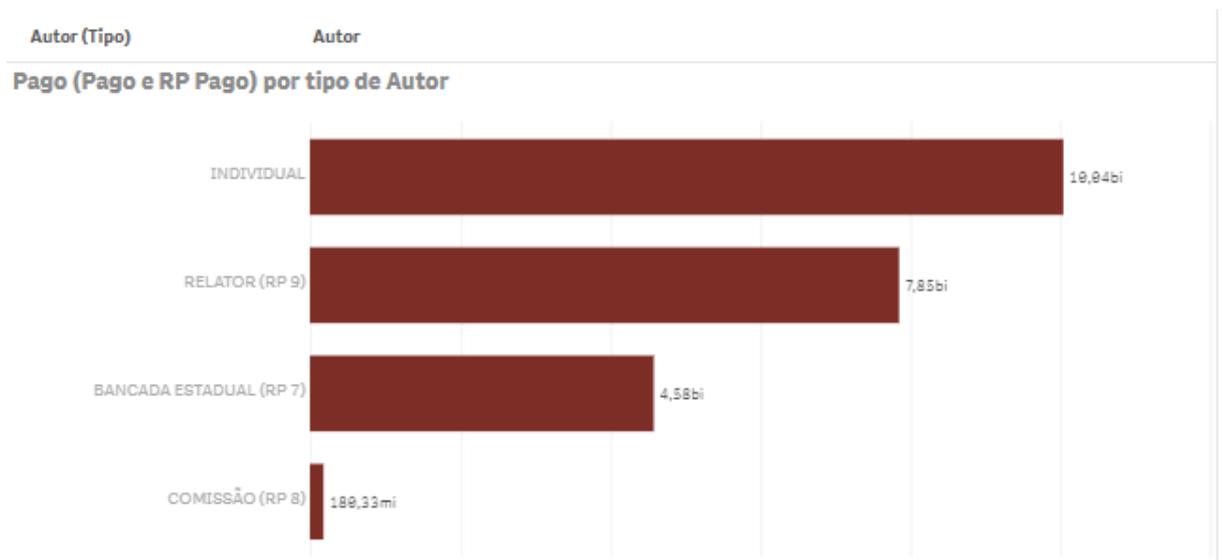
¹² Os valores dos gráficos se alteraram diversas vezes durante a pesquisa, optou-se por escolher o recorte mais atual do site +Brasil

Gráfico 3 — Montante total pago em emendas dividido por RP's 2021



Fonte: Siga Brasil (2024) Portal Siga Brasil. Disponível em:<
https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html>. Retirado em
 08/09/2024.

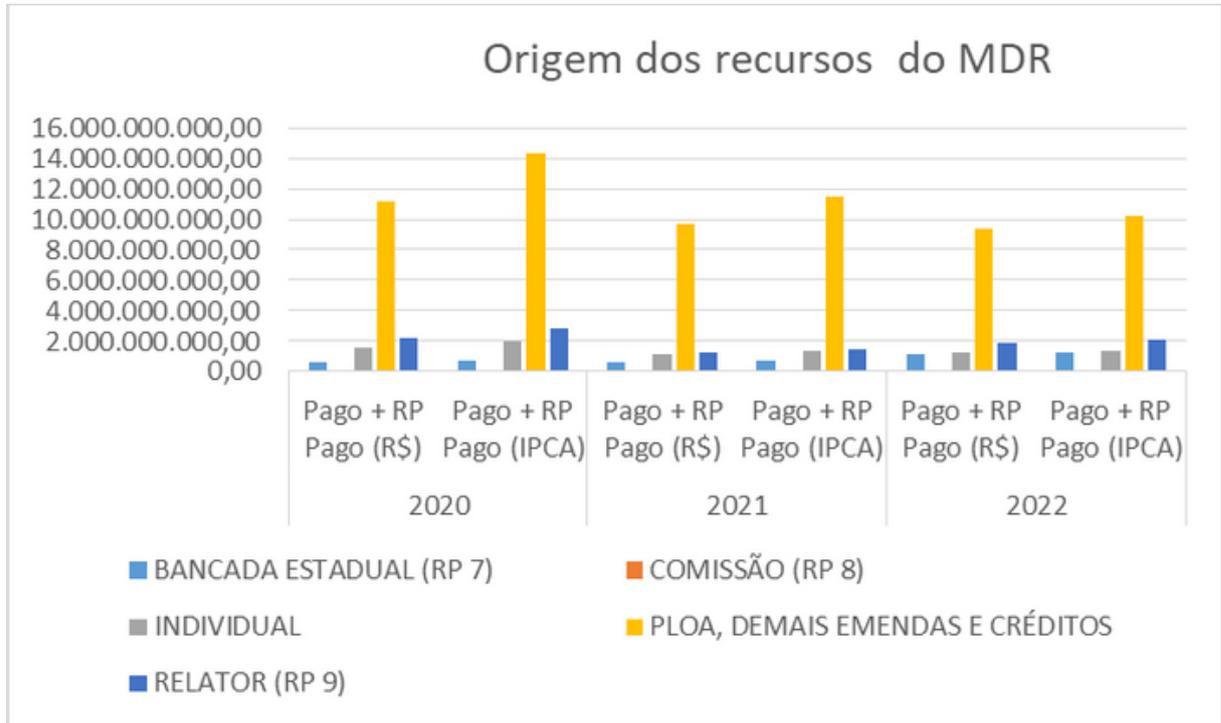
Gráfico 4 — Montante total pago em emendas dividido por RP's 2022



Fonte: Siga Brasil (2024) Portal Siga Brasil. Disponível em:<
https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html>. Retirado em
 08/09/2024.

As emendas do relator nos anos pesquisados se mostram relevantes quando comparados com outras fontes de recursos do MDR, ficando atrás somente das receitas da PLOA e demais créditos nos pagamentos, como demonstrado no gráfico abaixo:

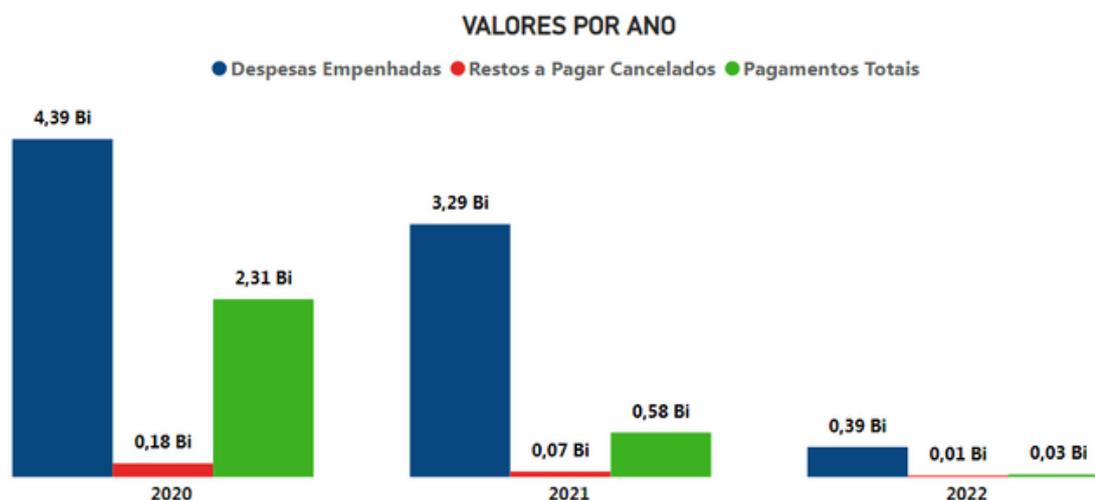
Gráfico 5 — Origem dos recursos do MDIR



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do portal Siga Brasil (2024) Portal Siga Brasil.

Observa-se, a partir das tabelas disponibilizadas pelo MDR e pelo SIGA Brasil, que, trata-se da emenda com montante mais alto e importante fonte de renda para o ministério, nos anos pesquisados. Todavia, as despesas de RP9 empenhadas têm montantes muito mais elevados do que os, de fato, pagos.

Gráfico 6 — Valores por ano



Fonte: Ministério da Integração e desenvolvimento Regional (2023) Ministério do Desenvolvimento e Integração Regional. Disponível em:

<<https://painéis.mdr.gov.br/6.%20Investimentos%20MIDR%20com%20RP9/eyJrIjoiYzg4ZWYyNDItZWZiOj00YzI2LTg3NTItZGI1MTc1YjIwMTE2IiwidCI6Ijk2MTFlY2UxLTM0MTQ0tNGMzNS1hM2YwLTdkMTAwNDI5MGNkNiJ9>> Retirado em 01/12/2023

Entre 2020 e 2021, o nível de execução das emendas do relator correspondeu a pouco mais da metade das dotações empenhadas em 2020, com uma redução nos anos seguintes. Em 2020, os valores efetivamente pagos foram quatro vezes superiores aos de 2021. Isso evidencia a relevância das emendas do relator nesse período, já que, em 2020, representaram mais de 29% do total das emendas, sendo o segundo maior montante entre todas as modalidades de emenda. Contudo, em 2021, houve uma queda significativa, com o valor pago representando apenas 5,56% das dotações, configurando uma redução exponencial em comparação ao ano anterior.

Hipótese que levantamos, com base nas entrevistas, pesquisa de campo e literatura para a queda das despesas empenhadas para os pagamentos totais é a incapacidade dos municípios em executar grande parte dos valores que foram empenhados. Isso provoca a diminuição no pagamento efetuado. Enquanto a principal hipótese para explicar a queda nos valores pagos no ano de 2021 e 2022 trata-se do aumento da transparência e da maior atenção de órgãos de fiscalização, como TCU e até do próprio STF.

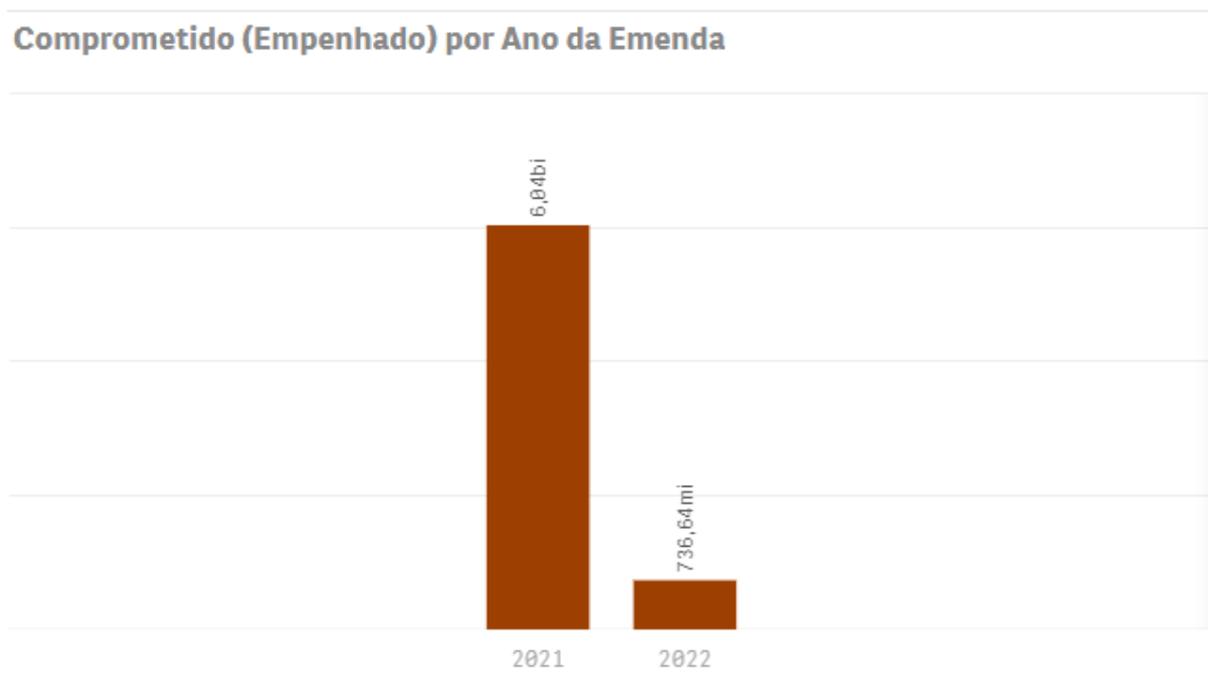
As despesas relacionadas ao RP09 apontam que a Secretaria de Desenvolvimento Regional foi a que mais recebeu recursos de tal emenda, possuindo um total de 63,65% dos valores destinados ao ministério, a seguir os valores da CODEVASP (Companhia de

Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba) também se mostram altos, estando em torno de 22,10% das emendas destinadas.

Não foi possível explicar o crescimento das despesas totais com RP09 (Gráficos 03 e 04) referentes ao ano de 2021 em comparação com o ano de 2020. Enquanto fontes do ministério apontaram uma queda do pagamento com recursos de origem de RP09 proporcional ao crescimento dos movimentos de atores controladores, como a mídia, o STF e outros órgãos públicos que cumprem esse papel, os números gerais apresentados pelo site Siga Brasil demonstram uma contradição nesse sentido.

Com relação à confiabilidade dos dados, importa ressaltar novamente que não há coincidência de valores nas fontes pesquisadas. Essa disparidade pode indicar inconsistências no processo de transparência dos dados da página do ministério, relatados anteriormente, ou da plataforma Siga Brasil, especialmente em relação à discrepância nos valores apresentados. Isso fica evidenciado no gráfico abaixo, quando se analisam os valores referentes às emendas do relator no portal Siga Brasil, utilizando os seguintes filtros: comprometido (empenhado), indexador real, Modalidade relator, Ano de empenho 2021 e 2022, e órgão Ministério do Desenvolvimento Regional:

Gráfico 7 — Valores comprometidos (Empenhados) por Ano da emenda



Fonte: Siga Brasil (2023) Siga Brasil. Disponível em:

https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html?_gl=1*vq4mg4*_ga*MTA1NTQ2OTAyMC4xNzAwODAxMDAx*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMDgwMTAwMS4xLjAuMTcwMDgwMTAwMS4wLjAuMA. Retirado em 01/12/2023

Ainda na plataforma Siga Brasil, percebe-se que os valores realmente caem de maneira exponencial durante o processo de liberação do valor, empenho e liquidação no período 2021-2022:

Figura 5 — Emendas disponibilizadas

Qtd. Emendas (2020 a 2022)	Autorizado (2020 a 2022)	Empenhado (2020 a 2022)	Despesa Executada (2020 a 2022)	RP Inscrito (2020 a 2022)	Pago (inclui RP) (2020 a 2022)
91	15,13 bi	14,82 bi	14,82 bi	16,44 bi	5,38 bi

Fonte: Siga Brasil (2023) Siga Brasil. Disponível em:

https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html?_gl=1*vq4mg4*_ga*MTA1NTQ2OTAyMC4xNzAwODAxMDAx*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMDgwMTAwMS4xLjAuMTcwMDgwMTAwMS4wLjAuMA. Retirado em 01/12/2023

A análise documental revelou que as emendas do relator destinadas ao MDR foram significativas em termos de montante e de distribuição, mas também apresentaram problemas de transparência, padronização e execução. Os dados disponíveis nos portais oficiais não coincidem entre si e dificultam uma avaliação mais precisa do impacto das emendas nos

programas de infraestrutura. Além disso, os ofícios enviados ao ministério para solicitar as emendas não seguem um critério uniforme e dificultam o controle e a prestação de contas. A análise documental também mostrou que houve uma queda no montante e na proporção executada. A queda no montante pode estar relacionada tanto às denúncias de corrupção na execução das emendas no âmbito do ministério. E queda na execução pode se referir às dificuldades de execução na ponta da política. Portanto, a análise documental sugere que as emendas do relator tiveram uma importância relativa no orçamento do MDR, mas também podem ter gerado dificuldades para o planejamento e a gestão dos recursos. Para averiguar essas possíveis dificuldades, recorreremos às entrevistas semiestruturadas - ou seja, a uma técnica qualitativa de pesquisa - junto a gestores do MDR e a partir dessa técnica foi feito o cruzamento de dados para a obtenção de resultados mais precisos.

3.2 ENTREVISTAS:

A partir das visitas ao MDR e de conversas preliminares com os gestores, decidimos que seria importante entrevistar 2 gestores que ocupam cargos na Secretaria de Coordenação e Gestão. As entrevistas com os servidores ajudarão a alcançar os objetivos descritos no quadro abaixo:

Quadro 2 — Relação entre os entrevistados e objetivos do trabalho

Entrevistados:	Relação como o objetivo geral	Metodologia:	Situação:
Entrevistado 01	Caracterizar a política de infraestrutura e o lugar do Ministério do Desenvolvimento Regional na mesma Analisar a percepção dos gestores acerca das consequências das emendas em seu trabalho.	Entrevista com questionário semi estruturado	Entrevista realizada Questionário transcrito
Entrevistado 02	Analisar a percepção dos gestores acerca das consequências das emendas em seu trabalho. Caracterizar a política orçamentária, sua governança e o papel das emendas parlamentares na mesma;	Entrevista com questionário semi estruturado	Entrevista realizada Questionário transcrito

Fonte: O autor (2023).

3.3 ANÁLISE

Em uma conversa com os entrevistados, foi levantado o questionamento sobre a sua trajetória na política regional. Foi questionado se, na percepção do entrevistado, o mesmo havia notado alguma mudança na política regional durante o seu período trabalhando no ministério. A resposta para este questionamento pode ser visualizada a seguir:

O entrevistado 01 não percebeu mudanças significativas na relação orçamentária entre o ministério e o congresso, assim como ressaltado na fala a seguir:

Não, acho que a emenda de relator porque é como se fosse uma emenda de individual e de bancada, entendeu? E até de comissão que estava com recurso bem escasso, né? Bem contingenciado, então, pra gente foi a mesma relação. Porque as emendas individuais e de bancada também passam pela assessoria parlamentar, que é ela que faz essa interlocução com os parlamentares, né? Por parte do Ministério (Entrevistado 01).

Já o entrevistado 02 relata mudanças ocorridas tanto na política fiscal do ministério quanto em outras questões do planejamento, como é mencionado no trecho:

Eu trabalho com a questão regional desde 2003, ou seja, 20 anos. Então, não só a primeira política, o primeiro decreto que foi o 6.047 de 2007, eu fiz parte da equipe que fez os estudos e que colocou de pé esse decreto. Posteriormente, passamos por um processo de avaliação interna, uma discussão crítica que nos levou a um processo conferencial. Nós constatamos que o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional 1 (PNDR1) já tinha alguns problemas em sua origem. Esse processo conferencial ocorreu nos anos de 2012 e 2013, com cerca de 13.000 pessoas, entre participantes nos estados, nas macrorregiões e em uma conferência nacional. Isso gerou, digamos, um movimento em direção à sociedade. Infelizmente, esse processo participativo foi paralisado pelo Golpe que ocorreu durante a presidência da presidenta Dilma, não é? Somente veio a ser formalizado em um decreto no ano de 2019 (Entrevistado 02).

Através das declarações do entrevistado mencionado anteriormente, é possível concluir que a política de desenvolvimento regional adquiriu uma dimensão mais sólida e formal desde 2007. Esse marco foi representado pela elaboração do PNDR 1, o qual, conforme destacado por Alves e Neto (2014), introduziu inovações significativas, concentrando-se principalmente na política regional, que anteriormente se concentrava em macrorregiões e a nova política foi desenhada a partir de lógicas regionais que vão além das macrorregiões historicamente definidas, como Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), zonas de fronteira e outras

situações especiais. Além disso, o PNDR 1 serviu como alicerce para a criação de ferramentas de planejamento que continuam sendo utilizadas até hoje, incluindo agendas para o desenvolvimento regional, fundos constitucionais de desenvolvimento, superintendências de desenvolvimento regional e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Seguindo essa trajetória, a PNDR 2 surgiu com o propósito de democratizar a política de desenvolvimento regional. De acordo com Neto (2014), esse processo envolveu uma ampla discussão que resultou em decisões mais democráticas.

O entrevistado identifica uma mudança na Política de Desenvolvimento Regional no momento em que Dilma Rousseff foi apeada do poder. Momento este que também coincide com o início do processo de apresentação de PL's para que as emendas ganhem mais poder. Podendo haver uma relação direta entre a diminuição do processo participativo e o acúmulo de poder sobre o orçamento do legislativo, assim como sugerido por Júlia Rodrigues (2017, *apud* Colto e Cardoso Jr, 2018).

Enquanto o entrevistado 2, olhando em perspectiva histórica, relaciona a queda da participação na política de desenvolvimento regional com a ascensão de Temer ao poder, o entrevistado 1 entende que a falta de participação se dá por desinteresse das pessoas pela política. Segundo ele, há transparência na política regional, já que a LOA está disponível a todos.

Essa divergência demonstra que os gestores entrevistados tem uma compreensão muito distinta do que ocorreu na política brasileira, como um todo, e na política regional mais especificamente. O primeiro entrevistado, inclusive, parece não levar em consideração a complexidade da política orçamentária como um dos obstáculos a uma maior participação. O fato de a LOA ser publicizada não a torna um documento palatável ao cidadão comum, em geral, desprovido dos conhecimentos técnicos, muito específicos, para a sua leitura, indo de encontro com o entrevistado 1, ao afirmar que:

O orçamento está na Lei Orçamentária Anual (LOA). Então eu não vejo essa falta de transparência. O que eu vejo é uma falta de conhecimento da população em relação à política comum em si. As pessoas perderam o interesse (...)(Entrevistado 01).

A partir disso, é possível ver uma opinião de que há acesso à informação, todavia não é algo facilitado. Seguindo essa lógica e cruzando a entrevista com os dados disponíveis na página do MDR é possível ver que há uma dificuldade de acesso à informação. Tal efeito pode

culminar em um menor engajamento de segmentos, que tem o papel de controladores, passam a ter maiores dificuldades devido à falta de transparência.

Ainda nessa linha, o entrevistado 02 comenta os impactos desse distanciamento da população ao mencionar que:

Para saber se houve uma finalidade, se melhorou, se modificou a vida dessas pessoas de alguma forma, a gente não sabe. Isso acontece porque tivemos uma interdição nos instrumentos de transparência e controle social nos últimos tempos. Portanto, não sabemos se existem instrumentos disponíveis hoje para avaliação, talvez apenas a Controladoria Geral da União (CGU). Por meio das suas auditorias, talvez ela chegue até a população, mas isso ocorre de forma muito pontual. Isso se deve ao fato de que a CGU fiscaliza instrumentos específicos ou convênios específicos, mas não consegue fiscalizar de forma mais ampla. Então, não temos como dizer se, por exemplo, a política de abastecimento ou a melhoria da qualidade da água para as comunidades brasileiras realmente melhorou. Não sabemos porque não temos informações sobre o montante de recursos direcionados para isso ou se houve uma ampliação na rede de abastecimento. Também não temos informações sobre se as pessoas deixaram de consumir água de poço para consumir água encanada e tratada. Essas informações simplesmente não estão disponíveis (Entrevistado 02).

A questão da avaliação das políticas, dos seus impactos está diretamente relacionada à participação e à transparência nos dados, segundo o entrevistado. Essa abertura do Estado para o público-alvo foi interditada pelos governos de direita. É possível dizer que há acesso à informação, todavia esse acesso se mostra dificultado de maneiras diferentes dentro do ministério, não possuindo muitos estímulos para a participação da sociedade civil na formulação e, principalmente, avaliação das políticas públicas executadas pela instituição. Esse processo de distanciamento entre a população e a política regional, seja por não oferecer meios para a participação, seja por não haver uma padronização dos documentos e dos dados divulgados pelo MDR, como demonstrado acima, tornam a procura por informações bem mais complexas e podem, de fato, desestimular o cidadão a participar das políticas.

Portanto, a ausência de transparência e participação se disseminou a ponto de causar desordem na administração. Assim, a questão parece não se limitar apenas às emendas do relator, mas sim à todo o processo de gestão. Deficiências no controle social, aliadas à falta de participação e transparência, prejudicam a avaliação, o que, por conseguinte, pode comprometer o planejamento.

Ao ser confrontado com perguntas sobre os sistemas de planejamento federal e a relação com demais entes gastadores e controladores, o entrevistado 02 ressaltou deficiências do

Sistema de Orçamento e Planejamento (SIOP), pois ele é uma plataforma que não consegue fazer a função de planejamento com tanta maestria. Segundo entrevistado 02, sobre o SIOP:

Hoje ele é um recurso relevante para a gente fazer o acompanhamento, mas ele ainda é um... é o que a gente chama de um acompanhamento muito de “conta de padreiro”. A gente não consegue extrair desse sistema de monitoramento a qualidade do gasto, a gente consegue saber se a gente executou, é, mas é isso. É um problema que a gente talvez precise avançar. (Entrevistado 02)

Nesse sentido, foi possível verificar que o sistema não consegue calcular bem o impacto, se atendo somente aos indicadores numéricos, tendo um foco muito maior no controle que em auxiliar o gestor na tomada de decisão. Ainda com relação a esse assunto o entrevistado 02 menciona que:

Para que a gente entenda o impacto... uma coisa é a gente ter o dinheiro posto no território, a gente pode ter às vezes um volume muito grande, com baixo impacto, e às vezes a gente, pode ter é investimentos baixos, com grande impacto, e isso é algo que a gente é..., precisa ser discutido porque o sistema... ele é de orçamento e planejamento e quando a gente fala de planejamento, a gente está falando de revisão, avaliação e aí, portanto, para a gente ter revisão e avaliação, inclusive para uma melhor alocação dos recursos, a gente precisa saber do impacto que a gente está causando com esse dinheiro. (Entrevistado 02).

O sistema não é voltado para o planejamento, os problemas vão muito além da intrasparência orçamentária, as próprias ferramentas que deveriam auxiliar o gestor não consegue ser eficiente no planejamento. Caso o SIOP pudesse conter melhores mecanismos para avaliações qualitativas ou até mesmo um canal aberto para a população civil participar do processo, seria possível a conformação de um planejamento mais completo. Uma vez que avaliação é um processo essencial no ciclo de uma política pública e deve ser feita de maneira plural, consultando os beneficiados, atores e quaisquer outros participantes.

As falhas são ainda mais perceptíveis ao se considerar a interação com outros atores. A comunicação não somente com deputados, mas também com os executores da política nos municípios, é defasada. Tal defasagem tornou-se bastante perceptível durante as primeiras idas à campo. No primeiro contato que foi feito os gestores, recorrentemente, ressaltavam a escassez de capital humano para lidar com as demandas municipais. Também alegavam que os municípios não possuíam qualificação necessária para executar os valores sem auxílio dos funcionários do MDIR e que trabalharam até o fim do ano orçamentário para conseguirem alocar o máximo de valores nos municípios. Segundo o entrevistado 01, “a gente acaba que

atendendo o país todinho. Desenvolvimento de todas as regiões, envolve todos os estados, todas as Unidades da Federação (UFs), municípios e... atender as necessidades da ponta, né.” O alto nível de concentração de valores na esfera federal pode ser um dos fatores que sobrecarrega os funcionários deste setor e faz com que o apoio não seja o suficiente. Nesse sentido, é possível dizer que a falta de preparo dos executores a nível local, a pouca transparência nos recursos e a grande demanda por recursos e projeto que chega ao MDR contribuem para tornar o processo ainda mais complexo.

Nesse processo, muitos valores se perdem devido à insuficiência de recursos técnicos e humanos e decisões equivocadas. Corrobora-se, ao menos em parte, a tese de Bassi (2022) de que há historicamente uma baixa execução orçamentária das emendas empenhadas no orçamento brasileiro. Todavia, não é possível ainda refutar o impacto da RP09 no processo orçamentário, sobretudo, no que tange a transparência e o seu impacto no planejamento devido a pulverização dos recursos.

Quanto às repercussões decorrentes da falta de transparência, o entrevistado 02 parece concordar com a constatação de que os valores possivelmente são inflacionados, dado se tratar de uma política estruturante crucial para a reeleição dos deputados. Assim, o ministério detém recursos ampliados devido à sua importância política e econômica. Contudo, ele reconhece que há implicações no processo de alocação de emendas a partir do RP09, as quais podem ser examinadas a seguir:

(...)Que a gente não sabia quem é que estava direcionando. Daí que uma das discussões que se faz muito, né? E se fez muito, não era tanto sobre o instrumento, emenda sobre (...). Por que que se chama orçamento secreto, né? Não é que o orçamento fosse secreto e muito, muito se disse isso. O que havia, digamos, de não informação, era quem eram esses parlamentares. E aí isso, em um dado momento, deu margem, inclusive a se pensar que era uma compra de apoio para a manutenção do governo, né? (...) (entrevistado 02)

Eu estava vendo que o TCE-SP (Tribunal de Contas Estadual de São Paulo), né? O tribunal de contas do estado de São Paulo está fazendo uma ‘devassa’ em mais de 500 municípios em função da história do da emenda Pix, que foi outra coisa que foi inventada, né? (Entrevistado 02)

A partir disso, a tese levantada por Bassi (2022) não exclui diretamente os fatos apresentados por outros autores referente a baixa legitimidade e concentração de poder das emendas do relator, somente ressalta as deficiências da organização interna do ministério e do Estado federativo brasileiro como um todo. Ainda com o intuito de compreender mais sobre a opinião dos gestores sobre estas emendas, foi perguntado se houve impacto, de alguma forma,

no poder de ação dos servidores sobre os programas finalísticos. Ambos os entrevistados ressaltaram que a discricionariedade dentro do ministério não foi afetada de nenhuma forma por tais emendas, o que pode ser verificado na fala do entrevistado 01:

Eu acho que não, porque assim, a gente só tem discricionariedade quando é Resultado Primário 02 (RP2). Como não é mais RP2, que é discricionário do ministério, que daí você pode aplicar nas políticas públicas que o ministério acha necessário, e também tem interlocução da ASPAR com o relator lá, que ele também se comunicava e também direcionar para as políticas públicas do Ministério. Mas assim, eu acho que não influenciou nada. (Entrevistado 01)

O entrevistado 01 afirma que a relação entre a ASPAR e o relator da CMO permitiu um maior montante de emendas voltadas ao ministério, todavia ele não vê problemas na alteração da discricionariedade, sendo que o diálogo entre ASPAR e congresso é suficiente para atender às necessidades de planejamento. O entrevistado ainda comenta brevemente, apesar de não considerar um problema, que somente quando haviam recursos do RP02 era possível a livre alocação por parte do ministério, RP essa que perdeu seus recursos, segundo o entrevistado, a partir do governo Dilma. Por tanto, é possível levantar a hipótese que o processo de perda de poder do executivo não é um fenômeno recente causado pelo RP09, mas sim o resultado de uma relação conturbada que vem desde o governo Dilma ao retirar recursos das emendas de livre alocação dos ministérios que possuíam o marcador RP02.

Nesse sentido, o entrevistado 02 foi questionado sobre a distribuição das emendas pelo território nacional, se de alguma forma a importância crescente das emendas tem gerado uma pulverização dos recursos e se isso tem impacto na eficiência na execução dos recursos planejados. O entrevistado 02 nega que há alguma relação direta, e afirma que o sistema parlamentar brasileiro é responsável por fazer com que as emendas sejam distribuídas da melhor forma, como demonstrado no trecho abaixo:

É, a gente assim na, na realidade, se a gente fosse levar em consideração, é a própria estrutura do legislativo. A gente não faz sentido em falar em disfuncionalidade, porque... a gente tem uma proporcionalidade dos deputados, que é basicamente quem mais ancora valores e emendas... Os senadores... é muito pouco né? Embora eles tenham... tenham direito. Mas como eles são bem menos e tal.

Então, do ponto de vista de proporcionalidade, quer dizer, a distribuição no Brasil está posta em função das populações que os estados apresentam. A gente pode ter alguma disfuncionalidade, talvez na questão do direcionamento (Entrevistado 02).

Para compreender melhor a relação entre os parlamentares foi solicitado que ambos os entrevistados descrevessem os trâmites da RP09 dentro do ministério e a relação do ministério

com órgãos de planejamento, dentre eles a SOF (Secretaria de Orçamento e Finanças). O entrevistado 02 ressalta o uso intensivo do RP09 em montantes grandes, além disso ressalta a participação orçamentária parlamentar nas políticas públicas. Sobre o nível de interação parlamentar o entrevistado 02 menciona:

É no processo de elaboração prévia. A gente não tem... eles não fazem muito contato. Quando é que eles começam a nos acionar? ...Exatamente nesse período. Agora, né? Todo o ano esse período do mês de outubro e início de novembro, dependendo de como é que a Lei Orçamentária Anual (LOA), de como Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está posta. Eles nos acionam porque é o momento em que eles apresentam as emendas, né? Então a gente tem alguns parlamentares que procuram o Ministério... tem os seus interesses nas regiões em determinados territórios, mas eles procuram ver se a gente tem alguma coisa mais sistematizada do ponto de vista de programa (Entrevistado 02).

Para ambos os gestores fica claro que uma estruturação do ministério parece controlar qualquer disfuncionalidade que possa acontecer em decorrência das emendas do relator. O contato dos parlamentares aparenta ser pontual, no período de elaboração do orçamento, limitando-se, muitas vezes a viabilizar a execução de recursos. Quando foi indagado sobre as emendas dentro do ministério, o entrevistado 01 terceirizou grande parte da responsabilidade pelas emendas do relator à ASPAR ao mencionar que:

As emendas do relator em geral, elas partem da assessoria parlamentar né, do ministério né era, porque as emendas de relator não existem mais. Então elas vinham pela ASPAR, ela distribuía e encaminhava para secretarias, né, que aí preparavam toda a documentação, no caso as propostas que pareciam ser analisadas, aprovadas, planos de trabalho, depois o empenho e aí consequentemente a análise dos instrumentos e a execução (Entrevistado 01).

O entrevistado 02 ressalta que os parlamentares buscam encaixar suas emendas dentro dos programas. Ainda na temática da relação do MDR com demais órgãos que tem participação ativa no orçamento, o entrevistado 01 menciona que a relação com a SOF é uma boa relação, havendo comunicação em muitos meios possíveis, não indicando problemas com esse órgão, como se verifica abaixo:

A gente tem uma boa relação. A gente se relaciona muito bem com o Ministério da Economia, que agora é o Orçamento e Gestão, e o Ministério da Fazenda, que agora envolve também a Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais. E a gente tem uma boa relação. Nós, como Secretaria, a gente se reporta à Secretaria Orçamentária e Financeira do Ministério, que fica no Bloco E, que é a SEGOR, que é a Coordenação Geral de Orçamentos e Finanças, que fica dentro da Diretoria, né, de

Orçamentos e Finanças. Então, a gente encaminha para eles e eles que fazem essa, essa interligação com os outros órgãos né. (Entrevistado 01)

Nesse contexto, o conflito entre planejamento e emendas parlamentares, conforme descrito na teoria entre os executores, como o ministério, e os definidores de prioridades, majoritariamente compostos pelo Congresso, pelo menos segundo o entendimento dos especialistas do MDR, não parece ter grande relevância. Isso pode ocorrer devido à distância desses especialistas do núcleo decisório onde ocorrem as disputas em torno da alocação das emendas.

Em outras palavras, essa disputa aparenta ocorrer no âmbito da macropolítica, na CMO, na SOF e na relação do Núcleo de Governo com o Congresso. Ao descer para as instâncias ministeriais, as tensões geradas por esse conflito parecem ser atenuadas, observando apenas vestígios dos conflitos, como a falta de comunicação entre ambas as partes, seja ela intencional ou não. Isso resulta em alocações de recursos que causam baixo impacto, mas que podem garantir a reeleição dos deputados, por exemplo. O entrevistado 01 tentou minimizar o conflito ao afirmar que:

(..) É como se fosse uma emenda individual e de bancada, entendeu? E até de comissão que estava com recurso bem escasso, né? Bem contingenciado. Então, pra gente foi a mesma relação. Porque as emendas individuais e de bancada também passam pela assessoria parlamentar, que é ela que faz essa interlocução com os parlamentares, né? Por parte do Ministério. (Entrevistado 01)

Mesmo que o conflito não seja percebido pelos gestores do entrevistados nas proporções relatadas na literatura, ele ainda existe. De fato, percebe-se que os recursos foram deslocados para o RP09 e que estes possuíam características específicas, como pouca transparência, concentração de emendas na mão de alguns parlamentares, como descrito por autores como Hartung, Mendes e Giambiagi (2021) e Moretti, Funcia e Ocké (2021), essas características específicas podem ser vistas nos documentos de ofício enviado ao ministério para solicitar o empenho de valores originados das emendas do relator, os mesmos apresentam informações não padronizadas e que até mesmo incompletas, como demonstrado na análise documental.

Os desdobramentos podem ir para além dos parlamentares e se reverberam de maneira pontual nas funções dos servidores que executam a política. Quando leva-se em conta o que foi mencionado pelo entrevistado 02 ao falar que “(...) a gente tem aqueles parlamentares que não fazem contato, se limitam apenas a, digamos, alocar ou ancorar sua emenda em alguma das ações orçamentárias (...)” e também “(...) se a gente pudesse colocar em uma proporção, talvez

20% dos parlamentares que ancoram algum tipo de, de recurso via emenda nos procura. Os outros 80%, basicamente, não procuram(...)”. Há uma gama de deputados que ancora de maneira menos assertiva os seus recursos, no que diz respeito ao impacto que podem oferecer para a sociedade, isso fica claro também quando o entrevistado 02 menciona que:

(...)A gente entende que existem obras e obras, né? Então, por exemplo, uma obra que você é... facilite o escoamento da produção, então é uma pavimentação de uma rodovia para a gente. Tem uma lógica, porque dentro, digamos, da cadeia, né? Do processo produtivo é o desperdício. A falta de Acessibilidade pode ser um elemento que dificulta o desenvolvimento de um território. Mas a gente também tem ainda algumas obras que são absolutamente, fora, digamos, da lógica da política regional, beleza? (...)(Entrevistado 02)

A partir disso, verifica-se que há falhas graves na priorização dos recursos advindos do legislativo. Dentre o processo descrito, quando se analisa possíveis conflitos percebe-se que são ocorridos de maneira muito mais velada e talvez até inconsciente, demonstrando que o interesse eleitoral de um político em uma dada obra, às vezes, entra em conflito com a decisão mais racional do ponto de vista de planejamento estratégico para determinadas regiões. Esse conflito pode ser agravado por uma indisponibilidade de ambos em manter um diálogo claro para que haja uma potencialização dos recursos, segundo o entrevistado 2 “(...) pra gente, tá claro também que os parlamentares, eles não fazem as coisas, é(...) por má fé. Eles fazem também porque, de certa forma, falta algum tipo de orientação, né? (...)”

Portanto, o entrevistado 02 expressa que a racionalidade técnica é superior e mais bem informada do que a política, sem, no entanto, desconsiderar a importância da participação parlamentar. Todavia, é importante ressaltar que não existe técnica pura. A decisão de alocação está sempre carregada de valores, como é possível identificar pelas entrevistas, não há um consenso total entre os técnicos, o equilíbrio deve ser um técnico-político. Para conciliar essas demandas, o ministério adotou soluções, como a elaboração de uma cartilha para os parlamentares, com o intuito de aprimorar o diálogo e otimizar a utilização dos recursos. Além disso, estão desenvolvendo políticas para os programas, o que proporcionará maior clareza na alocação de recursos. Na entrevista, ficou evidente que o “próximo passo” que o ministério precisa dar está relacionado à transparência, havendo duas ações em mente para tal:

A gente está construindo os problemas. A gente nesse momento está com 2 programas sendo construídos, um que chama cidades intermediadoras para o desenvolvimento regional, que é a Enap, está dando todo o suporte à metodologia. E isso vai ter uma territorialização e a gente tem dentro do desenho dele, uma estratégia que a gente

chama de estratégia de investimentos convergentes, em que a gente inclusive tenta puxar para dentro os recursos vindos das emendas." (Entrevistado 02)

Portanto, há uma tentativa, por parte do ministério, de uma diminuição de conflitos. Seriam necessários outros estudos para identificar se as novas emendas - que estão sendo utilizadas para o recebimento de recursos após a proibição da RP09 pelo STF - serão suficientes para sanar os problemas de transparência, como descrito pelas falas dos entrevistados 01 e 02, respectivamente, ao mencionarem que:

(...)assim, essa falta de conhecimento que leva a entender que é falta de transparência, que o orçamento é secreto, mas na verdade não é, ele tá todo... Está aberto lá na LOA e até no sítio do Ministério, tá. Todos os instrumentos estão lá. Na plataforma Transfegov (Entrevistado 01).

(...)a gente solucionou essa questão de transparência, agora a gente está discutindo a qualidade desse gasto, porque antes a gente nem tinha a qualidade porque estava tudo disperso e a gente nem tinha informação de quem eram estes parlamentares...(Entrevistado 02).

Nesse conflito entre os executores e os definidores de prioridades há também um terceiro agente, os controladores, compostos pelos órgãos de controle, expressos nesse contexto específico como o TCU, a CGU e a mídia, são mencionados na segunda entrevista e percebe-se que há um certo conflito na relação de prestação de contas. Ao ser questionado sobre se, de certa forma, a intransparência e a baixa disponibilidade de informações ao público amplo intimidou de alguma forma o trabalho dos servidores dentro do MDIR, o entrevistado 02 responde:

Ela não chegava a intimidar os quadros, né? Do Ministério. Mas assim ela causava algum desconforto, né? É, ela causa um desconforto, porque o quadro técnico, ele sabe que em algum momento... até em função da alternância de poder que a gente tem, e ainda bem que tem... em função dos órgãos de Estado de fiscalização e controle... isso poderia ser objeto de algum tipo de questionamento, né? Essa falta, digamos, de informações de qualidade, mais detalhadas do gasto público. E agora a gente sabe perfeitamente, né? Que essa...esse tipo de, digamos, forma de operar o orçamento, né? Teve danos (...). (Entrevistado 02)

Apesar dos órgãos de controle não causarem uma intimidação direta, é possível afirmar que estes podem atuar como facilitadores ou dificultadores das futuras ações do ministério. Quando for necessário prestar contas das ações realizadas nessa época, o ministério pode enfrentar um desfalque na equipe encarregada desse processo, o que significa que os

funcionários precisarão direcionar seus esforços para atividades de prestação de contas em vez de desempenhar suas funções habituais dentro do ministério.

4 CONCLUSÃO:

A análise bibliográfica e entrevistas indicam que as emendas do relator são fruto de um processo longo de uma luta constante por ampliação de poder do legislativo. Ressalta-se que tais modificações são consequência de relações de governança entre atores do executivo que, a partir de um tratamento descuidado cedeu espaços para a ampliação de poder através de emendas constitucionais que tornando obrigatória a execução de emendas parlamentares até a ampliação das funções do RP09.

O estudo das entrevistas com os servidores do MDR revelou que a política de desenvolvimento regional e o processo orçamentário enfrentam diversos obstáculos para garantir a transparência, a participação e a avaliação das políticas públicas. Entre esses obstáculos, destacam-se as mudanças políticas e institucionais que afetaram a continuidade e a efetividade dos planos nacionais de desenvolvimento regional, a concentração de recursos nas emendas do relator que reduziu o controle social e institucional sobre o orçamento, a falta de capacitação, comunicação e interação entre os diferentes atores envolvidos na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas, além da precariedade dos instrumentos de planejamento, como o SIOP, que não possibilita fazer análises profundas e qualitativas sobre os assuntos, como indicado pelo entrevistado.

Todavia, embora haja evidências de que a hipertrofia das emendas do relator geral tenha diminuído o montante de dotações sob a discricionariedade dos ministérios, esse conflito, aos olhos dos técnicos do MDR, não parece afetar, de forma contundente, o planejamento do Ministério.

Logo, a percepção sobre o caráter da maior ingerência do Congresso sobre os recursos orçamentários aparece com maior clareza no núcleo de governo (NdG) que, estabelece as diretrizes gerais da gestão e tenta negociar com o Congresso, preservando o máximo possível sua autonomia na definição das dotações.

Como exemplo pode-se citar o conflito que ficou evidente nas recentes disputas entre o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e o presidente da Câmara, Arthur Lira, em torno da meta de déficit zero e das emendas parlamentares. Segundo algumas reportagens¹³, Haddad teria usado o argumento de que manter a meta de déficit zero significaria um menor

¹³ Disponível em:<[Tales Faria \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br)>. Retirado em 01/12/2023

Disponível em:<[R\\$ 96 bi motivaram o apoio de Lira e Pacheco ao déficit zero de Haddad \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br)> Retirado em 01/12/2023

contingenciamento das verbas destinadas às emendas, o que teria convencido Lira e o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, a apoiarem a proposta do ministro.

O MDR tem buscado superar esses desafios com iniciativas que visam orientar os parlamentares, integrar os programas e fortalecer os municípios, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o desenvolvimento regional seja uma política participativa, transparente, avaliada e eficiente.

4.1 SUGESTÕES:

Para aprimorar as políticas, são necessárias ações conforme descritas pelo entrevistado 02 em uma conversa subsequente à entrevista. Essas ações incluem a formulação de programas para as políticas do ministério, a criação de cartilhas direcionadas aos parlamentares e municípios, a elaboração de programas para aumentar o interesse da juventude e a implementação de mecanismos automatizados para auxiliar os municípios. No entanto, antes dessas iniciativas, há uma etapa que não recebeu tanta atenção por parte do ministério: trata-se dos dados anteriores. Esses dados podem atuar, de certa forma, como obstáculos na avaliação das políticas implementadas durante o período da RP09. Essa dificuldade é especialmente perceptível nos primeiros anos das emendas do relator, resultando em lacunas nos dados disponíveis.

Sugere-se a ideia de integração e análise dos dados disponibilizados na página do MDIR com outros órgãos estatais, de acordo com o entrevistado 01, as informações estão disponíveis no site do SIGA Brasil, todavia, não é indicado no site do ministério, logo o acesso a esses canais e o cruzamento de informações com as fontes do MDIR, não é somente um passo para a transparência e prestação de conta para a sociedade, mas também para a própria organização interna do ministério.

Nesse sentido, outra contribuição que poderia ajudar na melhora da relação com o parlamento é uma comunicação mais ativa por parte do órgão, não somente enviando cartilhas, mas também falando abertamente com as assessorias parlamentares e encorajando as mesmas a manterem um diálogo durante o ano com o ministério, isso poderia ocasionar uma aproximação entre ambos.

4.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO:

O estudo enfrentou alguns obstáculos relacionados às visitas, sendo necessário reduzir a quantidade e o acompanhamento de funções no ministério. Isso ocorreu devido ao período em que foi realizado, no qual os quadros de funcionários estavam reduzidos e em reestruturação devido à transição do governo federal. Além disso, o estudo foi conduzido durante um período de intensa consulta por parte de vários entes do estado.

No que se refere à análise de dados, o estudo encontrou limitações. Devido ao tempo concedido, não foi possível analisar os ofícios de envio das emendas do relator para o ministério. As bases de dados também não apresentaram padronização de valores, sendo alteradas constantemente durante a pesquisa tanto entre si quanto quando comparadas à outras fontes oficiais. Portanto, optou-se por destacar as diferenças e falhas na disponibilização desses documentos para a população no site do MDR.

É relevante ressaltar que não foi possível entrevistar muitos gestores, o que poderia impactar diretamente nos resultados apresentados. Isso torna o estudo meramente uma contribuição na discussão, ao demonstrar possíveis levantamentos que influenciam questões existentes na prática.

Além disso, não foi possível seguir o planejamento inicial, pois, devido à disponibilidade, não foi viável entrevistar um funcionário da (ASPAR) Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos. Essa entrevista possibilitaria uma visão mais aprofundada sobre a caracterização da política orçamentária e seus atores.

6.0 Referências Bibliográficas:

BASSI, Camilo de Moraes. **AS EMENDAS PARLAMENTARES E A APROPRIAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO:: UMA DISCUSSÃO SOBRE O FALSO OU O VERDADEIRO**. Nota Técnica n. 01 (Dides) , 2022.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. **Ipea**, Brasília, v. 1, 2018.

COUTO, L.; CELSO, J. **GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: TRANSFORMAÇÕES E LACUNAS NAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL**. [s.l: s.n.]. Acesso em: 15 fev. 2023.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. Das emendas do relator ao orçamento secreto. Brasília, 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado como requisito para obtenção do título de pós-graduação lato sensu em Orçamento Público, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2022.

FAVERO, D. Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 15. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

GONTIJO, V. Evolução Histórica no Brasil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>.

GUIMARÃES, Marcel. Aspectos Controversos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3687/2/Marcel%20Guimar%C3%A3es%20-%20Semin%C3%A1rio%20Aspectos%20Controversos%20da%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20%28LRF%29%20.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

HARTUNG, P.; MENDES, M.; GIAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, p. 22–24, set. 2021.

Infraestrutura: O que é e quais os problemas e desafios do Brasil. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/infraestrutura/>>.

institucional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/acao-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Ministério da Economia. SIOP - Módulo Qualitativo: Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2020. Programa 2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano¹. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [link]. Acesso em: 29 nov. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). Organograma do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acao-a-informacao/institucional/organograma>. Acesso em: 08 de outubro de 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Regional e Territorial. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt->

br/composicao/secretarias-nacionais/desenvolvimento-regional-e-territorial. Acesso em: 08 de outubro de 2023.

GOV. Disponível em: <<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL. Disponível em: disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/sumario-executivo-plano-estrategico-midr-vrs-final.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL. Disponível em: <https://paineis.mdr.gov.br/6.%20Investimentos%20MIDR%20com%20RP9/eyJrIjoiYzg4ZWYyNDItZWZiZi00YzI2LTg3NTItZGI1MTc1YjIwMTE2IiwidCI6Ijk2MTFlY2UxLTM0MTQtNGMzNS1hM2YwLTdkMTAwNDI5MG9kNiJ9>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MORETTI, B.; FUNCIA, F. R.; OCKÉ-REIS, C. O. **Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil.** [s.l: s.n.]. Acesso em: 15 fev. 2023.

OLIVEIRA DE FARIA, R. **TEMA 2 Inovação e Orçamento Público.** [s.l: s.n.]. Acesso em: 15 fev. 2023.

Organograma. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

RODRIGUES, R. **Opinião - Randolfe Rodrigues: O ministério que virou “puxadinho” do orçamento secreto.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/12/o-ministerio-que-virou-puxadinho-do-orcamento-secreto.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SIGELMANN, D.; CALMON, P. D. P. **INOVAÇÕES NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA? O QUE REVELAM OS CASOS DOS GOVERNOS FEDERAIS DOS ESTADOS UNIDOS E DO BRASIL.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap7>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PORTAL SIGA BRASIL. Disponível em: disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ROCHA NETO, João Mendes da; ALVES, Adriana Melo. **A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e Planejamento Regional.** Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. nº 2, p. 311-338, julho/dezembro 2014.

SIGA BRASIL. Disponível em:
https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html.
Acesso em: 12 ago. 2024.

SIGA BRASIL. Disponível em:
https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html?_gl=1*vq4mg4*_ga*MTA1NTQ2OTAyMC4xNzAwODAxMDAx*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMDgwMTAwMS4xLjAuMTcwMDgwMTAwMS4wLjAuMA... Acesso em: 1 dez. 2023.