

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

### AS EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: A liberação de recursos no contexto da reforma da previdência

INDIVIDUAL AMENDMENTS TO THE BUDGET: The resources release in the pension reform context

Sirlândia Schappo<sup>1</sup>

#### RESUMO

O trabalho problematiza a conexão entre a liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento em 2019 e o processo de votação da reforma da previdência. A partir dos dados apresentados no site Siga Brasil observa-se a liberação de recursos para as emendas individuais dos deputados federais ao orçamento entre os meses de janeiro e agosto de 2019. Destaca-se o aumento dos valores no mês de julho de 2019, quando se inicia o processo de votação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019 relativa à reforma da previdência na Câmara dos Deputados. Em um cenário político marcado por dissensos, destaca-se que a liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento ganha relevância como um mecanismo fundamental para o executivo buscar apoio no congresso e possibilitar a aprovação da proposta.

**Palavras-chaves:** Emendas; Orçamento; Reforma da previdência; Executivo e Legislativo.

#### ABSTRACT

This work problematizes the connection between the release of resources for individual amendments to the budget in 2019 year's and the voting process of pension reform. From the data presented on Siga Brasil website, it is possible to observe the resources release for individual amendments of federal congressist to the budget between the months of January and August 2019. Highlight to the increase in values in July 2019, when was initiated the voting process of Proposed about Constitution Amendment 06/2019 regarding the pension reform in the House of Representatives. In a political scenario marked

<sup>1</sup> Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutora em Sociologia. E-mail [sschappo@gmail.com](mailto:sschappo@gmail.com)

by divergences, it is highlighted that the release of resources for individual amendments to the budget it is relevant as a fundamental mechanism for the executive to request support at the Congress and enable the proposal to be approved.

**Keywords** Amendments. Pension Reform. Budget. Executive and Legislative

## INTRODUÇÃO

As emendas individuais apresentadas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente, podem constituir um elemento de peso no processo de alocação de votos e nas relações políticas entre executivo e legislativo, especialmente em votações polêmicas, com maior possibilidade de dissenso e/ou de opinião pública contrária.

As emendas individuais ao orçamento constituem instrumentos que os parlamentares se utilizam para alocar recursos públicos, especialmente para as regiões onde obtiveram votos, possibilitando a efetivação de promessas ou compromissos políticos junto aos estados e municípios e também às instituições. Tais práticas contribuem para perpetuar o personalismo e a intermediação entre interesses públicos e privados, onde o “político” apresenta-se como o benfeitor ou protetor e o atendimento às necessidades da população apresentam-se como “ajudas” e não como direito de cidadania.

Por outro lado, elas podem representar uma espécie de barganha política que o executivo detém nos processos de votação, com destaque na Câmara dos Deputados, pois o poder de liberação das emendas fica a cargo do executivo<sup>2</sup> sendo que este se utiliza delas para a construção de coalizões, angariando apoio nas votações.

De fato, a decisão presidencial representa um primeiro crivo que as emendas atravessam antes de serem executadas, uma vez que cabe ao presidente editar os atos de limitação de empenho e movimentação financeira. Após essa etapa, no entanto, os ministérios responsáveis pelas dotações devem autorizar o empenho, podendo fazer uso dessa prerrogativa para eleger as

---

<sup>2</sup> “Até 2013, o Executivo tinha completa discricionariedade ao executar a parcela do orçamento atingida por emendas. Naquele ano, no entanto, foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentária 2014, a qual exigiu que as emendas individuais fossem executadas até o limite mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Esta norma, portanto, disciplinou a lei orçamentária executada em 2014. Mais tarde, essa mudança foi positivada na Constituição Federal pela EC nº 86/2015. Assim, uma parcela das emendas individuais tem execução obrigatória atualmente.” (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 52).

prioridades do órgão segundo interesses partidários. Dessa forma, partidos poderiam se valer dos ministérios por eles controlados para alavancar a execução de suas emendas (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 54)

Os autores destacam a importância da decisão presidencial na execução das emendas, mas ressaltam também a influência dos ministros, o cargo ocupado pelo deputado e a situação de adimplência dos municípios nesse processo. Este envolve diversas áreas temáticas e diferentes ministérios: infraestrutura; saúde; integração nacional e meio ambiente; educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte; planejamento e desenvolvimento urbano; agricultura e desenvolvimento agrário; trabalho, previdência, assistência social, entre outras.<sup>3</sup>

As emendas ao orçamento podem ser individuais, de bancada, de comissão e de relatoria. O teto equivale a 1,2% da receita corrente líquida, sendo que metade deve ser destinado à saúde. As emendas individuais são de autoria de senadores ou de deputados, sendo que neste texto são evidenciados os recursos liberados em 2019 referentes às emendas individuais apresentadas apenas pelos deputados federais. Este recorte se faz necessário, pois o processo de votação da reforma da previdência ainda (em setembro de 2019) aguarda votação na instância do Senado, sendo que a votação já ocorreu na Câmara dos Deputados nos meses de julho e início do mês de agosto do corrente ano e é nesta que a presente análise se centra, problematizando a liberação de recursos para emendas parlamentares como um recurso institucional utilizado pelo executivo para a construção de coalizões, especialmente em votações polêmicas, que apresentam dissensos ou que possam divergir da opinião pública.

## **2 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: divergências em torno de uma proposta**

A proposta de reforma da previdência apresentada pelo governo de Jair Bolsonaro foi votada em primeiro turno no plenário da Câmara dos Deputados no dia

---

<sup>3</sup> Na apresentação da emenda consta o órgão orçamentário que receberá a dotação, geralmente um ministério ou uma secretaria com responsabilidade de executar suas dotações e transferências a outras esferas de governo. O ministro responsável pelo órgão orçamentário indicado na emenda deverá empenhar a despesa para que o repasse financeiro seja realizado no governo municipal. Na análise dos referidos autores, ao computarem o total proposto por cada partido, percebem uma aparente tendência de privilegiar ministérios que sejam controlados pela própria sigla. Ou seja, os partidos concentram emendas nos ministérios controlados pelo próprio partido. O grau de execução de emendas também é maior quando ministro e parlamentar são copartidários, sugerindo que talvez ministros utilizem suas prerrogativas para beneficiar a execução de emendas de seus colegas de partido. Além destas questões, o cargo ocupado pelo deputado e a situação de adimplência dos municípios são fatores relevantes para compreender por que algumas emendas têm sua execução privilegiada. (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018)

10 de julho de 2019, obtendo 379 votos a favor e 131 contrários. A conclusão do segundo turno da votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 7 agosto de 2019, nesta ocasião 370 deputados votaram a favor e 124 contra<sup>4</sup>. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019 congrega uma série de pontos polêmicos, especialmente por algumas mudanças radicais, decompondo questões centrais da seguridade social e direitos conquistados. A opinião pública também se divide quanto ao apoio ou não da referida reforma, contribuindo para os dissensos em torno da questão. Nesse contexto, parte-se do pressuposto de que a liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento ganha relevância como um mecanismo fundamental para que o executivo buscar apoio no congresso e possibilitar a aprovação da proposta.

Os anos posteriores ao Impedimento em 2016 da Presidente Dilma Rousseff são marcados pelo avanço das ideias liberais e conservadoras que culminaram na eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Este assume em 2019, associando extrema direita com liberalismo econômico. As proposições liberais abrangem diferentes áreas, cortes de gastos públicos, direitos e políticas, assim como uma ampla privatização, sendo a reforma da previdência uma das principais prioridades deste governo e uma das mais radicais já propostas desde a instituição do conceito de seguridade social na Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>.

No caso da previdência, reformas foram empreendidas em todos os governos desde a Constituição, mas a proposta feita pelo governo Jair Bolsonaro é a mais ampla, visto que altera radical e profundamente o que foi construído desde a década de 1930. É também a mais injusta com os brasileiros e a que mais aumenta riscos aos grupos mais vulneráveis de mulheres e idosos. (LOBATO; COSTA; RIZZOTTO, 2019, p. 6)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 de reforma da previdência social, propõe mudanças radicais sob a alegação de que somente com a realização destas seria possível a previdência para as futuras gerações. Entre as principais mudanças estão a ampliação do tempo de contribuição e de idade, a redução do valor

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

<sup>5</sup> A Constituição Federal de 1988 instituiu no seu Artigo 194 o conceito de seguridade social que compreende um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A Constituição de 1988 apresenta todo um título da ordem social que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

de pensões, a restrição à aposentadoria rural, entre outras. Alterações estas que afetariam diretamente as condições de vida da população, especialmente os mais pobres e dos trabalhadores sujeitos à informalidade.

Diversos são os questionamentos e críticas em relação à referida reforma da previdência. Com base nas análises do grupo de estudos “Futuros da proteção Social”, coordenado pela professora Sonia Fleury, do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Lobato; Costa e Rizzotto (2019, p. 6-7) destacam alguns aspectos que precisam ser amplamente discutidos e compreendidos: A ausência de debate da reforma com a sociedade - as centrais sindicais não foram incorporadas ao processo de elaboração da proposta, algo inédito em todos os governos desde a redemocratização; O argumento da sustentabilidade. Questionamentos apontam para a ausência de *déficit* se consideradas as premissas constitucionais do orçamento da seguridade social, a retirada de recursos da previdência pela Desvinculação de Recursos da União (DRU) e a ampla sonegação e isenção de impostos e contribuições concedidas às empresas. O governo apresentou um impacto líquido de cerca de R\$ 1 trilhão em receitas com a reforma, mas não apresentou a base de cálculo que gerou esse valor, o que suscita desconfiança sobre o ganho real para as contas públicas. Não há também nenhuma garantia de que a receita obtida com a reforma seja aplicada em benefício da população, em investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura, como alega a exposição de motivos da proposta. Com o teto de gastos aprovado no governo Temer os limites para as despesas já estão dados; ao contrário do que afirmam seus defensores, a reforma não acaba com os privilégios e gera equidade; A reforma é mais radical e perversa com os trabalhadores do setor privado, trabalhadores rurais, mulheres e pobres; A irregularidade e a informalidade do trabalho vão restringir a aposentadoria por contribuição dos urbanos; A mudança para o regime de capitalização altera a estrutura do regime previdenciário atual, entre outras questões. (LOBATO; COSTA; RIZZOTTO, 2019, p. 6-7)

As várias razões apresentadas para a discussão compreendem resistências e oposições por parte da sociedade à reforma da previdência. Esta apresenta pontos polêmicos frente às incertezas e inquietações com o agravamento das condições de vida e dificuldades de garantias de benefícios para a população. Compreende-se que as análises contrárias à reforma expressam a política como conflituosa (e contraditória),

permitindo a formação de contra poderes em busca da ampliação da cidadania. (PEREIRA, 2009, p. 91), neste sentido, as opiniões contrárias à reforma da previdência apontam para a valorização do social, do sistema de seguridade social em contraposição à lógica do mercado e de um sistema de capitalização privado.

Wanderley, Sant`Ana e Martinelli (2019, p. 207) destacam que o tema da Previdência Social, encontra-se em debate e disputa na sociedade, a partir de diferentes projetos políticos: De um lado, o atual governo que justifica o Projeto da Reforma da Previdência Social, sob o argumento de sua sustentabilidade e equilíbrio fiscal, com promessas de um crescimento vigoroso baseado nas expectativas dos mercados. De outro lado, segmentos da sociedade civil questionam a anacrônica Reforma, alertando que um direito social fundamental do brasileiro está em perigo e representa um grande retrocesso face a um conjunto de direitos constante na Constituição de 1988.

Apesar de ter crescido o apoio popular à reforma da previdência durante o primeiro semestre do ano de 2019, após uma campanha midiática por parte do governo, a população ainda se encontra dividida entre os que apoiam e os que são contrários à reforma. A Pesquisa Datafolha (2019) apresenta um crescimento de abril a julho do índice de brasileiros adultos que apoiam a reforma da previdência, no período, o índice foi de 41% para 47%. A taxa de brasileiros adultos que rejeitam à reforma recuou de 51% para 44%. Observam-se índices mais altos de favoráveis à reforma da previdência entre os homens (57%), entre os mais ricos (69%), entre os empresários (73%) e entre os que aprovam o governo de Jair Bolsonaro (PSL) (75%). Já as taxas mais altas de contrários à reforma são observadas entre as mulheres (50%), entre os moradores da região Nordeste (55%) e entre os que reprovam o governo de Jair Bolsonaro (71%). (DATAFOLHA, 2019).

Os dados expressam um país dividido em termos de opiniões relativas à reforma da previdência, fato este que não significa que os que apoiam a reforma tenham clareza sobre os possíveis impactos dela nas condições de vida da população. A partir de uma perspectiva gramsciana, poderíamos afirmar que parcela significativa da população pensa de acordo com uma concepção de mundo que reproduz valores e interesses da classe dominante, mesmo que alheios aos próprios interesses da classe trabalhadora. Nesse sentido, o Estado tem um papel fundamental na construção da hegemonia, no estabelecimento de consensos, adequando a civilização e a moralidade das massas

populares às necessidades do desenvolvimento do aparelho econômico de produção. (GRAMSCI, 1968).

Em relação à opinião pública sobre a reforma da previdência, cabe destacar ainda a consulta pública no Senado Federal<sup>6</sup> relativa à Proposta de Emenda à Constituição n. 6 de 2019 (que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências) apresenta 4.663 votos que não apoiam a referida proposição e 2.289 votos favoráveis, em 30 de setembro de 2019.

Nestes termos, compreende-se na análise do processo da reforma da previdência a relação de duas esferas no sentido gramsciano: a Sociedade Política: instituições políticas, a organização administrativa, jurídica e militar do aparelho governamental, segurança e ordem e a Sociedade civil - esfera do consenso e também do conflito. Na medida em que o consenso não se encontra estabelecido, sugere-se que o governo se utiliza do aparato político propriamente dito e das prerrogativas de que dispõe, neste caso, da liberação de emendas para buscar apoio entre os parlamentares, temática esta discutida na próxima seção deste trabalho.

### **3 A LIBERAÇÃO DE RECURSOS PARA EMENDAS NO CONTEXTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

Esta seção analisa a execução de emendas individuais ao orçamento como um mecanismo fundamental que o executivo utiliza-se para buscar apoio político no congresso, especialmente em votações polêmicas que apresentem maior dissenso na sociedade. As emendas podem representar uma moeda de troca no processo de negociação do executivo no congresso. Por um lado, os parlamentares almejam a liberação de recursos para suas bases eleitorais e por outro o executivo espera que os parlamentares votem a favor das proposições de interesse do governo em troca da referida liberação. Destaca-se como se configurou a efetivação de recursos para as emendas individuais ao orçamento no período compreendido entre janeiro a agosto de 2019, destacando-se um aumento significativo destes recursos no mês de julho, quando se inicia o processo de votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=137999>. Acesso em: 30 de setembro de 2019.



Pereira e Muller (2002, 2004) evidenciam que o governo utiliza a execução de emendas como instrumento de controle dos membros de sua coalizão nas votações no Congresso. Nesse sentido, o presidente recompensa parlamentares que votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais.

Algumas análises divergem desses argumentos, como as de Limongi e Figueiredo (2005, p.740). Para estes, “as emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra.” Para os autores há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer seria possível, pois vários deputados votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo<sup>7</sup>.

Vasselai e Mignozzetti (2014) desenvolvem uma análise avaliando a possível defasagem temporal entre a execução de emendas individuais ao orçamento e as votações em plenário. Os autores afirmam que não haveria razões empíricas suficientes, para afirmar, como de costume, que as emendas dos parlamentares ao orçamento seriam uma verdadeira moeda de troca na obtenção de apoio parlamentar nas relações entre executivo e legislativo, exigindo-se cautela em conclusões definitivas neste sentido.

Cabe ressaltar que os diversos estudos apontam controvérsias em relação à possibilidade das emendas individuais serem ou não um elemento de troca nas relações entre executivo e legislativo, exigindo-se novos estudos e um aprimoramento das discussões.

A discussão proposta neste trabalho busca argumentar que as emendas exercem um papel importante nestas trocas entre legislativo e executivo, especialmente em votações polêmicas ou que apresentam maiores conflitos de interesses entre os membros da Câmara e entre a população, ou seja, em temas que apresentam maior dissenso entre os parlamentares ou que possam representar interesses contrários à

---

<sup>7</sup> Observa-se que a análise de Limongi e Figueiredo (2005, p.740) relativa a rotatividade na Câmara condiz com o contexto atual de votação da reforma da previdência, onde devido a forte renovação do congresso, muitos dos deputados favoráveis à reforma não tinham participado do processo orçamentário. Nas eleições de 2018, dos 513 deputados que tomaram posse em 2019, 251 foram reeleitos, uma taxa de 48,9%, pequena se comparada com eleições anteriores – Nas cinco eleições ocorridas entre 1998 e 2014 a taxa de reeleitos variou entre 54% e 58%. (FOLHA DE S. PAULO, 2018).

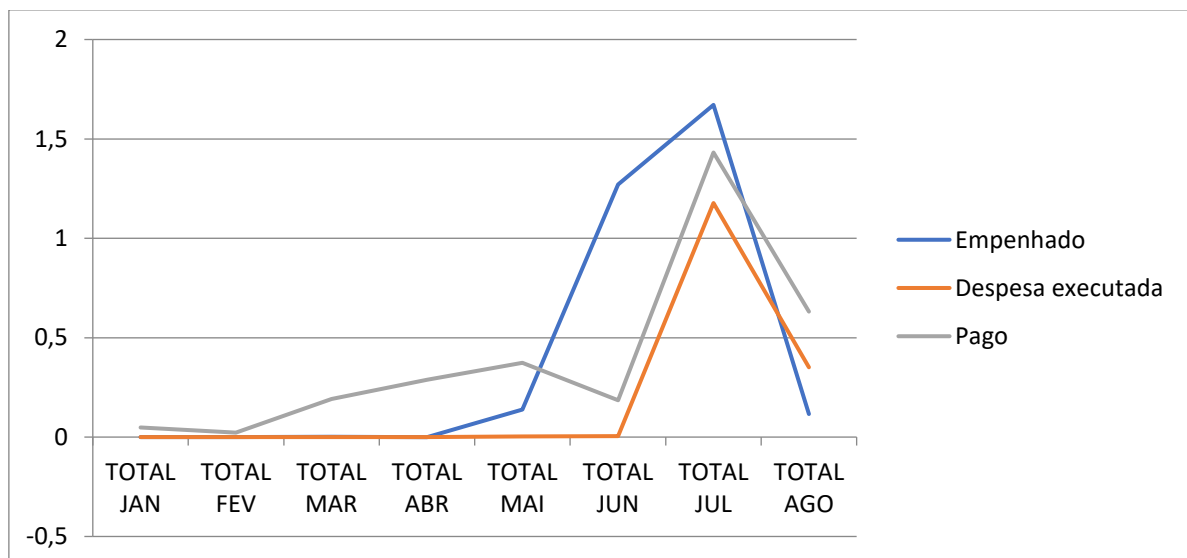


opinião pública. Este seria o caso da votação da reforma da previdência em andamento, que divide opiniões, sendo que parcela significativa da população é contrária à reforma, como já destacado na seção anterior deste trabalho.

Neste contexto de votação da reforma da previdência, observa-se uma grande liberação de recursos para as emendas dos deputados federais, fato que nos remete a discussão se seria mera coincidência ou se representariam um instrumento importante utilizado pelo executivo para ter sua proposta aprovada. Caberiam estudos mais aprimorados neste sentido, no entanto, apresentaremos a seguir algumas evidências que nos instigam a reflexão sobre o tema.

A análise cronológica da liberação de emendas individuais ao orçamento sugere ser esta um mecanismo que o executivo se utilizou para buscar apoio político no congresso no contexto da reforma da previdência. Os dados apresentados no gráfico 1 demonstram como se configurou a efetivação de recursos para as emendas individuais ao orçamento no período compreendido entre janeiro a agosto de 2019, destacando-se um aumento significativo destes recursos no mês de julho, quando se inicia o processo de votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados.

Gráfico 1 Liberação de recursos para emendas individuais ao orçamento dos deputados federais entre janeiro e agosto de 2019.



Fonte: SIGA Brasil, 19/09/2019. Elaboração própria.

Observa-se que entre janeiro e junho de 2019 os valores empenhados com emendas individuais dos deputados federais somam R\$ 1.409.490.692 (Um bilhão, quatrocentos e nove milhões, quatrocentos e noventa mil e seiscentos e noventa e dois), enquanto apenas no mês de julho foram empenhados R\$ 1.671.061.667 (Um bilhão, seiscentos e setenta e um milhões, sessenta e um mil e seiscentos e sessenta e sete) nas respectivas emendas. Em relação aos valores executados com as emendas dos deputados federais, estes foram de R\$ 7.272.118 (sete milhões, duzentos e setenta e dois mil e cento e dezoito) entre janeiro e junho de 2019, enquanto no mês de julho somaram R\$ 1.177.342.482 (um bilhão, cento e setenta e sete milhões, trezentos e quarenta e dois mil e quatrocentos e oitenta e dois). Em relação aos valores pagos também se observa uma concentração deles no mês de julho, sendo que de janeiro a junho de 2019 estes somaram R\$ 1.109.576.616 (Um bilhão, cento e nove milhões, quinhentos e setenta e seis mil e seiscentos e dezesseis), enquanto apenas no mês de julho alcançaram R\$ 1.431.551.234 (Um bilhão, quatrocentos e trinta e um milhões, quinhentos e cinquenta e um mil e duzentos e trinta e quatro).

Os dados demonstram uma concentração de recursos empenhados, executados e pagos para emendas individuais dos deputados federais no mês de julho de 2019, quando se inicia a votação da reforma da previdência na Câmara dos Deputados. Estes dados sugerem a utilização das emendas parlamentares como instrumento de transação política, em busca de votos a favor da reforma da previdência. Cabe destacar que é o governo quem controla o fluxo de liberação dos recursos. A partir desta prerrogativa Jair Bolsonaro havia liberado apenas uma pequena parcela dos recursos previstos até junho de 2019. A baixa execução dos repasses entre janeiro e junho e os altos valores liberados em julho indicam assim que a liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento ganha relevância como um mecanismo fundamental para o executivo buscar apoio no congresso e possibilitar a aprovação da proposta de reforma da previdência.

#### **4 CONCLUSÃO**

Pode-se aferir uma conexão entre o período de maior liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento em 2019 e o processo de votação da reforma da previdência. Estes dados sinalizam que as emendas individuais ao orçamento são um

mecanismo que o executivo se utiliza para buscar apoio político no congresso, especialmente em votações polêmicas.

O atual contexto político brasileiro tem apresentado diversos retrocessos no âmbito dos direitos sociais e dos investimentos em políticas públicas. A implantação da reforma da previdência em 2019 tem possibilitado a efetivação dos interesses da extrema direita, alinhada ao liberalismo econômico. Diversas são as análises, contraposições e opiniões divergentes desse posicionamento, alertando para a possibilidade de agravamento das condições de vida e das dificuldades de garantias de benefícios para a população. Constitui-se assim, um debate marcado por disputas na sociedade, a partir de diferentes projetos políticos, por um lado os que defendem a reforma da previdência sob o argumento de sua sustentabilidade e equilíbrio fiscal, em especial o próprio governo e de outro, argumentos contrários que questionam a reforma. O cenário político apresenta-se conflituoso e marcado por dissensos em torno de uma das reformas mais radicais desde a instituição do conceito de seguridade social na Constituição Federal de 1988, configurando a votação da reforma da previdência como polêmica. A partir da observação deste contexto, aponta-se o argumento de que o governo se utiliza do controle do fluxo de liberação dos recursos para as emendas individuais como uma estratégia política para barganhar votos a favor da proposta do governo.

Cabe destacar que apesar dos fortes indícios de que essa troca de interesses entre o executivo e os deputados federais tenha ocorrido no contexto da reforma da previdência, novos estudos seriam necessários para aprimorar o argumento, especialmente sobre o fluxo de liberação de emendas em outras votações polêmicas e conflituosas, analisando-se como o governo se utiliza do mecanismo de liberação desses recursos na tentativa de conseguir aprovação de suas propostas.

Por fim, a temática nos remete a uma reflexão sobre a utilização das emendas individuais enquanto um mecanismo que reproduz as relações clientelistas, com trocas de favores entre executivo e legislativo, assim como entre políticos e eleitores. Busca-se justificar a utilização das emendas pela necessidade da “governabilidade” no congresso, devido à falta de base parlamentar por parte dos executivos eleitos. Nesse processo os governos utilizam o mecanismo da “troca de favores” como forma de conseguir maioria para aprovar suas proposições.

No entanto, compreende-se que este mecanismo não condiz com relações políticas que respeitem os princípios democráticos e republicanos presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial aqueles que prezam pela moralidade e impessoalidade na administração pública. A construção de uma organização política que se pauta pelo interesse comum, pela soberania popular, e não da soberania dos que governam exige romper com a continuidade de aspectos da formação sócio-histórica brasileira, como o personalismo e a lógica do favor revitalizados nas relações público-privadas e na forma de se fazer política no país.

## REFERÊNCIAS

BAIAO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCA, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** Brasília, n.25, p.47-86, 2018.

DATAFOLHA. **Cresce apoio à Reforma da Previdência.** Opinião Pública. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988219-cresce-apoio-a-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resultados das Votações e Lista de Presença. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>. Acesso: 27 de setembro de 2019.

**FOLHA DE S. PAULO. Com reeleição abaixo de 50%, Câmara terá renovação recorde. 09 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/com-reeleicao-abaixo-de-50-camara-tera-renovacao-recorde.shtml>. Acesso em: 27 de setembro de 2019.**

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS.** Rio de Janeiro, v. 48, n.4, p. 737-776, 2005.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; COSTA, Ana Maria; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Reforma da previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. **Saúde Debate.** Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 5-14, Jan-Mar, 2019.

PEREIRA, Potyara A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.) **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **DADOS**. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. THE COST OF GOVERNING Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n.7, p.781-815, 2004.

SIGA BRASIL. Painel Execução de Emendas Impositivas. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 19 de setembro de 2019.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; SANT`ANA, Raquel Santos; MARTINELLI, Maria Lúcia. Os desafios do atual contexto: um diálogo a partir da seguridade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 207-212, mai-ago. 2019.