

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Rodrigo de Brito Prates

O POTENCIAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTADUAIS INDIVIDUAIS NA
COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA SUBSECRETARIA DE ESPORTES DE MINAS
GERAIS

Belo Horizonte

2020

Rodrigo de Brito Prates

O POTENCIAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTADUAIS INDIVIDUAIS NA
COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA SUBSECRETARIA DE ESPORTES DE MINAS
GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Belo Horizonte
2020

P912p

Prates, Rodrigo de Brito.

O potencial das emendas parlamentares estaduais individuais na composição do orçamento da subsecretaria de esportes de Minas Gerais [manuscrito] : / Rodrigo de Brito Prates. – 2021.

[11], 101 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Bibliografia: f. 94-102

1. Constituição – Minas Gerais. 2. Orçamento público – Minas Gerais. 3. Esporte – Emenda parlamentar. 4. Política governamental – Minas Gerais. I. Moraes, Reinaldo Carvalho de. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Rodrigo de Brito Prates

O POTENCIAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTADUAIS
INDIVIDUAIS NA COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA SUBSECRETARIA
DE ESPORTES DE MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Profa. Isabella Virginia Freire Biondini (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Sílvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Ao longo do ano de 2020 uma série de desafios surgiu com a emergência da pandemia do COVID-19, sendo inevitável que se mencione essa experiência ao tratar da presente pesquisa, que foi inteiramente idealizada e realizada em meio a esse contexto. Com isso, habilidades socioemocionais nos foram exigidas prontamente, de forma que mesmo com muito pesar, diante das tragédias pessoais, familiares, comunitárias, pudéssemos nos encontrar com nós mesmos e ressignificar o essencial.

Cada aprendizado construído, cada tropeço experimentado, cada sorriso vivido e cada oportunidade trazida por um novo dia foram ainda mais substanciais dada a abrupta mudança de vida que essa experiência nos impôs. Assim, agradeço:

À minha avó Nilce, que nos deixou esse ano, por sempre me instigar na busca pelo saber e pela transmissão dos mais nobres valores.

À minha mãe Mônica, pelo amor incondicional, pela provisão de um ambiente seguro, afetuoso e confortável, e por sempre ter acreditado e investido em mim.

À minha namorada Amanda, pelo companheirismo, pela dedicação, pelo amor, carinho e pela compreensão.

Ao professor orientador Reinaldo, pela sabedoria, pela paciência e pelo empenho em me auxiliar na concepção e na realização da presente pesquisa, de forma que sua atuação tenha sido imprescindível para a integralização dessa.

Aos professores da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho e demais pesquisadores da Fundação João Pinheiro que me inspiraram na realização da presente pesquisa.

Aos amigos que sempre me apoiaram e me incentivaram, sobretudo nos momentos mais difíceis.

Aos amigos e colegas que tive oportunidade de conhecer ao longo desses 4 anos de intenso convívio, sobretudo, Lucca, Matheus, Guilherme, Bruno, Lucas e Pedro.

À equipe do Gabinete da Subsecretaria de Esportes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais, pela solicitude, pelo compartilhamento de conhecimentos e de experiências, e pela confiança no meu trabalho, ao longo dos últimos meses.

Por fim, agradeço a cada pessoa que participou diretamente ou indiretamente da construção desse trabalho de conclusão de curso e ao Estado de Minas Gerais pela confiança em mim depositada ao longo da minha formação acadêmica de nível superior.

RESUMO

A presente pesquisa se motiva pela percepção do incremento de importância relativa às emendas parlamentares individuais, particularmente no âmbito do estado de Minas Gerais, com a aprovação da Emenda à Constituição nº 96/2018, que adotou a dinâmica da impositividade na participação do poder legislativo na composição do orçamento. Considerado isso, percebeu-se também a participação significativa das emendas parlamentares no montante desembolsado nas políticas desportivas, de forma que se construiu o seguinte problema de pesquisa: qual o papel das emendas parlamentares individuais na composição do orçamento da Subsecretaria de Esportes, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Subesp/Sedese-MG)? Para tanto, com base na literatura que trata das relações entre os poderes executivo e legislativo, sob a ótica do presidencialismo de coalizão, e no exame de alguns dados relativos às emendas parlamentares individuais destinadas à política desportiva, foi formulada uma hipótese acerca do perfil orçamentário, que se confirmou quanto ao efeito, mas apontou que a causa hipotética não se verifica. Além disso, com fulcro na literatura sobre o comportamento e as motivações dos parlamentares, foi formulada uma hipótese relativa à destinação de recursos esperada, que se confirmou.

Palavras-Chave: Emendas Parlamentares; Presidencialismo de Coalizão; *Pork barrel*; Orçamento impositivo; Parlamentares; Minas Gerais.

ABSTRACT

This research's motivation is the perception of increase of relative importance in the individual parliamentary amendments, particularly in the scope of Minas Gerais, with the approval of the Constitutional Amendment 96/2018, which adopted an impositivity dynamic in the legislative branch participation in the budget's composition. Considered that, also realized the significant participation of the parliamentary amendments in the amount disbursed in sports politics, so that was build the following research question: which is the role of the individual parliamentary amendments in the Subesp's budget? Therefore, based on the literature that treat the relations between executive and legislative branches, under the Brazilian Presidential system of Coalition, and in the examination of data related to the individual parliamentary amendments intended to the sports politics, was formulated a hypothesis in regards of the budget profile. This hypothesis was confirmed about the effects, but pointed that the hypothetical cause did not proceeded. Beyond that, based on the literature about parliamentary motivations and behavior, was formulated a hypothesis related to the destination of the resources, which was confirmed.

Key-words: Parliamentary Amendments; Presidential system of Coalition; *Pork barrel*; Mandatory budget; Parliamentarians; Minas Gerais.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

CF/88 – Constituição Federal de 1998

CE/89 – Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989

CFFO – Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Cofog – *Classification of Functions of Government*

DOU – Diário Oficial da União

EC 86 – Emenda Constitucional nº 86

EC 95 - Emenda Constitucional nº 95

EC 96 – Emenda à Constituição nº 96

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPU – Identificador de Procedência e Uso

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEIE/MG – Lei Estadual de Incentivo ao Esporte

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MG – Minas Gerais

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesas

RCL – Receita Corrente Líquida

Sedese – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Seesp – Secretaria de Estado de Esportes

Segov - Secretaria de Estado de Governo

Sigcon - Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias do Estado de Minas Gerais

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Subesp – Subsecretaria de Esportes

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<u>Figura 1: Progressividade dos percentuais de aprovação das emendas individuais em Minas Gerais durante a transição entre 2019 e 2022</u>	32
<u>Figura 2: Estrutura do PMDI 2019-2030</u>	29
<u>Figura 3: Fases da tramitação do PLOA e do PPAG na ALMG no exercício de 2019</u>	34
<u>Figura 4: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os maiores valores per capita no exercício de 2016</u>	62
<u>Figura 5: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das mesorregiões Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Metropolitana de Belo Horizonte e Campo das Vertentes no exercício de 2016</u>	63
<u>Figura 6: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os maiores valores per capita no exercício de 2019</u>	65
<u>Figura 7: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os menores valores per capita no exercício de 2019</u>	66
<u>Gráfico 1: Composição das despesas da função Desporto e Lazer por fonte de recursos no exercício de 2016</u>	19
<u>Gráfico 2: Participação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte na composição das despesas correntes liquidadas do estado de Minas Gerais de 2014 a 2017</u>	20
<u>Gráfico 3: Composição das despesas correntes liquidadas do estado de Minas Gerais de 2014 a 2017</u>	21
<u>Gráfico 4: Composição do orçamento fiscal na função Desporto e lazer por grupo de despesa nos exercícios de 2016 e de 2019</u>	51
<u>Gráfico 5: Participação das despesas orçamentárias oriundas de emendas parlamentares por grupo de despesa (Investimentos ou Outras despesas correntes) nos exercícios de 2016 e de 2019</u>	56
<u>Gráfico 6: Participação do tipo de indicação de emendas parlamentares individuais de 2016 e de 2019 (celebração de convênio ou execução direta)</u>	57
<u>Gráfico 7: Participação dos valores alocados via emendas parlamentares individuais por tipo de aplicação nos exercícios de 2016 e 2019</u>	59

<u>Gráfico 8: Distribuição dos valores alocados por mesorregião per capita em 2016 e 2019</u>	66
<u>Gráfico 9: Participação nos valores alocados via emendas parlamentares individuais por porte do municípios nos exercícios de 2016 e de 2019</u>	69
<u>Gráfico 10: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2014 e o percentual de indicação de emendas em 2016</u>	74
<u>Gráfico 11: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018</u>	75
<u>Gráfico 12: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos reeleitos</u>	75
<u>Gráfico 13: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos não-reeleitos</u>	77
<u>Gráfico 14: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas em 2019</u>	78
<u>Gráfico 15: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas em 2019 para o grupo dos reeleitos</u>	79
<u>Gráfico 16: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas em 2019 para o grupo dos não-reeleitos</u>	80

LISTA DE TABELAS E QUADROS

<u>Tabela 1: Valores das despesas orçamentárias por ação nos exercícios de 2016 e 2019</u>	62
<u>Tabela 2: Valores autorizados na LOA 2016 e na LOA 2019 por programa e ação</u>	54
<u>Tabela 3: Distribuição dos valores alocados por mesorregião per capita das emendas parlamentares individuais do ano de 2016</u>	61
<u>Tabela 4: Distribuição dos valores alocados por mesorregião per capita das emendas parlamentares individuais do ano de 2019</u>	64
<u>Tabela 5: Critério de agrupamento dos municípios por tamanho da população</u>	67
<u>Tabela 6: Valores per capita alocados via emendas parlamentares por grupo específico de porte populacional nos exercícios de 2016 e de 2019</u>	69
<u>Tabela 7: Desempenho eleitoral dos parlamentares entre os pleitos de 2014 e 2018 que indicaram emendas por ano – 2016 e 2019</u>	72
<u>Tabela 8: Síntese dos dados representativos das correlações de Spearman</u>	80
<u>Quadro 1: Cronograma da dinâmica temporal dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais de 2010 a 2020</u>	30
<u>Quadro 2: Lista de possibilidades de indicação de emendas parlamentares individuais em 2019</u>	34
<u>Quadro 3: Comparativo de características institucionais entre Brasil e regimes democráticos estáveis</u>	39
<u>Quadro 4: Hipóteses e resultados esperados</u>	43

SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO</u>	13
<u>1.1 Problema de pesquisa</u>	17
<u>1.2 Objetivos da pesquisa</u>	17
<u>1.2.1</u> Objetivo geral.....	17
<u>1.2.2</u> Objetivos específicos	17
<u>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</u>	19
<u>2.1 O financiamento das políticas públicas de esporte</u>	19
<u>2.2 As emendas parlamentares no processo orçamentário</u>	27
<u>2.2.1</u> A relação entre os poderes executivo e legislativo	27
<u>2.2.2</u> A dinâmica orçamentária no Brasil	32
<u>2.2.3</u> O efeito <i>pork barrel</i> e as emendas parlamentares individuais	40
<u>2.3 Presidencialismo de coalizão</u>	42
<u>2.3.1</u> Presidencialismo de coalizão.....	42
<u>3 METODOLOGIA</u>	45
<u>3.1 Método de pesquisa</u>	45
<u>3.2 Obtenção, tratamento e análise dos dados</u>	48
<u>3.3 Correlação de Spearman</u>	52
<u>4 ANÁLISE DOS DADOS</u>	53
<u>4.1 Análise das despesas orçamentárias de 2016 e 2019</u>	54
<u>4.1.1</u> Categoria econômica e grupo de despesa	54
<u>4.1.2</u> Programas e ações.....	56
<u>4.2 Aspectos orçamentários das emendas parlamentares individuais em 2016 e em 2019</u>	59
<u>4.2.1</u> Categoria econômica e grupo de despesa	59
<u>4.2.2</u> Tipo de indicação.....	61
<u>4.2.3</u> Tipo de aplicação.....	62
<u>4.3 A distribuição geográfica das emendas parlamentares</u>	64
<u>4.3.1</u> Alocação <i>per capita</i> por mesorregião	64
<u>4.3.2</u> Alocação por porte dos municípios.....	71
<u>4.3.3</u> Correlações entre votos e indicações de emendas parlamentares individuais	75
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	86

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para os esportes são componentes residuais no montante de despesas públicas do governo de Minas Gerais. Elas representaram 0,13% da despesa total empenhada por função da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 da União¹ e 0,018% da despesa liquidada total do Estado de Minas Gerais em 2020². Em tempos de crise econômica, como o experimentado a nível nacional desde 2015, gestores tendem a contingenciar despesas com políticas vistas como menos essenciais. Dessa forma, o orçamento destinado para a pauta esportiva e de atividades físicas sofreu reduções consideráveis nos últimos anos, realidade que culminou, em última instância, com a execução em caráter reduzido dessas políticas públicas, ou até mesmo na interrupção delas.

A queda do ritmo de atividade econômica aprofundada em 2015 e 2016 no Brasil trouxe enormes desafios para o equilíbrio das contas públicas. Diversas ações de ajustes fiscais tem sido promovidas pelo governo federal, como cortes de gastos e contenção dos investimentos públicos.

Dentre as principais ações implementadas para amenizar a crise fiscal, foi elaborada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241/2016), que previa que as despesas públicas do governo federal poderiam sofrer acréscimo de um ano para outro no máximo acompanhando o Índice de preços ao consumidor amplo (IPCA). Essa medida ficou conhecida como teto de gastos e passou a vigorar por 20 anos³ com a denominação de Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016).

Considerados os mínimos constitucionais a serem dispendidos em saúde e educação, as demais áreas de atuação do governo, como esportes e lazer, tendem

¹ Dados do Anexo VII da LOA 2020 da União, obtidos pelo Cofog, analisando o PLOA 2020, que sinaliza a importância de 228,24 milhões de reais referente à rubrica de “Serviços recreativos e esportivos”, cenário em que a despesa total representa 1.731.246,22 milhões de reais. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/Lei/ANL13978.pdf>>. Acesso em 24 jul. de 2020.

² Relação entre o montante da despesa destinado para a função “Desporto e lazer”, de aproximadamente 18,17 milhões de reais, e a despesa total liquidada pelo Poder Executivo em 2020, de acordo com os dados do Portal da Transparência MG. Disponível em: < <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos/2020/01-01-2020/31-12-2020/0> >. Acesso em 27 jan. de 2020.

³ A medida pode ser revista após os dez primeiros anos, de acordo com Alessi (2016).

a receber menos recursos em cada exercício, até 2036, conforme estabelecido no dispositivo emendado à Constituição (RAMOS, 2018). Nesse cenário de contingenciamento, pode-se afirmar que as políticas públicas desportivas encontram-se fragilizadas pela maior sensibilidade delas aos ajustes fiscais. Nesse contexto, as emendas parlamentares individuais emergem como alternativa de financiamento de políticas públicas voltadas aos esportes.

Conforme apontado pela Agência Senado (2018), as emendas parlamentares podem ser definidas como:

Propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

As emendas, porém, foram durante anos alvo de contingenciamento por parte do Poder Executivo, que detinha a prerrogativa sob alegação de que consistia em medida zelosa à manutenção do equilíbrio fiscal, uma vez que a LOA é um instrumento legal de caráter autorizativo. Ou seja, não havia obrigação de executar as proposições do Poder Legislativo que haviam sido aprovadas, dado que não se manifestava nenhum óbice legal em relação ao contingenciamento. Entretanto, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, a nível federal em 2015, e da Emenda Constitucional nº 96, a nível estadual em 2018, o orçamento impositivo⁴ passa a ser uma realidade, retirando a discricionariedade por parte do executivo da execução das emendas parlamentares individuais à LOA.

Nesse sentido, emerge a seguinte questão como problema de pesquisa: qual o papel das emendas parlamentares individuais estaduais na composição do orçamento da Subsecretaria de Esportes (Subesp)?

⁴ O orçamento impositivo é um termo genérico que sintetiza três modelos orçamentários, conforme Lima (2003) afirma: “Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não.” Com isso, pode-se generalizar que orçamentos impositivos tornam obrigatória a execução da ao menos uma parte da programação orçamentária elaborada – conjuntamente ou majoritariamente – e aprovada pelo poder legislativo, de forma que seja normatizada a responsabilização em caso de descumprimento, sujeitando os representantes do poder executivo às sanções cabíveis.

Assim, mediante o exposto, há a formulação de duas hipóteses que orientam a presente pesquisa. A primeira sugere que as emendas parlamentares individuais **são utilizadas como instrumento de retroalimentação de influência política e desempenho eleitoral**. Isso porque há uma tendência que norteia o comportamento dos representantes legislativos a maximizar seus interesses pessoais por meio das relações políticas nas quais estão inseridos pelas atribuições de seus cargos eletivos. Nesse sentido, parte considerável desse exercício depende da capacidade dos elegíveis de seguir obtendo sucesso eleitoral e para tanto as emendas tornam-se uma valiosa ferramenta, sobretudo quando representam o acesso a bens tangíveis para a população (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2005; BAIÃO, 2016; AMES, 1995; PEREIRA, RENNÓ, 2001).

A segunda hipótese sugere que as emendas parlamentares individuais, na realidade do orçamento impositivo e da recessão econômica, **alteraram a composição do orçamento da Subsecretaria de Esportes do estado de Minas Gerais, com aumento de despesas de investimento e redução de despesas de custeio, como a promoção de campeonatos e eventos ligados à temática desportiva, que representam despesas correntes**. Tal formulação tem fulcro na observação preliminar da composição⁵ das despesas orçamentárias da Subsecretaria de Esportes (Subesp) - integrante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) - para o exercício 2020, ao longo da experiência de estágio curricular obrigatório no gabinete da Subesp - integrante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese).

Nessa composição, constata-se que há uma predominância dos gastos que representam investimentos, na importância de R\$ 8.607.523,54 – equivalente à aproximadamente 63% -, em detrimento dos referentes a outras despesas correntes, que somam R\$ 5.049.854,56 – que equivale à aproximadamente 37%. Presume-se que essa realidade é fruto do incremento de participação das emendas parlamentares

⁵ Essa composição considerada contempla os valores constantes na função Desporto e Lazer, desconsiderado o Grupo de Despesa (GD) Pessoal e Encargos Sociais, uma vez que a intenção era perceber a distribuição entre os GD nas despesas que são políticas públicas efetivamente. O GD Pessoal e Encargos Sociais foi desconsiderado por abranger gastos com pessoal e afins cujo cômputo não é desejável na composição proposta.

na composição do orçamento público, uma vez que essas são predominantemente compostas por investimento, conforme a presente pesquisa apresenta.

Destaca-se que os valores considerados para a composição mencionada foram os valores liquidados, isto é, cujo pagamento não fora necessariamente efetuado, mas já há o fato gerador do direito de cobrança por parte dos credores. Essa etapa da despesa pública é disciplinada pelo art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que dispõe:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (BRASIL,2020)

Nesse íterim, a presente pesquisa se propõe a investigar como essa alteração normativa pode modificar a realidade orçamentária da Subsecretaria de Esportes do Estado de Minas Gerais, analisando momentos que permitam comparar as realidades anterior e posterior à aprovação da EC nº 96 no âmbito do estado mineiro. Pretende-se visualizar as mudanças ocorridas entre os anos de 2016 e 2019, em que o orçamento impositivo se tornava uma realidade a nível nacional e representava, portanto, um pertinente parâmetro normativo para os parlamentares da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que ainda experimentavam a submissão de suas indicações de emendas do orçamento ao intuito do Poder Executivo de efetivá-las ou não; e 2019, em que de forma inédita o orçamento impositivo foi cumprido enquanto norma a nível estadual, que foi o recorte espacial da presente pesquisa.

Nos últimos anos, as emendas parlamentares individuais têm incrementado sua relevância perante o orçamento, dado o contexto de mudanças normativas e crise

fiscal que os entes federados, de maneira geral, têm sofrido no Brasil. Nesse sentido, percebe-se uma oportunidade de investigar uma realidade cujas implicações começam a se manifestar em 2019, uma vez que, em Minas Gerais, é uma alteração normativa recente – aprovada no decorrer do exercício de 2018 – sobretudo no tocante à política pública de desportos e lazer.

Salienta-se que o estudo contempla uma realidade ainda em transição, no que se refere à porcentagem vinculada à Receita Corrente Líquida (RCL) a se distribuir como verba para as emendas parlamentares individuais, que em 2019 foram fixadas em 0,7% da RCL do exercício de 2018, correspondente a R\$ 394.418.113,52⁶ - podem ilustrar parcialmente os impactos do orçamento impositivo no que se refere ao montante de recursos direcionado para a execução das políticas públicas da seara de esportes. Presume-se que tal vinculação da EC 96 seja potencialmente nociva ao equilíbrio das contas públicas, como exemplo, em contextos de redução abrupta da atividade econômica no ano corrente, ocasionando em uma baixa arrecadação nesse exercício.

Contudo, dada a natureza vinculatória da norma aprovada à RCL, mantém-se a obrigatoriedade de aplicação de recursos dedicada às emendas parlamentares tendo como base a realidade econômica do ano anterior, que não corresponde à realidade de baixo crescimento experimentada, a recessão do ano corrente. Assim, o presente estudo pode apontar mudanças e permanências, ainda que em caráter transitório, considerando que as alterações podem vir a se intensificar com o incremento da porcentagem fixada com acréscimos de 0,1 ponto percentual até atingir 1,0% da RCL aferida no exercício anterior até no ano de 2022.

Além disso, a política pública da área temática esportiva, representa uma participação reduzida no orçamento, de forma que seja mais sensível à participação das emendas parlamentares individuais em sua composição. Portanto, a despeito do volume de emendas destinado para área desportiva ser considerado reduzido, em

⁶ De acordo com a RCL discriminada no Relatório da Gestão Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda referente ao 3º quadrimestre de 2018, correspondente à importância de R\$ 56.345.444.787,97. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2018/3quadrimestre2018.pdf>

comparação com o total de emendas, aproximadamente 3,6% do total indicado em 2019⁷, o orçamento da Subsecretaria de Esportes é também consideravelmente limitado, de forma que a importância relativa dessas emendas seja recrudescida na composição do referido orçamento.

1.1 Problema de pesquisa

Tendo em vista o exposto, o problema cerne desta monografia pode ser definido da seguinte forma: Qual o papel das emendas parlamentares individuais estaduais na composição do orçamento da Subsecretaria de Esportes do estado de Minas Gerais?

1.2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar a importância das emendas parlamentares no financiamento da política de esportes em Minas Gerais.

1.2.2 Objetivos específicos

- Discorrer sobre a evolução do financiamento das políticas de esportes no Brasil.
- Discorrer sobre a importância das emendas parlamentares na alocação de recursos públicos;
- Comparar a composição do orçamento do ano de 2016 com do ano de 2019, com ênfase na participação das emendas parlamentares;
- Mapear a distribuição geográfica das emendas parlamentares individuais;
- Verificar a composição do orçamento de esportes por natureza da despesa, tanto em 2016 quanto em 2019.

⁷ De acordo com os relatórios obtidos do Sigcon-Saída MG, foi destinado um montante total de R\$ 429.215.048,00 dividido igualmente entre os 77 deputados estaduais, para alocação em forma de emendas parlamentares individuais, sendo R\$ 14.848.602,56 indicados para a pasta desportiva.

Para alcance dos objetivos propostos, esse trabalho foi organizado da seguinte forma: além da presente introdução, o segundo capítulo explora os fundamentos teóricos, realizando uma revisão da literatura pertinente à análise das emendas parlamentares, do orçamento impositivo, bem como teorias que contribuem para a elaboração das hipóteses apresentadas. Já o capítulo três aborda a metodologia aplicada na realização dessa pesquisa, apresentando o método, tratamento e análise dos dados.

Em seguida, o quarto capítulo é dedicado à apresentação dos dados e os resultados de sua análise. Por fim, no quinto capítulo constam as considerações finais, que se propõem a concluir o trabalho e sintetizar os aprendizados decorrentes da experiência. Além disso, foram apontadas as limitações do estudo, dada a amplitude de aspectos teóricos e metodológicos sob consideração.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse capítulo aborda a fundamentação teórica da presente pesquisa, que norteou a elaboração das hipóteses apresentadas na introdução, tendo em vista a realização de uma revisão bibliográfica. Assim, divide-se em três seções: o financiamento das políticas públicas de esporte; as emendas parlamentares no processo orçamentário e o presidencialismo de coalizão.

2.1 O financiamento das políticas públicas de esporte

De acordo com Almeida e Gutierrez (2009), o esporte origina-se em uma atividade ritual de cunho notadamente lúdico ou místico, de forma que fora racionalizado e secularizado por seus praticantes até a realidade vigente de exploração econômica intensa e responsabilização do Estado como provedor dele para a população sob a forma de políticas públicas. Sendo assim, é imprescindível, no intuito de compreender o esporte enquanto fenômeno, percebê-lo como integrante de uma série de fatores culturais que participa da construção social coletiva.

Segundo Teixeira (2016), a construção de uma identidade cultural vinculada ao esporte no Brasil foi um projeto que variou conforme as mudanças políticas ocorriam. Essa relação se inicia, ainda de forma incipiente, com o estabelecimento do capitalismo Brasil na década de 1930, com a definição das bases da moderna economia nacional (GONÇALVES, 2013 *apud* TEIXEIRA, 2016).

Ao fim do período conhecido como Estado Novo (1937-1945), no primeiro governo de Getúlio Vargas, em que houve ênfase na percepção da classe trabalhadora como difusora inapelável dos ritos culturais, fora incentivada a prática esportiva, tendo em vista o aprimoramento físico dos trabalhadores, consideradas as externalidades positivas que esse estímulo estatal poderia gerar.

Ao início do período de regime militar, ou seja, em 1964, o esporte entrou de forma mais intensa como veículo de integração nacional, uma vez que se pretendia consolidar uma identidade nacional sólida. Dentre várias modalidades praticadas no Brasil, o futebol de campo masculino fora destacado, dado o desempenho extraordinário logrado pelos atletas, já bicampeões mundiais – em 1958 e 1962 - ao

início do regime. Assim, ao fim do regime, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fica disposto:

“Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.” (BRASIL, 2020)

Com essa garantia constitucional, o esporte figura, de forma inalienável, como um direito dos cidadãos brasileiros, de forma que já se reconheça, no inciso III, a distinção entre as vertentes de alto rendimento e de lazer. Isto é, como apontado por Almeida e Gutierrez (2009), o esporte é uma ferramenta de socialização poderosa, sendo pertinente que se atenda à população com o devido enfoque, que na maioria consolidada dos praticantes são o lazer e a saúde.

Nesse sentido, durante a década de 1990, foram promulgadas em caráter complementar, a Lei Federal nº 8.672/1993 e a Lei Federal nº 9.615/1998, conhecidas respectivamente, como “Lei Zico” e “Lei Pelé”, sendo a segunda – que revoga a primeira - a normativa mais significativa do esporte no Brasil até o momento de realização da presente pesquisa. Com essa normativa, ficam reconhecidas como manifestações do desporto, no artigo 3º da Lei Federal nº 9.615/1998:

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.

IV - desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na

intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição. (BRASIL, 1998, *online*)

Destarte, preconiza-se a responsabilidade do Estado no provimento de políticas públicas que atendam às distintas e reconhecidas formas de manifestação do fenômeno desportivo. Para compreender melhor a configuração e o alcance dessas políticas é importante que se conheça como elas são financiadas.

No tocante ao financiamento das políticas públicas, Teixeira (2016), afirma que existem três possibilidades de fontes no caso do governo federal, a saber, orçamentárias, extra orçamentárias e indiretas – “aquelas cujos recursos são provenientes de desoneração tributária: via patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desonerações voltadas à realização dos megaeventos esportivos”. Em Minas Gerais, podemos considerar as fontes como orçamentárias ou não orçamentárias, de forma que o critério para distingui-las é se o recurso passa pelos cofres do poder executivo estadual, caso das primeiras, ou não, como as segundas.

Dentre programas desenvolvidos pela Subsecretaria de Esportes (Subesp), da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedese), existem ações não orçamentárias relevantes, como o repasse do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no critério esportivo e a modalidade captação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte (LEIE/MG).

O repasse do ICMS no critério esportivo é disciplinado pela Lei Estadual 18.030/2009, conhecida como Lei Robin Hood, mais especificamente citado no artigo 1º, inciso XV. No Anexo I da referida norma é informado que os repasses desse critério totalizam 0,1 ponto percentual do montante a ser repassado – correspondente a 35 pontos percentuais da arrecadação via ICMS, um incremento em vigor desde 2020, sendo que correspondia à quarta parte do total arrecadado.

Esse repasse se dá mediante a comprovação da realização de atividades esportivas por parte das prefeituras municipais, de forma que a realização sem a efetiva comprovação não seja considerada. Diniz e Silva (2016) argumentam que quanto menor o município, maior a dificuldade em se manter uma equipe de servidores públicos capacitados para realizar os registros das atividades. Além disso, há uma ponderação no tocante à RCL *per capita* de cada município, de forma que não haja distorções que favoreçam municípios mais populosos e estruturados em detrimento dos municípios mais carente de recursos.

Através da Lei Estadual 20.824/2013, a LEIE/MG, em sua modalidade captação, o Estado retém 10% do montante que a empresa apoiadora empenha no financiamento do projeto, tendo em vista a alocação para financiamento em projetos estatais com perfil de baixa capacidade aferida de captação. Essa disposição encontra-se nos artigos 26 e 27:

Art. 26 – O valor do incentivo fiscal constante do TC⁸ será pago pelo apoiador da seguinte forma:

I – 90% (noventa por cento), por meio de depósito bancário identificado na conta bancária do executor aberta exclusivamente para movimentação do apoio financeiro decorrente do incentivo fiscal previsto no art. 24;

II – 10% (dez por cento), em cota única, por meio de Documento de Arrecadação Estadual – DAE – específico, a favor da Seej.⁹

Art. 27 – A parcela do repasse financeiro a que se refere o inciso II do art. 26 será destinada a projetos esportivos que apresentem maior dificuldade de captação de recursos, de acordo com critérios definidos em edital de seleção específico.

Na composição das despesas orçamentárias, há possibilidade de aplicação de recurso provenientes das seguintes fontes orçamentárias:

10 - Recursos Ordinários;

24 - Emendas parlamentares federais;

⁸A LEIE/MG dispõe em seu art. 25, inciso VI: Art. 25 – Para os fins desta lei, considera-se: VI – Termo de Compromisso – TC: o documento em que o apoiador formaliza o compromisso de apoiar projeto esportivo específico, com o cronograma de repasse, e que contém a autorização da Subsecretaria da Receita Estadual – SRE – para dedução do valor do repasse no saldo devedor mensal do ICMS apurado no período;

⁹ Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (Seej) era a unidade administrativa do poder executivo responsável pelas políticas públicas de esportes em 2013, época da promulgação da LEIE/MG.

- 38 - Transferências de recursos da União vinculados ao esporte;
- 45 - Doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgão e entidades do estado;
- 60 - Recursos arrecadados diretamente.

Os Recursos Ordinários, codificados como fonte 10, são definidos por Silveira, Fonseca e Oliveira (2013) como: parcela de recursos em que o Estado possui liberdade para a livre alocação dentro do planejamento estadual. Com isso, a fonte de recursos 10 é que financia as rubricas correspondentes às emendas parlamentares individuais.

A fonte 60 diz respeito aos recursos arrecadados com a realização de eventos no estádio do Mineirinho, que abrigou uma feira que funciona em até quatro dias na semana e é visitada semanalmente por até 40 mil pessoas¹⁰. A fonte 38, por sua vez, é disciplinada pelo artigo 56 da Lei nº 9.165/1998, a Lei Pelé, que afirma o seguinte:

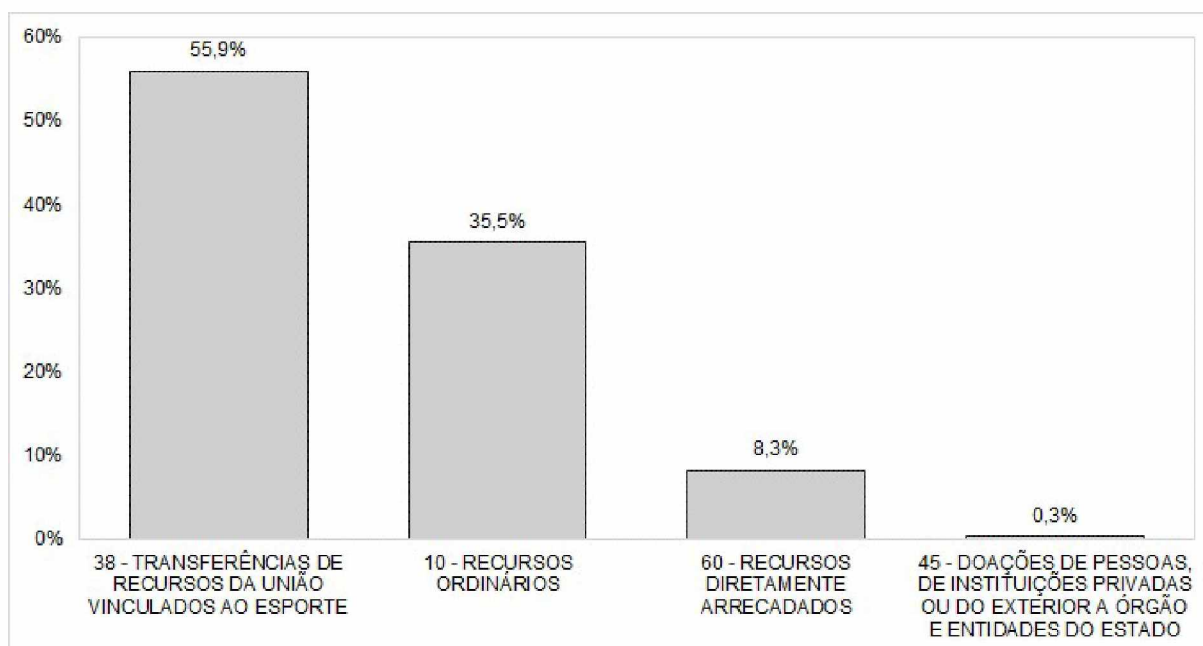
Art. 56. Os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de:

- I - fundos desportivos;
- II - receitas oriundas de exploração de loteria;
- III - doações, patrocínios e legados;
- IV – (revogado);
- V - incentivos fiscais previstos em lei;

Com isso, essa fonte aparece no orçamento sob a rubrica de Transferências de recursos da União vinculados ao esporte, compondo de forma bastante significativa o orçamento da SEESP no exercício de 2016, como pode-se verificar por meio da leitura do Gráfico 1:

¹⁰ Com base nas informações que constam no portal jornalístico Guia BH. Disponível em: <<https://www.guiabh.com.br/gratis/feira-do-mineirinho>>.

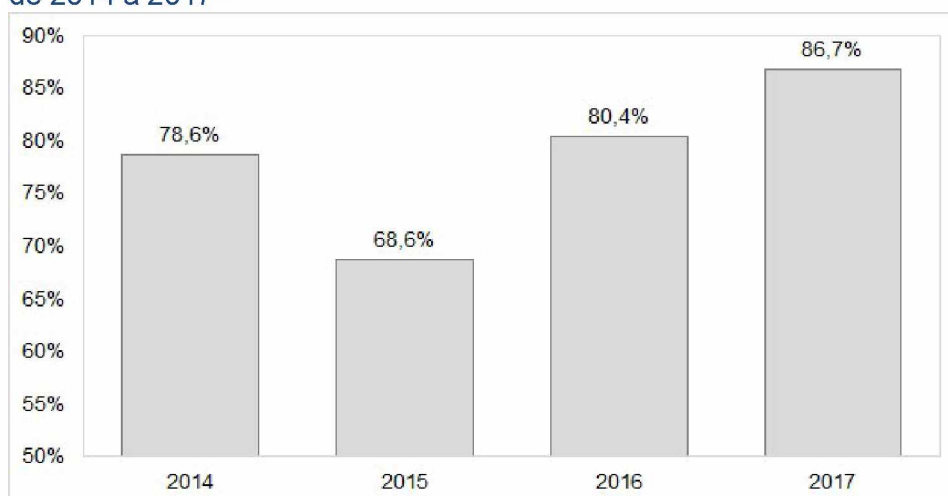
Gráfico 1: Composição das despesas da função Desporto e Lazer por fonte de recursos no exercício de 2016



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência MG (MINAS GERAIS, 2020b)

Ainda no tocante ao financiamento, destaca-se a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte, como seu principal componente, desde que entrou em vigor, no exercício de 2014. Como pode-se verificar mediante leitura do Gráfico 2, os recursos provenientes da LEIE/MG, financiam a maior parte das despesas correntes relativas à política pública de esportes, de forma que apresentam tendência de incremento na participação, dados o cenário de ajuste fiscal das despesas orçamentárias e a natureza de renúncia fiscal do mecanismo em questão.

Gráfico 2: Participação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte na composição das despesas correntes liquidadas na política de esportes do estado de Minas Gerais de 2014 a 2017¹¹

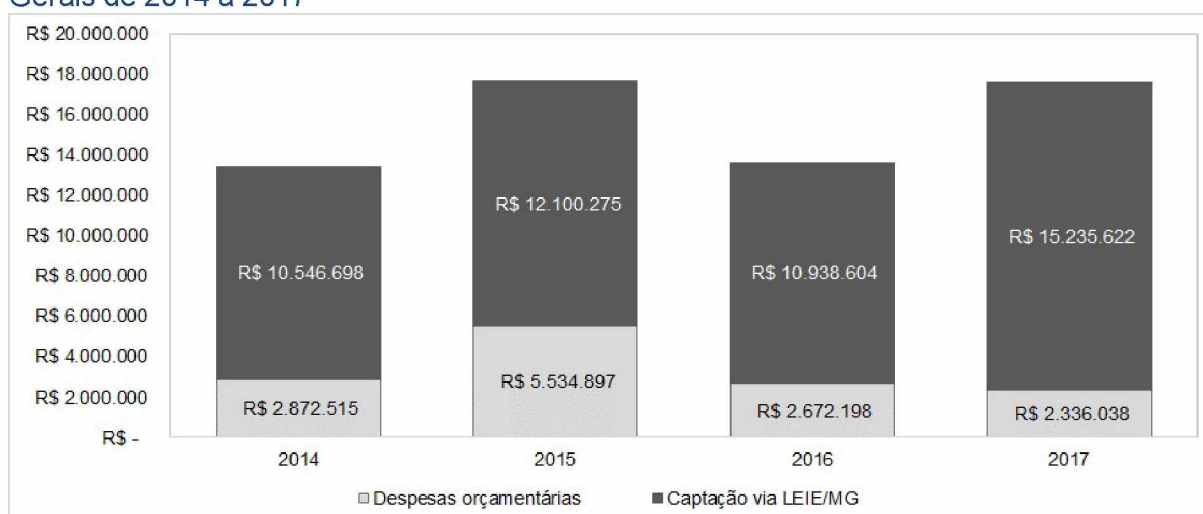


Fonte: Elaboração própria com os dados de Santana (2018, p. 145)

O mecanismo de renúncia fiscal da LEIE/MG é o abatimento da carga tributária incidente do ICMS correspondente ao aporte financeiro feito em projetos voltados para o esporte e o lazer da população mineira, por meio de editais públicos em que as empresas cadastradas como potenciais apoiadoras podem concorrer. Destaca-se que os limites de captação estabelecidos para cada ano equivalem a 0,05% da receita líquida anual da cota-parte do ICMS que coube ao estado de Minas Gerais relativa ao exercício anterior (MINAS GERAIS, 2020).

¹¹ Dados obtidos no Portal da Transparência MG e no Balanço de Captação de Recurso do site da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, corrigidos por meio do índice IGP-M para dezembro 2017.

Gráfico 3: Composição das despesas correntes liquidadas com esportes no estado de Minas Gerais de 2014 a 2017^{12 13}



Fonte: Elaboração própria com os dados de Santana (2018, p. 145)

Por meio da leitura do Gráfico 3, percebe-se uma oscilação no total de despesas liquidadas que se justificam pelos impactos da crise econômica sobre as receitas, que por sua vez reduzem a capacidade de financiar as despesas e as variações no aporte obtido por meio da LEIE/MG, que varia conforme a arrecadação de um tributo em específico, o ICMS, enquanto que as despesas orçamentárias¹⁴ do estado se balizam na arrecadação de outros tributos além do próprio ICMS. Santana (2018) argumenta que há um ônus no que diz respeito à equidade, uma vez que financiada a política pública com base em preceitos mercadológicos, há a tendência

¹² Dados obtidos no Portal da Transparência MG e no Balanço de Captação de Recurso do site da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais, corrigidos por meio do índice IGP-M para dezembro 2017.

¹³ No Gráfico 3, a parcela nomeada como “Despesas orçamentárias” refere-se à despesas correntes, da função Desporto e Lazer, em que os recursos têm origem na fonte 10 e são caracterizados como “Recursos recebido para livre utilização” pelo IPU, Já a parcela nomeada como “Captação LEIE/MG” refere-se a fonte 45. Para a análise pretendida pela comparação, não foram incluídas as fontes 24 e 38, que dependem da transferência de recursos federais, impertinentes para a análise em questão.

de concentração de recursos em regiões já bastante atendidas pelas políticas públicas, ao passo que as regiões mais carentes e vulneráveis tendem ao recrudescimento de sua exclusão.

Nesse sentido, pode-se inferir que há um viés econômico orientando a alocação da parcela mais significativa dos recursos, ao passo que os 10% recolhidos para financiamento de projetos com perfil de baixa capacidade de atração de patrocinadores e apoiadores não são suficientes para corrigir a distorção verificada na distribuição (OLIVEIRA, 2019). Assim, é necessário que outro mecanismo de financiamento, como as emendas parlamentares individuais no âmbito da ALMG, produza um efeito distributivo mais amplo, tendo em vista o desenvolvimento das políticas públicas de esportes no território mineiro.

2.2 As emendas parlamentares no processo orçamentário

A presente seção tem o propósito de apresentar os processos orçamentários, com ênfase na participação das emendas parlamentares. Para isso, dividiu-se em três subseções: a relação entre os poderes executivo e legislativo, a dinâmica orçamentária no Brasil e efeito *pork barrel* e as emendas parlamentares individuais.

2.2.1 A relação entre os poderes executivo e legislativo

A relação entre os poderes executivo e legislativo é o contexto em que as emendas parlamentares acontece. Nesse sentido, é imprescindível apresentar um panorama desta para compreender melhor o objeto do presente estudo e como as mudanças normativas conferem tamanha relevância a essa discussão. Assim, esta subseção se divide em dois trechos: a separação entre os poderes e as mudanças normativas.

Ao analisar a mencionada relação, com ênfase nas emendas parlamentares, Pereira (2000) afirma ser uma suposição plausível que, considerado seu grande poder discricionário na execução do orçamento anual, o poder executivo use este poder para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares, no intuito de utilizar a prerrogativa de discricionariedade para um eventual contingenciamento das

despesa oriundas de emendas parlamentares individuais para influenciar a alocação de recursos dos parlamentares, que tendem a acatar em maior ou menor medida essa influência tendo em vista a maximização da possibilidade de execução de suas emendas à LOA indicadas. Nesse sentido, há a percepção de um certo desequilíbrio entre os poderes na elaboração da peça orçamentária, o que motiva a articulação dos parlamentares, que se mostram insatisfeitos.

2.2.1.1 A separação entre os poderes

O poder se manifesta por meio de diversas estruturas, de forma que a organização dessas é um dos fundamentos para a compreensão de seu exercício em sociedade. Matos (2016) reitera que para a doutrina o poder é uno, indivisível, e que sua segmentação apenas faz sentido para efeito de análise das funções que esse poder unificado desempenha.

A ideia de separação dos poderes, enquanto fundamento de organização das múltiplas funções que o governo é responsável por desempenhar, emerge de forma tão significativa na elaboração da CF/88 que constitui cláusula pétrea, que não pode ser alterada por meio de emendas constitucionais. As cláusulas pétreas são disciplinadas pelo inciso III do §4º do art. 60, do texto constituinte, como pode-se observar no trecho a seguir:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, percebe-se a pertinente preocupação com um equilíbrio que atue entre as funções de poder, de forma que um poder não se sobreponha sobre os demais, ou que a unidade – no sentido da ausência de separação - não atue de forma tirana e autocrática pela inexistência de mecanismos formais que punam o abuso no exercício do poder (GROHMANN, 2001).

Com isso, as funções do estado ficam organizadas em três poderes: Executivo, cuja função precípua é a administrar os recursos públicos; Legislativo, cujas funções primordiais são legislar e fiscalizar a administração e o Judiciário, que se ocupa principalmente em julgar, estabelecendo o cumprimento das leis. Essa setorização, se cada poder se ocupasse somente com suas funções precípua criaria, de fato, uma cisão em que o poder uno e indivisível fatalmente se tornaria três poderes em disputa, em que cada um teria competências exclusivas e, portanto, vantagens comparativas um em relação ao outro (MATOS, 2016; GROHMANN, 2001).

Assim, cria-se como remediação a essa possibilidade o sistema de freio e contrapesos, para conferir aos poderes, de forma atípica, atribuições e competências que são primordialmente dos outros, como forma de se regularem entre si. Essas funções atípicas se distribuem da seguinte forma: cabe também ao Executivo legislar, cabe também ao Legislativo administrar os recursos e julgar o cumprimento das leis, e, cabe também ao judiciário legislar.

Ao incluir o objeto do estudo na presente reflexão, há a pertinente ponderação sobre a função administrativa exercida pelo poder legislativo ao realizar emendas e a aprovação do orçamento. Sobre isso, Rogério (2010) afirma:

Em se tratando de leis orçamentárias, embora uma maioria no Congresso tenha o direito de propor emendas às propostas que forem introduzidas pelo Presidente, esta maioria só pode fazer isto se essas emendas forem compatíveis com o plano de orçamento plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 4.320/64, art. 33).

Nesse sentido, há de se reconhecer que mesmo com algum poder de decisão nas oportunidades de proposição e de aprovação de emendas, o orçamento é um espaço de predominância do poder executivo, que goza de um enorme poder de barganha em decorrência disso. Esse contexto, portanto, é a razão pela qual eclodem as mobilizações de parlamentares, que se convertem nas mudanças normativas que serão apresentadas na próxima seção deste capítulo.

2.2.1.2 As mudanças normativas

Durante o ano de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, ocasião em que deputados federais e senadores se articularam para aprovar, por maioria qualificada, um instrumento normativo que assegura a execução de suas emendas individuais. Essa articulação se deu com o intuito de mitigar a discricionariedade do Poder Executivo em relação à execução das emendas parlamentares individuais. O que ocorria, decorrente desse poder de decisão que o Poder Executivo exercia sobre as emendas parlamentares individuais, era o sistemático contingenciamento dessas despesas, de forma que os objetivos dos senadores e deputados com as emendas fossem deteriorados.

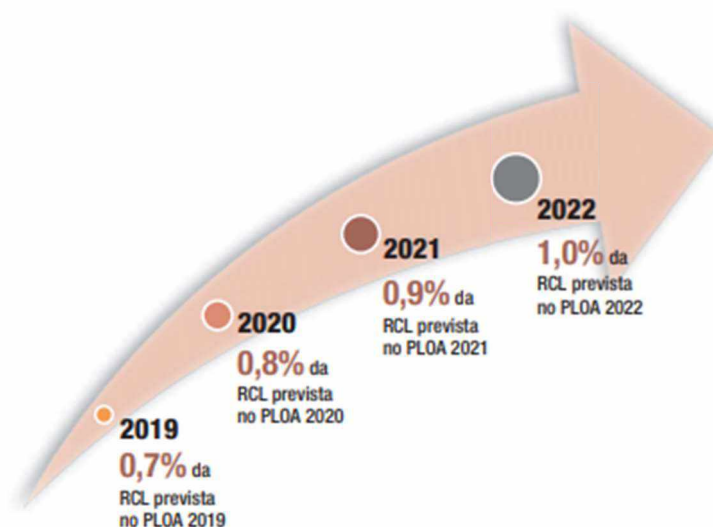
Assim, com a garantia de que as emendas parlamentares individuais sejam executadas, os parlamentares participam de forma mais efetiva da alocação de recursos, no limite estabelecido de 1,2% da RCL da União, sendo que metade desse montante (0,6% da RCL da União), deve ser alocado na em ações ligadas à área da saúde. Essa garantia foi construída num contexto de congelamento dos gastos públicos por 20 anos, graças à aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Com efeito, a aprovação da EC nº 95/2016, combinada com a anterior aprovação da EC nº 86/2015, criou um cenário que potencializa o crescimento da RCL, porém com um teto de gastos afixado a longo prazo para o orçamento elaborado pelo Poder Executivo. Portanto, o financiamento de políticas públicas proveniente de emendas parlamentares tende a crescer em relação ao orçamento considerado, o aumento da RCL – e tende a diminuir, considerada uma queda da RCL.

Esse processo iniciado em âmbito nacional, influenciou os deputados estaduais da 18ª Legislatura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que se articularam para a aprovação da Emenda à Constituição nº 96, em 26 de julho de 2018. Fora disciplinado, no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), um período de transição entre 2019 e 2022, com incremento de 0,1 ponto percentual da RCL como montante fixado para alocação via emendas parlamentares individuais a cada exercício, iniciando em 0,7% da RCL em 2019, até que se atinja 1,0% da RCL em 2022 – conforme ilustra a Figura 1, e assim

permanecendo para os exercícios seguintes. Com isso, mesmo em cenário de crise fiscal no estado mineiro, as emendas parlamentares individuais tendem ao crescimento, podendo atenuar os efeitos do contingenciamento em áreas de orçamento mais limitado, que são mais sensíveis a esse processo.

Figura 1: Progressividade dos percentuais de aprovação das emendas individuais em Minas Gerais durante a transição entre 2019 e 2022



Fonte: Cartilha para Proposição de Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (REZENDE, 2018)

Dessa forma, ao produzir nova relação de poder entre os poderes executivo e legislativo no que se refere à elaboração e execução do orçamento, inaugura-se um novo presidencialismo de coalizão. Esse arranjo vigente demonstra comportar uma postura mais aberta do poder executivo, uma vez que em vários setores da administração pública, as emendas parlamentares individuais assumem papel de

protagonismo, quebrando o paradigma de dominância do executivo na alocação de recursos destacado por Ames (1995).

Nessa nova dinâmica, a não execução das emendas de caráter impositivo só é justificável mediante a ocorrência de impedimentos de ordem técnica ou frustração de receitas. Com efeito, Lima (2003) destaca o enfraquecimento do poder executivo com a perda de discricionariedade na execução das alterações orçamentárias oriundas do poder legislativo. Essa impositividade, na prática, se manifesta na supressão do hábito dos representantes de permitir que fatores estritamente políticos inibissem a execução das emendas aprovadas ao orçamento.

Acerca dos impedimentos de ordem técnica, a Resolução SEGOV nº 702/2019 contribui para o entendimento desse conceito definindo 15 condições sob as quais uma indicação de emenda parlamentar pode ser impedida tecnicamente, que consistem em vícios que podem ser tanto relativos aos prazos e exigências burocráticas – valores, aspectos orçamentários, documentação requerida e afins -, quanto ao conteúdo da indicação em si, como a incompatibilidade com a finalidade proposta pela administração pública nas esferas estadual e municipal.

2.2.2 A dinâmica orçamentária no Brasil

Na compreensão de Rocha (2008), “a CF/88 não só consolidou o propósito de planejamento do orçamento público, mas, ao mesmo tempo, ampliou as possibilidades de que isto viesse a acontecer de forma orgânica”. Ou seja, com o processo orçamentário regulamentado, munido de instrumentos que concatenam os planejamentos de curto, médio e longo prazo, espera-se maior dinamicidade na política orçamentária da União e dos demais entes federados, que gozam de autonomia para conduzir o processo mediante sua própria realidade econômica, social e política, desde que mediante o uso dos instrumentos previstos no texto constitucional:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

(BRASIL, 2020, *online*)

Esses instrumentos da administração pública, que visam à contemplação das esferas de planejamento e orçamento, são de obrigatória elaboração e execução pelos entes federados brasileiros, de forma que haja discricionariedade para elaboração de mecanismos de planejamento, desde que cumprida a obrigatoriedade em questão. No caso de Minas Gerais, a saber, há o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a LDO e a LOA.

Figura 2: Estrutura do PMDI 2019-2030

Visão de Futuro 2030 - Orgulho de ser mineiro



Fonte: PMDI 2019-2030 (MINAS GERAIS, 2019)

Como pode-se verificar na Figura 2, o PMDI se pauta em um objetivo geral, que é intrínseco aos eixos e dimensões de planejamento que se desenvolvem, por meio de metas e objetivos específicos a cada segmentação. Assim, o PMDI representa o planejamento de longo prazo, ao passo que o PPAG, planejamento de médio prazo, e, a LDO e a LOA, o planejamento de curto prazo. Visto isso, a dinâmica temporal conjunta desses instrumentos pode ser melhor compreendida pela leitura do Quadro 1.

Quadro 1: Cronograma da dinâmica temporal dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais de 2010 a 2020

Ano	Mandato governamental	PMDI*	PPAG	LDO	LOA
2010	2º Mandato Aécio Neves	PMDI 2007-2023	PPAG 2008-2011	Diretrizes para 2011	LOA 2010
2011	1º Mandato Antônio Anastasia	PMDI 2011-2030		PPAG 2012-2015	Diretrizes para 2012
2012			Diretrizes para 2013		LOA 2012
2013			Diretrizes para 2014		LOA 2013
2014			Diretrizes para 2015		LOA 2014
2015	1º Mandato Fernando Pimentel	PMDI 2016-2027	PPAG 2016-2019	Diretrizes para 2016	LOA 2015
2016				Diretrizes para 2017	LOA 2016
2017				Diretrizes para 2018	LOA 2017
2018	1º Mandato Romeu Zema	PMDI 2019-2030	PPAG 2020-2023	Diretrizes para 2019	LOA 2018
2019				Diretrizes para 2020	LOA 2019
2020				Diretrizes para 2021	LOA 2020

*À medida que são feitas atualizações no PMDI, os anos de vigência podem ser alterados.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Greggianin (2005) *apud* MENDES (2009, p. 62)

Para as considerações de Mendes (2009), o processo – ou ciclo - orçamentário pode ser didaticamente segmentado em três grandes fases: elaboração pelo Poder Executivo, alteração pelo Poder Legislativo e execução pelo Poder Executivo. Sanches (1993) ainda considera uma quarta fase, que é a de avaliação e controle das contas públicas, de maneira que cabe ao Poder Legislativo, com auxílio dos órgãos auxiliares, julgar as contas apresentadas. Destaca-se que a avaliação também é abordada por Mendes (2009), a despeito de não considerá-la como componente do processo orçamentário.

A primeira fase é a elaboração, em que os respectivos órgãos de planejamento e orçamento dos entes federados estimam as receitas a serem auferidas para aquele exercício financeiro, descontam as despesas obrigatórias – como gastos com pessoal e previdenciários, bem como os mínimos constitucionais fixados para saúde e educação, e no caso da união e dos estados, transferências – assim como o valor correspondente ao resultado primário fixado pela LDO. Após os descontos, ocorre a distribuição entre as pastas – ministérios ou secretarias - para a autorização da realização de despesas não obrigatórias, mediante o valor descontado da receita estimada.

Após a alocação sugerida pela equipe de planejamento passar pelo chefe do poder executivo, a proposta é enviada para as considerações do poder legislativo. Com efeito, são negociadas as cotas que cada pasta terá à disposição para gastar ao longo do exercício, o que pode causar tensões, em meio aos interesses políticos conflitantes, dada a limitação de recursos.

A partir da tramitação no poder legislativo, inicia-se a segunda fase, que é a alteração da proposta, em que os parlamentares, por meio de comissão formada para o propósito, refazem as estimativas de receitas, de forma mais otimista via de regra, e há o corte de algumas categorias de despesa resultante da apreciação da proposta de orçamento pelos parlamentares, bem como da modificação em parâmetros de execução de algumas despesas (SANCHES, 1993). Sendo assim, os recursos destinados à alocação por meio das emendas parlamentares se originam tanto da elevação da estimativa de receitas, quanto da exclusão de algumas despesas propostas pelo poder executivo.

Nesse sentido, Mendes (2009) destaca que há um arranjo político tácito à estimativa das receitas, em que o poder executivo tende a subestimar as receitas, já precavendo-se em relação ao incremento que o poder legislativo contempla em meio à apreciação da proposta originalmente elaborada. Essa iniciativa de subestimar as receitas objetiva minimizar o risco de descumprimento das metas fiscais - fixadas por outro instrumento de planejamento orçamentário, a LDO, que pode culminar, com base no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em limitação de empenho e contingenciamento de despesas.

Além disso, Mendes (2009) ainda pontua que a reestimativa pelos parlamentares fundamenta politicamente o bloqueio da liberação dos recursos pelo poder executivo, logo após a aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas, um risco fiscal cuja esQUIVA é reconhecida como legítima. Esse movimento, portanto, entrega o controle do resultado fiscal ao órgão da Fazenda e o controle político dos parlamentares ao chefe do poder executivo, ainda que as estimativas dos parlamentares sejam tecnicamente embasadas e via de regra não ultrapassem os limites estabelecidos, já que são elaboradas com base nos parâmetros fornecidos pelo próprio poder executivo.

Enquanto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), as condições de aprovação de emendas são definidas no art. 166, §3º, ao passo que em âmbito estadual, são disciplinadas pelo art. 160, inciso III da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89), que dispõe:

Art. 160 – Os projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembleia Legislativa, observado o seguinte:(...)

III – as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:

a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

1) dotação para pessoal e seus encargos;

2) serviço da dívida;

3) transferência tributária constitucional para Município; ou

c) sejam relacionadas:

1) com a correção de erro ou omissão; ou

2) com as disposições do projeto de lei. (MINAS GERAIS, 1989)

Após a alteração e a aprovação do orçamento pelo poder legislativo, a execução do orçamento se inicia, pela sanção do chefe do poder executivo, que pode conter vetos a alguns dispositivos. Além desses vetos, há possibilidade de se limitar empenho e contingenciar despesas, em caso de risco verificado de descumprimento de alguma meta fiscal. Outrossim há, nessa fase do ciclo orçamentário, a elaboração do cronograma de desembolso, que ajusta a sincronia entre a sazonalidade dos gastos e a das receitas, de forma que possam ser feitas modificações nesse cronograma em caso de oscilação na estimativa de receitas.

Durante a execução, a atuação dos mecanismos de controle interno do poder executivo é indispensável, para que os resultados planejados sejam atingidos sem que se perca a finalidade do atendimento ao interesse público, na provisão de políticas públicas prestadas de forma eficiente. Ademais, os órgãos de controle externo sistematicamente inspecionam os gastos para assegurar que a execução está ocorrendo conforme os parâmetros estabelecidos pelos instrumentos de planejamento orçamentário.

Concomitantemente à execução, ocorre o controle, e portanto, a avaliação da execução orçamentária, por meio do poder legislativo, com auxílio de órgãos como os Tribunais de Contas, que fiscalizam e emitem pareceres sobre esse processo, incrementando a transparência e assim o controle social. Ao longo dessa dinâmica, há um esforço de coordenação do poder executivo em garantir um incremento da verba destinada às emendas parlamentares, por meio das alternativas de contingenciamento, para assegurar uma relação política cúmplice do poder legislativo na avaliação das contas públicas, uma vez que, a despeito das considerações técnicas dos órgãos auxiliares, a aprovação legislativa pode legitimar e ratificar a execução orçamentária, em caso de inconformidade com metas e diretrizes constantes nos instrumentos de planejamento e orçamento (MENDES, 2009).

Salienta-se, com base em Mendes (2009), que os parlamentares demonstram uma clara preferência por alocar os recursos via emendas parlamentares individuais para financiar despesas de investimento. Essa preferência verificada se frustrava, nos exercícios que precederam a adoção do orçamento impositivo, por sua relação com os critérios de possibilidade de contingenciamento, dado que o serviço da dívida – (juros e encargos) -, os gastos com pessoal, e diversas despesas correntes que são fixadas por lei, são de execução obrigatória, sendo incomprimíveis no curto prazo. Ou seja, por não haver óbice legal ao contingenciamento de investimentos, esses gastos são seu alvo mais frequente.

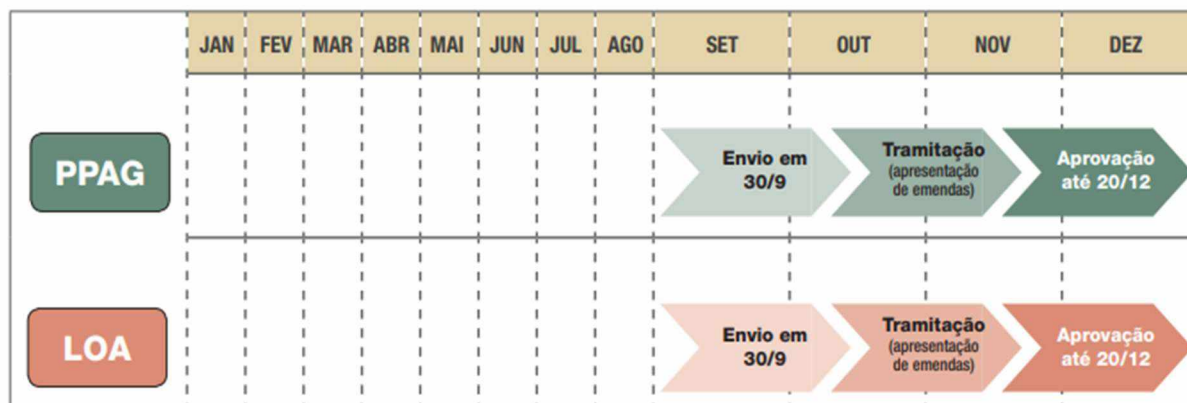
Por fim, ao analisar as referências bibliográficas mais influentes na presente seção, entende-se que Sanches (1993) apresenta o ciclo orçamentário sob uma perspectiva mais técnica, com ênfase absoluta nos aspectos procedimentais, enquanto Mendes (2009) descreve de forma mais clara as relações políticas circunscritas no processo. Visto isso, observa-se que há uma complementariedade muito significativa entre as obras na compreensão do orçamento nos entes federados brasileiros, ainda que ambas tratem diretamente do processo orçamentário da União.

2.2.2.1 O perfil das emendas parlamentares em Minas Gerais

Vista a dinâmica apresentada das fases de elaboração do orçamento, as emendas em Minas Gerais apresentam as mesmas etapas, considerando que há a tramitação das revisões anuais do PPAG em momento simultâneo à tramitação da

LOA referente ao exercício seguinte, de forma que haja um alinhamento preciso entre as decisões alocativas que constam em ambos os instrumentos. Assim, pode-se ilustrar a cronologia descrita pela Figura 3:

Figura 3: Fases da tramitação do PLOA e do PPAG na ALMG no exercício de 2019



Fonte: REZENDE (2018).

Uma vez apresentada a cronologia da tramitação da LOA, em consonância com o PPAG, é importante que se apresente a lista de possibilidades de indicação de emendas parlamentares, porque pode-se visualizar as ações do PPAG em que são cabíveis as alocações de recursos via alteração legislativa por iniciativa dos parlamentares. Assim, para que se trace o perfil das emendas parlamentares individuais em Minas Gerais – que é o perfil utilizado na formulação da hipótese sobre a alteração na composição do orçamento –, é pertinente apresentá-las, destacando seus beneficiários, grupos de despesa, tipo de aplicação e valor no ano de 2019, que foi escolhido por ser o primeiro em que o Sigcon Saída disponibiliza tal relação.

Quadro 2: Lista de possibilidades de indicação de emendas parlamentares individuais em 2019

Ação	Descrição	Beneficiários	Grupo de despesa	Tipo de aplicação	Valor (R\$ 1.000,00)

4507 - Ampliação e reestruturação de espaços esportivos	Ampliar a oferta de espaços esportivos adequados com o objetivo de estimular práticas esportivas e corporais, priorizando o atendimento a mais de uma modalidade, por meio de estruturação, reforma e modernização de espaços através de apoio financeiro	Municípios e OSC	Investimentos	Aquisição de bens – Permanente	35
		Municípios	Investimentos	(Execução Direta): Academia ao ar livre	11,80402
		Municípios	Investimentos	Aquisição de bens – Permanente - Parque infantil	35
		Municípios e OSC	Investimentos	Reforma ou obra com finalidade esportiva	35
4508 - Apoio e Realização de Eventos Esportivos	Promover e incentivar a realização de eventos esportivos, a fim de fomentar a prática do esporte e de práticas corporais, contribuindo para a formação desportiva, a adoção de hábitos saudáveis pelos cidadãos e a criação de oportunidades de competição para atletas de rendimento	Municípios e OSC	Outras despesas correntes	Serviços, eventos e aquisição de bens – Consumo	35
		Municípios e OSC	Investimentos	Aquisição de bens - Permanente	35
4509 - Apoio ao atleta e ao profissional do esporte	Apoiar atletas, profissionais e praticantes de esporte, para contribuir com o desenvolvimento e a continuidade da carreira esportiva, propiciar a interação social e a promoção do bem-estar, da saúde e da qualidade de vida.	Municípios e OSC	Outras despesas correntes	Serviços, eventos e Aquisição de bens - Consumo	35

Fonte: (MINAS GERAIS, 2020c).

Por meio da leitura do Quadro 2, verifica-se que há predomínio das emendas cujo grupo de despesa é o dos investimentos, de forma que se espere que haja uma alocação majoritária em despesas dessa natureza. Com isso, justifica-se a

elaboração da hipótese sobre a tendência de incremento das despesas de capital – como os investimentos - na composição do orçamento, apresentada na introdução.

2.2.3 O efeito *pork barrel* e as emendas parlamentares individuais

Há, desde a redemocratização no Brasil, um esforço acadêmico de compreensão das normas, sobretudo na interação entre o sistemas político e eleitoral, e sua influência no processo orçamentário, que opera sob as premissas constitucionais. Como apontado na última seção, houve significativas alterações nas regras institucionais que modificam a dinâmica orçamentária.

Visto o ímpeto dos parlamentares em assegurar a execução de suas emendas, torna-se pertinente ao contexto do presente trabalho buscar uma compreensão dos fatores que atribuem tamanha significância a essa garantia de execução para esses atores, tão centrais no objeto desse estudo. Pereira e Rennó (2001) consideram a execução das emendas como vitais para o sucesso eleitoral de um parlamentar, considerando a continuidade de sua carreira política. Essa vitalidade é decorrente de um efeito da interação das regras eleitorais e das regras políticas, chamado de *pork barrel*, termo cunhado por David Mayhew em 1974, ao analisar o comportamento dos parlamentares estadunidenses e suas motivações preponderantes.

O *pork barrel*, traduzido literalmente como barril de porcos, faz alusão à ideia de reduto eleitoral, ressaltando que a orientação para a atuação dos políticos é, ou deveria ser, estrategicamente, a política local, ao provimento de recursos e políticas públicas para os eleitores que mais contribuíram para a eleição do parlamentar em questão. Assim, o intuito inapelável dos parlamentares é a fidelização do voto, prática essa que encontra certa correspondência com o coronelismo, como pode-se observar em:

Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna... E o Estado – que por sua vez, dispõe de poucos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem – tem de dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por consequências eleitorais é dar preferência aos municípios cujos

governos estejam nas mãos dos amigos. (LEAL,1997 *apud* SANTANA, 2011, p. 40)

Embora esteja discorrendo sobre o coronelismo, pode-se verificar que há relação similar entre os elementos mencionados no trecho supracitado e os elementos componentes do *pork barrel*. Esses “amigos” a que Leal (1997) se refere são atores essenciais à lógica de retroalimentação das influências política e eleitoral, por tratarem dos líderes locais que, ao serem favorecidos pela alocação privilegiada de recursos via emendas, retribuem os benefícios favorecendo a imagem do parlamentar como autor da benesse, fator que contribui para a perpetuação exitosa na carreira política (BAIÃO,2016).

Entretanto, Mesquita (2008), questiona a percepção de que a execução das emendas seja tão decisiva para o retorno esperado, o voto. Ainda questiona se os agentes políticos se influenciam de forma tão significativa por essa lógica de retroalimentação baseada em políticas distributivas para os redutos eleitorais. Nesse sentido, percebe-se que há outras determinantes para o comportamento dos parlamentares que a lógica de interpretação fenomenológica do *pork barrel* não contempla, como conexões partidárias, a ocupação de cargos de liderança e destaque na atividade parlamentar.

Nesse íterim, compreende-se que há, sob a ótica dos parlamentares, incentivos para a retroalimentação de desempenhos político e eleitoral por meio da alocação de recursos via emendas parlamentares individuais. Porém, é também pertinente o exame de outras condicionantes desse processo, uma vez que podem ser motivações preponderantes para uma significativa parcela da legislatura, em detrimento do investimento da reserva de poder político que a execução das emendas representa, dado que beneficiam diretamente o eleitorado.

2.3 Presidencialismo de coalizão

Essa seção se dedica a apresentar as características político-institucionais do modelo federalista brasileiro, determinantes para a análise das mudanças constitucionais. Pretende-se elucidar a perspectiva das emendas parlamentares como instrumento político cuja dinâmica fora alterada no período entre 2016 e 2019 no

estado de Minas Gerais, de forma que haja um significativo incremento de relevância na composição do orçamento, sobretudo no caso da SUBESP.

2.3.1 Presidencialismo de coalizão

Como primorosamente exposto por Abranches (1988), a sociedade brasileira é amplamente heterogênea, sob as mais diversas perspectivas – ancestral, cultural, econômica, regional, social, entre outras, de maneira que se exija do Estado um papel de intervenção, em defesa e conciliação dos plurais e conflitantes interesses. Dessa forma, a agenda política fica demasiadamente preenchida de decisões, que constantemente evidenciam os conflitos vigentes na dinâmica social brasileira, que é, tanto em termos macrorregionais, quanto microrregionais, um território fértil em complexidade e diversidade de anseios.

Tal caracterização se relaciona com o desenvolvimento assimétrico entre as diferentes classes sociais, de forma que o avanço do capitalismo industrial financeiro – ao qual a posição do Brasil fora caracterizada como retardatária - representasse ampliação de oportunidades e privilégios para alguns e intensificação da exclusão e das desigualdades para a maior parcela da população. Entende-se, assim, que as instituições brasileiras ainda não são capazes de processar esses conflitos de forma legítima, democrática e institucionalizada (ABRANCHES, 1988).

Com toda essa complexidade envolvida nas manifestações políticas, verifica-se a pertinência de um sistema partidário mais amplo, numeroso e diverso, uma vez que o reconhecimento dessas tantas demandas emergentes requer representações políticas compatíveis. Mediante essa realidade altamente segmentada, pode-se inferir que haja uma tendência à fragmentação política, que é inerente à própria formação social brasileira, a despeito do regime democrático – presidencialismo, bicameral, proporcional e multipartidário – adotado no Brasil, conforme sinalizado por Abranches (1988).

Quadro 3: Comparativo de características institucionais entre Brasil e regimes democráticos estáveis

Crêterios	Características institucionais do Brasil	Compatibilidade com os regimes democráticos*
<i>Forma de governo</i>	Presidencialismo	12%
<i>Regime eleitoral</i>	Proporcional	53%
<i>Estrutura paramentar</i>	Bicameral	88%
<i>Dinâmica partidária representativa</i>	Multipartid�ria	71%
*Países cujos regimes foram analisados: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, França,		

Fonte: Elaboração própria com dados de Abranches (1988, p. 11)

Como pode-se inferir pela leitura do Quadro 3, há prevalência da estrutura parlamentar bicameral e da dinâmica partidária com múltiplos partidos, de forma que essas características institucionais estejam presentes na maior parte dos regimes democráticos observados por Abranches (1988). Há ainda uma prevalência, de menor representatividade no universo amostral, do regime eleitoral proporcional, de forma que não se considere como aspecto fundamental para a caracterização de um regime como democracia mas está presente na maioria das observações feitas no mesmo estudo.

Em relação à forma de governo, entretanto, percebe-se que a figura presidencial enquanto acumuladora das funções de chefe de estado – com atribuições mais diplomáticas e simbólicas - e de governo, que corresponde à execução das demais competências do poder executivo, a parte mais operacional do processo de governança. Assim, é comum que se observe modelos parlamentaristas nas democracias observadas, modelo em que há separação entre as funções governamentais mencionadas. Destaca-se também que costuma tratar-se de países com menores extensões territoriais em menor diversidade cultural, social, ancestral, entre outras, o que promove menores tensões de representatividade se compararmos com o Brasil em suas dimensões continentais e formação social amplamente miscigenada.

Com efeito, observa-se que há uma tendência de erupção de instabilidades na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que mediante tamanha

fragmentação política, o recurso que tem se mostrado mais efetivo para atingir os resultados eleitorais almejados é a formação de coalizões. Essas se manifestam em coligações partidárias orientadas para um projeto construído em negociações e consensos bastante genéricos e superficiais, dado que o aprofundamento pode resultar em cisões prematuras na liga artificialmente articulada. Assim, caracteriza-se o regime democrático brasileiro como um presidencialismo de coalizão, dada improbabilidade de se formarem frentes partidárias amplas, coesas e legítimas do ponto de vista da representatividade das complexas e diversas demandas, políticas e sociais, da realidade brasileira (ABRANCHES, 1988).

Tendo em vista a fragilidade das coalizões, dos pontos de vista da amplitude, da legitimidade e da coesão, Pessoa (2015) afirma que: “Há dois tipos de moedas de troca em nosso presidencialismo de coalizão: compartilhar responsabilidades administrativas no interior do governo e emendas parlamentares.” Isto é, para a difícil manutenção das coligações partidárias em prol da estabilidade do governo, as emendas parlamentares tornam-se reservas de poder político, que podem vir a ser utilizadas na arena de negociação política para propósitos que desviam sua função precípua de alocação, o interesse público e a representação dos anseios populares para os quais o parlamentar pretensamente se orienta.

A relação entre executivo e legislativo, segundo Ames (1995), conferia dominância ao poder executivo, de forma que a atuação dos parlamentares ficasse reduzida. Em concordância, Pereira e Mueller (2002) argumentam:

Dessa maneira, em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil.

Entretanto, conforme apontado na segunda seção deste capítulo, houve a emergência de modificações normativas que atenuam essa assimetria entre os poderes na composição do orçamento. Essas alterações legais têm em si um

potencial de equilibrar os poderes no que se refere à expressão de projetos políticos por meio da elaboração – e subsequente aprovação - orçamentária.

3 METODOLOGIA

Essa seção busca esclarecer o percurso científico que a presente pesquisa seguiu e a quais pilares metodológicos se fixou no intuito de produzir conclusões academicamente adequadas. Dessa forma, divide-se em três subseções: método de pesquisa; obtenção, tratamento e análise dos dados, e, correlações de Spearman.

3.1 Método de pesquisa

A partir da revisão bibliográfica presente nas seções anteriores, fundamentam-se as hipóteses constantes na introdução, que tratam da relação entre os anseios dos parlamentares, as emendas feitas por eles ao orçamento e os reflexos dessas na composição deste, tendo a Subsecretaria de Esportes de Minas Gerais como órgão de interesse para as análises propostas. Pode-se afirmar, portanto, que trata-se de um método hipotético-dedutivo, que parte da construção de um problema de pesquisa, para a elaboração de um modelo teórico, culminando na dedução de consequências para o problema em questão – hipóteses relativas ao modelo teórico. Feitas as deduções, é o momento de se testarem as hipóteses, por meio da observação do objeto da pesquisa, e, ao registrar os resultados, pode-se endossar ou refutar, totalmente ou parcialmente, essas deduções, em um intuito conclusivo.

Assim, por meio da observação de dados quantitativos, propõe-se a utilização de técnicas de estatística descritiva e a produção de observações pertinentes ao analisar as variáveis mais importantes para a compreensão do papel das emendas parlamentares individuais estaduais na composição do orçamento da Subsecretaria de Esportes do estado de Minas Gerais. Para isso, foram utilizados relatórios emitidos do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON) referentes aos incisos indicados pelos deputados estaduais da 18ª e da 19ª legislaturas da ALMG para o orçamento público de esportes do estado de Minas Gerais.

Destaca-se que foram analisados primordialmente os dados de 2016 e de 2019, tendo em vista estabelecer uma comparação entre o primeiro exercício de adoção do orçamento impositivo a nível federal, quando o orçamento ainda operava nos termos predecessores à constituição vigente na esfera estadual, e, o exercício que inaugura a experiência do orçamento impositivo em Minas Gerais, em virtude da

aprovação da EC 96/2018. Com isso, pode-se observar o papel que as emendas parlamentares individuais desempenham no cenário de orçamento impositivo, em contraste com a participação que estas desempenhavam no orçamento quando a adoção a nível nacional representava uma novidade e um exemplo almejado pelos deputados estaduais mineiros.

A opção pelo estudo comparativo dos orçamentos de 2016 e 2019 envolve a adoção de um instrumento orçamentário em comum como parâmetro para as mudanças experimentadas, o PPAG 2016-2019. Isto é, ao comparar orçamentos que partem da mesma estrutura institucional e programática, pode-se comparar as mesmas ações e subações, numa perspectiva anterior à impositividade das emendas parlamentares e em outra que inaugura a experiência e aponta primariamente os potenciais que o objeto desse estudo apresenta mediante o contexto apresentado.

Para testar a primeira hipótese formulada para a presente pesquisa, que sugere a ocorrência do uso da alocação de recursos via emendas parlamentares individuais como instrumento de retroalimentação de influência política e maximização – ou, ao menos, a manutenção – do desempenho eleitoral, nas emendas parlamentares individuais que compõem o orçamento da Subsecretaria de Esportes, foi explorada a distribuição geográfica das emendas parlamentares individuais, nos anos de 2016 e 2019, tendo em vista a elaboração de um mapeamento geográfico dos recursos enviados aos municípios e às Organizações da Sociedade Civil (OSC), cujas prefeituras e instituições foram beneficiadas por recursos provenientes de emendas parlamentares individuais circunscritas na seara desportiva e de lazer.

Além disso, foram feitas correlações entre o desempenho eleitoral e as emendas indicadas, em que cada elemento componente da correlação é uma indicação de emenda de um parlamentar para um município em um dos anos observados. O intuito é checar se os comportamentos eleitorais induzem à destinação de indicação de emendas e se estas também induzem àquelas, de forma a identificar se há um padrão continuado de retroalimentação dessa relação entre votos e emendas parlamentares individuais.

Assim, criou-se a variável chamada de “peso eleitoral”, que corresponde ao percentual de votos nominais válidos que o parlamentar recebeu naquele município, e a variável “percentual de indicação de emendas”, que corresponde à razão entre os valores da indicação em questão e o total indicado para o orçamento de esportes no ano considerado. Tal elaboração considera que o cálculo da correlação entre essas pode apontar tendências consideráveis, dado que se trata de comportamento humano. Para tanto, foram utilizados dados referentes aos votos recebidos pelos parlamentares da 19ª legislatura em 2018, obtidos em acesso ao portal eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Destaca-se que essa hipótese foi formulada com base na literatura sobre o fenômeno *pork barrel*, que destaca a tendência de comportamento descrita, de orientação do direcionamento do montante referente às emendas para atingimento de interesses particulares do parlamentar, ligados ao sucesso eleitoral e expansão da influência política (BAIÃO, 2016; PEREIRA, RENNÓ, 2001; SANTANA, 2011). Assim, pode-se verificar, com base na distribuição geográfica cruzadas entre as emendas indicadas e os votos para cada parlamentar, se - e até que ponto - o modelo teórico se aplica à realidade do financiamento da política pública de esportes de Minas Gerais.

No tocante ao teste da segunda hipótese, que sugere uma alteração substancial na composição do orçamento, em que menos eventos esportivos - e correlatos - são realizados, ao passo que aumentam as despesas de investimento, como realização de obras, de reformas, e, aquisição e instalação de academias ao ar livre, pretende-se avaliar as despesas com ênfase na natureza da despesa, de forma a estabelecer um comparativo entre os anos de 2016 e 2019. Essa comparação foi feita com o uso dos dados obtidos tanto no Portal da Transparência de Minas Gerais, quanto nos relatórios emitidos por meio do SIGCON, de maneira que permite a verificação dos efeitos do orçamento impositivo no que se refere à destinação dos gastos públicos da SUBESP.

Quadro 4: Hipóteses e resultados esperados

Hipótese	Resultados Esperados
A participação crescente das emendas parlamentares no orçamento altera a composição do mesmo no que se refere à natureza da despesa, com incremento relativo dos investimentos e decréscimo das despesas de custeio.	Aumento relativo do investimento entre as despesas orçamentárias. Aumento das despesas de investimento oriundas de emendas parlamentares individuais.
As emendas parlamentares individuais são utilizadas como instrumento de retroalimentação de desempenho eleitoral.	Correlação estatisticamente significativa entre as variáveis peso eleitoral e percentual de indicação de emendas, sobretudo entre os parlamentares reeleitos.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, salienta-se que a segunda hipótese encontra correspondência teórica com a literatura que trata do presidencialismo de coalizão, que indica que há uma tendência de conflito entre os poderes executivo e legislativo na elaboração do orçamento, dado que há uma pluralidade de demandas que são litigiosas entre si (ABRANCHES, 1988). Assim, dado que foram alteradas as normas que regem o processo de participação do poder legislativo, com incremento de poder decisório, pretende-se verificar, por meio da avaliação das despesas por natureza, se há uma alteração na composição do orçamento, que se caracterize mais intensamente pelo perfil de alocação de recursos comum às emendas parlamentares (MENDES, 2009). Assim, a avaliação endossará ou refutará a sugestão de que há incremento nas despesas de investimento, em detrimento da participação das despesas vinculadas à realização de eventos esportivos.

3.2 Obtenção, tratamento e análise dos dados

Os dados públicos obtidos por meio do Portal da Transparência do governo de Minas Gerais foram filtrados e recortados conforme o interesse de cada uma das análises. Em todos os casos, porém, adotou-se os valores liquidados como parâmetro,

quando se reconhece a obrigação de efetuar o pagamento, que é a execução financeira da despesa, além do que é pretendido pelo presente trabalho.

Para análise dos orçamentos de 2016 e de 2019, que foram obtidos com base na pesquisa documental do Anexo V para ambas as peças orçamentárias, foram considerados os valores relativos à função “Desporto e Lazer”, uma vez que tratam dos recursos diretamente destinados às políticas públicas da seara desportiva. Tal decisão parte da compreensão de que, ao considerar as despesas em seu montante global, seriam erroneamente – para a finalidade da presente pesquisa – contabilizados gastos administrativos, encargos com pessoal e despesas afins, que não refletem as políticas públicas que são efetivamente entregues à sociedade mineira.

Nesse sentido, os orçamentos de 2016 e de 2019 foram filtrados, além do supracitado, por categoria econômica, grupo de despesa – em que se destaca um caráter anômalo de composição, contendo apenas despesas classificadas respectivamente como outras despesas correntes e investimentos, de forma que não houve gastos pertencentes às outras classificações-, programas e ações. Com base nesses parâmetros, foram comparados na seção 4.1 os orçamentos em sua composição, bem como foram comparadas as LOA dos respectivos exercícios em seus programas e ações, tendo em vista um panorama do que foi autorizado – e em 2019, do que foi parcialmente imposto por efeito da EC 96 – e como a evolução entre os dois exercícios de fato aconteceu. Ademais, os valores orçamentários liquidados em 2016 foram filtrados por fonte de recursos, conforme exposto na seção 2.1, para elucidar a discussão do financiamento das políticas públicas de esportes em Minas Gerais.

Com relação aos dados do Sigcon, foram obtidos por meio da emissão de relatórios no sistema Sigcon-Saída MG, que contêm as indicações de emendas, identificadas tanto pela classificação funcional do STN, quanto pelas rubricas de identificação em suas respectivas LOA. Optou-se por utilizar as indicações de emendas parlamentares individuais aprovadas, dado que estas refletem as preferências dos deputados que foram incluídas como propostas na LOA, sendo que essas totalizam 365 no exercício de 2016 e 349 no exercício de 2019.

Uma vez que o objeto de estudo deste trabalho são as emendas parlamentares individuais, as indicações feitas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) da ALMG não foram consideradas, dado que não refletem o aspecto da individualidade na decisão alocativa, imprescindível para a verificação das hipóteses levantadas com base nos modelos teórico apresentados. Com isso, foram três emendas de autoria da CFFO desconsideradas em 2016 e 18 em 2019, nas respectivas importâncias de R\$ 197.469,17¹⁵ e R\$ 842.671,08.

Para análise dos valores indicados via emendas parlamentares em 2016 e em 2019, além do exposto, os dados foram filtrados por categoria econômica, grupo de despesa, tipo de indicação, tipo de aplicação¹⁶, município (que recebe a indicação) e por parlamentar responsável pela indicação¹⁷. Com fulcro nesses parâmetros, foram comparadas as composições das indicações de 2016 e de 2019 - à exceção dos municípios e parlamentares - na seção 4.2, para compreender as tendências que essa fração do orçamento apresenta, dado que, conforme exposto sobre as alterações normativas, há tendência de que as emendas incrementem em termos relativos sua participação no orçamento da Subesp.

Ainda nessa seção, foram utilizados dados obtidos na plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), por meio da consulta ao indicador “Quantidade de instalações esportivas municipais”, em que foram selecionados todos os municípios das mesorregiões que apresentaram os maiores e os menores valores *per capita* indicados pelos parlamentares em ambos os exercícios. Com isso, foi possível ilustrar as condições, em linhas bem genéricas, de infraestrutura esportiva em nos municípios componentes dessas regiões, oportunizando a reflexão acerca do potencial aspecto distributivo de recursos que as emendas contêm.

¹⁵ O valor referente ao exercício de 2016 foi corrigido com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

¹⁶ Nos relatórios gerados pelo Sigcon-Saida MG essa categoria era originalmente nomeada por “Tipo de Atendimento/ Aplicação”, sendo convertida por opção em “Tipo de aplicação”, pra simplificar o apontamento do critério de comparação.

¹⁷ A existência das indicações de autoria e responsabilidade da CFFO nos relatórios foi percebida ao filtrar por “Nome do Responsável”.

As informações de município e parlamentar responsável pela indicação são exploradas na seção 4.3, em que foi feito o esforço de compreender tanto a distribuição geográfica das emendas parlamentares quanto a relação entre o desempenho eleitoral dos candidatos e a destinação das emendas, tendo em vista a aferição da hipótese apresentada na introdução, da tendência de comportamento de retroalimentação entre essas dimensões. Com isso, foi necessária a utilização da correlação de Spearman (abordada na próxima subseção), para averiguar sob o ponto de vista da análise exploratória dos dados se esses apresentam indícios de existência da tendência mencionada.

Para complementar os dados sobre as emendas na análise da correlação mencionada, foi necessário buscar no portal do TSE os dados referentes ao desempenho dos parlamentares eleitos para o cargo de deputado estadual nas eleições de 2014 e de 2018, além dos que foram candidatos à reeleição em 2018 mas fracassaram nesse propósito, sendo disponibilizada pelo portal uma planilha com a quantidade de votos nominais válidos nos 853 municípios mineiros. Com isso, para cada indicação de emenda, buscava-se os votos nominais válidos recebidos pelo parlamentar no município em questão nos pleitos de 2014 e de 2018, a despeito de seu resultado eleitoral.

Ao repetir esse processo para todas as indicações, como os votos estavam organizados por parlamentar e ano, foi calculada a participação de cada município no total de votos do candidato em cada ano, de forma que a se obter a variável nomeada peso eleitoral. Enquanto isso, os valores das emendas, que também foram organizados por parlamentar e município, foram somados e foi aferido para cada exercício e cada município qual a participação do valor da indicação em relação ao total de indicações para emendas da seara desportiva naquele ano, de maneira a construir a variável nomeada percentual de indicação de emendas.

Por fim, como algumas análises nas seções 4.2 e 4.3 incluíram recortes *per capita*, tendo em vista evitar distorções que as diferenças populacionais pudessem causar entre municípios e entre regiões, os dados referentes à população de cada um dos 853 municípios de Minas Gerais foram retirados das projeções publicadas pelo IBGE - por meio da Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020 - na edição nº 165,

Ano CLVIII do DOU, publicado no dia 27 de agosto de 2020. Assim, entende-se que embora os dados referentes às emendas e aos orçamentos sejam de 2016 e 2019, não há prejuízo à fidelidade da pesquisa dada a natureza de baixa oscilação a curto e médio prazos nas projeções populacionais. Ademais, foram adotadas as classificações por mesorregião utilizadas pelo IBGE para a análise da distribuição geográfica das emendas, por ser considerada uma regionalização suficiente para que se pudessem compreender as diferenças estruturais entre as regiões no que se refere às políticas públicas de esportes – mas não se resumem a elas, ainda que não seja objeto da presente pesquisa.

3.3 Correlação de Spearman

Com o objetivo de aferição da relação entre o desempenho eleitoral e a alocação de recursos por município que cada parlamentar fez nos anos observados, utiliza-se a técnica de estatística descritiva conhecida como correlação de Spearman. Para o uso dessa técnica na presente pesquisa, como variáveis a proporção que os votos em determinado município representam no total do candidato em questão e o montante alocado para o município em questão no ano observado – considerando apenas as emendas parlamentares individuais que sejam destinadas às políticas públicas da seara desportiva -, tendo em vista observar se há a prevalência do fenômeno *pork barrel* na alteração do Poder Legislativo no orçamento destinado às políticas de esportes, no âmbito do estado de Minas Gerais, sobretudo entre os parlamentares reeleitos no pleito de 2018.

Tal expectativa decorre da compreensão de que o universo amostral inclui apenas emendas de parlamentares que se candidataram à reeleição, o que permite estabelecer como métrica de maximização - ou ao menos manutenção – do desempenho eleitoral a tentativa bem sucedida de reeleição, tendo em perpetuação de um resultado eleitoral que mantém o deputado em pleno exercício de suas competências enquanto representante popular na ALMG.

Também conhecida como correlação por postos, a correlação de Spearman tem como objetivo avaliar o grau de associação entre duas variáveis quantitativas ou qualitativas ordinais. É indicada em situações onde os dados apresentam assimetria. Por ser uma medida não paramétrica – diferentemente da

consagrada correlação linear de Pearson, incapaz de avaliar relações monótonas ou não-lineares -, ou seja, que não leva em consideração o comportamento da distribuição dos dados, é robusta a valores extremos, ou seja, não sofre distorções no caso da presença de valores discrepantes (TRIOLA, 2017).

4 ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção traz a análise dos dados coletados, tendo em vista a investigação da importância das emendas parlamentares individuais no orçamento da SUBESP, testando as hipóteses apresentadas na introdução. Primeiramente, são apresentados os dados comparativos entre os orçamentos aprovados de 2016 e de 2019, para verificar a composição desses nos seguintes parâmetros: categoria econômica, grupo de despesa, programas e ações.

Nesse sentido, destaca-se que, por meio da utilização da classificação funcional para as despesas públicas, há duas funções que compõe os orçamentos da extinta Secretaria de Estado de Esportes (Seesp) e da Subsecretaria de Estado de Esportes (Subesp): “Administração”, e “Desporto e Lazer”. A primeira classificação engloba o custeio administrativo – como a nomenclatura sugere –, que contempla passagens, dispêndios com transportes, pedágios, estacionamento, combustíveis, remuneração dos servidores, encargos sociais entre outras despesas correntes afins. O segundo rótulo compreende as importâncias empreendidas na realização de ações, provimento de auxílios, materiais, equipamentos e quaisquer objetos que integrem as políticas públicas relativas ao esporte, nas suas diversas manifestações – apresentadas na seção “O esporte como política pública” –, dentre as quais encontra-se o desporto de lazer.

Em segundo lugar, são apresentados os dados comparativos entre os valores alocados via emendas parlamentares individuais nos exercícios de 2016 e de 2019, para comparação nos seguintes quesitos: categoria econômica, grupo de despesa, tipo de indicação e tipo de aplicação. Ambas as comparações têm o objetivo, conforme mencionado na introdução do texto, de elucidar até que ponto a hipótese de que a configuração do orçamento se alterou mediante a participação incrementada das emendas parlamentares individuais corresponde à realidade.

Por fim, há a análise da distribuição geográfica de destinação dos recursos alocados via emendas parlamentares individuais, considerando também os dados eleitorais referentes às eleições para o cargo deputado estadual. A análise dessa

relação pretende esclarecer melhor se – e em que medida - a hipótese de que as emendas são utilizadas como instrumento de retroalimentação de desempenho eleitoral corresponde à realidade.

4.1 Análise das despesas orçamentárias de 2016 e 2019

Essa subseção se destina à análise das despesas orçamentárias, a despeito de terem se originado de emendas parlamentares ou não, conforme algumas das classificações da despesa adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Economia. Os valores considerados para análise são os liquidados, sendo ainda filtrados por função, para que se observe apenas o orçamento destinado ao Desporto e lazer, dado que a função Administração engloba despesas que não interessam para o presente estudo.

4.1.1 Categoria econômica e grupo de despesa

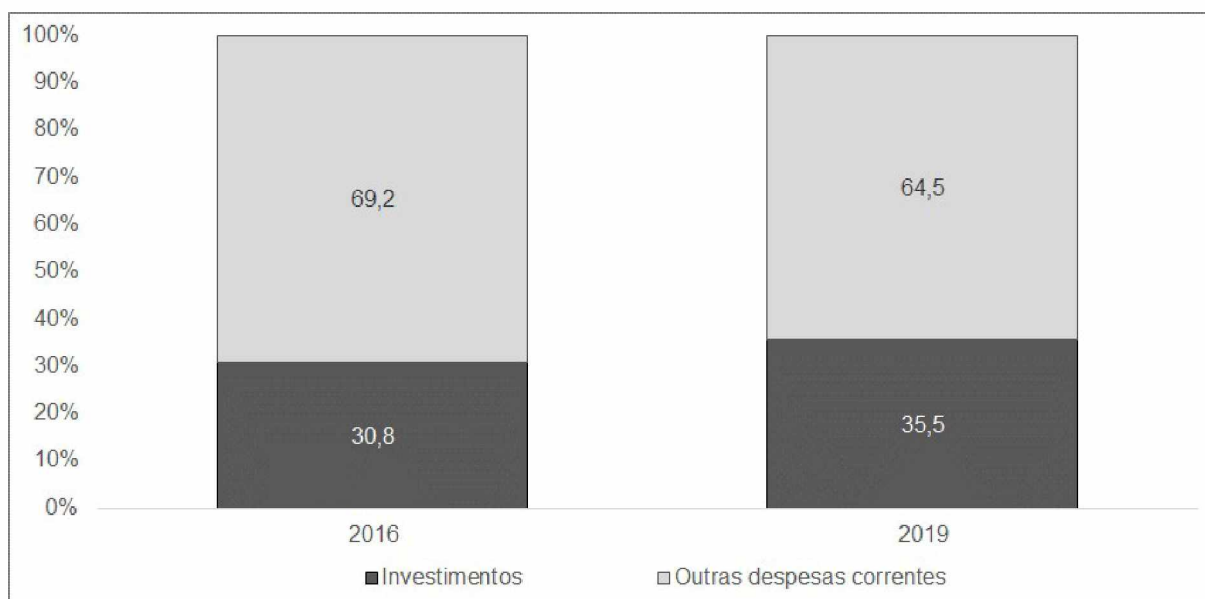
No tocante aos dados analisados, percebe-se que havia uma distinção entre as despesas no tocante às classificações do STN que unificava as análises por categoria econômica e por grupo de despesa. Essa distinção ocorre uma vez que os valores considerados são classificados em apenas dois grupos de despesa: outras despesas correntes, cuja categoria econômica é despesas correntes, e investimentos, cuja categoria econômica é despesas de capital. Por isso, optou-se por evitar a redundância de apresentar as duas análises – que se equivalem – de forma separada.

As despesas de capital totalizaram R\$ 6.394.060,85 em 2016¹⁸ e R\$ 6.853.198,03 em 2019, ao passo que as despesas correntes somaram R\$ 14.341.253,00 em 2016¹⁹ e R\$ 12.451.998,12 em 2019. Como ilustrado pelo Gráfico 5, há incremento da participação das despesas orçamentárias classificadas – por grupo de despesa - como investimentos, tanto em termos absolutos, da ordem de 7,18%, quanto em termos relativos, de 30,84% para 35,50% do montante em consideração entre os exercícios de 2016 e de 2019. Já os valores referentes às

^{17 18} Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

outras despesas correntes apresentaram queda no mesmo período, tanto em termos absolutos, na ordem de 13,17%, quanto em termos relativos, de 69,16% para 64,50% do total em questão.

Gráfico 4: Composição do orçamento fiscal na função Desporto e lazer por grupo de despesa nos exercícios de 2016²⁰ e de 2019



Fonte: (MINAS GERAIS, 2020b).

Visto isso, pode-se verificar um discreto aumento nos valores classificados com investimento em detrimento dos valores rotulados como outras despesas correntes no que se refere à composição das despesas orçamentárias da função Desporto e lazer. Assim, parece que há uma leve tendência de que as despesas de capital se incrementem frente às despesas correntes na composição do mesmo recorte orçamentário.

Todavia, a observação da evolução do orçamento entre os dois exercícios por si só não permite atribuir as alterações notadas ao novo modelo implementado por meio da EC 96. Portanto, para determinar se essa tendência se relaciona à dinâmica do orçamento impositivo, é interessante que se observe sob as mesmas classificações a evolução dos valores alocados via emendas parlamentares individuais.

²⁰ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

4.1.2 Programas e ações

Ao comparar as despesas orçamentárias dos exercícios de 2016 e de 2019, sob a ótica da classificação programática, percebe-se que há 3 programas e 11 ações em comum, de forma que se possa verificar a evolução dos valores destinados a cada uma dessas ações entre um exercício e o outro. Entretanto, dado que duas dessas ações são despesas da função Administrativa, enquanto as outras são da função Desporto e lazer, as primeiras foram desconsideradas ao passo que as 9 ações restantes foram comparadas para os fins dessa pesquisa, aos quais as rubricas Remuneração e Encargos com Pessoal, bem como Direção Superior são impertinentes.

Nesse sentido, os 3 programas, representados pelas 9 ações sob análise são expostos a seguir. Para manter a fidelidade aos instrumentos de planejamento, a análise contempla também os valores constantes no PPAG 2016-2019, bem como sua revisão anual de 2019 para as ações e os programas destacados, que foram exatamente os mesmos valores apontados pelas respectivas LOA. Como apontado na seção 2.2.2.1, a tramitação de ambos os instrumentos ocorre de forma simultânea na ALMG, de forma que justifique a equivalência entre os valores apresentados por ambos.

Em relação às incompatibilidades entre os dois orçamentos há um programa que vigorou apenas no ano de 2016, por tratar dos Jogos Olímpicos do mesmo ano, que foram sediados primordialmente no estado Rio de Janeiro, mas algumas competições foram sediadas em outros territórios, de forma que Minas Gerais tivesse despesas com a realização desse evento. Além disso, há duas ações que são exclusivas do exercício de 2016 e uma que é exclusiva do exercício de 2019, a saber, Jogos de Minas Gerais, Promoção do esporte indígena, e, Apoio e realização de eventos esportivos, respectivamente.

Por meio da leitura da Tabela 1, observa-se que entre os exercícios de 2016 e de 2019 ocorreram incrementos e reduções nos valores relativos às despesas liquidadas em cada ação. No programa Apoio à Administração Pública, representado exclusivamente pela ação Planejamento, Gestão e Finanças, houve incremento

substancial, da ordem de 120,30%. Já nos outros programas, houve variações mais modestas, com queda de 0,34% nos valores referentes ao programa Minas esportiva e aumento de 3,50% nos valores relativos ao programa Incentivo ao esporte. Ao comparar esses valores com os constantes na Tabela 2, foi conferido um incremento de 24,03% para o programa 178 (Minas Esportiva) e uma retração de 51,25% para o programa 189 entre os montantes de despesas autorizados nos exercícios de 2016 e de 2019.

No tocante ao programa Incentivo ao esporte, a ação “Ampliação e reestruturação dos espaços esportivos” sofreu retração de 6,70%, enquanto a ação “Apoio ao atleta e ao profissional do esporte” teve incremento de 12,44%, entre os exercícios observados. Enquanto a segunda ação não apresentou variações entre os valores autorizados pela LOA de 2016 e de 2019, a primeira ação decresceu 51,25% na mesma comparação, de forma que o resultado comparativo logrado já fosse previsível.

Tabela 1: Valores das despesas orçamentárias por ação nos exercícios de 2016²¹ e 2019

Programa	Ação	2016	2019	Variação
178 - Minas esportiva	4482 - Modernização da gestão esportiva	R\$ 187.230,78	R\$ 92.718,66	- 50,48%
178 - Minas esportiva	4499 - Gestão das leis de incentivo ao esporte	R\$ 64.169,30	R\$ 893.519,30	+ 1292,44%
178 - Minas esportiva	4504 - Gerenciamento de estruturas esportivas	R\$ 2.823.053,55	R\$ 747.600,80	- 73,52%
178 - Minas esportiva	4551 - Desenvolvimento do esporte educacional	R\$ 6.140.601,99	R\$ 6.517.829,76	+ 6,14%
178 - Minas esportiva	4555 - Bolsa-A atleta e Bolsa-Técnico	R\$ 871.897,65	R\$ 1.522.358,00	+ 74,60%
178 - Minas esportiva	4557 - Geração Esporte, iniciação esportiva no contraturno escolar	R\$ 510.688,81	R\$ 367.605,57	- 28,02%
189 - Incentivo ao esporte	4507 - Ampliação e reestruturação dos espaços esportivos	R\$ 6.853.198,03	R\$ 6.394.060,85	- 6,70%
189 - Incentivo ao esporte	4509 - Apoio ao atleta e ao profissional do esporte	R\$ 1.436.453,88	R\$ 1.615.157,56	+ 12,44%
701 - Apoio à Administração Pública	2002 - Planejamento, Gestão e Finanças	R\$ 453.915,07	R\$ 999.959,69	+ 120,30%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência MG (MINAS GERAIS, 2020b).

No que se refere ao programa Minas esportiva, houve oscilações significativas nos valores das ações, com destaque para a ação “Gestão das leis de incentivo ao esporte”, que teve variação positiva de 1292,44%, em contraposição aos 7,08% que foram acrescidos pela LOA 2019 ao que constava na LOA 2016. A única ação em que se esperava acréscimo, com base no aumento de 84,84% nos valores autorizados, e houve decréscimo – da ordem de 73% - foi “Gerenciamento de estruturas esportivas”.

²¹ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

Tabela 2: Valores autorizados na LOA 2016 e na LOA 2019 por programa e ação

Programa	Ação	LOA 2016	LOA 2019	Variação
178 - Minas esportiva	4482 - Modernização da gestão esportiva	R\$ 267.697,00	R\$ 212.930,00	- 20,46%
178 - Minas esportiva	4499 - Gestão das leis de incentivo ao esporte	R\$ 2.400.000,00	R\$ 2.570.000,00	+ 7,08%
178 - Minas esportiva	4504 - Gerenciamento de estruturas esportivas	R\$ 1.002.000,00	R\$ 1.852.110,00	+ 84,84%
178 - Minas esportiva	4551 - Desenvolvimento do esporte educacional	R\$ 4.850.000,00	R\$ 7.718.677,00	+ 59,15%
178 - Minas esportiva	4555 - Bolsa-A atleta e Bolsa-Técnico	R\$ 420.000,00	R\$ 2.228.424,00	+ 430,58%
178 - Minas esportiva	4557 - Geração Esporte, iniciação esportiva no contraturno escolar	R\$ 3.850.000,00	R\$ 1.281.323,00	- 66,72%
189 - Incentivo ao esporte	4507 - Ampliação e reestruturação dos espaços esportivos	R\$ 13.400.000,00	R\$ 6.531.577,00	- 51,25%
189 - Incentivo ao esporte	4509 - Apoio ao atleta e ao profissional do esporte	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	0%
701 - Apoio à Administração Pública	2002 - Planejamento, Gestão e Finanças	R\$ 2.163.316,00	R\$ 1.345.040,00	+ 60,84%

Fonte: Elaboração própria com dados dos QDD, constantes no Volume V da LOA 2016 e no Volume V da LOA 2019 (MINAS GERAIS, 2016a, 2019b).

Ao analisar ambas as tabelas, pode-se apontar que houve mudança de prioridade na alocação de recursos na ação “Gerenciamento de estruturas esportivas”, em que se esperava um incremento de 84,4%, com base nos instrumentos de planejamento e orçamento, mas foi verificado um decréscimo de 73,5%. Nas demais ações houve recrudescimento ou atenuação das decisões, porém conservados os intuitos de aumento ou redução dos valores autorizados para as respectivas despesas orçamentárias.

Além disso, destaca-se também a intensificação do crescimento da alocação na ação “Gestão das leis de incentivo”, que previa um aumento de 7,1% e na realidade houve um de 1.292,4%. É pertinente, conforme apontado na seção 2.1,

que as leis de incentivo sejam reconhecidas como uma fonte significativa de financiamento das políticas de esportes, justificando a decisão alocativa de intensificar os aportes na gestão desse mecanismo, que tem se provado competente na mobilização de um volume substancial de recursos para atividades esportivas (SANTANA, 2018).

4.2 Aspectos orçamentários das emendas parlamentares individuais em 2016 e em 2019

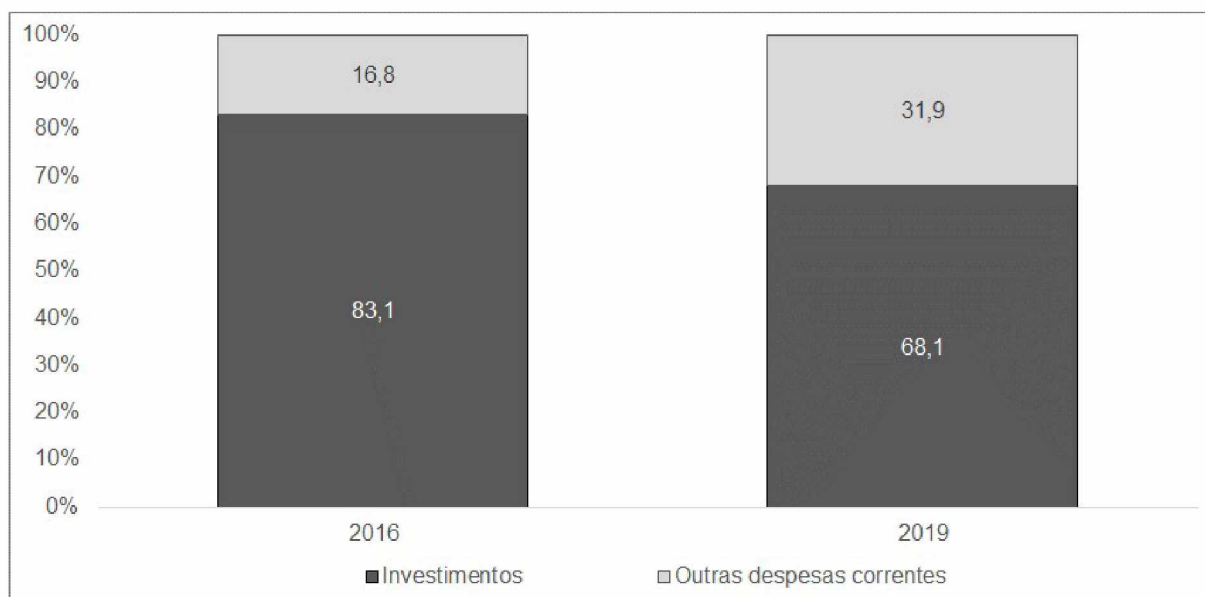
4.2.1 Categoria econômica e grupo de despesa

Assim como na subseção que analisou as despesas orçamentárias numa perspectiva global, com ênfase na classificação por categoria econômica e grupo de despesa, na presente seção optou-se pela análise dessas dimensões de forma conjunta, para que novamente, evitem-se eventuais redundâncias.

As despesas de capital somaram R\$ 18.172.953,57 em 2016²² e R\$ 13.974.424,64 em 2019, enquanto as despesas correntes totalizaram R\$ 3.680.743,52 em 2016²³ e R\$ 6.552.594,67 em 2019. Como pode-se notar no Gráfico 6, houve acréscimo na participação das despesas correntes, de 16,8% para 31,9%. As despesas de capital, identificadas pelo grupo de despesa dos investimentos, apresentaram queda de 83,2% para 68,1%.

^{22 23} Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

Gráfico 5: Participação das despesas orçamentárias oriundas de emendas parlamentares por grupo de despesa (Investimentos ou Outras despesas correntes) nos exercícios de 2016 e de 2019²⁴



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c)

Nesse sentido, ao combinar essas observações com as referentes às mesmas classificações de despesas da subseção que trata dos orçamentos de forma geral, percebe-se que a participação das emendas parlamentares individuais contribui de forma direta para a tendência verificada de incremento da despesas de capital, do grupo de despesa dos investimentos, em detrimento da despesas correntes, cujo grupo de despesa é outras despesas correntes. Contudo, ao observar as emendas de forma isolada, percebe-se a tendência oposta: os investimentos se contraem perante as outras despesas correntes, ainda que sigam correspondendo à maioria absoluta dos valores alocados via emendas parlamentares individuais.

4.2.2 Tipo de indicação

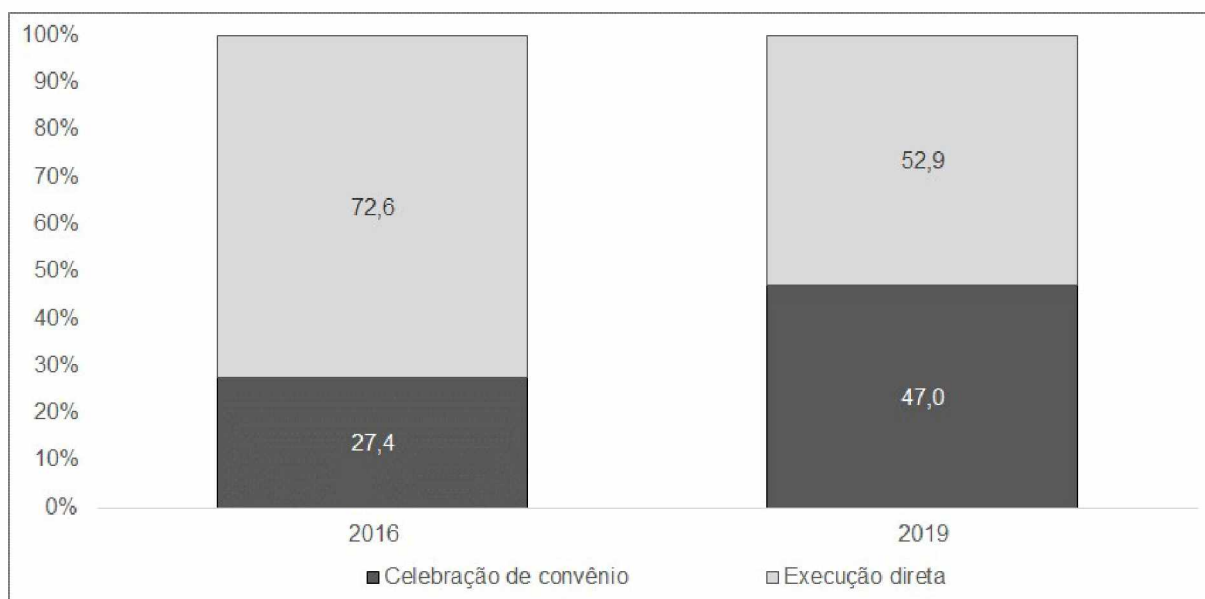
No que se refere ao tipo de indicação, há duas possibilidades de se alocar os recursos por meio de emenda parlamentar: execução direta ou convênio/parceria. Na primeira opção, o poder executivo estadual se ocupa com a aquisição dos bens e/ou serviços e os cede ao município ou Organização da Sociedade Civil (OSC) beneficiada por meio de um termo de doação. Na segunda opção, caso o beneficiário

²⁴ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

seja um município – por meio de sua prefeitura – é feito um plano de trabalho para a aquisição e uso do bem ou serviço e encaminhado ao poder executivo estadual para apreciação, e posterior envio da quantia financeira para que o próprio interessado a utilize para esse fim, devendo prestar contas disso quando solicitado. Caso seja uma OSC, processo análogo ocorre, sob a nomenclatura de parceria.

As celebrações de convênio totalizaram R\$ 4.587.726,48 em 2016²⁵ e R\$ 7.382.601,43 em 2019, ao passo que as execuções diretas totalizaram R\$ 12.160.460,18 em 2016²⁶ e R\$ 8.308.672,21 em 2019. Como pode-se observar no Gráfico 7, há entre os anos de 2016 e de 2019 um crescimento significativo da participação dos convênios (de 27,4% para 47%).

Gráfico 6: Participação do tipo de indicação de emendas parlamentares individuais de 2016 e de 2019 (celebração de convênio ou execução direta) ²⁷



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c)

Assim, pode-se inferir que a realidade do orçamento impositivo, no que tange ao tipo de indicação, **tende** ao incremento das indicações por celebração de convênio em detrimento da execução direta. Com isso, percebe-se a tendência de

²⁵ ²⁶ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

²⁷ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

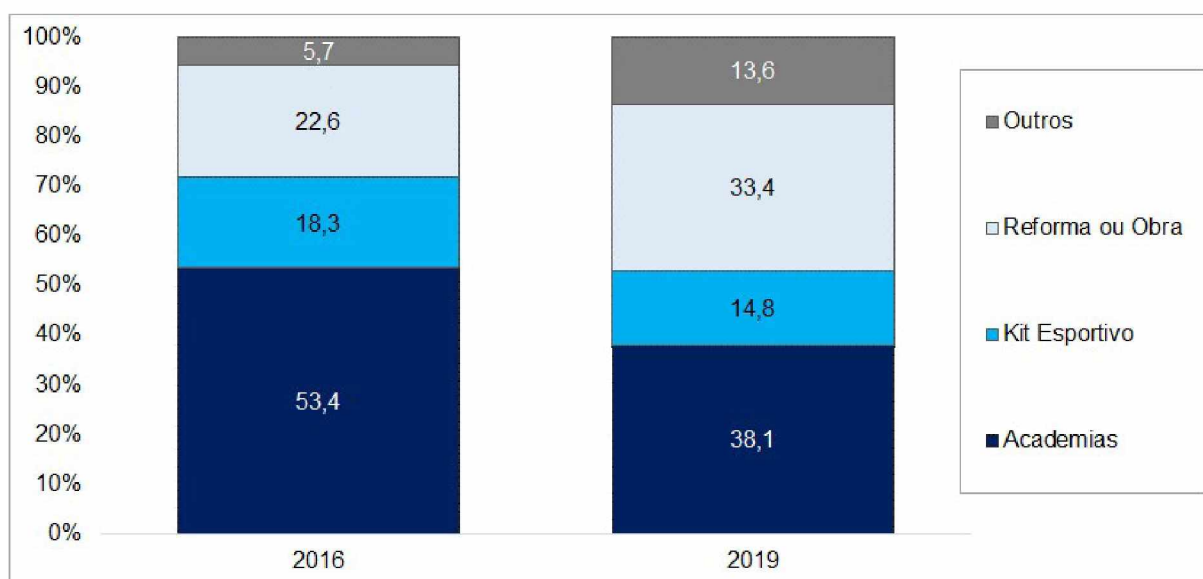
uma maior transferência aos municípios das atribuições relativas à aquisição dos bens e/ou serviços oriundos das emendas parlamentares individuais.

4.2.3 Tipo de aplicação

O tipo de aplicação é a identificação, em linhas gerais, do objeto à qual a indicação de emenda se destina, e portanto a utilização dos recursos está vinculada. Assim, por meio da análise da composição dos valores alocados via emendas parlamentares individuais sob esse filtro, pode-se mapear os objetos predominantes e sua evolução entre os anos de 2016 e 2019.

Para fins de análise, todas as indicações primordialmente rotuladas como Reforma ou Obra foram agrupadas nessa categoria, dado que representam similaridades para as considerações do presente estudo. Ainda que haja distinções rotulares entre ampliação, construção e reforma, bem como entre os espaços sob modificação – a saber, Quadra poliesportiva, Espaço multiuso, Alameda, entre outros –, tais especificações não representam razão suficiente para que se criem categorias adicionais, de forma que se compreendam as aplicações na realização de reformas ou obras como objetos afins.

Gráfico 7: Participação dos valores alocados via emendas parlamentares individuais por tipo de aplicação nos exercícios de 2016 e 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c).

Por meio da leitura do Gráfico 7, pode-se verificar que há dominância das academias como objeto mais indicado, correspondendo a um valor maior do que reformas ou obras, kits esportivos e outros objetos somados. Esse domínio contribui para a composição apresentada sob o critério de grupo de despesa, de forma que corresponde a mais de 60% dos 83% dos valores referentes às emendas, que são classificadas com despesas de capital. Destaca-se que na composição da categoria “Outros”, a realização de campeonatos corresponde à 10,60%, representando 0,60% - na importância de R\$ 100.000,00 - do montante em consideração.

Em comparação com o exercício de 2016, pode-se verificar que no de 2019 há redução da participação das academias e dos kits esportivos na composição das indicações via emendas parlamentares individuais, concomitantemente ao aumento da participação das reformas ou obras e outras despesas, dentre as quais figura o apoio e realização de campeonatos – na importância de R\$ 385.000,00 – correspondendo a 2,45% do montante total e 18,00% da categoria “Outros”.

Isto é, em 2019 foi dispendido um valor 285% superior ao alocado em 2016 para a realização de campeonatos ou demais eventos esportivos. Contudo, ressalta-se que em 2016 Belo Horizonte foi sede dos Jogos Olímpicos²⁸, de forma que houvesse eventos atenuantes dessa diferença no que se refere à comparação das despesas oriundas de emendas parlamentares individuais nos exercícios de 2016 e de 2019.

4.3 A distribuição geográfica das emendas parlamentares

Essa subseção se propõe a apresentar a distribuição dos recursos cuja alocação é oriunda de emendas parlamentares ao orçamento, balizando-se nos seguintes parâmetros: alocação *per capita* por mesorregião; alocação por porte dos municípios e correlações entre votos e indicações de emendas parlamentares individuais. Assim, pretende-se ponderar sobre a procedência da hipótese, fundamentada na introdução, de que os deputados utilizam suas decisões alocativas

²⁸ No orçamento de 2016 há autorização para R\$ 1.148,08 em despesas com a ação “Receptividade nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”, na qual foi efetivamente liquidada a importância de R\$ 5.556,71 – ambas as quantias corrigidas para dezembro de 2019 pelo índice IGP-M (FGV).

no intuito de maximizar seu desempenho eleitoral e sua influência política, recorrendo principalmente à destinação de emendas para seus redutos eleitorais e adjacências.

4.3.1 Alocação *per capita* por mesorregião

Em um estado com dimensões territoriais extensas como Minas Gerais - maior do que toda a extensão territorial da Espanha, por exemplo -, e com oscilações evidentes no que diz respeito à densidade demográfica, é pertinente que realize uma segmentação em que se possa visualizar a distribuição das indicações ao longo do território, mantendo a coerência com as demarcações já estabelecidas pelos órgãos competentes. Nesse sentido, optou-se pela adoção das 12 mesorregiões, conforme classificação do IBGE, incluindo suas respectivas populações²⁹, a fim de evitar distorções que os descompassos de densidade demográfica mencionados pudessem causar. Assim, chegou-se ao valor *per capita* destinado a cada mesorregião por meio das emendas parlamentares individuais do anos de 2016 e de 2019, conforme as Tabelas 3 e 4.

²⁹ As projeções populacionais utilizadas foram obtidas por meio de consulta à Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020 publicada em 27 de agosto de 2020 no DOU. Essa portaria divulga as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2020, constantes da relação anexa, para os fins previstos no inciso VI do Art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. As projeções populacionais referentes aos municípios de Minas Gerais se encontram no intervalo entre as p.79-83.

Tabela 3: Distribuição dos valores alocados por mesorregião per capita das emendas parlamentares individuais do ano de 2016³⁰

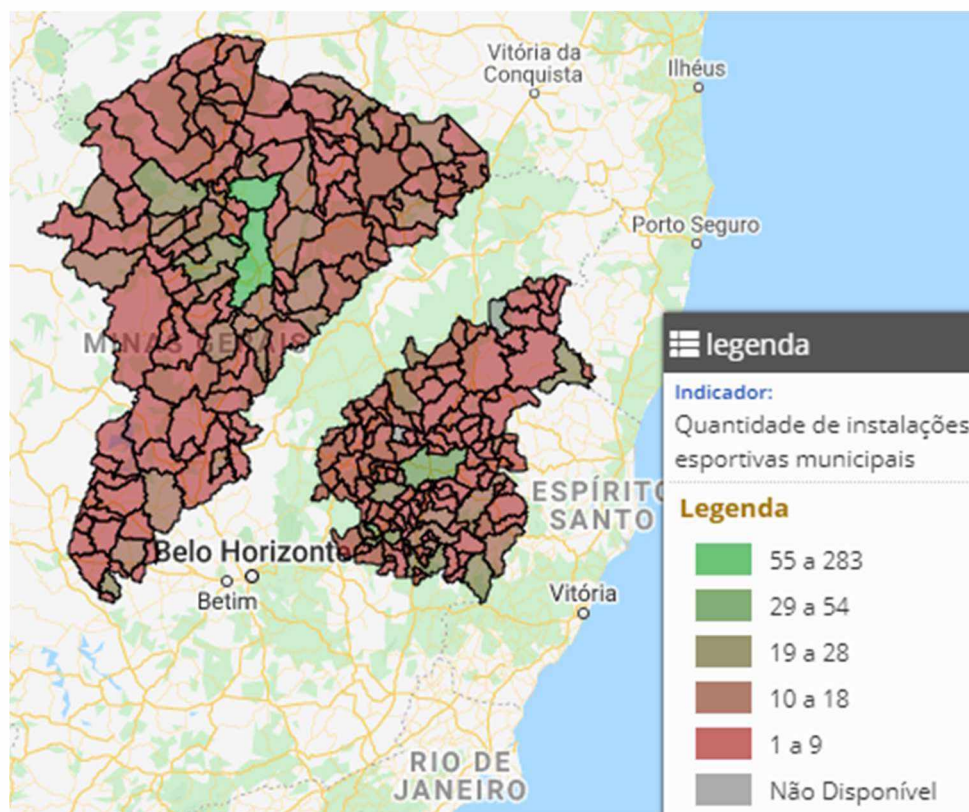
Mesorregião	Valor (R\$)	População	Valor per capita (R\$)
Central Mineira	482.193,47	69.791	6,91
Norte de Minas	986.200,46	178.413	5,53
Vale do Rio Doce	1.152.672,02	240.680	4,79
Vale do Mucuri	196.321,63	44.657	4,40
Noroeste de Minas	206.654,35	83.412	2,48
Jequitinhonha	504.006,99	204.549	2,46
Zona da Mata	2.757.687,44	1.328.998	2,08
Oeste de Minas	808.248,11	408.307	1,98
Sul/Sudoeste de Minas	1.826.594,80	1.175.879	1,55
Metropolitana de Belo Horizonte	6.351.176,90	4.882.761	1,30
Campo das Vertentes	268.650,65	264.008	1,02
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	1.010.310,14	1.221.531	0,83
Total	16.550.716,96	10.102.986	1,64

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do IBGE (BRASIL, 2020).

Por meio da leitura da Tabela 3, pode-se observar que as mesorregiões Central de Minas, Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Vale do Mucuri, receberam valores *per capita* acima do dobro da média para os municípios beneficiários da indicação de emendas no estado no exercício de 2016, sendo a primeira destaque, com valor *per capita* superior à 400% da mesma média. Observa-se que as indicações para esses municípios em patamar superior aos de outras mesorregiões se contrastam com a maior carência de estruturas esportivas nos municípios destacados, conforme visualiza-se na Figura 4, o que denota a ocorrência de um efeito redistributivo.

³⁰ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

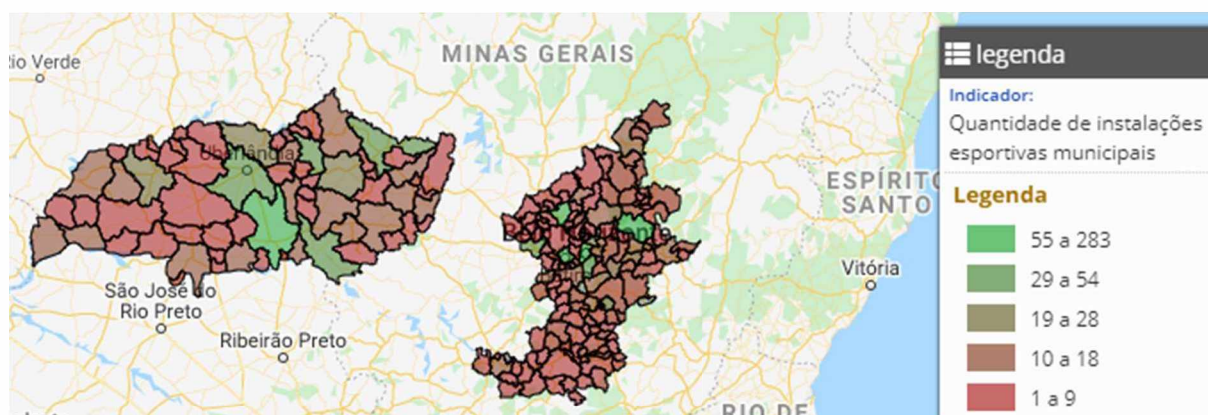
Figura 4: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os maiores valores per capita no exercício de 2016



Fonte: IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Destaca-se que para as mesorregiões do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Metropolitana de Belo Horizonte e Campo das Vertentes foram indicados valores abaixo da média, de forma que no caso das duas primeiras compreende-se que há um esforço de priorização de outras regiões mais necessitadas. Conforme pode-se perceber pela leitura da Figura 5, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Metropolitana de Belo Horizonte são compostas por municípios que, em linhas gerais, apresentam quantidades mais elevadas de instalações esportivas municipais.

Figura 5: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das mesorregiões Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Metropolitana de Belo Horizonte e Campo das Vertentes no exercício de 2016



Fonte: IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

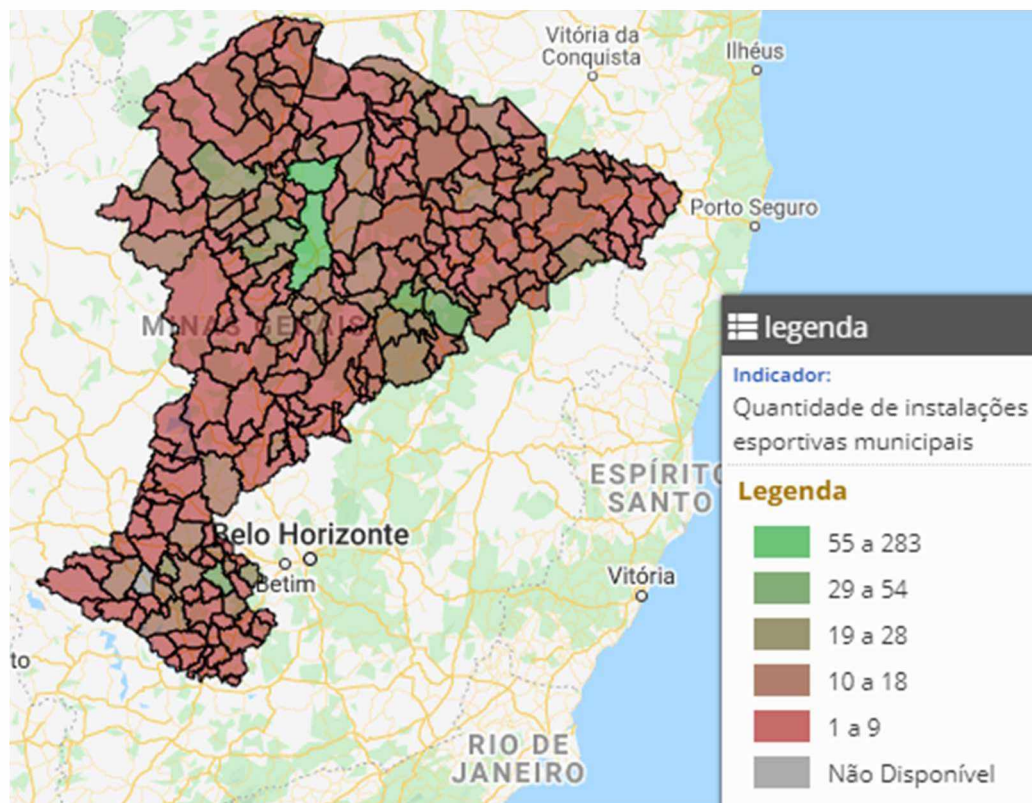
Tabela 4: Distribuição dos valores alocados por mesorregião per capita das emendas parlamentares individuais do ano de 2019

Mesorregião	Valor (R\$)	População	Valor per capita (R\$)
Central Mineira	797.804,02	196.491	4,06
Norte de Minas	4.005.723,30	1.396.184	2,87
Jequitinhonha	900.412,06	370.226	2,43
Oeste de Minas	1.463.527,02	628.090	2,33
Zona da Mata	815.216,08	382.210	2,13
Campo das Vertentes	208.608,04	113.636	1,84
Sul/Sudoeste de Minas	1.001.412,06	564.407	1,77
Vale do Rio Doce	1.478.415,93	948.375	1,56
Noroeste de Minas	310.000,00	211.943	1,46
Vale do Mucuri	233.804,02	269.971	0,87
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	852.224,00	1.049.001	0,81
Metropolitana de Belo Horizonte	2.781.456,03	5.499.177	0,51
Total	14.848.602,56	11.629.711	1,28

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do IBGE (BRASIL, 2020).

Por meio da leitura da Tabela 4, pode-se observar que as mesorregiões Central Mineira e Norte de Minas foram contemplados com recursos em valores *per capita* acima do dobro da média para os municípios beneficiários da indicação de emendas no estado, com destaque para a primeira, que apresenta um valor *per capita* mais de 200% superior à mesma média. Observa-se que as indicações para esses municípios em patamar superior aos de outras mesorregiões se relacionem com a maior carência de estruturas esportivas nos municípios destacados, conforme visualiza-se na Figura 6, o que denota a ocorrência de um efeito redistributivo.

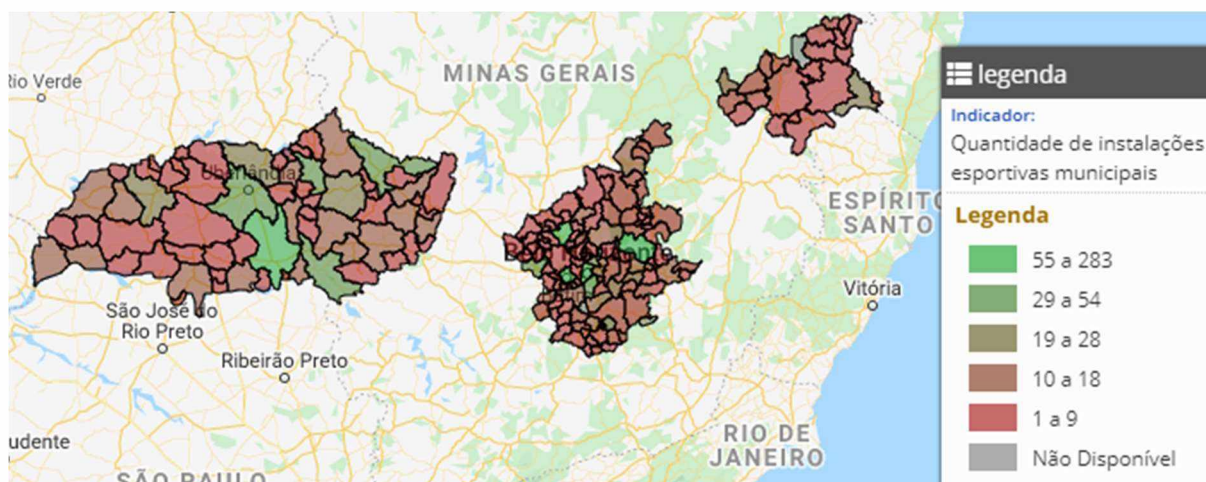
Figura 6: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os maiores valores per capita no exercício de 2019



Fonte: IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Destaca-se que para as mesorregiões do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Metropolitana de Belo Horizonte e Vale do Mucuri foram indicados valores abaixo da média, de forma que no caso das duas primeiras compreende-se que há um esforço de priorização de outras regiões mais necessitadas. Conforme pode-se perceber pela leitura da Figura 7, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba e Metropolitana de Belo Horizonte são compostas por municípios que, em linhas gerais, apresentam quantidades mais elevadas de instalações esportivas municipais.

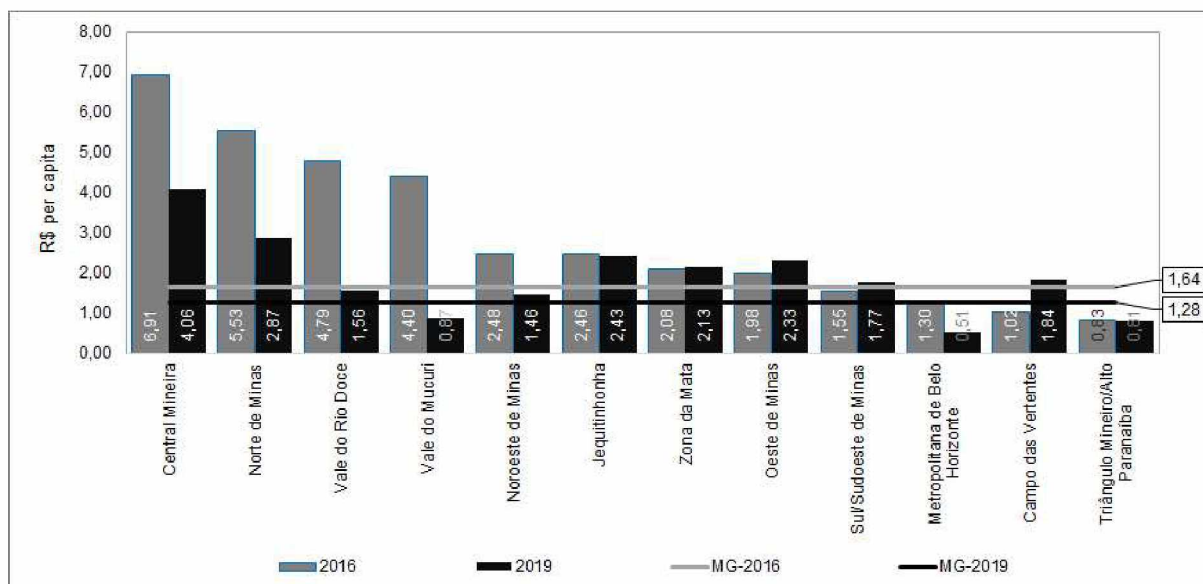
Figura 7: Quantidade de instalações esportivas municipais nos municípios das regiões com os menores valores per capita no exercício de 2019



Fonte: IMRS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Embora o valor total indicado para as emendas orçamentárias da seara desportiva tenha sofrido queda de 10,28%, houve incremento de 15,11% da população atendida, considerando as projeções populacionais totais de cada município contemplado por emendas em ambos os exercícios. Ou seja, mesmo num contexto de priorização de outros setores da administração pública para indicação de emendas – causado pela queda da atividade econômica, que induz ao contingenciamento nas áreas tidas como menos prioritárias –, há um aumento considerável da população atendida pelas políticas públicas financiadas por recursos oriundos dessas.

Gráfico 8: Distribuição dos valores per capita alocados por mesorregião em 2016 e 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do IBGE (BRASIL, 2020).

Além disso, como observa-se no Gráfico 8, reitera-se a **tendência** verificada de indicação de emendas parlamentares individuais da área de esportes em maior volume – considerada a população atendida - para regiões compostas por municípios com maior fragilidade de infraestrutura esportiva. Isso não quer dizer que as regiões mais estruturadas não sejam contempladas pelas indicações, apenas que estas recebem uma relação de recurso por habitante menor, considerando que essas apresentam contingentes populacionais consideravelmente numerosos, via de regra.

4.3.2 Alocação por porte dos municípios

No intuito de compreender melhor o potencial das emendas parlamentares individuais na composição do orçamento da Subesp é imprescindível que se verifique para quais municípios estes recursos foram alocados nos anos de 2019, em comparação com a realidade anterior ao orçamento impositivo, e de 2016. Para tanto, na presente seção adotou-se como referência os agrupamentos dos municípios por tamanho da população utilizados por Calvo *et. al* (2016), por se tratarem de um esforço similar de estratificação dos municípios – também com base em dados populacionais do IBGE -, o qual divide os municípios em 3 grupos: pequeno porte, até 25.000

habitantes; médio porte, de 25.001 a 100.000 habitantes; e grande porte, a partir de 100.001 habitantes.

Além disso, para fins de maior detalhamento em relação ao porte populacional dos municípios, optou-se em segmentar cada um dos grupos em outros 2 grupos, que estão dispostos na Tabela 5:

Tabela 5: Critério de agrupamento dos municípios por tamanho da população

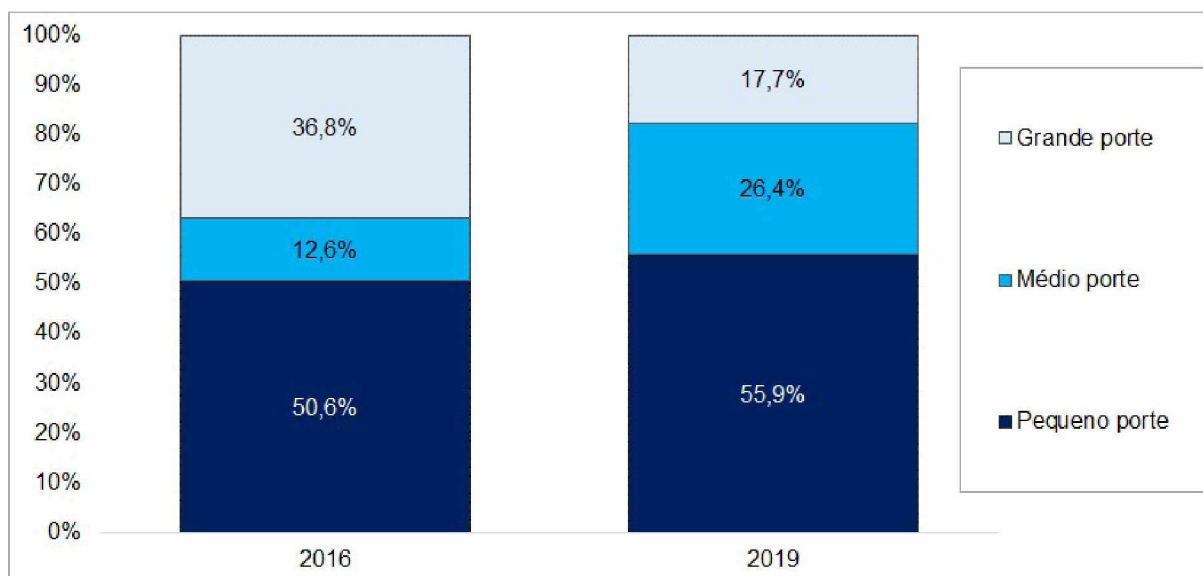
Grupo genérico	Grupo específico	Tamanho da população (habitantes)
Pequeno porte	Pequeno porte I	Até 10.000
	Pequeno porte II	De 10.001 a 25.000
Médio porte	Médio porte I	De 25.001 a 50.000
	Médio porte II	De 50.001 a 100.000
Grande porte	Grande porte I	De 100.001 a 500.000
	Grande porte II	A partir de 500.001

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se que essa segmentação é justificável para que fique mais evidente a alocação *per capita* por grupo específico de municípios, conforme apresentados no conteúdo da Tabela 5. Assim, pretende-se apresentar a composição da alocação adotando os grupos genéricos como categoria de análise e posteriormente a alocação *per capita* categorizada com base nos grupos específicos.

Pode-se inferir, por meio da leitura do Gráfico 10, que os municípios de pequeno porte concentraram a maior parte dos recursos alocados tanto em 2016, quanto em 2019, sendo que no segundo ano houve incrementos de 5,3 pontos percentuais na participação do grupo. Além disso, houve, entre os exercícios mencionados, uma transferência significativa de recursos dos municípios de grande porte para os municípios de médio porte, o que provocou uma alteração em termos relativos de 12,6% em 2016 para 26,4% em 2019 nestes, e de 36,8% em 2016 para 17,7% em 2019 naqueles. Em termos absolutos, no mesmo intervalo temporal, houve incremento de 96,60% nos valores destinados aos municípios de médio porte e decréscimo de 54,92% nos valores destinados aos municípios de grande porte.

Gráfico 9: Participação nos valores alocados via emendas parlamentares individuais por porte do municípios nos exercícios de 2016³¹ e de 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do IBGE (BRASIL, 2020).

Entretanto, com as diferentes populações que compõe os grupos genéricos, adota-se os valores *per capita* a fim de evitar distorções de análise que a observação dos valores absolutos pode promover caso seja a única observação feita. Nesse sentido, com as devidas ponderações relativas ao contingente populacional de cada um dos grupos específicos, afere-se os valores contidos na Tabela 6.

³¹ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

Tabela 6: Valores per capita alocados via emendas parlamentares por grupo específico de porte populacional³² nos exercícios de 2016³³ e de 2019

Grupo específico	Valor <i>per capita</i> em 2016	Valor <i>per capita</i> em 2019	Variação
Pequeno porte I	R\$ 9,10	R\$ 8,94	- 1,76%
Pequeno porte II	R\$ 2,33	R\$ 2,82	+ 21,03%
Médio porte I	R\$ 1,54	R\$ 1,78	+ 15,58%
Médio porte II	R\$ 0,87	R\$ 1,36	+ 56,32%
Grande porte I	R\$ 0,38	R\$ 0,52	+ 36,84%
Grande porte II	R\$ 1,20	R\$ 0,26	- 78,33%
Média	R\$ 1,66	R\$ 1,33	- 19,88%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do IBGE (BRASIL, 2020).

Com base na leitura da Tabela 6, pode-se perceber que há maior concentração de valores *per capita* nos municípios de pequeno porte com até 10.000 habitantes, aferindo valores acima de 500% da média, ainda que haja ligeira queda entre os valores entre os exercícios de 2016 e de 2019, de 1,76%. Há ainda que se destacar os municípios de pequeno porte com população entre 10.001 e 25.000 habitantes, por serem o segundo grupo com maior aporte de recursos verificado, em momento de aumento, visto que a projeção populacional usada é a mesma para os dois exercícios e o valor *per capita* apresenta crescimento de 21,03%. Essa realidade endossa a importância dos recursos indicados via emendas parlamentares individuais, por representarem a **tendência** de um esforço distributivo de atendimento das localidades com as menores populações, que costumam apresentar menor infraestrutura e maior carência de investimentos.

Além disso, houve decréscimo nos valores indicados para os municípios de grande porte acima de 500.000 habitantes, que figuram como o grupo com o menor

³² As projeções populacionais utilizadas foram obtidas por meio de consulta à Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020 publicada em 27 de agosto de 2020 no DOU. Essa portaria divulga as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2020, constantes da relação anexa, para os fins previstos no inciso VI do Art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. As projeções populacionais referentes aos municípios de Minas Gerais se encontram no intervalo entre as p.79-83.

³³ Os valores referentes ao exercício de 2016 foram corrigidos com o uso do índice IGP-M da FGV para dezembro de 2019.

investimento *per capita*, bem como a maior queda – de 78,33% - entre os exercícios considerados. Ou seja, a **tendência** identificada de redistribuição de recursos se evidencia novamente, dado que os municípios mais populosos, costumam apresentar melhores infraestruturas esportivas e mais recursos próprios destinados para esse fim, de forma que necessitem menos dos aportes feitos por meio das emendas parlamentares individuais.

4.3.3 Correlações entre votos e indicações de emendas parlamentares individuais

Essa subseção se dedica à apresentação dos resultados das correlações, que foram adotadas como método estatístico de aferição da hipótese de que as emendas parlamentares individuais são utilizadas como uma ferramenta com o objetivo de retroalimentação de desempenho eleitoral. Para tanto, algumas considerações teóricas e técnicas foram feitas e serão doravante apresentadas.

Conforme apontado por Pereira e Rennó (2001), os parlamentares que concorrem à reeleição e fracassam tendem a formar um grupo mais heterogêneo sob o ponto de vista da alocação de recursos. Optou-se, nesse ínterim, pela efetuação de análises global e segmentada em grupos de interesse, sendo um destes composto pelos parlamentares da 18ª Legislatura da ALMG que se reelegeram para a 19ª Legislatura, e outro formado pelos representantes do povo mineiro que falharam no mesmo intuito.

Além disso, foram desconsiderados, para efeito das correlações que envolvem os votos do pleito de 2018 os congressistas da 18ª Legislatura da ALMG, as emendas indicadas por deputados que optaram por não concorrer à reeleição. As razões pelas quais esses indivíduos optaram por não participar do pleito para deputado estadual novamente são diversas incluindo a candidatura à outros postos representativos – para prefeito, deputado federal e governador -, assunção de cargos públicos, cassação de mandato, afastamento dos cargos eletivos para se dedicar à presidência do partido, entre outros. Essa fração desconsiderada do universo amostral representa 113 indicações de emendas de 15 diferentes deputados, direcionadas a 103 municípios distintos no exercícios de 2016 e 2019.

4.3.3.1 Desempenho eleitoral

As emendas parlamentares contêm em si uma decisão alocativa em que a destinação geográfica é fator determinante em termos de utilidade, tanto para o parlamentar, quanto para a população beneficiária. Nesse sentido, faz-se necessário averiguar o desempenho eleitoral dos parlamentares que indicaram emendas para os municípios mineiros na pauta desportiva nos anos de 2016 e 2019, de forma a compreender melhor a contraposição entre as estratégias bem sucedidas e as que fracassaram no processo eleitoral de 2018.

Tabela 7: Desempenho eleitoral dos parlamentares entre os pleitos de 2014 e 2018 que indicaram emendas por ano – 2016 e 2019

	Não concorreram à reeleição	Reeleitos	Concorreram sem sucesso à reeleição	Total
2016	13	33	13	59
2019	7	28	9	44

Fonte: Elaboração própria com dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Observa-se que houve queda, de aproximadamente 25%, no número de parlamentares que indicaram emendas à LOA para a pasta desportiva entre os exercícios de 2016 e de 2019. Considerado o contexto de expansão da participação das emendas parlamentares individuais no orçamento, essa redução do número de deputados que indicam emendas para as políticas públicas da seara desportiva denota a priorização de outros setores da administração pública, dentre os quais destaca-se mais uma vez a saúde, em que há a alocação compulsória um mínimo de 50% dos valores indicados, conforme indica o § 4º do artigo 160 do ADCT da CE/89, oriundo da EC 96 já apresentada em seções anteriores.

Além disso, dos 45 parlamentares reeleitos no pleito de 2018, verifica-se que a maioria - 73,33% em 2016 e 62,2% em 2019 - indicou recursos por meio de emendas parlamentares individuais da seara desportiva nos exercícios observados pela presente pesquisa. Essa opção que a maior parcela dos deputados fez em alocar recursos em políticas públicas da área de esportes e lazer torna-se **potencialmente**

um instrumento de intensificação de seu desempenho eleitoral, como pretende-se investigar de forma ainda mais incisiva na subseção 4.3.3.2.

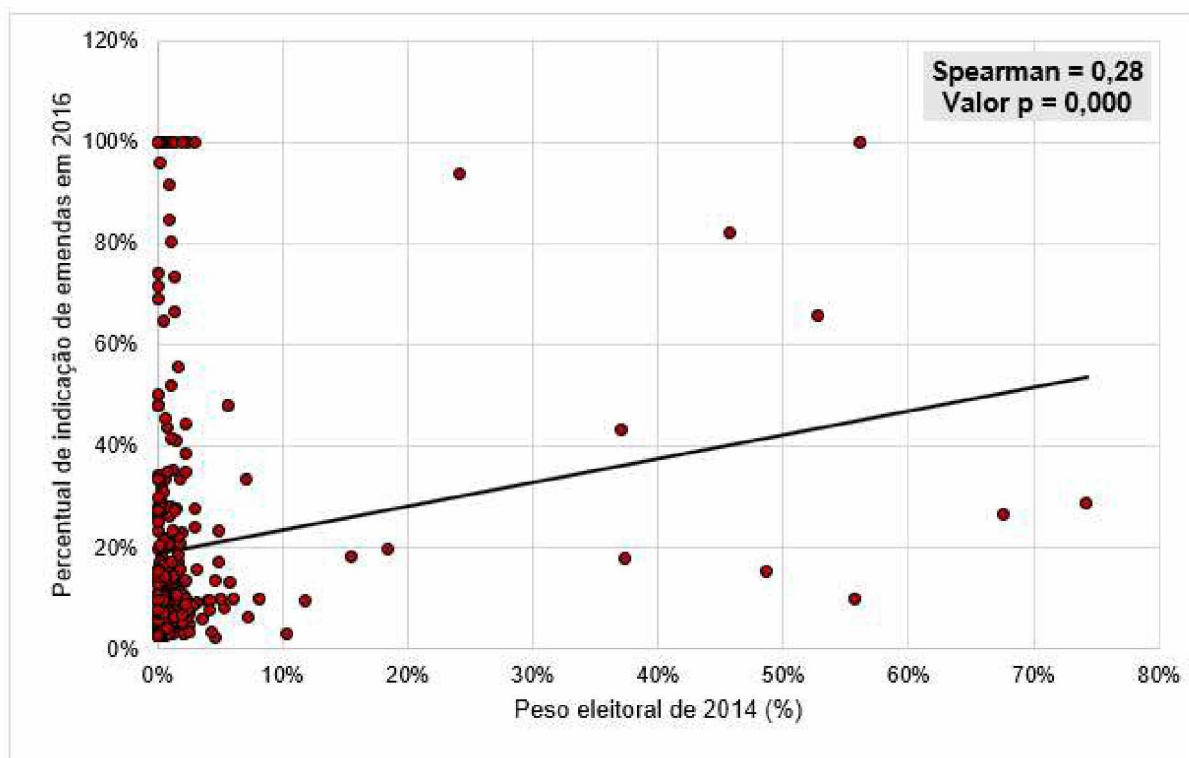
4.3.3.2 Correlações de Spearman

Nessa subseção são apresentadas as correlações de Spearman entre as variáveis percentual de votos – na eleição anterior ou na subsequente, devidamente identificadas - que os votos no município destinatário da indicação de emenda representam e percentual do valor total alocado em emendas esportivas pelo parlamentar naquele ano que o valor indicado para o município destinatário da emenda representa. Enquanto a primeira variável foi intitulada “peso eleitoral”, a segunda foi denominada “percentual indicado de emendas”, num intuito de simplificar a compreensão do que a variável representa.

Assim, cada indicação de emenda, feita por um parlamentar, a um município, em 2016 ou em 2019, consiste num ponto do gráfico de dispersão. O intuito foi verificar até que ponto essas variáveis se correlacionam, isto é, até que ponto as emendas parlamentares individuais da seara desportiva indicadas nos exercícios têm relação com as aspirações eleitorais dos parlamentares, considerados os pleitos de 2014 e de 2018 para o cargo de deputado estadual de Minas Gerais.

O Gráfico 10 apresenta a dispersão das variáveis de interesse de forma a possibilitar a análise visual da possível relação entre as mesmas. Nesse caso o coeficiente de correlação de Spearman foi de 0,2818 com valor p igual a 0,000. Dessa forma, há evidências suficientes para rejeitar a hipótese de ausência de relação entre as variáveis. Portanto, o peso eleitoral de 2014 se relaciona com o percentual de indicações de emendas em 2016.

Gráfico 10: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2014 e o percentual de indicação de emendas em 2016



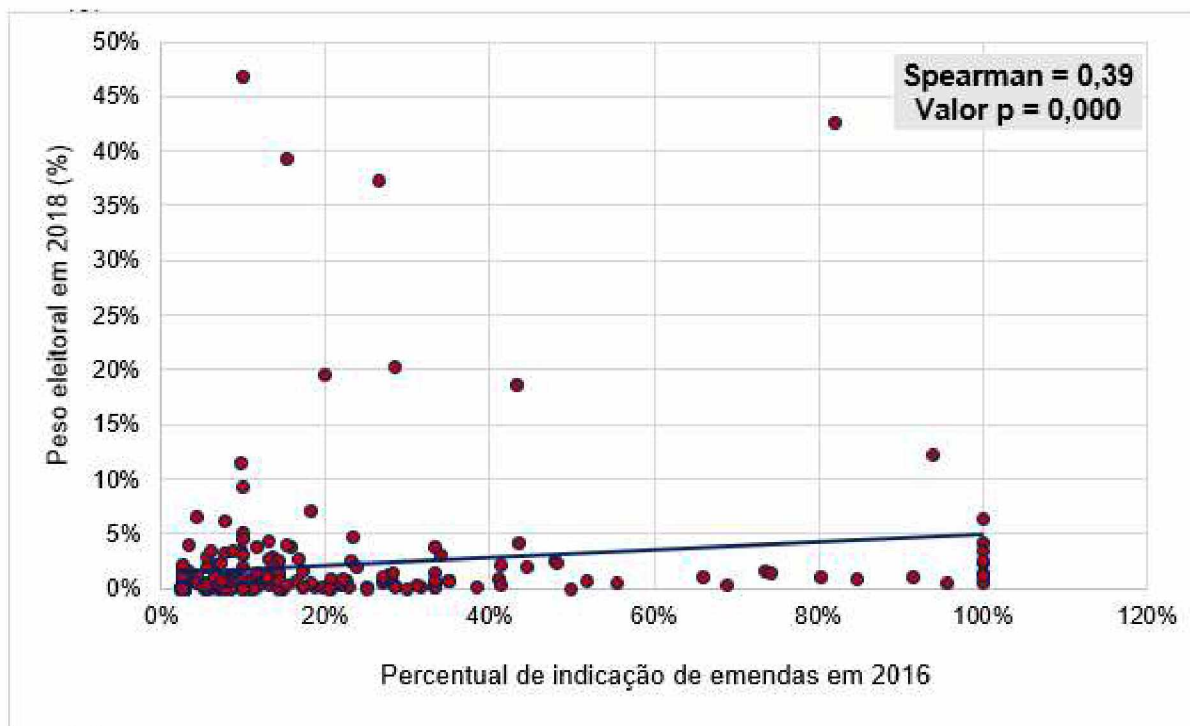
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Por outro lado, as análises que envolvem a correlação do peso eleitoral de 2018 com percentual de indicações de emendas em 2016 e em 2019 apresentam o comportamento dos deputados da 18ª Legislatura da ALMG que foram candidatos à reeleição para compor a 19ª Legislatura da ALMG, de forma que alguns obtiveram sucesso nesse objetivo e outros fracassaram. Porém, mesmo os que fracassaram seguiram obtendo a prerrogativa de indicar emendas ao orçamento para execução em 2019, condição que exige uma observação atenta à realidade de cada parlamentar, dado o objetivo de precisar até que ponto as alterações no orçamento foram utilizadas como instrumento de retroalimentação de desempenho eleitoral.

Figueiredo Filho e Júnior (2009) afirmam que é imprescindível a análise dos *outliers*, dado que esses influenciam nos valores da correlação. Nesse sentido, pode-se segmentar o universo amostral em 2 grupos: os reeleitos no pleito de 2018 e os que tentaram reeleição e fracassaram, dado que o segundo grupo apresenta um comportamento orientado por intenções diferentes do primeiro grupo – se comportando, dessa forma, como *outlier* -, devido ao resultado eleitoral adverso. Há

ainda o conjunto composto pela totalidade dos grupos apresentados, que também foi analisado por meio das correlações, para efeito de comparação.

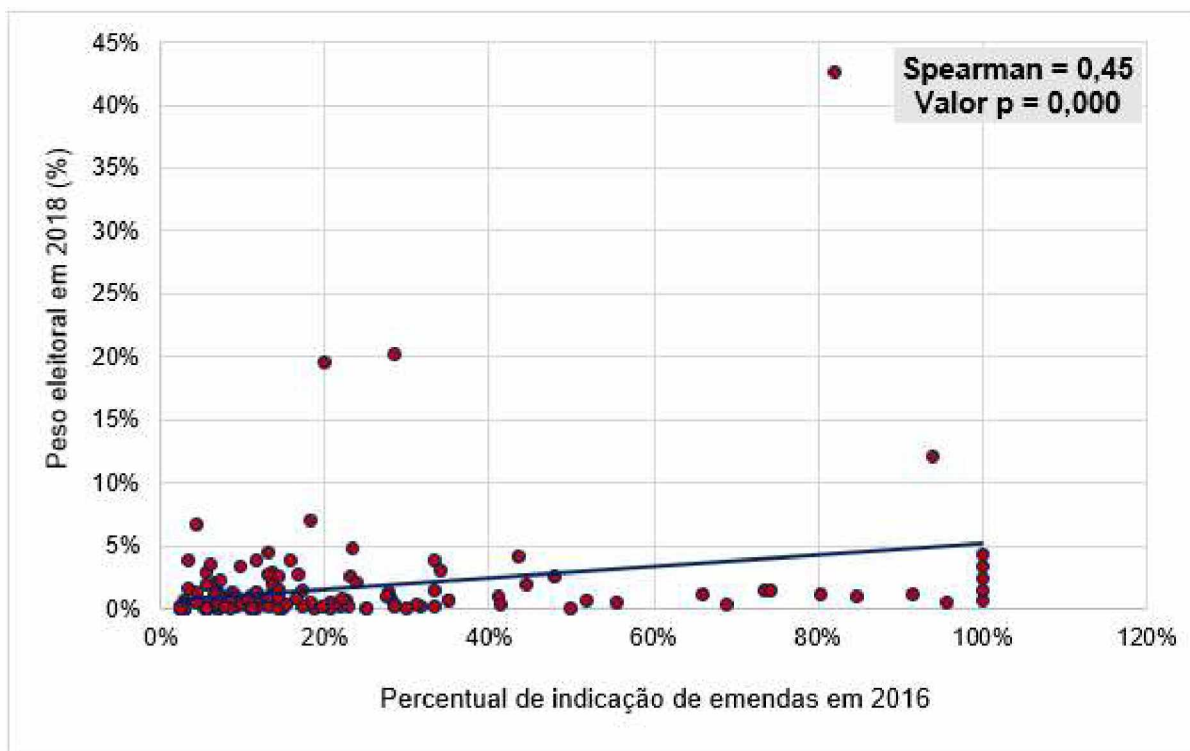
Gráfico 11: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Em complemento à leitura do Gráfico 11, informa-se que a correlação de Spearman entre as variáveis corresponde ao valor de 0,3896 com valor p igual a 0,000, ou seja, existe correlação estatisticamente significativa entre o percentual de indicações de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018.

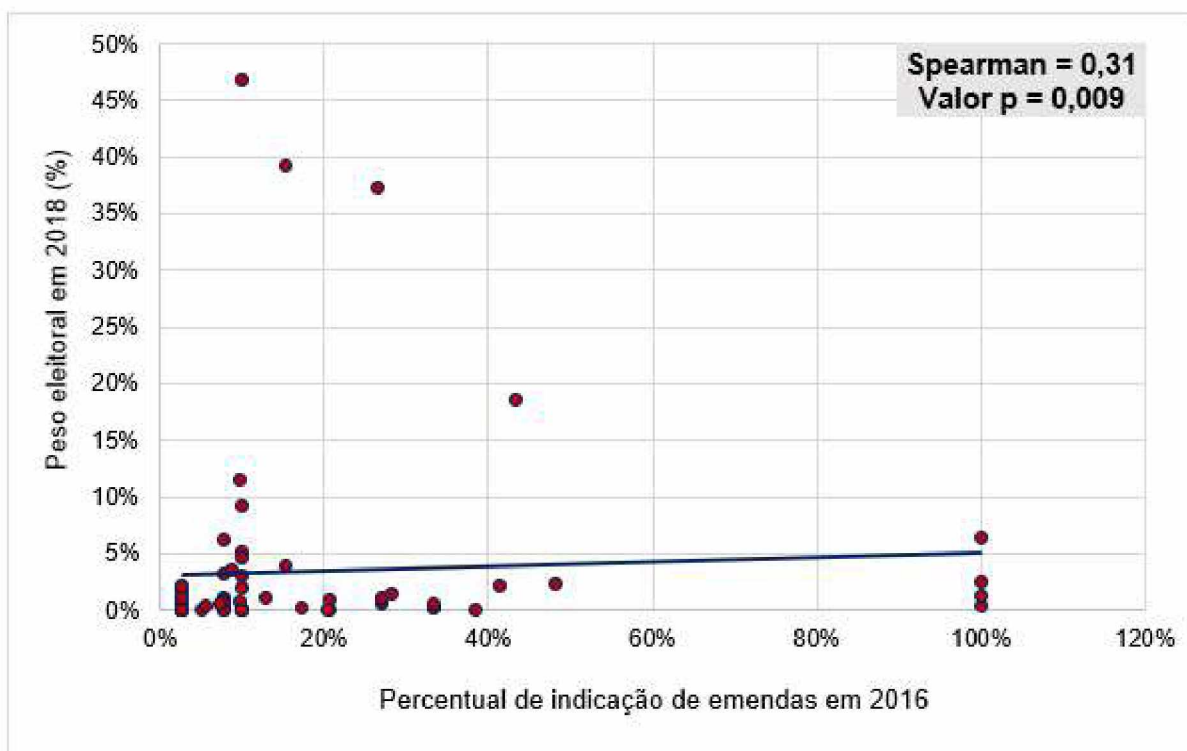
Gráfico 12: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos reeleitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Em complemento à leitura do Gráfico 12, informa-se que a correlação de Spearman entre as variáveis corresponde ao valor de 0,45 com valor p igual a 0,000, ou seja, existe correlação estatisticamente significativa entre o percentual de indicações de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos reeleitos.

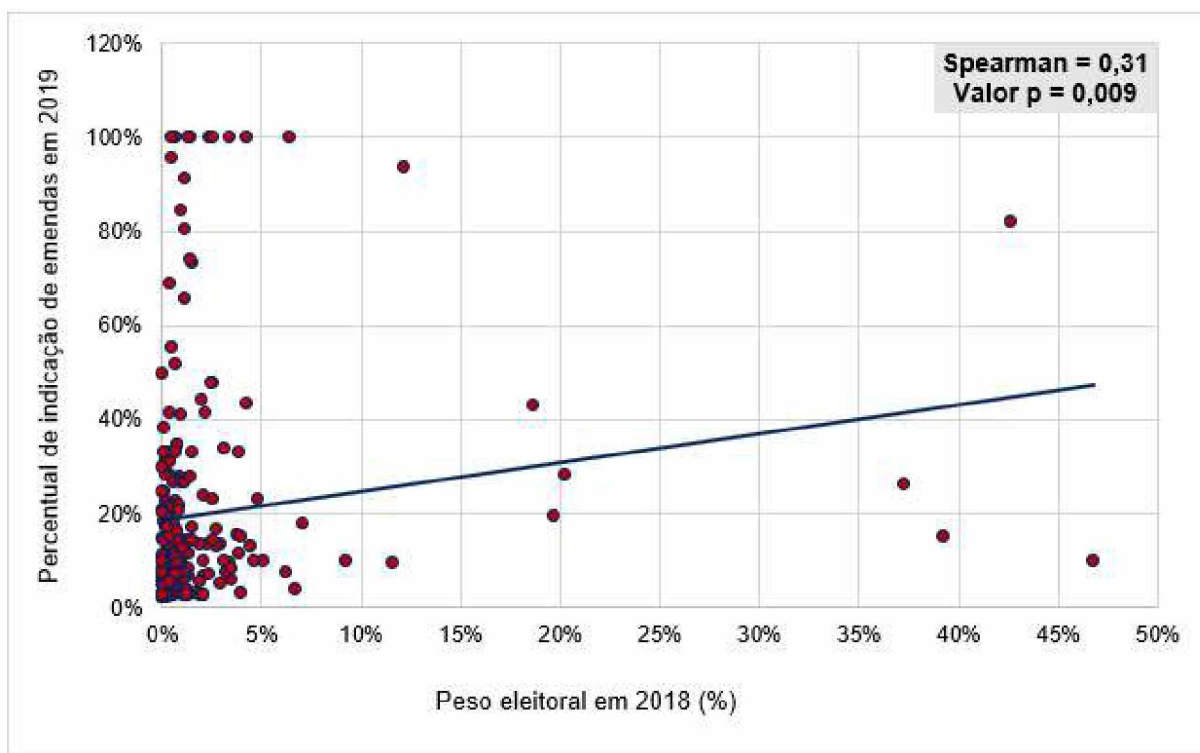
Gráfico 13: Diagrama de dispersão entre o percentual de indicação de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos não-reeleitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Em complemento à leitura do Gráfico 13, informa-se que a correlação de Spearman entre as variáveis corresponde ao valor de 0,31 com valor p igual a 0,000, ou seja, existe correlação estatisticamente significativa entre o percentual de indicações de emendas em 2016 e o peso eleitoral de 2018 para o grupo dos não-reeleitos.

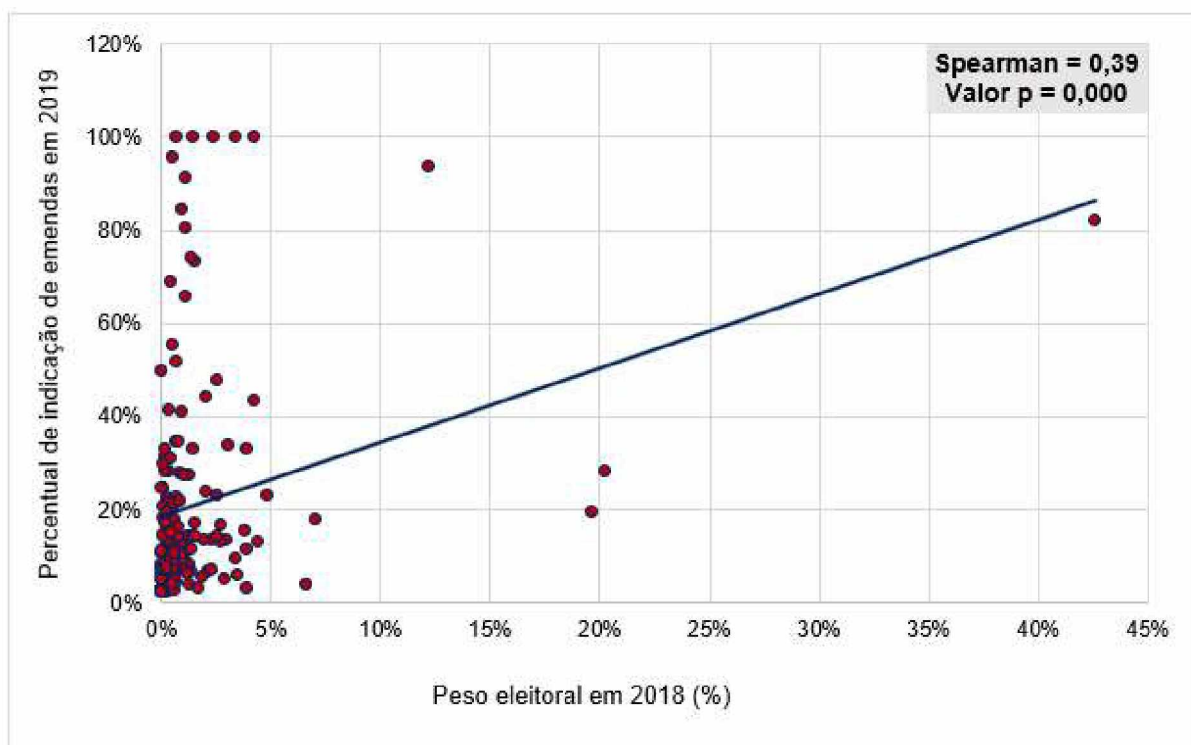
Gráfico 14: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas em 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Em complemento à leitura do Gráfico 14, informa-se que a correlação de Spearman entre as variáveis corresponde ao valor de 0,31 com valor p igual a 0,009, ou seja, existe correlação estatisticamente significativa entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicações de emendas em 2019.

Gráfico 15: Diagrama de dispersão entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas em 2019 para o grupo dos reeleitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIGCON – Módulo Saída (MINAS GERAIS, 2020c) e do TSE (2020).

Em complemento à leitura do Gráfico 15, informa-se que a correlação de Spearman entre as variáveis corresponde ao valor de 0,39 com valor p igual a 0,000, ou seja, existe correlação estatisticamente significativa entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicações de emendas em 2019.

Tabela 8: Síntese dos dados representativos das correlações de Spearman

Variáveis	Correlação de Spearman	Valor-p do teste de hipóteses	Hipótese nula
PE 2014 x PIE 2016	0,2818	0,000	Rejeitada
PIE 2016 x PE 2018	0,3896	0,000	Rejeitada
PIE 2016 x PE 2018 – R	0,4458	0,000	Rejeitada
PIE 2016 x PE 2018 – N	0,3142	0,0091	Rejeitada
PE 2018 x PIE 2019	0,3142	0,009	Rejeitada
PE 2018 x PIE 2019 – R	0,3896	0,000	Rejeitada
PE 2018 x PIE 2019 – N	0,2720	0,2329	Não se pode rejeitá-la

Legenda: PIE = Percentual de indicação de emendas; PE = Peso eleitoral; R = Reeleitos; N = Não-reeleitos.

Por fim, no intuito de sintetizar todos os dados oriundos da análise exploratória de dados, foi elaborada a Tabela 8. Com base em sua leitura, pode-se verificar que as correlações com o recorte do grupo dos reeleitos apresentam os maiores valores, o que demonstra uma maior relação entre as variáveis no comportamento desse grupo, o que **endossa** a tese de que as emendas parlamentares são utilizadas como meio para a finalidade da reeleição (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2005; BAIÃO, 2016; AMES, 1995; PEREIRA, RENNÓ, 2001).

Além disso, na correlação entre o peso eleitoral de 2018 e o percentual de indicação de emendas de 2019, é evidenciada essa distinção uma vez que os comportamentos segmentados por grupo baseados no resultado eleitoral contém maior linearidade em seus comportamentos entre si do que juntos. Isso **reitera** o quanto o desempenho eleitoral é um aspecto primordial na orientação da conduta dos parlamentares no que tange às alterações no orçamento via emendas, que é justamente o que a hipótese formulada teoricamente propõe.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto de recessão econômica, como experimentado em 2015 e 2016, cujos efeitos podem ser verificados durante vários anos, é esperado que as políticas consideradas de menor prioridade enfrentem contingenciamentos mais significativos. Com efeito, foi possível perceber os fundamentos do ganho de relevância das emendas parlamentares com as recentes mudanças normativas nas esferas federal e estadual, dado que essas estão fixadas à RCL, não sendo contingenciadas pelo teto de gastos. Portanto, as emendas surgem como uma possibilidade de remediar a incontestável tendência de redução dos recursos para políticas vistas como menos prioritárias, como a de esportes.

Essas alterações normativas impactaram na dinâmica dos poderes executivo e legislativo, ao atenuar o poder de barganha do primeiro em relação à execução das propostas incluídas pelo segundo, sob a forma de emendas ao orçamento. A inclusão das propostas, que tendem a manifestar as preferências do eleitorado, é um mecanismo fundamental de manutenção da relação entre os parlamentares e seus eleitores, que tende a se concretizar na efetiva execução da programação orçamentária que envia os recursos ao município ou à OSC.

Assim, há uma percepção de que as normas orçamentárias refletem os aspectos político-institucionais dos ambientes em que estão circunscritas, de forma que o anseio dos parlamentares brasileiros, assim como o dos mineiros, seja fruto do perfil pragmático e pautado nos interesses pessoais – que pra fins de governabilidade se tornam frágeis consensos - nos quais o presidencialismo de coalizão se sustenta. A reação do poder legislativo, portanto, reconhece que enquanto normativamente fosse facultado aos representantes do poder executivo suprimir os projetos e as propostas do poder legislativo em nome de sua rede própria de intenções, o poder seguiria desequilibrado no que diz respeito à função administrativa do governo.

Reconhecidas as contribuições imprescindíveis que a literatura proporcionou no aprofundamento das discussões acerca da evolução do financiamento das políticas de esportes no Brasil e em Minas Gerais, tal qual nas discussões sobre as emendas parlamentares, em sua participação no financiamento

das políticas públicas de esportes, consideram-se os objetivos específicos relacionados a essa temática como atingidos. Na sequência, destaca-se os aprendizados com o atingimento dos mesmos no que tange à comparação dos orçamentos, com ênfase na participação das emendas parlamentares individuais e o mapeamento geográfico dessas ao longo do território mineiro.

Ao analisar a evolução dos orçamentos entre 2016 e 2019, percebe-se as tendências de aumento dos investimentos, concomitante à redução das despesas correntes, no que se refere à natureza dos gastos. No tocante aos programas e ações, percebe-se queda nas rubricas de gerenciamento e de ampliação da infraestrutura esportiva, e de modernização da gestão esportiva, além da queda na alocação do Programa Geração Esporte, uma importante ação de iniciação esportiva, manifestação educativa do esporte para indivíduos em idade escolar. É importante destacar que, à exceção da ação de gerenciamento, as outras já tinham reduções previstas com base em suas respectivas LOA.

Essas tendências caminham em direção oposta às verificadas na observação das emendas parlamentares no mesmo período. Observou-se tendência de queda de investimento, concomitante ao aumento das despesas correntes, no que se refere ao grupo de despesa. Sobre o tipo de indicação, houve transferência de maiores responsabilidades aos municípios pelo aumento da celebração de convênios, em detrimento da queda das indicações de emendas de execução direta pelo poder executivo estadual. Já o tipo de aplicação, apresentou redução da participação das academias ao ar livre e dos kits de material esportivo, que são maioria nas indicações. Essa redução foi concomitante ao aumento da aplicação em reformas ou obras e em outras despesas, como realização de campeonatos e demais eventos esportivos.

Esses resultados revelam que, apesar da expectativa de que a composição do orçamento tenderia ao aumento dos investimentos e concomitante redução das despesas correntes ter se confirmado, a hipótese se equivocou em creditar tal alteração à participação das emendas parlamentares individuais, uma vez que, observadas, apresentaram tendência oposta em termo de composição por natureza dos gastos. Assim, surge uma nova questão problemática: quais seriam os fatores

que promovem essa mudança de configuração no que se refere à natureza das despesas orçamentárias da Subesp?

No que se refere à distribuição geográfica das emendas, verificou-se a tendência de maior aporte *per capita* para municípios de regiões com infraestrutura incipiente, em detrimento dos municípios de regiões mais estruturadas, de forma que pôde-se perceber um efeito distributivo no conjunto das emendas parlamentares individuais. Nesse sentido, verificou-se uma tendência de maiores aportes aos menores municípios em detrimento dos maiores em termos populacionais, o que endossa a percepção do efeito distributivo.

Ao cruzar os dados eleitorais com as emendas, observou-se que há uma correlação considerável entre as variáveis peso eleitoral e percentual de indicação de emendas, sobretudo quando se filtra o universo amostral pelo critério da reeleição, que é um dos principais objetivos dos parlamentares ao longo do exercício de seus cargos. Portanto, esses resultados podem ser considerados indícios de que há a utilização das emendas parlamentares como instrumento de retroalimentação de desempenho eleitoral, hipótese apresentada na introdução que se confirma com a análise de dados.

Para além dos resultados pretendidos para investigar as hipóteses, também foram observadas outras condições que permeiam o papel das emendas parlamentares individuais no financiamento das políticas públicas de esportes em Minas Gerais. Em primeiro lugar, percebeu-se que há uma tendência de transferência de maiores responsabilidades burocráticas para os municípios, ao perceber o incremento das indicações sob a forma de convênio, em detrimento das execuções diretas. Há também a percepção da valorização que a LEIE/MG recebeu nas decisões de alocação de recursos no orçamento, que teve um notável aumento na ação orçamentária que trata da sua gestão.

Além disso, observou-se que há uma tendência de maior alocação de recursos *per capita* nos municípios integrantes de regiões que contam níveis médios de infraestrutura menos desenvolvidos que os das regiões mais estruturadas, que por sua vez, recebem os menores aportes *per capita*. Nesse sentido, ao observar o porte

populacional dos municípios beneficiários de indicações de emendas parlamentares individuais, verifica-se que os municípios de pequeno porte recebem a maior parte dos recursos, e os maiores valores *per capita*.

Contudo, a presente pesquisa, da forma como foi concebida, não é capaz de contemplar a análise de outros fatores que influenciam na realidade examinada, como a conexão partidária, por exemplo. Assim, não se pode atestar de forma categórica que os efeitos observados pela presente pesquisa constituem causalidades exclusivas com o objeto do estudo, mas sim que este é componente da realidade e, portanto, pode ser observado com fulcro nos mesmos princípios em que as emendas, numa perspectiva mais ampla, são analisadas.

Ao considerar as relações entre os parlamentares, no que se refere aos desdobramentos da adoção do orçamento impositivo, há significativa influência das conexões partidárias, conforme apontado por Lima (2003):

Um resultado também importante é que os parlamentares de apoio ao governo perderiam vantagens que ora desfrutam em relação aos de oposição. Suponha dois deputados federais de um mesmo estado da Federação. No atual modelo, quem apoia o governo terá muito mais possibilidades de levar recursos federais para seu estado, por meio de suas emendas. O de oposição, em contrapartida, terá mais dificuldades. Portanto, a sobrevivência política do primeiro tende a ser mais fácil que a do segundo.

Bem como no exemplo apresentado, há questões políticas relativas ao exercício das prerrogativas e atribuições dos parlamentares que ultrapassam sua individualidade (BAIÃO, 2016). Por mais que as emendas parlamentares observadas pelo estudo sejam as individuais, não há como negar que, observadas dinâmicas de coligações, um critério como o partido político do prefeito do município é examinado cautelosamente pelo deputado na decisão de qual será o destinatário da alocação de recursos que lhe compete.

Isso porque a indicação pode não se converter em execução de fato – sobretudo na dinâmica anterior ao orçamento impositivo – ou não ocorrer tempestivamente dentro das pretensões eleitorais do parlamentar, a depender do interesse político do representante do poder executivo municipal, o que é um risco na

compreensão de Barone (2014). Ou seja, os interesses dos deputados e os interesses partidários podem se confundir, dimensão que não é abordada pela análise de dados apresentada na seção 4.

Além disso, destaca-se novamente que as emendas parlamentares individuais da área esportiva podem ser compreendidas como composição residual do montante a ser alocado, sobretudo ao se comparar com áreas de maior aporte de insumos financeiros, a saber, saúde e segurança pública. Assim, ao formarem um universo amostral mais limitado, estão mais sujeitas à interpretação de eventos atípicos como componentes da realidade, uma vez que o apontamento de *outliers* se torna menos seguro e assertivo. (HAIR *et al.*, 2009 *apud* HONGYU, 2018)

Considerado todo o exposto pela presente pesquisa, reitera-se a relevância que as emendas parlamentares individuais apresentam no financiamento de um conjunto de políticas públicas da Subesp, em um contexto de contingenciamento evidente dos aportes em área como a de esportes e lazer. Portanto, diante de desse ganho estratégico de relevância, é necessário que o poder executivo aproveite esse tipo estudo para balizar o entendimento acerca dos potenciais a serem explorados, preferencialmente, em uma cooperação com o poder legislativo, para a priorização das ações mais essenciais, sem deixar os projetos dos parlamentares em segundo plano.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S., 1988, "**Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro". Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.

AGÊNCIA SENADO. **Emendas ao Orçamento**. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 31 out. 2020.

ALESSI, Gil. **Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar a sua vida**. El País, 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html> Acesso em: 24 out. 2020.

ALMEIDA, M. A. B.; GUTIERREZ, G. L. **Esporte e sociedade**. EFDeportes.com, Revista Digital. Buenos Aires, n. 133, p. 1-11, 2009.

AMES, Barry. "**Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress**". 1995. The Journal of Politics, Vol. 57, No. 2, Maio.

BAIÃO, A. L. **Emendas orçamentárias individuais**: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. 2016. 121 fl. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BARONE, Leonardo Sangali. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil**: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/leonardo_sangali_barone.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda à constituição 86, de 18 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-86-17-marco-2015-780276-norma-pl.html>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. **Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020**. Divulga as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2020, constantes da relação anexa, para os fins previstos no inciso VI do Art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, nº 165, p. 71-99.

CALVO, Maria Cristina Marino et al. **Estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde**. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 25, n. 4, p. 767-776, dez. 2016. Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167949742016000400767&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DINIZ, R. S.; SILVA, L. P. **O ICMS esportivo e o financiamento das políticas municipais de esporte em Minas Gerais**. Revista Movimento, Porto Alegre, v. 22, n. 4, p. 1223-1236, out./dez. de 2016.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; JÚNIOR, José Alexandre da Silva. **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r)**. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 01, p. 115-146, jan. 2009.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013. *apud* TEIXEIRA, M. R. **As políticas esportivas e a caracterização do financiamento**. In: TEIXEIRA, M. R. Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. 2016. Dissertação (Mestre) - UNB, [S. I.], 2016.

GREGGIANIN, E. **Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)**. CADERNOS ASLEGIS/ Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr., 2005. *apud* MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada**. Sociologia e Política, Curitiba, no 17, p. 76-88, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a07n17>. Acesso em: 21 de nov. de 2020.

HAIR JR., J. F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R. E. **Análise multivariada de dados**. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. *apud* HONGYU, K. 2018. **Análise Fatorial Exploratória: resumo teórico, aplicação e interpretação**. E&S - Engineering and Science ISSN: 2358-5390 DOI: 10.18607/ES201877599 Volume 4, Edição 7, p. 88-103. dez. 2018. Disponível em <<http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/eng/article/view/7599>>. Acesso em: 19 dez. 2020.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro, 1949. *apud* SANTANA, V. L. **Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?** Dissertação (Mestre) – UNB, [S.I.], 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas (PPP): n. 26, jun./dez. 2003. p. 5-15. 2003. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66> > Acesso em 13 dez. 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo orçamentário e comportamento legislativo**: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v48n4/28478.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2020.

MATOS, Francisco De Castro. **Separação dos poderes**: sistemas de freios e contrapesos. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52803/separacao-dos-poderes-sistemas-de-freios-e-contrapesos>. Acesso em: 05 de dez. de 2020

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. 88p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&ano=1989>. Acesso em: 01 jul. 2020

MINAS GERAIS. **Emenda à constituição 96, de 26 de julho de 2018**. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ALMG, Diário do Legislativo, Poder Legislativo, Belo Horizonte, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>. Acesso em: 09 jul. 2020

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030**. 2019a. Estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual, funcionando como uma alavanca para fazer de Minas Gerais um Estado para todos. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf. Acesso em: 18 dez. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.971, de 18 de janeiro de 2016 Volume V**. 2016a. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/loa/2016/documentos/a/loa2016_volume5.pdf >. Acesso em: 13 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.290, de 9 de janeiro de 2019 Volume V**. 2019b. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício

financeiro de 2019. Disponível em < <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/332/942/1332942.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**, 2020b. Propicia o controle social pelos cidadãos ao disponibilizar dados e informações públicas do Estado e de Municípios, além de oferecer ferramenta para solicitações de informações por meio da Lei de Acesso a Informação. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>> Acesso em: 25 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **PPAG 2016-2019 (Revisão 2019) – Anexo II**. 2019c. Disponível em < <https://www.mg.gov.br/conteudo/transicao/ppag/ppag-2016-2019-revisao-2019> >. Acesso em: 23 jun. 2020

MINAS GERAIS. **PPAG 2016-2019 – Anexo II**. 2016b. Disponível em <http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/2/529/1002529.pdf> Acesso em: 12 set. 2020

MINAS GERAIS. **Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON**. 2020c. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/>> Acesso em: 13 jul. 2020.

OLIVEIRA, Victor Deleon. **Arranjo institucional e efeitos distributivos da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais**. 2019. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019. Disponível em < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2655/1/Victor%20Deleon%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2020.

PEREIRA, C. **What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena?** The Brazilian Electoral Connection. Ph.D. Dissertation, The New School University, New York. 2000. *apud* PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020

PESSÔA, S. **Presidencialismo de coalizão ou de cooptação?** Revista Conjuntura Econômica, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, v. 69, n.1, 10-11, 2015.

RAMOS, André Paiva. **O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95):** Potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil. Sociedade Brasileira de Economia Política, [s. l.], n. May, p. 31–48, 2016.

REZENDE, A. M. R. T. **Cartilha para proposição de emendas ao Projeto de Lei de Orçamento Anual** – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Gerência-Geral de Consultoria Temática, Gerência de Finanças e Orçamento, 2018. 76 p.

ROCHA, A. C. **O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability.** Anais do EnAPG 2008. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. Salvador: ANPAD, 2008.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário:** uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n.4, 54-76, 1993.

SANTANA, T. S. **Análise da distribuição de recursos financeiros na Lei Estadual de Incentivo ao Esporte de Minas Gerais.** Dissertação (Mestre) – UFMG, [S.l.], 2018.

SILVEIRA, Mauro César; FONSECA, Guilherme Parentoni Senra; OLIVEIRA, Kamila Pagel. **Os limites fiscais e orçamentários da reforma gerencial nos estados:** o exemplo de Minas Gerais. Contabilidade Vista & Revista, v. 23, n.1, p. 127-163, 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1970/197026232001.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

TEIXEIRA, M. R. **As políticas esportivas e a caracterização do financiamento.** In: TEIXEIRA, M. R. Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. 2016. Dissertação (Mestre) - UNB, [S. l.], 2016.

TRIOLA, Mário. **Introdução à Estatística**, 12ª edição. Grupo GEN, 2017.