

O IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASSEGURAR O DIREITO À SAÚDE NO ESTADO DE GOIÁS

Guilherme Augusto Batista Carvalho¹
Daniel Januário Tavares²

RESUMO

O presente artigo aborda o impacto das emendas parlamentares individuais impositivas na área da saúde no Estado de Goiás, com o fulcro para a Atenção Básica ou Primária à Saúde, entre os anos de 2019 e 2022. As emendas, por força da EC nº 86/2015, se tornaram obrigatórias a sua execução, sendo 50% destinadas para a saúde e permite que parlamentares direcionem os recursos para fortalecer a si próprios e os partidos que estão coligados. A metodologia se utiliza de revisão bibliográfica e de informações consultadas no Portal da Transparência, Fundo Nacional de Saúde e Tribunal Superior Eleitoral. Os resultados demonstraram que os deputados que se valeram desses recursos como expressão do *pork barrel*, aliados ao coeficiente eleitoral e partidário, conseguiram ganhos eleitorais, como é o caso do parlamentar Adriano do Baldy, que em Goiatuba conseguiu uma variação positiva de mais de 4.000% de votos em relação a votação de 2018 no município. Apesar que as emendas possuam uma finalidade de investimentos em áreas de ausência de dotação orçamentária, torna-se relevante a atenção para a equidade, a transparência e a efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Saúde; *Pork barrel*.

THE IMPACT OF IMPOSED PARLIAMENTARY AMENDMENTS ON THE APPLICATION OF PUBLIC POLICIES TO ENSURE THE RIGHT TO HEALTH IN THE STATE OF GOIÁS

ABSTRACT

This article addresses the impact of individual parliamentary amendments imposing on the area of health in the State of Goiás, with the focus on Basic or Primary Health Care, between the years 2019 and 2022. The amendments, by virtue of EC No. 86/2015, are mandatory for their execution, with 50% allocated to health and allow parliamentarians to direct resources to strengthen themselves and the parties that are linked. The methodology uses a bibliographical review and information consulted on the Transparency Portal, National Health Fund and Superior Electoral Court. The results demonstrated that the deputies who used these resources as an expression of the *pork barrel*, combined with the electoral and party coefficient, obtained electoral gains, as is the case of parliamentarian Adriano do Baldy, who in Goiatuba achieved a positive variation of more than 4,000% of votes in relation to the 2018 vote in the municipality. Although the amendments have the purpose of investing in areas where there is no budgetary allocation, attention to equity, transparency and the effectiveness of the application of public resources becomes relevant.

Keywords: Parliamentary Amendments; Health; *Pork barrel*.

Recebido em 08 de fevereiro de 2025. Aprovado em 27 de fevereiro de 2025

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Especialista em Políticas Públicas, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás e Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Tem interesse de pesquisa em temas como estudos legislativos, presidencialismo de coalizão e neoinstitucionalismo. É professor na Universidade Federal de Goiás (UFG), PUC Goiás e UniAraguaia. guilherme.rel1404@gmail.com

² Graduado em Direito pela UniAraguaia. daniel.januário@estudante.uniaraguaia.edu.br

INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares individuais impositivas são um elemento importante para compreender a dinâmica dos recursos públicos e sua relação com resultado das eleições. Elas permitem que parlamentares direcionem recursos para suas bases eleitorais, principalmente da área da saúde em troca de apoio eleitoral, seja pela população, seja por prefeitos aliados e a legenda partidária. Desde 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, esses recursos destinados de forma obrigatória pelo Poder Executivo independentemente de alinhamento político nas votações do Congresso.

O artigo tem como foco analisar o impacto dessas emendas parlamentares em um recorte temporal correspondente a 54ª Legislatura (2019-2022) voltadas a verificar em certos municípios escolhidos pelo alinhamento eleitoral entre o parlamentar e o prefeito por meio dos portais do TSE, Portal da Transparência e do Fundo Nacional de Saúde, a importância da destinação de dinheiro público enviados, principalmente, em municípios de pequeno porte, com fulcro na relevância dos recursos para Atenção Básica da Saúde e o resultado nas eleições proporcionais para a próxima legislatura.

Na primeira seção, é apresentada a contextualização conceitual e histórica das emendas parlamentares ter tomado conta do debate público, ainda que incipiente. Na segunda seção, a classificação dos tipos de emendas parlamentares orçamentárias existentes dentro do ordenamento jurídico. Na terceira seção, é apresentada a relação das emendas parlamentares com o voto dos eleitores no pleito nacional. Na quarta seção, é apresentado o Sistema Nacional de Saúde (SUS), como é financiado e o papel das emendas parlamentares. Na quinta seção, a atribuição dos entes federativos dentro do Sistema Único de Saúde. Na sexta seção, demonstra que a metodologia se utiliza de revisão bibliográfica e de informações consultadas no Portal da Transparência, Fundo Nacional de Saúde e Tribunal Superior Eleitoral. Na sétima seção, a análise e exposição dos dados encontrados. Na oitava seção, os resultados desta pesquisa e a discussão sobre os achados. Na nova, a conclusão de todo o material encontrado para elaboração deste trabalho.

Este artigo tem o foco de responder a seguinte pergunta: Qual é a relação da aplicação de emendas parlamentares individuais impositivas à saúde e o resultado das eleições dos deputados federais? E as hipóteses a serem respondidas: Influência das emendas parlamentares individuais impositivas em municípios de prefeitos aliados como também na busca de partidos importantes por cargos de primeiro escalão na Esplanada dos Ministérios. A relação entre os parlamentares como intermediários entre o Palácio das Esmeraldas e o Palácio do Planalto. O “efeito Bolsonaro” nas eleições de 2022, principalmente em Goiás.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Contextualização Conceitual E Histórica De Emendas Parlamentares

Emendas Parlamentares Orçamentárias são instrumentos previstos pela Constituição Federal para que os membros do Poder Legislativo – deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores – possam aplicar recursos nas áreas de ausência de investimentos do Poder Executivo. Esse fundo para atingir tal finalidade é previsto nas leis orçamentárias que possuem uma estimativa da arrecadação e fixação de despesa elaborado, discutido e votado no ano anterior da sua vigência. (BRASIL, 2022, p.5)

Para que as emendas parlamentares tomassem conta do debate público contemporâneo, houve uma reformulação nas instituições orçamentárias em um movimento não convencional de produção legislativa. De acordo com Faria (2022), houve uma mudança para o início do

segundo mandato do Governo Lula na LDO de 2007 da indicação do Resultado Primário³ para Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), com a finalidade de manter o seu capital político perante o eleitorado como também alteração regimental na elaboração, na discursão e na votação dos projetos orçamentários, em que o partido do Planalto deixou a Presidência da Comissão Mista de Orçamento e assumiu o cargo de Relator-Geral do Orçamento.

A partir disso, o responsável pelo texto das leis orçamentárias começou a fazer dotações orçamentárias específicas sem nenhuma destinação definida para as obras da Copa do Mundo, do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), dentre outras finalidades de despesas de capital com os recursos do superávit primário e os parlamentares responsáveis assumiram um maior protagonismo na destinação dos recursos públicos por meio de emendas ao orçamento, apesar da discricionariedade do Executivo em empenhar, liquidar e pagar os recursos.

Em 2015, com a Emenda Constitucional 86/2015 houve o ápice da mudança na relação entre o Planalto e o Congresso, com a vinculação de 1,2% da Receita Corrente Líquida⁵ para Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, sendo que obrigatoriamente 50% dos valores destinados obrigatoriamente para a saúde. Em 2022, esse percentual passou para 2% da RCL.

Essas emendas são subdivididas em classificações contábeis e orçamentárias na busca de melhor compreensão dos valores aplicados como também a transparência e o controle em âmbito federal pela Controladoria-Geral da União de forma interna e de forma externa pelo Tribunal de Contas da União. Conforme a LDO de 2023, a Lei nº 14.436/2022 no Art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “c” dispõe assim:

Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. (...) § 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2023, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é: (...) II

³ Diferença entre receitas primárias e despesas primárias. Configura-se deficit primário se o resultado for negativo, ou superávit primário, se positivo. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/resultado-primario>. Acesso em 25 de set. 2024.

⁴ O Projeto Pilote de Investimentos (PPI) começou a ser desenvolvido no final de 2004 a partir de acordo do governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que tomava como base a existência da correlação entre os níveis de investimento em infra-estrutura e o crescimento do PIB. Assim, o acordo possibilitava que os recursos investidos nesse programa fossem contabilizados à parte do cálculo do resultado primário do Tesouro Nacional. Como os recursos do PPI ficam fora do cálculo do superávit primário, não estão sujeitos a contingenciamento, com fluxo financeiro garantido para a execução física das obras escolhidas para o PPI. Na prática, o Projeto Piloto de Investimentos foi uma saída encontrada pelo governo para aumentar os investimentos em infra-estrutura sem comprometer o ajuste fiscal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/94113-ppi-e-saida-para-investir-sem-comprometer-ajuste/>. Acesso em 25 de set. 2024

⁵ Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea "a" do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rcl#:~:text=Indicador%20financeiro%20calculado%20a%20partir,no%20inciso%20II%20do%20art. Acesso em 26 de set. 2024

- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: (...) c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas: 1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6); 2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 (RP 7); 3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou 4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); (BRASIL, 2022, s/p, grifo do autor)

Os recursos enviados por meio dessas emendas são o objeto deste trabalho, que tem por fulcro a análise do uso das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas na área da saúde para fortalecimento e expansão de poder político perante a sociedade e nas negociações com o Poder Executivo.

Os Tipos De Emendas Parlamentares Orçamentárias

As Emendas Parlamentares Individuais Impositivas possuem uma vinculação de até 2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior à elaboração dos projetos de diretrizes orçamentárias e do orçamento do ano vindouro. Há uma distribuição dos recursos, em que 1,55% da RCL é destinada para os deputados federais e 0,45% da RCL destina-se aos senadores. Há uma obrigatoriedade de empenho, de liquidação e de pagamento de 50% dos valores destinados para políticas públicas de saúde. Na Lei Orçamentária Anual de 2024, esse valor está fixado em 25 bilhões de reais⁶. Conforme Rodrigo Ricelly Avelino Leite (2022):

As emendas individuais são aquelas propostas alterações no orçamento apresentadas por cada parlamentar, individualmente. Elas já existiam no ordenamento jurídico brasileiro, mas alcançaram um novo status a partir de 2015: com a aprovação da EC 86/2015, as emendas individuais passaram a ter uma parcela obrigatória. [...] (Leite, 2022 p. 25)

As Emendas de Bancada é uma forma de envio de recursos de forma coletiva ao Estado pelos quais os parlamentares foram eleitos. Possuem uma vinculação nos valores totais destinados de até 1% da RCL, que independe de adimplência com a União, porém com restrições. Essa destinação não compõe o cálculo de RCL do ente federativo beneficente como também é defeso o seu uso para pagamento dos serviços da dívida pública – juros com principal. De acordo com Rodrigo Ricelly Avelino Leite (2022):

As emendas parlamentares de bancada são emendas coletivas (feitas por um grupo de parlamentares), elaboradas pelas bancadas estaduais ou regionais. De acordo com a EC 100/2019, a partir de 2022, o montante global das emendas parlamentares de bancada deve ser definido pelo mesmo critério do montante das emendas individuais, qual seja, o valor destinado às emendas no ano anterior corrigido pelo índice oficial de inflação. Além disso, a CMO pode instituir normas próprias em relação ao recurso de emendas de bancada, desde que elas não contradigam as normas superiores. Nesse sentido, por exemplo, a CMO definiu que, para 2022, o montante das emendas de bancada deveria ser repartido igualmente entre todas as bancadas estaduais, totalizando um

⁶ Comissão do Congresso aprova Orçamento de 2024 com R\$ 53 bilhões em emendas. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/comissao-do-congresso-aprova-orcamento-de-2024-com-r-53-bilhoes-em-emendas/> Acesso em 26 de set. 2024

valor máximo de R\$ 212.873.920,00 para cada. Assim como as emendas individuais, as de bancada são identificadas pelo Identificador de Resultado Primário (RP). [...] (Leite, 2022, p. 30)

As Emendas de Comissão são emendas destinadas por comissões temáticas do Congresso ou de cada uma das casas que buscam ações de abrangência nacional. Não possuem vinculação à RCL como também não há obrigatoriedade⁶ de pagamento pelo Planalto. No entendimento de Rodrigo Ricelly Avelino Leite (2022):

As emendas parlamentares de comissão são aquelas apresentadas pelas comissões técnicas permanentes, da Câmara e do Senado Federal, pelas comissões permanentes mistas (composta por membros da Câmara e do Senado), bem como pelas Mesas Diretoras das duas casas. As emendas de comissão são identificadas pelo Identificador de Resultado Primário RP 8 [...] (Leite, 2022, p. 33)

As Emendas de Relator são recursos para corrigir omissões de ordem técnica ou legal, recompor dotações canceladas, entre outras funções. Essa modalidade de transferência de recursos não permitia uma transferência aquedada dos recursos, o que abria margem para ilegalidades na distribuição entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Diante de tal situação, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do instituto por meio do julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1014 em 19 de dezembro de 2022. Conforme o entendimento da Suprema Corte (2022):

[...] No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); [...] (Brasil, 2022, s/p)

Com a classificação das emendas, o entendimento sobre seu papel e as suas finalidades tornam-se fundamentais para a compreensão de como elas são utilizadas para o capital político, conseguir maior acesso aos recursos do Fundo Eleitoral como também a ampliação ou a manutenção de “distritos eleitorais”.

O Impacto Das Emendas Parlamentares Impositivas Para Troca De Votos

Ao compreender os conceitos descritos na seção anterior, nota-se que a saúde da população está no campo dos interesses eleitorais dos políticos que podem se beneficiar com o envio de recursos federais para os municípios em troca de votos nas eleições majoritárias e proporcionais. Nesse sentido, apesar da capacitação da Coordenação-Geral de Execução do Orçamento do Ministério da Saúde, os problemas estruturais que inviabilizam o pleno exercício desse direito social permanecem.

Este conceito é chamado pela literatura da Ciência Política de *pork barrel*⁷, que traz a razão do vínculo entre parlamentares e prefeitos de uma mesma legenda partidária ou do mesmo partido político, com os recursos públicos transferidos diretamente para o município, e com isso, a probabilidade de conversão em votos para as eleições nacionais para os congressistas aliados aumenta em relação as políticas públicas aplicadas com recursos federais, de acordo com Baião e Couto (2017):

Ao separar as emendas, aquelas destinadas a prefeituras apresentaram coeficiente significativo em todos os modelos, confirmando a hipótese de que os recursos que passam pelos cofres dos governos municipais são os que trazem maior retorno nas urnas. No entanto, em termos de magnitude do efeito, mesmo as emendas destinadas a prefeituras parecem representar um instrumento secundário na busca por votos. Os resultados mostram também que as transferências às prefeituras são mais eficazes quando prefeito e deputado são do mesmo partido. Essa é a conclusão derivada da terceira parte do artigo, uma vez que houve uma interação positiva e significativa entre as emendas e o alinhamento partidário de prefeito e parlamentar. A mesma interação não foi positiva entre o alinhamento partidário e as outras formas de emendas, ou seja, o colega de partido na prefeitura apoiaria o deputado apenas quando ele enviasse dinheiro para os cofres do governo municipal. (BAIÃO e COUTO, 2017 p. 744-745)

Essa prática de busca de votos por meio de políticas distributivas é uma das formas dos políticos conseguirem apoio, principalmente de partidos fisiológicos como União Brasil, PP e MDB, Republicanos, que compõem os ideologicamente amorfos, com vistas a manutenção dos caciques eleitorais, ser “fiel da balança” em votações de temas do interesse ou contrários ao Poder Executivo como também permanência em setores estratégicos⁸ da burocracia estatal que influencia nas tomadas de decisão da elite política. De acordo com Júnior (2006):

Os políticos sabem que a convergência traz benefícios diretos ou indiretos à Coalizão: diretamente, como bônus eleitorais pelo reconhecimento da população beneficiada; in-diretamente, sob a forma de apoio financeiro, que receberão dos variados grupos de interesses. No entanto, independente do tipo de retorno, na prática, as emendas parlamentares representam um "poder de barganha" do Núcleo do Poder Executivo (Ministérios da Fazenda e Planejamento e Casa-Civil), na busca de ampliação de sua governabilidade. Ao seu encontro vem a demanda dos membros da coalizão e sua também

⁷ O termo *pork barrel* é comumente empregado na Ciência Política para classificar uma política cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, mas os custos são repartidos por todo o território. São políticas que possuem como objetivo agradar uma determinada constituency, ou seja, estas políticas visam premiar os eleitores que votaram em um determinado político. SILVA, Patrick. **O pork barrel no Município de São Paulo**: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo, p. 1-25, 2011

⁸ Centrão vai cobrar Saúde para garantir governabilidade a Lula na segunda metade do mandato. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/vera-rosa/centrao-vai-cobrar-saude-para-garantir-governabilidade-a-lula-na-segunda-metade-do-mandato/>. Acesso em 28 de set. 2024

necessidade de assegurar a manutenção de suas bases eleitorais, para o que procuram aproximar seus interesses das ações do Núcleo. (Júnior, 2006 p. 88)

De tal modo que torna-se possível compreender a aplicação dos recursos das emendas parlamentares para as áreas de interesse dos membros do Poder Legislativo com a perspectiva de investimento em busca de votos da população não envolve somente fatores políticos, mas também a parte técnica de planejamento e execução do orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que compõe o Ministério do Planejamento e Orçamento como também os mecanismos de controle interno do Ministério da Saúde e da Contraladoria-Geral da União (CGU), como também de auditoria externa do Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com Vieira (2022):

Estudos sobre a alocação de recursos, que têm por objeto o orçamento público, são relevantes, pois o orçamento é um instrumento de natureza política que expressa as escolhas e as prioridades dos governos (Oliveira, 2009). A destinação de recursos arrecadados da sociedade demanda dos governantes aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração da coisa pública (Brasil, 1988). Isso nem sempre é facilmente auferível, porque ainda existem muitas barreiras para o acesso à informação e a transparência dos atos administrativos. (Vieira, 2022, p.9, grifo do autor).

A alocação de recursos por meio do método *pork-barrel* pode, assim, criar um vínculo entre o parlamentar e sua base eleitoral através da garantia de recursos para investimentos em saúde, educação e outros serviços públicos. Contudo, isso poderá distorcer o uso de recursos do orçamento, favorecendo a utilização dos recursos para projetos que, embora possam não ser os mais qualificáveis para a população atingida, são os de maior incumbência política em favor do parlamentar, que consegue manter sua influência investindo em setores específicos de ausência de recursos do Poder Executivo para aquela localidade.

Saúde Pública No Brasil, Suas Formas De Financiamento E Papel Das Emendas Parlamentares

A saúde pública brasileira faz parte de um rol de áreas voltadas ao atendimento das necessidades da coletividade previstos na Constituição da República. Dentre elas estão: a previdência social, a seguridade social e a saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um modelo exemplar para o mundo de prestação estatal a atender as demandas da população brasileira, principalmente na Atenção Básica⁹. De acordo com Rosa (2018):

Nos dias atuais o Sistema Único de Saúde (SUS), é complexo e envolve vários setores e ações, como prevenção, cuidado, tratamento e promoção, em que atuam e interagem diferentes atores, entre os quais a população, corporações, gestores, dirigentes políticos, profissionais e segmentos empresariais. Administrar todo esse contexto exige controle e avaliação permanentes, ou seja, instrumentos que ofereçam informações eficazes aos gestores para as tomadas de decisões e uma das ferramentas de qualidade mais eficientes para monitorar um sistema de gestão é a auditoria, pois, cabe aos auditores em saúde buscar sempre agilidade de intervenção no processo, a identificação de

⁹ ATENÇÃO BÁSICA é um conjunto de ações, de caráter individual ou coletivo, situadas no primeiro nível de atenção dos sistemas de saúde, voltadas para a promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e reabilitação. Essas ações não se limitam àqueles procedimentos incluídos no Grupo Assistência Básica da tabela do SIA/SUS, quando da implantação do Piso da Atenção Básica. A ampliação desse conceito se torna necessária para avançar na direção de um sistema de saúde centrado na qualidade de vida das pessoas e de seu meio ambiente. (BRASIL, 1998, s/p)

prioridades e a organização desse sistema de saúde, pela lógica da necessidade da população [...] Rosa, 2018, p. 7)

A sistematização da saúde como vigora atualmente no Brasil deriva de uma legislação complexa baseada nos seguintes princípios da Lei 8.080/90, a qual possuem um viés de normatizar um direito fundamental de segunda dimensão na finalidade de integrar toda a sociedade, seja por meio da prestação estatal ou por meio de planos de saúde:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; [...] IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; [...] (BRASIL, 1990, s/p, grifo do autor)

Entre as áreas temáticas para o orçamento público custeado com receitas correntes¹⁰, a área da saúde possui uma das maiores dotações orçamentárias e uma vinculação as receitas arrecadadas com o investimento mínimo que deve estar previsto na lei orçamentária anual e fiscalizado o seu cumprimento pelos órgãos de controle interno e externo, em destaque os Tribunal de Contas na apreciação da prestação de contas do Poder Executivo.

Com a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Teto de Gastos que vigorou no país entre 2017 até 2022, a dotação orçamentária¹¹ para despesas correntes¹², entre elas a saúde, vincula-se a ampliação de investimentos até o limite do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) do ano da elaboração das leis orçamentárias como forma de equilíbrio do resultado primário sem o aumento da dívida pública e fuga de capital estrangeiro.

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114: "Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos

¹⁰ Receitas arrecadadas no exercício financeiro que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido. São exemplos de receitas correntes: a receita tributária, a receita de contribuições, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços e outras. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-forcamentario/termo/receita_corrente. Acesso em 28 de set. 2024.

¹¹ Montante de recursos consignados, na lei orçamentária ou em crédito adicional, à função, subfunção, programa, projeto, atividade, operação especial, categoria ccondemica, modalidade de aplicação e elemento de despesa. Disponível em: <http://www2.uesb.br/proreitorias/asplan/wp-content/uploads/Glossario-de-Termos-Orcamentarios.pdf>. Acesso em 28 de set. 2024.

¹² Gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio). Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/despesa_corrente. Acesso em 29 de set. 2024

Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." "Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo; [...] § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor. (BRASIL, 2016, s/p)

No governo de transição, foi aprovado a EC 126/2022 e no ano seguinte a Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu no Brasil o Regime Fiscal Sustentável, revogou a EC 95/2016 e estabeleceu regras mais rígidas referentes ao resultado primário na busca de diminuir o valor da dívida pública em proporção ao PIB, tal como a busca permanente do déficit zero, com a variação de 0.25% de margem positiva ou negativa, o que afeta diretamente na quantidade de recursos federais para o financiamento do Sistema Único de Saúde.

Apesar do novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/23) revogar a Emenda do Teto dos Gastos e apontar para um necessário equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e social, ainda vige, como relatamos, importantes retrocessos que podem impactar negativamente o orçamento do nosso sistema de saúde. Tal cenário mantém em risco as tarefas do SUS Constitucional para os desafios que se avistam no presente e no futuro do país, como a continuidade dos atendimentos das sequelas pós-pandemia, mudanças no quadro demográfico e epidemiológico, a enorme fila de exames e consultas e a constante falta de insumos na rede pública. Essa desconstrução orçamentária que atinge constantemente o financiamento da política pública de saúde inviabiliza a consolidação dos objetivos, princípios e diretrizes do SUS Constitucional, forçando uma aplicação enviesada do princípio da reserva do financeiramente possível – enviesada pois construída à base de um desfinanciamento estrutural do sistema. Como resultado desse processo, mantém-se a insuficiente e inadequada defesa de um mínimo existencial para a população, justificada por uma escalada de retrocessos que inviabilizam a universalidade, integralidade e equidade do direito constitucional à saúde. (Cunha, 2023, p. 11)

Neste sentido, o papel das emendas parlamentares individuais impositivas torna-se importante em um momento de diminuição proporcional do financiamento federal ao Fundo Nacional de Saúde, a aplicação de recursos em municípios que não possuem insumos necessários para buscar garantir a Atenção Básica à população frente aos municípios de grande porte de arrecadação.

No caso de recursos alocados ao Sistema Único de Saúde (SUS), três fatos contribuíram para colocar o tema na agenda atual de discussão do financiamento da saúde: aumento dos montantes alocados por emendas individuais, desde a aprovação do orçamento impositivo, em 2015, que define a obrigatoriedade da sua execução financeira na Constituição Federal de 1988; a ampliação da execução das emendas de relator do orçamento, que são de execução não compulsória, pelo Ministério da Saúde (MS); e a contabilização das emendas no gasto mínimo do ministério em ações e serviços públicos da União, esses fatores favoreceram o crescimento das participações das emendas, implicando redução da parcela dos recursos alocados, segundo normatização do Ministério da Saúde. (Vieira e Lima, 2022, p. 2)

Entretanto, o envio dos recursos por meio dos congressistas não é uma garantia de melhora da qualidade dos serviços prestados, pois podem usar deste instrumento legal somente para fins eleitorais, sem necessariamente um comprometimento com a eficácia, economicidade, efetividade dos recursos públicos. Por isso, o papel de auditoria das instituições de controle é vital para a análise das dotações orçamentárias aplicada por meio destes instrumentos atingem as suas finalidades em prol do bem-estar da população.

Estudos indicam que as EP tanto podem contribuir para a redução de desigualdades, como podem ignorar critérios redistributivos de alocação, constituindo mais um instrumento de mediação das relações entre os poderes, visando à governabilidade do Executivo Federal. [...] (Vieira e Lima, 2022, p. 2)

Atribuições Da União, Dos Estados E Dos Municípios Dentro Do Sistema Único De Saúde (Sus)

Como visto nas seções anteriores, o Sistema Único de Saúde é uma infraestrutura descentralizada e financiada por todos os entes federativos, o que mostra para o mundo o avanço de um modelo de estrutura de assistência médica baseada na equidade, na universalidade e na integração que compõe as peças orçamentárias do Estado brasileiro.

A Lei 8.080/90 foi criada em um cenário de desigualdades sociais e de deficiência do sistema de saúde brasileiro. A promulgação da Constituição de 1988 estabelecendo a saúde como direito de todos e dever do Estado fomentou a criação da lei supramencionada. Daí, a importância da regulamentação dos princípios e diretrizes constitucionais e a promulgação da Lei 8.080/90, que define as bases do SUS e as atribuições de cada ente federativo na promoção, proteção e recuperação da saúde.

A União possui a responsabilidade de normatizar e de regulamentar o SUS, por meio do estabelecimento de diretrizes e normas gerais para a execução das políticas de saúde, normas de vigilância sanitária e epidemiológica sobre a segurança de serviços e produtos de saúde, promover a formação e a capacitação de recursos humanos em saúde, por meio de programas e ações que visem à elevação e à melhoria da capacitação de cada profissional atuante no sistema e fomentar pesquisa científica e tecnologia em saúde. Segundo Carvalho et. al (2012):

Segundo Miranda, a gestão governamental em saúde é constituída a partir de uma práxis social de âmbito institucional, possuindo uma natureza complexa e um caráter polivalente (ético, político, estratégico, técnico, administrativo). Seus modos de ser estão conformados em uma dimensão política, a partir da intermediação de interesses distintos, das interações de poder e de margens de autonomia; constituídos a partir de ações intencionais ou comportamentos regrados de atores sociais; expressos em distintas racionalidades da ação; desencadeados a partir de decisões (formais e informais); e consubstanciados em combinações tecnológicas, métodos, técnicas, instrumentos e atividades intermediárias nos sistemas institucionalizados de ação. (Carvalho et. al. 2012, 902)

Os Estados devem organizar e administrar os serviços de saúde como também planejar, executar e coordenar políticas de saúde, de acordo com suas prioridades e em consonância com as diretrizes nacionais. Possui responsabilidades na regionalização da saúde e na articulação entre os diversos serviços públicos e privados de saúde. Estabelecem locais centrais de diagnóstico e promovem a vigilância sanitária. De acordo com Ferla e Martins Junior (2001):

A unicidade em torno de princípios doutrinários e organizacionais aplicase também para a área de informação e informática, onde União, estados e municípios devem ser co-gestores da Política Nacional, incluindo a responsabilidade de desenvolver ações no seu âmbito. Essa é inclusive uma

prerrogativa afirmada em outros instrumentos legais. A Lei Federal nº 8080/90 afirma reiteradamente como objetivos e atribuições do SUS, a identificação e disseminação de fatores condicionantes e determinantes da saúde, a capacidade instalada dos serviços, o direito dos cidadãos no acesso às informações de saúde. Além dessas disposições gerais, a mesma Lei estabelece, em seu Artigo 15, que é atribuição comum da União, dos estados e dos municípios a “organização e coordenação do sistema de informações de saúde” (Inciso IV), (Brasil, 1990a) (Ferla e Martins Junior, 2001, p. 15)

Os municípios elaboram e executam planos de saúde que incorporam as ações de promoção, prevenção, recuperação e reabilitação. Nesse sentido, são os responsáveis pela implantação dos programas de saúde da família, imunização, saúde mental e tantos outros como também possuem autonomia política para organizar a rede a partir da estrutura do SUS e integrá-la num sistema regional de saúde, de forma a proporcionar condições para que o nível local dê respostas às necessidades de saúde da população e devem fiscalizar e regular o serviço de saúde tanto no comércio quanto na indústria, ou seja, devem expedir alvarás de funcionamento e interdição.

METODOLOGIA

Para verificação das hipóteses que foram levantadas neste trabalho, foram pesquisadas informações disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral Portal da Transparência, portais de notícias e no sistema do Fundo Nacional de Saúde. Foram escolhidos os dados das emendas enviadas por deputados federais da bancada dos partidos aliados do governador Ronaldo Caiado (UB): PP, PL União Brasil, Republicanos, PDT e MDB nos anos que correspondem a 54ª Legislatura (2019 a 2022) em que houve uma aplicação concreta do *pork barrel*, ou seja, houve um efetivo retorno eleitoral nos municípios que mais investiram verbas federais. Ainda mais, a verificação da relevância dos recursos para a Atenção Básica pelo Fundo Nacional de Saúde versus o quanto cada parlamentar destinou para essa área e se o alinhamento político dos deputados federais e do governador auxilia de forma direta no diálogo político entre o Palácio das Esmeraldas e o Palácio do Planalto.

A análise bruta dos dados avaliará a correlação entre a quantidade de recursos destinados e o desempenho eleitoral dos candidatos ao Congresso Nacional. Será feito uma análise geográfica da concentração das verbas com o valor de emenda *versus* voto conquistado. Isso permitirá perceber o quanto no total foi investido na 54ª Legislatura em emendas parlamentares individuais impositivas e o quanto dos municípios estudados teve impacto no resultado global de votos da apuração de 2022. Esses dados contribuirão para fundamentar e levantar hipóteses de *pork barrel* no território e na política goiana.

Exposição E Análise Dos Dados

Neste artigo foi estudado a relação entre as emendas parlamentares individuais impositivas federais aplicadas a saúde no Estado de Goiás durante o período da 54ª Legislatura (2019-2022), o seu retorno eleitoral na próxima eleição geral nacional para os candidatos a Câmara dos Deputados nos municípios que possuem prefeitos de igual coligação partidária ou não conflitante em âmbito municipal, estadual ou federal como também ligados ao governador Ronaldo Caiado na prática do *pork barrel*, para responder a seguinte pergunta: Qual é a relação da aplicação de emendas parlamentares individuais impositivas á saúde e o resultado das eleições dos deputados federais?

A partir do questionamento acima, estuda-se as hipóteses de fortalecimento do Congresso Nacional em relação ao Poder Executivo do presidencialismo de coalizão em razão

das emendas parlamentares individuais impositivas, o alinhamento entre o parlamentar que

PARLAMENTAR	PARTIDO	MUNICÍPIOS	VOTOS EM 2018	VOTOS EM 2022	EMENDAS	PARTIDO DO PREFEITO
ADRIANO DO BALDY	PP	GOIATUBA	139	6.103	R\$ 2.000.000,00	PP
MAGDA MOFFATO	PL	APARECIDA DE GOIÂNIA	4.225	5.303	R\$ 2.758.985,00	MDB
GLAUSTIN FOKUS	PSC	QUIRINÓPOLIS	512	1.595	R\$ 1.470.000,00	PDT
FLÁVIA MORAIS	PDT	CABECEIRAS	1.893	3.239	R\$ 4.661.950,00	PDT
ALCIDES RODRIGUES	PATRIOTA	SANTA HELENA DE GOIÁS	16.261	13.203	R\$ 8.228.594,00	PATRIOTA

investe o recurso e o prefeito do município beneficiado, a necessidade de conseguir bons resultados em municípios estratégicos para cada candidato a Câmara dos Deputados, se os parlamentares aliados ao Governador Ronaldo Caiado (União Brasil) podem ser considerados como procuradores do Chefe do Poder Executivo nas conversas com o Palácio do Planalto, a influência do “efeito Bolsonaro” nas eleições de 2022.

Tabelas Da Relação Entre Emendas E Votos

Tabela 1 – Relação entre a quantidade de recursos investidos por emendas parlamentares individuais impositivas na área da saúde dos deputados nos municípios estudados no período da 54ª Legislatura (2019-2022), a quantidade de votos nas eleições de 2018 e 2022 nos municípios como também o alinhamento político do deputado federal e o chefe do Poder Executivo municipal.

Em relação a primeira tabela, é discrepante a quantidade de recursos investidos pelo parlamentar Adriano do Baldy (PP) em razão do seu sucesso eleitoral no município nas eleições de 2022, obtendo um aumento de 4.290,64% em relação as eleições de 2018 no município de Goiatuba que possui prefeito de igual legenda partidária. Os outros parlamentares também conseguiram mais votos ou se manter como o mais votado no município, tal como o Alcides Rodrigues (Patriota)

Tabela 2 – Tabela da relação do custo emenda por voto nos municípios estudados entre a 54ª Legislatura (2019-2022)

PARLAMENTAR	VALOR DAS EMENDAS 2019/2022 NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	TOTAL DE VOTOS EM 2022 NESSES MUNICÍPIOS	VALOR EMENDA X VOTO
ADRIANO DO BALDY	R\$ 2.000.000,00	6.103	R\$ 327,70
MAGDA MOFFATO	R\$ 2.758.985,00	5.303	R\$ 520,26
GLAUSTIN FOKUS	R\$ 1.470.000,00	1.595	R\$ 921,63
FLÁVIA MORAIS	R\$ 4.661.950,00	3.239	R\$ 1.439,31
ALCIDES RODRIGUES	R\$ 8.228.594,00	13.203	R\$ 623,23

Neste segundo quadro, torna-se relevante destacar a economicidade e efetividade do parlamentar Adriano do Baldy (PP) em razão da quantidade de recursos federais investidos no município estudado para conseguir um voto para as eleições gerais na comparação com os outros deputados federais, o que ajuda a explicar a dinâmica do *pork barrel* no território e na política goiana que possuem uma característica de formação de condados eleitorais, apesar do regime democrático brasileiro não possuir essa característica como critério de apuração no pleito.

Tabela 3 – A quantidade de votos nos municípios estudados dos deputados federais em 2022 versus o total de votos no pleito e a porcentagem da relevância dos municípios frente ao resultado global.

PARLAMENTAR	VOTOS NO MUNICÍPIO	TOTAL DE VOTOS	RELEVÂNCIA
ADRIANO DO BALDY	6.103	95.518	6,39%
MAGDA MOFFATO	5.303	81.996	6,468%
GLAUSTIN FOKUS	1.595	117.981	1,364%
FLÁVIA MORAIS	1.893	142.155	2,279%
ALCIDES RODRIGUES	13.203	32.057	41,18% - NÃO ELEITO

Na terceira tabela, é discrepante a quantidade de votos que conseguiu o candidato Alcides Rodrigues (Patriota) no município de Santa Helena de Goiás em relação ao total na apuração dos 246 municípios goianos, comprovando que o *pork barrel* auxilia no processo eleitoral, mas as escolhas das alianças políticas em razão do coeficiente eleitoral e partidário são elementos fundamentais para sucesso ou fracasso eleitoral. Em contrapartida, os parlamentares Magda Moffato (PL) e Adriano do Baldy (PP) conseguiram um pouco mais de 6% nos municípios estudados respectivamente, o que comprova a necessidade de uma estratégia

com maior dedicação em municípios com maior probabilidade de reverter os recursos investidos em votos, não dependendo necessariamente de um único município para conseguir uma vaga na bancada goiana.

Tabela 4 – Total de verbas destinadas ao SUS nos municípios para Atenção Básica em 2022 pelo Fundo Nacional de Saúde versus o valor das emendas parlamentares para Atenção Básica em 2022

PARLAMENTAR	MUNICÍPIOS	RECURSOS EMENDAS PARA O PAB 2022	TOTAL DOS RECURSOS PARA O PAB 2022	RELEVÂNCIA
ADRIANO DO BALDY	GOIATUBA	R\$ 2.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	40%
MAGDA MOFFATO	APARECIDA DE GOIÂNIA	R\$ 29.514.757,76	R\$ 500.000,00	1,6941%
GLAUSTIN FOKUS	QUIRINÓPOLIS	R\$ 8.224.222,85	R\$ 100.000,00	1,22%
FLÁVIA MORAIS	CABECEIRAS	R\$ 2.033.089,01	R\$ 117.925,00	5,8003%
ALCIDES RODRIGUES	SANTA HELENA DE GOIÁS	R\$ 8.394.653,26	R\$ 187.250,00	0,020647%

Nesta tabela, é demonstrada a relação da quantidade de recursos aplicados ao Programa de Atenção Básica ou Atenção Primária em 2022 pelo Fundo Nacional de Saúde nos municípios estudados e os recursos investidos pelos parlamentares para esse setor da Saúde por emendas no mesmo ano. Nota-se mais uma vez a relevância dos recursos investidos pelo parlamentar Adriano do Baldy (PP) para a Atenção Básica à Saúde, o que justifica a prática de se usar de políticas públicas distributivas em retorno eleitoral em áreas não abrangidas por completo na execução do Orçamento do Poder Executivo Federal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos dados apresentados, é possível perceber uma regionalização dos recursos aplicados aliados a sua eficácia, efetividade, eficiência e economicidade no contexto eleitoral, o que confirma a hipótese levantada neste artigo de práticas de política pública distributivas em troca de apoio nas eleições majoritárias, ainda mais quando há prefeitos de igual legenda partidária, seja em um alinhamento a nível municipal ou até mesmo nacional, mesmo que seja amorfa, nota-se um sucesso no pleito, seja para ampliação os votos na eleição passada, seja para manutenção do reduto eleitoral naquele município, como foi o caso do deputado federal Alcides Rodrigues (Patriota). Apesar da permanência como mais votado, não foi reconduzido ao cargo.

Além disso, acrescenta-se que o fato do orçamento impositivo levantado neste artigo com a construção histórica até a Emenda Constitucional 126/2022 trouxe ainda mais força política para o parlamento negociar os cargos de gabinete de Ministérios, principalmente da Saúde, ou órgãos públicos com dotação orçamentária considerável como também para a

governabilidade do Poder Executivo depender de uma boa relação na interseção dos interesses dos partidos fisiológicos. Caso não ocorra, há elementos, em acréscimo de crime comum ou de responsabilidade, para o Presidente da Câmara dos Deputados abrir um processo de *impeachment* contra o Presidente da República como também ser aprovado na Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O deputado federal que conseguiu o maior sucesso em termos de eficácia, efetividade e economicidade eleitoral foi o Adriano do Baldy (PP), que serve de exemplo do impacto da presença de recursos de autoria de deputados federais em retorno de votos. Entretanto, torna-se necessário destacar a importância de conseguir vitórias em mais municípios, o que demanda estratégia política pragmática. Dessa forma, confirma a tese estabelecida neste trabalho.

Por outro lado, apesar do sucesso eleitoral em determinado município em razão dos recursos das emendas parlamentares, o deputado Alcides Rodrigues (Patriota), por fatores como a formação da chapa partidária e o fato de a legenda não conseguir atingir o coeficiente eleitoral e partidário para a não recondução à Câmara dos Deputados, o que demonstra a existência de outros fatores que podem colaborar com o *pork barrel* ou não.

A hipótese do alinhamento eleitoral entre o governador e deputados federais para serem representantes do interesse do chefe do Poder Executivo estadual em Brasília não foi confirmada. Apesar de acordos com a bancada goiana em relação a quantidade de emendas parlamentares impositivas para a busca de verbas para os municípios, os interesses individuais dos congressistas se sobrepõem aos interesses do governante estadual.

Outra hipótese é o a questão do “efeito Bolsonaro” nas eleições majoritárias de 2022 ter atrapalhado a dinâmica dos parlamentares que buscavam a recondução, conseguindo o PL um feito inédito com 5 cadeiras da bancada federal goiana. Embora seja um objeto de estudo aprofundado, não é o fulcro deste trabalho acadêmico.

Nesse sentido, o *pork barrel* desempenha um papel fundamental de estratégia política para os congressistas aumentarem ou manterem seu capital político por meio de recursos federais em ausência de concretização de políticas públicas por parte do Poder Executivo, o que permite que o Poder Legislativo destine recursos com propósitos eleitorais e consigam êxito, ainda mais em municípios que possuam prefeitos de partidos aliados. Como integrante do processo orçamentário, houve uma reorganização de recursos que antes tinham a discricionariedade do Poder Executivo para ser um mandamento constitucional, seja para congressistas aliados ou não.

Em resposta a pergunta, há uma relação direta de sucesso eleitoral entre as emendas parlamentares individuais impositivas aplicadas à saúde em municípios de prefeitos aliados e o retorno de emenda por voto. Entretanto, por si só, não é determinante para conseguir uma cadeira na Câmara dos Deputados, podendo ter outros fatores como coeficiente eleitoral e partidário, não ter a dedicação necessária para alcançar os votos, não identificação do eleitor com o candidato, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a análise deste objeto de estudo, foi possível compreender a relação entre emendas parlamentares individuais impositivas aplicadas em municípios que possuem o Chefe do Poder Executivo aliado ao deputado federal e o retorno eleitoral nas próximas eleições em que o parlamentar irá disputar para manter a sua cadeira na bancada goiana em Brasília. Essa prática de *pork barrel* foi demonstrada com clareza na apresentação dos dados brutos e dos resultados.

A análise realizada durante a 54ª Legislatura demonstrou uma melhora na performance eleitoral dos parlamentares goianos nos municípios estudados, em destaque o parlamentar Adriano do Baldy (PP) que registrou um aumento discrepante de votos em Goiátuba após

investir 2 milhões de reais em 2022 e conseguir quase 44 vezes mais votos em relação ao resultado de 2018 no município. Ainda que com excelente resultado no município, torna-se necessário uma estratégia pragmática definida em maior probabilidade de sucesso eleitoral em municípios selecionados para este feito. O seu planejamento demonstrou eficácia, efetividade e economicidade eleitoral para manter o reduto da legenda partidária no município, a sua recondução à Câmara dos Deputados e a fortalecer o partido na legislatura seguinte na busca de Ministérios importantes e órgãos públicos como troca de apoio nas demandas de quem ocupar o Palácio do Planalto. Caso isso não ocorra, em conjunto com outros elementos, pode ter força com outros partidos amorfos para realizar o processo de *impeachment* ou rejeição de temas do interesse de quem está na situação enquanto não for satisfeito todos os seus interesses ou os atingíveis.

Em um outro sentido, foi visto que apesar do sucesso eleitoral pela manutenção como mais votado no município de Santa Helena de Goiás, o candidato Alcides Rodrigues (Patriota) não atingiu o quórum eleitoral e partidário para manutenção na bancada goiana. A distribuição de emendas como mecanismo de materialização do *pork barrel* é essencial para o seu sucesso, aliadas a estratégias de alinhamento político e estar em partidos políticos que permitam a recepção de votos suficientes para atingir os requisitos das eleições proporcionais.

O estudo reforça a relevância de mecanismos de controle interno e externo de transparência dos recursos públicos. Embora os recursos busquem atingir áreas de falta de investimento do Poder Executivo, torna-se necessário a fiscalização adequada para que os recursos sejam utilizados com eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, legalidade e legitimidade para atender as necessidades da população. O uso da aplicação dos recursos em emendas parlamentares em áreas de ausência do Poder Executivo não o desonera da sua obrigação de além de atingir o mínimo constitucional, materializar uma melhor qualidade de vida para a população brasileira como também da responsabilidade de prestação de contas dos responsáveis pela efetivação de políticas públicas em processo de auditoria.

Em acréscimo, destaca-se a mudança nas regras fiscais com o sistema implementado pela Emenda Constitucional nº126/2022 com a regulamentação pela Lei Complementar nº 200/2023 o Regime Fiscal Sustentável para o equilíbrio nas contas públicas, que recentemente possuiu um *status* constitucional. Essas regras podem limitar a quantidade de recursos destinados a saúde em relação à inflação somado com o índice do PIB, dependendo da frustração de receitas correntes ou contingenciamento de dotações orçamentárias pelo não cumprimento da meta fiscal dentro da margem positiva ou negativa de 0,25% do PIB. Apesar disso, como os recursos destinados as emendas parlamentares impositivas estão vinculadas a Receita Corrente Líquida, quanto maior for a liquidez, mais recursos poderão destinar para fortalecer suas práticas eleitorais.

A partir desse trabalho, pode surgir outras agendas de pesquisa como a relação de governabilidade entre a liberação de emendas no presidencialismo de coalisão, a responsabilidade pela fiscalização das emendas de transferências especiais, ou chamadas de “Emendas PIX” pelo Tribunal de Contas da União ou Tribunais de Contas locais responsáveis na jurisdição dos municípios ou Estados beneficiários da receita da União e a conexão entre emendas parlamentares impositivas e discricionárias para o sucesso eleitoral.

Portanto, as emendas parlamentares individuais impositivas possuem a função de ser um instrumento político para assegurar a força de partidos representados por parlamentares em seus estados para manter ou aumentar redutos eleitorais em investimentos em recursos públicos como também de melhoria da qualidade de vida da população atingida para fins eleitorais. Houve uma reorganização das instituições orçamentárias para que as emendas parlamentares, antes destinadas apenas a aliados políticos de forma discricionária para obrigatoriedade de distribuição proporcional a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Para que haja cumprimento dos direitos estabelecidos na Constituição, torna-se necessária a atenção dos

órgãos de controle aos riscos de auditoria possíveis de acontecer nessas transferências como também a visita in loco dos auditores para elaboração de um relatório mais próximo da realidade, e assim, um monitoramento constante das condições oferecidas a população, em especial a menos favorecida. A fim de consolidar uma sociedade que possua o bem de todos, livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, set./dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912017233714>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. **Altera Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 01
- BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 05 mai. 2024.
- BRASIL. **Portaria 3.925, de 13 de novembro de 1998**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3925_13_11_1998_rep.html#:~:text=C%20considerando%20a%20pactua%C3%A7%C3%A3o%20dos%20gestores,do%20Anexo%20I%20desta%20portaria. Acesso em 06 mai. 2024.
- CARVALHO, André Luis Bonifácio de et al. A gestão do SUS e as práticas de monitoramento e avaliação: possibilidades e desafios para a construção de uma agenda estratégica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 901-911, 2012.
- CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida. Quais as consequências da aprovação do novo arcabouço fiscal para o SUS?. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, DF, v. 12, p. 2, p. 9-12, abr./jun. 2023.
- FARIA, Rodrigo. O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, Volume 13, e2302. RBPO: Brasília, 2023. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>.
- FERLA, Alcindo Antonio; MARTINS JUNIOR, Fernando. **Gestão solidária da saúde: a experiência de gestão estadual de SUS no Rio Grande do Sul**. Divulg. saúde debate, p. 8-20, 2001.
- JUNIOR, José Antônio Meyer Pires. Emendas Orçamentárias Individuais" Pork Barrel brasileiros? **Revista da CGU**, v. 1. n. 1. p. 86-102. 2006.
- LEITE, Rodrigo Ricelly Avelino. **Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira: Emendas Parlamentares**. Brasília: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: <https://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1744/Emendas%20Parlamentares%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 de set. 2023.
- _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**: edição 2024: Brasília: MPO.
- ROSA, R.G.. Saúde Pública: a importância da Auditoria do SUS. Santa Maria, 2018. 18 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão de Organização Pública em Saúde) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/14676>.

SILVA, Patrick. **O pork barrel no Município de São Paulo**: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo, p. 1-25, 2011

TEIXEIRA, Carmen Fontes; MOLESINI, Joana Angélica. **Gestão municipal do SUS**: atribuições e responsabilidades do gestor do sistema e dos gerentes de unidades de saúde. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 26, n. 1-2, p. 29-29, 2002.

VIEIRA, FS, BENEVIDES, RPS. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília: **Ipea**, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

VIEIRA, F. S. and Lima, L. D. d. (2022). Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao pab. **Revista De Saúde Pública**, 56, 123. <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>

VIEIRA FS. Emendas Parlamentares ao Orçamento Federal do SUS: método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020). Brasília, Rio de Janeiro: **Ipea**; 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2732>.