

idp

v. 5 n. 6

193

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**ESTUDO DE CASO DO CADERNO DE SUGESTÕES
DE EMENDAS DISTRITAIS DO GOVERNO DO
DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 2023**

Rosa Cleia da Silva

www.idp.edu.br

ESTUDO DE CASO DO CADERNO DE SUGESTÕES DE EMENDAS DISTRITAIS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 2023

Rosa Cleia da Silva¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP – Brasil. E-mail: rcs.especialista@gmail.com. ORCID: 0009-0003-4449-679X.

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Débora Dossiatti

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	9
2.1 As emendas parlamentares e a dinâmica da política de coalizão	9
2.2 Emendas Parlamentares e sistemas de incentivo <i>Pork Barrel</i>	10
2.3 Governança e estratégias <i>Nudge</i> na Administração Pública	11
2.4 Sistemas corporativos na gestão das Emendas Parlamentares Individuais – Sistema de Controle de Emendas Parlamentares (SISCONEP) e Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas (SISCAEP)	13
2.5 O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e sua relação com o conceito <i>Nudge</i> e a Governança pública	14
3. Metodologia	18
3.1 Da coleta de Dados	18
4. Resultados e Discussão	21
5. Considerações finais	34
6. Referências	35

Resumo:

Este artigo investiga a convergência entre os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas e as prioridades dos parlamentares distritais, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual no período de 2018 a 2023. O estudo dialoga com a literatura sobre o conceito *Nudge*, utilizado pelo Governo do Distrito Federal para incentivar os parlamentares a alocarem recursos em projetos alinhados às prioridades do Poder Executivo Local. A pesquisa utilizou uma abordagem qualiquantitativa com estudo de caso como estratégia de investigação. Foram analisadas as emendas parlamentares individuais no sistema SISCONEP - Módulo Cidadão e as sugestões do Caderno de Emendas Distritais. Também foi aplicado um questionário aos 24 gabinetes parlamentares para investigar a percepção sobre o instrumento. Os resultados confirmaram uma boa convergência entre o *Nudge* - Caderno de Sugestões de Emendas e as emendas parlamentares individuais aprovadas na LOA, indicando uma melhor execução orçamentária das emendas relacionadas ao Caderno, confirmando as hipóteses do estudo. No entanto, as percepções dos membros do Poder Legislativo Distrital sobre o Caderno apresentam desalinhamento em relação aos achados da pesquisa, sugerindo a necessidade de uma análise mais aprofundada dos fatores que influenciam a escolha dos projetos de emendas à LOA, abrindo espaço para futuras pesquisas.

Palavras-Chave: emendas parlamentares individuais distritais, *nudge*, caderno de emendas.

Abstract:

This article investigates the alignment between projects proposed by the Government of the Federal District in the Suggestions Notebook for Amendments and the priorities of district parliamentarians, considering the allocation of parliamentary amendment resources in the Annual Budget Law from 2018 to 2023. The study engages with literature on the Nudge concept, used by the Government to encourage parliamentarians to allocate resources to projects aligned with local executive priorities. The research employed a qualiquantitative approach with a case study as the investigative strategy. It analyzed individual district parliamentary amendments in the SISCONEP - Citizen Module system and suggestions from the District Amendments Notebook. Additionally, a questionnaire was administered to the 24 district parliamentary offices to investigate perceptions of the instrument. The results confirmed substantial alignment between the Nudge - Suggestions Notebook for Amendments and individual parliamentary amendments approved in the Annual Budget Law, indicating better budgetary execution of amendments related to the Notebook, thus affirming the study's hypotheses. However, perceptions among district legislative members regarding the Notebook diverged somewhat from the research findings, suggesting the need for a more in-depth analysis of factors influencing amendment project choices in the Annual Budget Law, opening avenues for future research.

Keywords: district individual parliamentary amendments, *nudge*, amendments notebook.

1. INTRODUÇÃO

No Governo do Distrito Federal, as emendas parlamentares distritais individuais representam até 2% da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício, conforme disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal e desempenham um papel essencial no estabelecimento de relações institucionais e governamentais, além de influenciar o processo orçamentário, contribuindo para determinar como os recursos públicos serão alocados.

Ferejohn (1974) argumenta que as emendas parlamentares são um exemplo claro do fenômeno conhecido como *“Pork Barrel”*, onde os parlamentares direcionam recursos públicos para beneficiar suas bases eleitorais ou regiões específicas, utilizando esses recursos estrategicamente para incentivar o apoio eleitoral e aumentar suas chances de sucesso em eleições futuras. Por outro lado, Braga (2002) ao referenciar Figueiredo e Limongi (2008) destaca que as emendas parlamentares não se resumem simplesmente a um mecanismo de moeda de troca. Elas se inserem em um processo complexo, influenciado por diversos fatores.

Nesse contexto, e com o propósito de promover uma utilização mais estratégica dos recursos públicos, o Governo do Distrito Federal implementou em 2017 o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, regulamentado pelo Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, posteriormente revogado pelo Decreto nº 43.360, de 25 de maio de 2022. Este instrumento visa incentivar os parlamentares distritais a alocarem recursos de emendas para projetos prioritários do Governo, durante o processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual, de modo a promover uma utilização mais estratégica dos recursos orçamentários e fortalecendo a coerência entre as ações parlamentares e as metas governamentais.

Thaler e Sunstein (2019), em seu livro *“Nudge - Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade”*, argumentam que, “se [...] funcionários públicos acreditam que determinada política produz resultados melhores, podem [...] escolhê-la

como padrão e, assim, exercer forte influência sobre o resultado. Nesse contexto, o Caderno se posiciona como uma “intervenção barata e de fácil implementação que altera o contexto em que o agente toma suas decisões de forma a influenciá-lo [...] a reproduzir certos comportamento sem, todavia, retirar ou restringir as escolhas disponíveis” (Thaler; Sunstein, 2019). O Caderno de Sugestões de Emendas também pode ser compreendido como um instrumento de governança que busca promover uma utilização mais estratégica dos recursos orçamentários, pois, segundo Araújo (2002), a governança pode ser entendida como a capacidade de um governo de formular e implementar políticas públicas.

Embora o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais esteja disponível aos parlamentares distritais desde 2017, não há evidências de estudos que respondam à seguinte indagação: em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações, no período de 2018 a 2023?

Em síntese, este estudo de caso tem como objetivo central investigar se Caderno de Sugestões de Emendas Distritais tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas distritais priorizadas na LOA pelos legisladores, bem como a extensão da convergência entre esses dois instrumentos de gestão. Para tanto, foram definidos os objetivos específicos:

- I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais;
- II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA; e

III - Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária; e

IV - Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

Utilizando uma abordagem qualitativa com suporte quantitativo e análise documental, o estudo demonstra como ocorre a distribuição desses recursos por áreas temáticas, verifica se as emendas alinhadas com as sugestões do Caderno apresentam melhor desempenho na execução orçamentária, além de explorar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital sobre o instrumento.

O estudo também possibilitou verificar as seguintes hipóteses: Hipótese (H1): no período de 2018 a 2023, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentou convergência com as emendas parlamentares individuais distritais (EPIs) aprovadas na LOA; e Hipótese (H2): as emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais estão positivamente associadas a uma maior execução orçamentária.

Para o desenvolvimento do artigo, este está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico que embasou a pesquisa, a terceira detalha a metodologia, a quarta apresenta os principais resultados, e a quinta traz as considerações finais da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As emendas parlamentares e a dinâmica da política de coalizão

No Distrito Federal, o sistema político compartilha semelhanças com o sistema vigente em todo o Brasil. Nesse contexto, o Governador é eleito de forma independente em relação ao poder legislativo, detendo consideráveis poderes executivos que influenciam diretamente as relações político-eleitorais. A capacidade de governar do Chefe do Executivo

Distrital está intimamente ligada à necessidade de assegurar uma base de apoio junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Segundo Abranches (1988), o “Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”, relação denominada pelo autor como “presidencialismo de coalizão”. Essas particularidades exigem estratégias para obter apoio político, como a formação de alianças partidárias, o loteamento de cargos, as práticas clientelistas e a distribuição de emendas parlamentares. Apesar dos poderes substanciais do chefe do Executivo, como a prerrogativa de veto e o poder de legislar, ele frequentemente enfrenta o desafio de ter seu partido em minoria no Legislativo, devido ao alto número de partidos no país, o que dificulta a governabilidade.

No Distrito Federal as Emendas parlamentares são consideradas despesas autorizativas, exceto as programações dispostas na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que possuem caráter impositivo (Brasília, 1993). Em contraste, no âmbito federal, as Emendas Constitucionais 86/2015 e 34/2019 tornaram obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, antes apenas autorizativas, gerando agitação nas negociações políticas. Com essas mudanças, o Presidente perdeu a discricionariedade sobre a execução dos recursos das emendas, limitando sua capacidade de beneficiar aliados e formar coalizões políticas. No entanto, ele ainda utiliza mecanismos institucionais para respeitar as regras fiscais. Essas mudanças mostram o dinamismo do presidencialismo de coalizão, onde estratégias de negociação são essenciais e presentes em todos os níveis da federação, incluindo Estados, Municípios e o Distrito Federal.

2.2 Emendas parlamentares e sistemas de incentivo *Pork Barrel*

Estudiosos do tema, consideram as emendas parlamentares uma importante ferramenta para implementação de políticas públicas. Segundo Medina *et al.* (2023), as emendas, na forma de políticas distributivas locais, podem melhorar as condições de vida,

reduzir as desigualdades regionais e a pobreza. Por outro lado, Braga (2002) ao citar Figueiredo e Limongi (2008), destaca que as emendas não são simplesmente um mecanismo político de troca, mas se inserem em um processo complexo e influenciado por diversos fatores.

Contudo, essa narrativa não é consenso entre os autores. Alguns cientistas a consideram como um instrumento puramente político, suscetível a práticas corruptas quando desviado de sua finalidade original (Medina *et al.*, 2023).

A teoria do *Pork Barrel*, originária nos Estados Unidos, descreve políticas distributivas que concentram benefícios em localidades específicas em troca de apoio político, enquanto os custos são dispersos pela tributação em uma base geográfica mais ampla (Lancaster, 1986; Lazarus, 2010; Baião; Couto, 2017, apud Almeida 2021). Almeida (2021) salienta que políticas do tipo *pork* são, portanto, associadas a práticas clientelistas e paroquialistas; emendas individuais – que representariam “a institucionalização do patrimonialismo”. Essa prática, *Pork Barrel*, mantida ao longo do tempo e que ocorre em muitos sistemas políticos ao redor do mundo, pode ser observada no estudo conduzido por Medina, no qual ficou evidenciada a presença de “indícios de clientelismo entre os parlamentares e os municípios, e que estes disponibilizam os recursos financeiros de sua autoria, visando manter seu reduto eleitoral e maximizar seu ganho político”.

Após essas breves considerações, independentemente do mérito ou da justificativa subjacentes a essas políticas públicas e à sua capacidade de beneficiar regiões específicas, indivíduos ou grupos, o ponto central da questão reside no fato de que os custos associados a essas políticas são suportadas por toda a sociedade, não se limitando às áreas diretamente beneficiadas. Isso evidencia o direito do legislador de determinar a alocação desses recursos, mesmo que apenas uma fração da sociedade seja diretamente favorecida por tais políticas.

2.3 Governança e estratégias *Nudge* na Administração Pública

A administração pública enfrenta transformações sociais e econômicas que impactam o modelo burocrático das instituições públicas, tradicionalmente caracterizado pela linearidade e determinismo de suas ações. Diante dessas mudanças, agentes públicos têm buscado soluções inovadoras, incluindo mecanismos da economia comportamental, para promover resultados mais eficazes para a sociedade. Uma dessas abordagens inovadoras é a aplicação do conceito de *Nudge*, desenvolvido pelos autores Richard Thaler e Cass Sunstein (2009).

O conceito *Nudge* é definido por Thaler e Sunstein (2009) como um estímulo que altera o comportamento de forma previsível, sem impor restrições ou mudanças significativas nos incentivos econômicos dos indivíduos. Dessa maneira, os benefícios advindos do *Nudge* se residiriam na capacidade de auxiliar o indivíduo a fazer escolhas que estejam mais alinhadas às suas preferências, de forma não invasiva, contribuindo para tornar a Administração Pública mais responsiva às necessidades dos cidadãos.

Entretanto, o uso dessas estratégias requer uma governança pública eficiente, bem como o aprimoramento das habilidades dos atores governamentais, demandando uma abordagem multidimensional das dimensões econômicas, políticas e de gestão.

Assim, a necessidade de uma colaboração emerge como um elemento fundamental, facilitando arranjos interinstitucionais para resolver problemas que uma única organização não pode enfrentar sozinha, garantindo melhores resultados por meio de relações baseadas na reciprocidade (Cavalcante e Pires, 2018).

Por fim, e na perspectiva desse estudo, instrumentos de gestão adequados podem contribuir para a promoção de uma cultura de governança colaborativa, uma liderança compartilhada e uma maior interação tanto dentro das organizações quanto entre elas (Martins e Marini, 2014).

2.4 Sistemas corporativos na gestão das emendas parlamentares individuais distritais - sistema de controle de emendas parlamentares (SISCONEP) e sistema de propostas ao caderno de emendas (SISCAEP)

No âmbito do Governo do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Economia (SEEC) é responsável pela gestão do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (CeTIC-DF). Com a infraestrutura tecnológica disponível e o empenho institucional em buscar soluções que promovam a eficiência na gestão dos recursos públicos, foram desenvolvidos o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares (SISCONEP), incluindo o Módulo Cidadão, e o Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas (SISCAEP).

O Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP e o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais foram instituídos por meio do Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, posteriormente revogado pelo Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022.

A implementação desses sistemas possibilitou o compartilhamento sistematizado das informações das emendas parlamentares individuais (EPIs) aprovadas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações ao longo do exercício financeiro, permanecendo o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) como o sistema oficial para os procedimentos orçamentário-financeiros do Governo do Distrito Federal.

A ampliação e regulamentação dos sistemas SISCONEP e SISCAEP introduziram melhorias e novas práticas na gestão das EPIs, promovendo maior controle e *accountability* dos projetos financiados essas dotações.

Ainda em 2018, foi disponibilizado o SISCONEP - Módulo Cidadão². Essa ferramenta de transparência tem por objetivo apresentar de forma simplificada o acompanhamento da execução das EPIs aprovadas no ano fiscal. Esse módulo oferece

² O Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – Módulo SISCONEP Cidadão pode ser acessado por meio do endereço: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEPCIDADA0/>

informações como o autor da emenda, o tipo, o status, o programa de trabalho, a unidade gestora dos recursos e os valores empenhados e liquidados, variáveis a serem utilizadas na presente pesquisa .

Essa iniciativa ampliou a transparência na alocação de recursos públicos nas emendas parlamentares distritais, fortalecendo os princípios democráticos e promovendo a publicidade e responsabilização dos agentes públicos, ao facilitar o acesso da sociedade às informações governamentais.

2.5 O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e sua relação com o conceito *Nudge* e a Governança Pública

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, objeto desse estudo, teve seu primeiro exemplar elaborado em 2017, ocasião em que foi apresentado aos parlamentares distritais durante o processo de análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para ao exercício de 2018. Entretanto, sua regulamentação só ocorreu em 2018, por meio do Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, revogado pelo Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022 (Brasília, 2018;2022). Cumpre esclarecer que, embora o sistema ainda careça de normativo, a produção do Caderno segue as diretrizes estabelecidas na Portaria Conjunta nº 47, de 27 de julho de 2018, que versa sobre os procedimentos de acompanhamento da execução das emendas parlamentares distritais, bem como a inserção de projetos no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais (Brasília, 2018).

O Caderno de Emendas surge como um instrumento inovador, no âmbito do Governo do Distrito Federal, destinado a influenciar a tomada de decisão dos parlamentares distritais no que concerne à alocação de recursos EPIs em projetos sugeridos pelo Executivo Local. Seu principal objetivo é oferecer aos parlamentares um conjunto de ações realizáveis, alinhadas às demandas da sociedade e ao planejamento orçamentário do GDF.

Essa política pública instituída pelo Executivo Local, dialoga diretamente com o conceito *Nudge*, apresentado pelos autores Thaler e Sunstein (2009) e definido por eles como “um conjunto de intervenções baratas e de fácil implementação que alteram o contexto em que o agente toma suas decisões de forma a influenciá-lo [...] a reproduzir certos comportamento sem, todavia, retirar ou restringir as escolhas disponíveis”.

No caso em estudo, o Caderno opera como um estímulo aos parlamentares distritais a alocarem recursos de emendas em projetos priorizados pelo Governo do Distrito Federal, sem privá-los de suas escolhas, sem impor sanções, mas unicamente com o propósito de otimizar o gasto público e facilitar a entrega de serviços à sociedade.

Fernandes (2012) observa em sua pesquisa que os baixos percentuais de execução das emendas também podem estar associados à qualidade da sua elaboração. Durante o processo de criação de emendas, alguns parlamentares não dedicam a devida atenção à qualidade, resultando em proposições aprovadas que se tornam parte da lei, mas que são inexecutáveis devido a previsões incorretas de recursos e classificações orçamentárias incompatíveis. Essas anomalias, aliadas a outros fatores, fortalecem as prerrogativas do Executivo em detrimento do Legislativo, segundo o autor.

No estudo de caso em tela, é essencial enfatizar que uma das premissas do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais é a de promover a ampliação das oportunidades de execução de projetos.

Essa iniciativa visa superar uma série de obstáculos que comumente contribuem para a baixa concretização dessas emendas. Tal situação tem gerado considerável atenção e discussão por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal, conforme evidenciado pela Decisão nº 5252/20203 – TCDF, bem como pela Câmara Legislativa do Distrito Federal que

² DECISÃO Nº 5252/2020 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu [...] b) no mérito, procedente quanto à inexecução parcial das emendas parlamentares individuais; III - recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal que, com o auxílio da Casa Civil e da Secretaria de Estado de Economia, para fins do que dispõe o art. 7º, parágrafo único, do Decreto Distrital nº 38.968/2018, passe a divulgar relatório analítico anual contendo as eventuais razões para inexecução das emendas parlamentares individuais do exercício anterior, o qual deverá ser

exerce um papel ativo no controle e fiscalização sobre o Executivo e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal que exerce o controle interno, conforme disposto nos art. 77 e 80, da Lei Orgânica do Distrito Federal e no art. 74, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Esses obstáculos incluem, dentre outros fatores, a falta de planejamento adequado na proposição de emendas à Lei Orçamentária Anual, prazos insuficientes, recursos escassos, limitações na capacidade técnica nas Unidades Orçamentárias, infraestrutura inadequada e a ausência de alinhamento entre os parlamentares propositores de emendas e as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução.

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade contínua dos agentes governamentais oferecerem políticas públicas que possibilitem o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos. O desafio de administrar as finanças públicas e o fortalecimento da capacidade institucional do governo é uma tarefa complexa e requer uma governança pública eficiente e o aprimoramento das habilidades dos agentes governamentais, o que exige dos atores públicos uma abordagem multidimensional das dimensões econômicas, políticas e de gestão na alocação de recursos públicos.

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, como um instrumento de gestão que perpassa legislaturas, proporciona uma previsibilidade e padronização na análise técnica das proposições, mitigando possíveis erros de natureza técnica ou jurídica, preenchendo lacunas que possivelmente poderiam inviabilizar a execução da emenda. Além disso, busca promover uma organização com vista a geração de valor público, de modo a influenciar os parlamentares na tomada de decisão e direcionarem recursos destinados às EPIs para projetos considerados prioritários pelo Governo do Distrito Federal.

Nesse contexto, e à luz do referencial teórico apresentado ao longo desse artigo, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais se encontra inserido em ambiente que

encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal, por ocasião da apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias[...].

demanda uma governança colaborativa, com interações e sinergia entre as partes interessadas para o alcance de melhores resultados.

Essa colaboração entre os poderes se torna especialmente visível no período que antecede a submissão de emendas ao orçamento, quando o Poder Executivo apresenta ao Legislativo o Caderno de Emendas Distritais, visando aumentar a eficiência e eficácia nas entregas de serviços públicos à população, seja por meio de proposições relacionadas à educação, saúde, investimento ou outras ações que contribuam para o bem-estar da população do DF.

Por último, é importante mencionar que a incorporação de ferramentas digitais pelo Governo do Distrito Federal, com particular destaque para os sistemas SISCONEP, o SISCONEP - Módulo Cidadão e o SISCAEP, que desempenham uma função de relevância na gestão, monitoramento e responsabilização das atividades governamentais relacionadas às Emendas Parlamentares Individuais Distritais, proporcionam o estabelecimento de uma rede de controle sistêmica e integração, que inclui a sociedade, os Poderes Executivo e Legislativo Local, além de promover um ambiente propício à transparência e à prestação de contas.

3. METODOLOGIA

Este estudo de caso, de caráter descritivo e exploratório, adota uma abordagem qualitativa com suporte de natureza quantitativa. Conforme destaca Menezes (2019), citando Yin (2001), o estudo de caso retrata uma análise empírica, “um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, em que os limites entre os fenômenos e o contexto nem sempre são percebidos claramente”.

Nessa pesquisa aplicada e como dito anteriormente, a técnica do estudo de caso viabilizou analisar se o Caderno de Sugestões de Emendas tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares priorizadas na LOA, e investigar a extensão da convergência entre esses dois

instrumentos de gestão. Para a análise, a variável programa de trabalho foi utilizada como parâmetro para medir a convergência entre os projetos sugeridos no Caderno de Sugestões de Emendas e as alocações de recursos na LOA.

3.1 Da coleta de dados

A pesquisa abrange as emendas parlamentares individuais distritais aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais, assim como os dados referentes às execuções orçamentárias no estágio da despesa - empenho, no período de 2018 a 2023 e identificadas pelo Iduso – 6. Foram consultadas informações públicas disponibilizadas pelo Governo do Distrito Federal por meio dos sistemas governamentais SISCONEP Cidadão e SISCAEP (Caderno de Sugestões de Emendas).

O Módulo Cidadão disponibiliza à sociedade, de forma simplificada, variáveis como o autor da emenda, o tipo, o status, o programa de trabalho, a unidade gestora dos recursos e os valores empenhados, dentre outras para o acompanhamento da execução das EPIs, conforme demonstra a Figura 1:

Figura 1 – Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano base 2022

Unidade Orçamentária	Parlamentar	Nº Emenda	Programa de Trabalho	Subtítulo	Valor da Emenda (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Status
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Guarda Jânio	00069.01	04.122.8205.8517.9843	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS NA RA IX	R\$300.000,00	R\$ 273.009,73	244.307,91	Ativo
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Guarda Jânio	00090.01	04.122.8205.8517.9848	Aquisição de material para uso em eventos de lazer/cultura	R\$19.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Reginaldo Veras	00123.01	15.451.6209.1110.9954	AQUISIÇÃO DE MATERIAS DE CONSUMO - CEILÂNDIA	R\$300.000,00	R\$ 294.920,43	286.648,40	Ativo
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Reginaldo Veras	00124.01	15.451.6209.3467.9649	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - CEILÂNDIA	R\$4.808,00	R\$ 34.808,00	34.808,00	Ativo
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Eduardo Pedrosa	05179.01	15.451.6209.1110.0362	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO-IMPLANTAÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO COM BLOCOS INTERTRAVADOS DE CONCRETO EM CEILÂNDIA- CEILÂNDIA	R\$50.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE CEILÂNDIA - RA IX	Fernando Fernandes	07036.01	15.451.6205.2396.0115	CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-BIBLIOTECA PÚBLICA DE CEILÂNDIA- CEILÂNDIA	R\$30.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE PLANALTINA - RA VI	Claudio Abrantes	00276.01	15.451.6209.1110.9964	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO EM PLANALTINA	R\$1.168.483,00	R\$ 1.168.482,78	1.168.482,78	Ativo
ADM. REG. DE PLANALTINA - RA VI	Claudio Abrantes	01107.01	15.752.6209.8507.0064	MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA-ILUMINAÇÃO PÚBLICA - MODERNIZAÇÃO E EFICIENTIZAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM LUZ DE LED, EM PLANALTINA-DF- PLANALTINA	R\$500.000,00	R\$ 495.644,26	495.644,26	Ativo

Fonte: detalhamento dos dados de emendas distritais referentes ao exercício fiscal 2022. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEPCIDADA0/>. Acesso em: 05 fev.2024

De mesmo modo, foram consultados os Cadernos de Sugestões de Emendas distritais no período em estudo, conforme exemplo apresentado na Figura 2, que dispõe de variáveis semelhantes às da Figura 1, para proceder à análise.

Figura 2 – Sugestão de Emendas Caderno de Sugestões de Emendas Distritais – Ano base 2022

Proposta	15 - RA XXI
Objeto	CONSTRUÇÃO DA PRAÇA DE ESPORTES E LAZER NA QN 34 - RA XXI.
Situação do objeto	Depende de projetos
Objetivo divisível *	Não
Região Administrativa (Valor) *	RIACHO FUNDO II (4.000.000,00)
Valor Solicitado	4.000.000,00
UO	09123
Programa de Trabalho	27.451.6206.1079.0006
Natureza da Despesa (Valor):	449051 (R\$ 4.000.000,00)
Legitimação Social	Não se aplica
Justificativa	
Obra será de grande valia para comunidade que carece de espaço de convivência coletiva. Processo sei 00301-00001879/2019-68.	
* Para mais detalhes sobre critérios de divisibilidade e regionalização vide SisCAEP.	
Proposta	16 - RA XXI
Objeto	PAVIMENTAÇÃO DE VIA DE ACESSO AO INSTITUTO DE SAÚDE MENTAL (ISM).
Situação do objeto	Depende de projetos
Objetivo divisível *	Não
Região Administrativa (Valor) *	RIACHO FUNDO II (1.500.000,00)
Valor Solicitado	1.500.000,00
UO	09123
Programa de Trabalho	15.451.6209.1110.0188
Natureza da Despesa (Valor):	449051 (R\$ 150.000,00)
Legitimação Social	Não se aplica
Justificativa	
Obra servirá para melhorar o acesso ao Ism que atualmente convive com as dificuldades de trafegar por uma via que ainda não é pavimentada. Processo sei 00060-00119823/2019-11.	
* Para mais detalhes sobre critérios de divisibilidade e regionalização vide SisCAEP.	

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Caderno-de-Emendas-Distritais-PLoA-2022.pdf>. Acesso em 06 fev. 2024

Além dessas fontes, como parte complementar do estudo, foi aplicado um questionário online junto a cada gabinete dos 24 parlamentares eleitos para a legislatura 2023-2026 para investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, haja vista que as indicações das sugestões ao Caderno são realizadas pelo Executivo Local, arquiteto das escolhas. Importa ressaltar que a elaboração do questionário, observou o checklist proposto por Lee (2006), e observa os seguintes aspectos: “1) Os entrevistados conseguem entender a pergunta? 2) Os entrevistados conseguem responder à pergunta? 3) Os entrevistados irão responder à pergunta? ”, o que demonstra o compromisso com a qualidade e a adequação do questionário.

Os dados secundários coletados nos sistemas mencionados foram submetidos à técnica de análise de conteúdo, utilizando o software Excel para realizar análises estatísticas descritivas. Como dito anteriormente, a variável programa de trabalho foi utilizada como parâmetro para medir a convergência entre os projetos sugeridos no Caderno de Sugestões de Emendas e as alocações de recursos na LOA.

Por fim, o levantamento dessas informações viabilizou o cruzamento dos dados presentes tanto nas sugestões de emendas parlamentares distritais dispostas nos Cadernos de Sugestões de Emendas, quanto nas emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA para cada exercício fiscal nos anos de 2018 a 2023.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo dos dados coletados por meio dos sistemas SISCOPEP e SISCAEP, no período compreendido de 2018 a 2023, assim como a pesquisa realizada por meio de um questionário eletrônico junto aos membros do Poder legislativo, foram etapas fundamentais para alcançar aos objetivos específicos desse estudo.

Para a apresentação dos resultados, faz-se importante revisitar os objetivos específicos da pesquisa: I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas

temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais; II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA; III Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária; e IV – Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

De acordo Gil (1999), a análise dos dados tem por objetivo dar estrutura e organizar as informações de modo a possibilitar o fornecimento de respostas à pergunta de pesquisa, enquanto na interpretação dos dados busca-se encontrar as respostas. Assim, o objetivo é, a partir dos dados coletados, sintetizar os resultados obtidos na pesquisa e na sequência esclarecer se os objetivos foram atingidos, se a investigação realizada levou à rejeição ou confirmação das hipóteses apresentadas (Silva; Menezes, 2001).

Para o alcance do objetivo I, que visa analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais, foram elaboradas as ilustrações gráficas 01 e 02, organizadas de acordo com as áreas temáticas delineadas no Plano Plurianual do Distrito Federal. A análise da distribuição de recursos visa proporcionar o entendimento sobre como os parlamentares priorizam a alocação de recursos por meio de emendas à LOA. Essa comparação entre a distribuição dos recursos na LOA e as sugestões do Caderno de Emendas é fundamental para compreender as escolhas e prioridades dos parlamentares no processo orçamentário, e como o Caderno se relaciona nesse contexto.

A estruturação das informações orçamentárias apresentada no Gráfico 01 encontra-se em consonância com a literatura. Giacomoni (2009) destaca que a “Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais que orientarão a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual”, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores, de modo a garantir a continuidade e a coerência das políticas governamentais.

Nessa direção e alinhada ao Plano Plurianual do Distrito Federal, as áreas temáticas abrangem: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, desenvolvimento Territorial, Educação, Gestão e Estratégia, Meio Ambiente, Saúde e Segurança.

Gráfico 01 – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas no período (2018 a 2023)

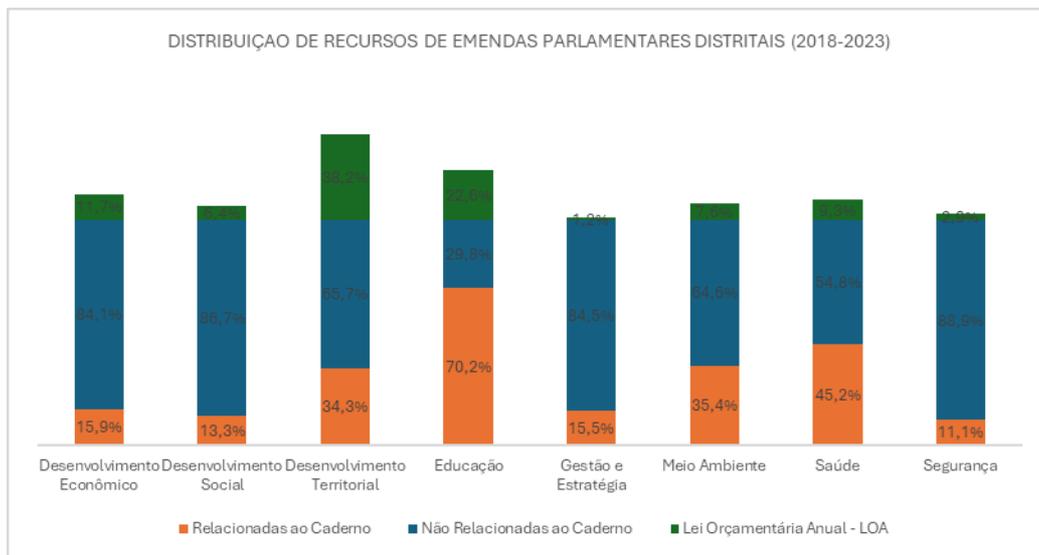


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No período em estudo, os resultados sugerem uma tendência entre os parlamentares de direcionar prioritariamente recursos para a área temática Desenvolvimento Territorial, que recebeu 38,2% desse montante. Em seguida, as áreas Educação e Desenvolvimento Econômico receberam, respectivamente, 22,6% e 11,7% do total de recursos alocados por meio dessas emendas, somando essas três áreas 72,5% do total dos recursos.

Na sequência, o Gráfico 02 apresenta os percentuais de projetos do Caderno que guardam semelhança com a LOA e aqueles não guardam, detalhados por área temática e por exercício. A partir dos resultados dispostos no Gráfico 01, dividimos os dados em percentuais dos recursos alocados para projetos que tem relação ou não com o Caderno de Emendas Parlamentares Distritais.

Gráfico 02 – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2018 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

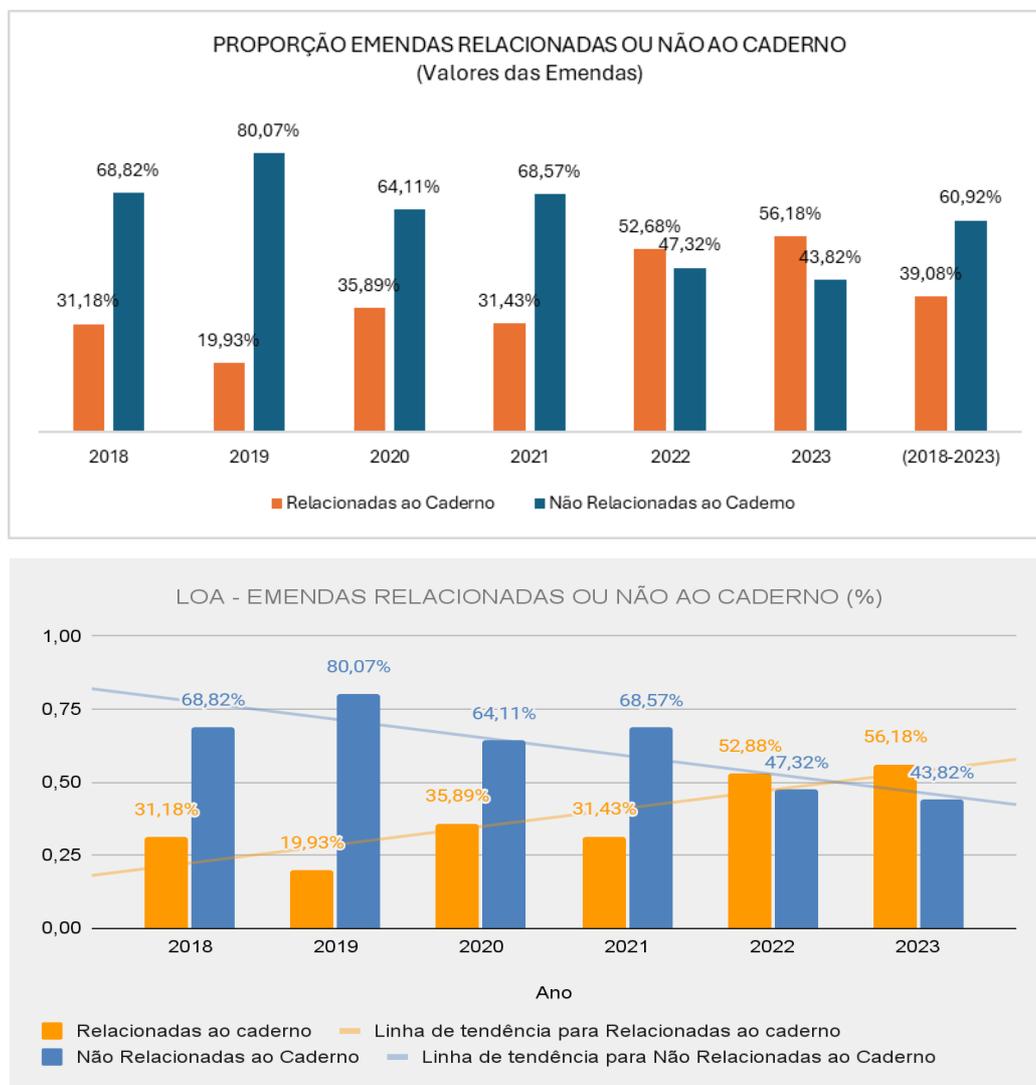
Essa relação possibilitou demonstrar como ocorre a distribuição de recursos, bem como investigar a extensão da convergência entre os projetos sugeridos pelo Executivo Local e as emendas parlamentares aprovadas na LOA. Cabe destacar que essa análise foi realizada considerando apenas os dados objetivos coletados para o estudo, sem considerar outros fatores, além do apoio no conceito *Nudge*.

Dando continuidade à análise dos resultados, o próximo passo consiste em abordar o Objetivo II, que se concentra em demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local

dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA.

A representação visual que se segue esboça, ano a ano e para o período acumulado, como essa proporção evoluiu ao longo do tempo:

Gráfico 03 – Proporção de Emendas Relacionadas ou não ao Caderno de Sugestões de Emendas



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os resultados demonstram que, para o ano de 2018, 31,18% dos recursos de EPIs foram procedentes de emendas que guardavam relação com as propostas do Caderno. Embora os dados demonstrem uma redução do percentual de emendas relacionadas ao Caderno em 2019 e uma estabilidade em torno dos 30% para os anos subsequentes, percebe-se uma tendência de crescimento nos três últimos anos analisados, atingindo em 2023 o percentual de 56,18%.

Por fim, e após considerar período investigado (2018-2023), observa-se que 39,08% de todos os recursos destinados às emendas parlamentares individuais distritais na LOA apresentaram relação com as propostas dispostas no Caderno.

Ao concluir essa análise, foi possível oferecer uma perspectiva para confirmar a Hipótese 1 (H1), a qual afirma que no período de 2018 a 2023, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentou convergência com as emendas parlamentares individuais distritais aprovadas na LOA.

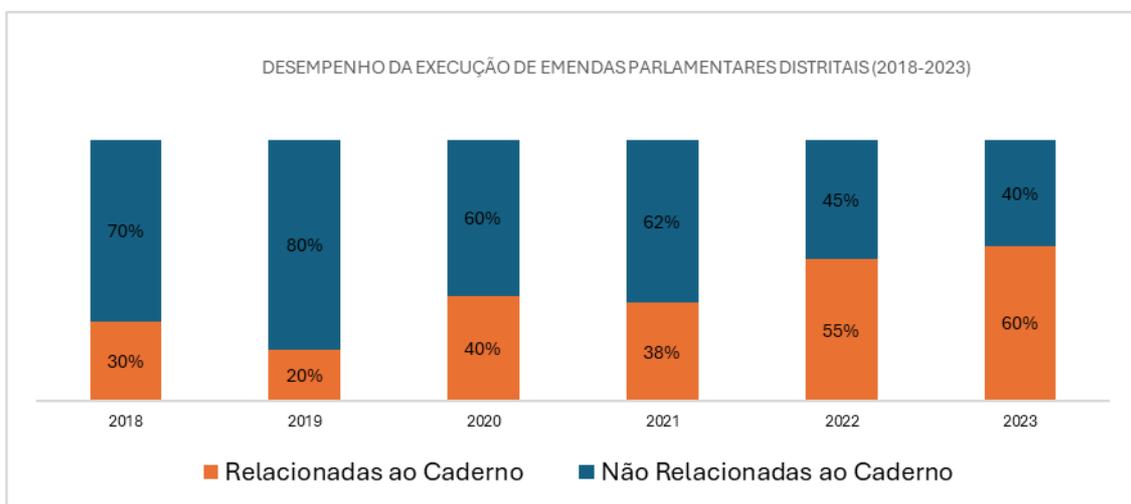
Essa hipótese encontra respaldo no conceito *Nudge*, delineado pelos autores Thaler e Sunstein. Os autores argumentam que “empresas privadas ou funcionários públicos ao perceberem que uma determinada política” pode conduzir a resultados superiores”, os agentes têm a possibilidade de adotá-la como padrão. Dessa forma, pequenas iniciativas, aparentemente triviais, podem exercer influência sobre o resultado e surtir efeitos consideráveis (Thaler; Sunstein, 2009).

Sob a análise realizada exclusivamente a partir dos dados objetivos extraídos dos Sistemas SISCONEP e SISCAEP, sugere-se que a estratégia de "*Nudge*" - Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, implementada pelo Governo do Distrito Federal, demonstrou convergência ao comparar as sugestões presentes no instrumento com as emendas efetivamente aprovadas na Lei Orçamentária Anual no período estudado de 2018 a 2023, especialmente nas áreas temáticas - Educação, Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial (Brasília, 2020).

Prosseguindo com a investigação e alinhada à estruturação dos recursos de emendas parlamentares por áreas temáticas conforme delineadas no Plano Plurianual (PPA), e com o intuito de atender ao estipulado no objetivo III, que consiste em verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA no período de 2018 a 2023, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno apresentam melhor desempenho na execução orçamentária, foram examinadas as emendas parlamentares no estágio da despesa - empenho, em consonância com o estipulado na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 58 (Brasil, 1964).

O gráfico a seguir, demonstra o percentual de execução das EPIs relacionadas e não relacionadas ao Caderno, considerando o total dos recursos de emendas parlamentares individuais distritais executados por exercício, no período de 2018 a 2023.

Gráfico 04 – Execução de Emendas Parlamentares Individuais – 2018 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os resultados indicam que inicialmente existia uma tendência consistente de que as emendas não relacionadas ao Caderno apresentavam uma taxa de execução mais elevada em comparação com as emendas relacionadas ao Caderno.

Por exemplo, em 2018, a taxa de execução das emendas relacionadas ao Caderno foi

de 30%, mantendo-se abaixo de 50% até o ano 2022. Entretanto, durante o período em estudo, com exceção de 2019, observa-se uma melhora nos percentuais de execução, especialmente notável nos 2020 a 2023, com destaque para os exercícios 2022 e 2023, atingindo 55% e 60%, respectivamente.

Nesse sentido, evidencia-se uma tendência de aumento gradual na taxa de execução das emendas relacionadas ao Caderno ao longo do período. Diante disso, pode-se concluir que, embora as emendas convergentes com o Caderno tenham inicialmente apresentado uma taxa de execução inferior, conforme evidenciado no gráfico acima, essa disparidade vem se reduzindo ao longo do tempo. Esse fenômeno pode ser atribuído, possivelmente, aos ajustes, à maturidade e às melhorias implementadas pelo Poder Executivo Local acerca do Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas ao longo dos anos durante a elaboração do Caderno.

Portanto, verifica-se que a segunda Hipótese (H2) proposta no estudo, a qual postula que as emendas parlamentares que guardam semelhança com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentam melhor execução orçamentaria, é confirmada.

Esse entendimento foi embasado na tendência observada nos resultados expostos acima, onde as emendas que guardam semelhança com o caderno têm apresentado melhoria gradual na taxa de execução no período em estudo. Assim, a associação entre a convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e uma maior execução orçamentária é suportada pelo estudo.

Além da análise dos dados mencionados para realização do teste das Hipóteses (H1) e (H2), e com a finalidade em atender ao objetivo IV, que cuida em investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, apresenta-se a seguir os resultados advindos da aplicação do Questionário.

O Questionário obteve um total de 22 respostas, cujos resultados serão apresentados a seguir, nas Tabelas 1 a 4, ampliando, assim, a compreensão sobre o estudo.

Tabela 1 - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
2. Qual função/cargo ocupa na Câmara Legislativa do Distrito Federal?		
Assessor do Deputado (a) Distrital	18	82%
Chefe de Gabinete	3	14%
Deputado Distrital	1	5%
3. Há quanto tempo exerce essa função/cargo?		
De 1 a 2 anos	3	14%
De 3 a 4 anos	3	14%
De 5 a 6 anos	6	27%
Mais de 7 anos	9	41%
Menos de 1 ano	1	5%
4. Na atual legislatura (2023-2026), sinalize como seu Gabinete Parlamentar se identifica em relação ao atual governo:		
Aliado	3	14%
Base	9	41%
Neutro	3	14%
Oposição	7	32%
5. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o sistema SISCONEP e o módulo SISCONEP Cidadão promovem a melhoria na gestão das emendas parlamentares individuais no Distrito Federal.		
Concordo	5	23%
Concordo totalmente	15	68%
Não concordo, nem discordo	2	9%
6. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais representa uma ferramenta de apoio significativa, ao fornecer subsídios aos parlamentares no processo de tomada de decisão referente à alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais.		
Concordo	9	41%
Concordo totalmente	5	23%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	2	9%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Dos respondentes, 82% são assessores de deputados distritais. A maior parte dos colaboradores da pesquisa está no cargo há mais de 4 anos, e apenas 32% das pessoas que responderam ao questionário se declararam oposição ao atual governo. A maioria dos respondentes, 91%, considera os sistemas SISCONEP e SISCONEP – Módulo Cidadão são importantes para a gestão das EPIs. Em relação ao Caderno, 64% o consideram uma importante ferramenta de apoio para a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais.

Tabela 2 - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
7. Com que frequência consulta o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais para propor emendas à Lei Orçamentária Anual e suas alterações?		
Às vezes	6	27%
Frequentemente	7	32%
Nunca	1	5%
Raramente	7	32%
Sempre	1	5%
8. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestão de Emendas fomenta a governança colaborativa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na busca conjunta por melhores resultados no uso dos recursos públicos.		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	5	23%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	1	5%
Não concordo, nem discordo	4	18%
9. Com base em que critérios se decide a alocação de recursos para emendas parlamentares individuais à LOA e suas alterações?		
Nenhuma das alternativas anteriores	1	5%
Principalmente com base na distribuição equitativa de recursos entre as diferente:	1	5%
Principalmente com base nas demandas do mandato e dos meus eleitores	15	68%
Principalmente com base nas demandas e necessidades identificadas em audiênci	4	18%
Principalmente com base no Caderno de Sugestões de Emendas	1	5%
10. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para reduzir possíveis obstáculos de natureza técnica ou jurídica na proposição de emendas ao orçamento do GDF.		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	6	27%
Discordo	3	14%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	3	14%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Dos respondentes, 64% informaram que consultam o instrumento em algum momento, sendo que 5% consultam sempre; 27% consultam com frequência e 27% consultam às vezes. Por outro lado, 32% declararam que consultam o Caderno raramente e 5% nunca consultam.

Em relação ao fomento à governança, 63% concordam que o Caderno contribui para a Governança colaborativa entre os poderes Executivo e Legislativo Local. A maior parte dos participantes, 68%, declarou que o principal critério decisório para a alocação de recursos das EPIs é originário das demandas do mandato e dos eleitores, sendo que apenas 5%

utilizam o Caderno como principal fonte de informações para realização de emendas à LOA. Entretanto, 63% concordam que o Caderno contribui para redução de obstáculos de natureza técnica ou jurídica.

Tabela 3 - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
11. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas contribui para a convergência entre os interesses dos Parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local.		
Concordo	10	45%
Concordo totalmente	2	9%
Discordo	4	18%
Não concordo, nem discordo	6	27%
12. Em sua opinião, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: a alocação de recursos em projetos alinhados ao Caderno de Sugestões de Emendas resulta em uma melhor entrega de serviços públicos à população do DF.		
Concordo	9	41%
Concordo totalmente	2	9%
Discordo	6	27%
Não concordo, nem discordo	5	23%
13. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas apresentam uma taxa de execução orçamentária superior.		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	1	5%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	7	32%
14. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para a melhoria da gestão pública no Distrito Federal.		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	3	14%
Discordo	4	18%
Não concordo, nem discordo	7	32%
15. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.		
Concordo	9	41%
Discordo	6	27%
Não concordo, nem discordo	7	32%

Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

Dos participantes da pesquisa, 54%, concordam que o Caderno contribui para a convergência entre os interesses dos parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local. De acordo com 50% dos participantes da pesquisa, a alocação de recursos de emendas alinhados às prioridades do GDF resulta em melhores entregas à população do DF. Entre os demais participantes, 27% discordam desse entendimento, enquanto 23% não concordam

nem discordam que esse alinhamento traz benefícios à sociedade.

Dos participantes, 41% concordam que as emendas alinhadas ao Caderno resultam em uma melhor execução. Entre os demais, 18% dos respondentes sinalizaram discordar da afirmação, 9% discordaram totalmente e 32% não concordaram nem discordaram. Diante dessa análise sugere-se uma ausência de clareza ou convicção entre os participantes sobre a influência positiva da convergência das emendas com o Caderno na execução orçamentária.

No que se refere à contribuição do instrumento para a melhoria da gestão pública, 50% concordam que o Caderno contribui para a melhoria da gestão pública, enquanto outros 50% discordam ou não possuem opinião definida. Além disso, o estudo revela que somente 41% dos participantes concordam que as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.

Tabela 4 - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
16. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as sugestões de projetos no Caderno de Sugestões de Emendas proporcionam ganhos procedimentais.		
Concordo	10	45%
Concordo totalmente	3	14%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	1	5%
Não concordo, nem discordo	4	18%
17. Sinalize em quais anos participou da apresentação anual do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais ao Legislativo na Sala das Comissões da CLDF.		
2021	1	5%
2022	2	9%
2023	3	14%
2018, 2019, 2020, 2021, 2022	2	9%
2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023	5	23%
2018, 2019, 2021, 2022	1	5%
2019, 2020, 2021, 2022, 2023	3	14%
2020, 2021, 2022, 2023	1	5%
Nunca participou	4	18%
18. Houve, em algum momento, contato posterior por parte de representantes do Poder Executivo com o propósito de incentivar o uso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais?		
Não	7	32%
Não tenho conhecimento	4	18%
Sim	11	50%

Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

A maioria dos respondentes, 59%, concorda ou concorda totalmente que as sugestões de emendas dispostas no Caderno proporcionam ganhos procedimentais à elaboração de emendas à LOA.

Em relação à participação anual dos respondentes na apresentação do instrumento aos membros do Poder Legislativo Local, apenas 18% indicaram nunca ter participado da apresentação do Caderno de Emendas Distritais ao Poder Legislativo. Além disso, 50% dos participantes relataram ter recebido contato posterior de representantes Executivo Local para incentivar o uso do Caderno de Emendas, enquanto os outros 50% não foram alcançados por essas ações de incentivo.

Em relação à percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital sobre o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, os principais resultados advindos da questão aberta presente no questionário - "Em sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados ao tentar alocar recursos para projetos propostos no Caderno de Sugestões de Emendas?" - trouxeram contribuições importantes para a compreensão dos desafios enfrentados na alocação de recursos para projetos no contexto analisado, tais como a necessidade de implementação de melhorias na dinâmica relacionada ao Caderno de Sugestões de Emendas, com vistas a mitigar possíveis desistências de projetos por parte do Poder Executivo, bem como o aprimoramento das informações, a fim de evitar inconsistências nas propostas dispostas no Caderno.

Além disso, os participantes destacam a importância de uma maior maturidade nas propostas, assim como um maior alinhamento e diálogo entre o Governo do Distrito Federal e o Legislativo Local, de modo a promover uma abordagem mais colaborativa e coordenada entre os diversos atores envolvidos no processo de emendas à LOA. Outro ponto relevante levantado pelos respondentes foi quanto ao grau de maturidade à execução das sugestões presentes no Caderno.

Embora a análise dos dados extraídos dos Sistemas SISCONEP - Módulo Cidadão e SISCAEP (Caderno) tenha confirmado as Hipóteses (H1) e (H2), as percepções dos

participantes expressas nas respostas ao questionário sugerem, em certa medida, uma discordância com os resultados objetivos da pesquisa. Esses resultados destacam a importância de uma investigação mais aprofundada para compreender as implicações que motivam essa divergência. No entanto, vale destacar que, mesmo diante das indicações de melhorias ao Caderno, 63% dos respondentes acreditam que ele contribui para reduzir obstáculos de natureza técnica ou jurídica.

Outra questão importante revelada no estudo é que apenas 50% dos entrevistados relataram ter recebido contato posterior por parte de representantes do Poder Executivo com o propósito de incentivar o uso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. O que sugere a necessidade de intervenções estratégicas por parte do Poder Executivo com vistas a otimizar e fortalecer a parceria junto ao Legislativo no Distrito Federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa revelam um importante diálogo entre a literatura especializada, o conceito de Nudge e o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. Esse entendimento demonstra que iniciativas incrementais, como a disponibilização do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais aos membros do poder Legislativo Local podem contribuir para uma alocação mais estratégica dos recursos públicos. A melhoria gradual na taxa de execução das emendas parlamentares individuais que apresentam relação com o Caderno ao longo do período analisado sugere que o instrumento pode ter influenciado positivamente o comportamento dos membros do poder Legislativo Local.

Embora as hipóteses (H1) e (H2) tenham sido confirmadas no estudo, destaca-se que apenas 41% dos respondentes concordaram que a convergência entre os instrumentos melhora a execução orçamentária das Emendas Parlamentares Individuais. Esse resultado repercute diretamente na governança colaborativa entre os poderes Executivo e Legislativo Local, e em aspectos possivelmente ligados à dinâmica política de coalizão, dado que 55%

dos respondentes apoiam o governo, 32% se consideram oposição e 14% se mantiveram neutros.

Apesar do reconhecimento da relevância do Caderno de Sugestão de Emendas, parte dos respondentes expressa discordância ou falta de clareza sobre a influência positiva na execução orçamentária e na disponibilização de projetos de interesse do parlamentar. Este desalinhamento sugere que, apesar das melhorias observadas ao longo do tempo, ainda há desafios a serem superados para fortalecer a parceria com o Legislativo na promoção de uma melhor utilização do Caderno de Emendas.

Com base nas análises realizadas, a pesquisa sugere implicações práticas e orientações futuras, tanto no âmbito acadêmico, ao oferecer conhecimentos que possam direcionar pesquisas posteriores, quanto no campo prático, ao identificar oportunidades para o aprimoramento do Caderno oferecido aos membros do Poder Legislativo. Considerando a natureza aplicada desta pesquisa, recomenda-se a ampliação do diálogo entre os atores envolvidos na elaboração e utilização do Caderno, a implementação de índices de maturidade das propostas, a redução do número de propostas anualmente disponibilizadas, ajustes nos prazos de entrega do Caderno ao Legislativo e a realização de esforços que visem mitigar inconsistências nas classificações orçamentárias das propostas, objetivando uma alocação mais estratégica dos recursos públicos destinados às emendas parlamentares distritais.

Finalmente, ao sopesar as limitações da pesquisa, propõe-se investigar, com base nas plataformas políticas dos parlamentares, o fenômeno do *Pork Barrel* e examinar se parlamentares da base ou da oposição alcançam melhores resultados na execução orçamentária dessas programações.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, H. H. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema Institucional brasileiro.** Publicado na Revista Dados Vol. 31, No. 1, 1988, 5-32. Disponível em: Acesso em: 13 set. 2023.

ALMEIDA, D. P. B. (2021). **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares**. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (34), e239518. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>. Acesso em: 12 set. 2023.

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília - ENAP, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>

BRAGA, A. P. S. **Destinação de recursos de emendas parlamentares individuais às organizações da sociedade civil: uma análise entre o planejado e o executado no município de Teresina. 2022.** Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43756/1/2022_ArthurPhilippeSindeauxBraga.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2023.86

BRASÍLIA Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022. **Dispõe sobre regras, procedimentos e prazos para a execução de emendas individuais dos Deputados Distritais à Lei Orçamentária Anual em todas as unidades orçamentárias do Distrito Federal contempladas por emendas parlamentares.** Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASÍLIA, 1993. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASILIA. Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018. **Dispõe sobre o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP.** Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5efaa5eddc744c49bf5c7a35f57b094e/Decreto_38968_03_04_2018.html. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASILIA. Lei 7.212 de 30 de dezembro de 2022. **Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.** Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/lei-no-7-212-30-12-2022/>. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASÍLIA. Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.** Disponível em:

https://www.seplad.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/01/Compilado_Lei-do-PPA-2020-2023-atualizada.pdf. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASÍLIA. **Plano Plurianual (PPA):** [2020-2023]. Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>. Acesso em: 15 set. 2023

BRASÍLIA. **PORTARIA Nº 47, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre os procedimentos de acompanhamento da execução das emendas parlamentares distritais, bem como a inserção de projetos no Caderno de Emendas.** Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=e06685c6e2cb41858f8dc26f874f976e. Acesso em: 24 maio 2023.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental.** 2018. IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958>. Acesso em 29 set. 2023.

FEREJOHN, J. *Pork Barrel Politics.* Stanford University Press, 1974.

FERNANDES, C. **Emendas parlamentares: orçamento do distrito federal.** Brasília - 2012 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/browse?type=author&value=Fernandes%2C+Cleiton+das+Chagas>. Acesso em 20 set. 2023

em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa,** São Paulo, 2002, 4ªed. Disponível em : https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf . Acesso em 12 fev. 2023.

MARTINS, H; E MARINI, C. 2014. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de disseção conceitual. *Revista do TCU*, n. 130 (2014). Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em 25 set. 2023.

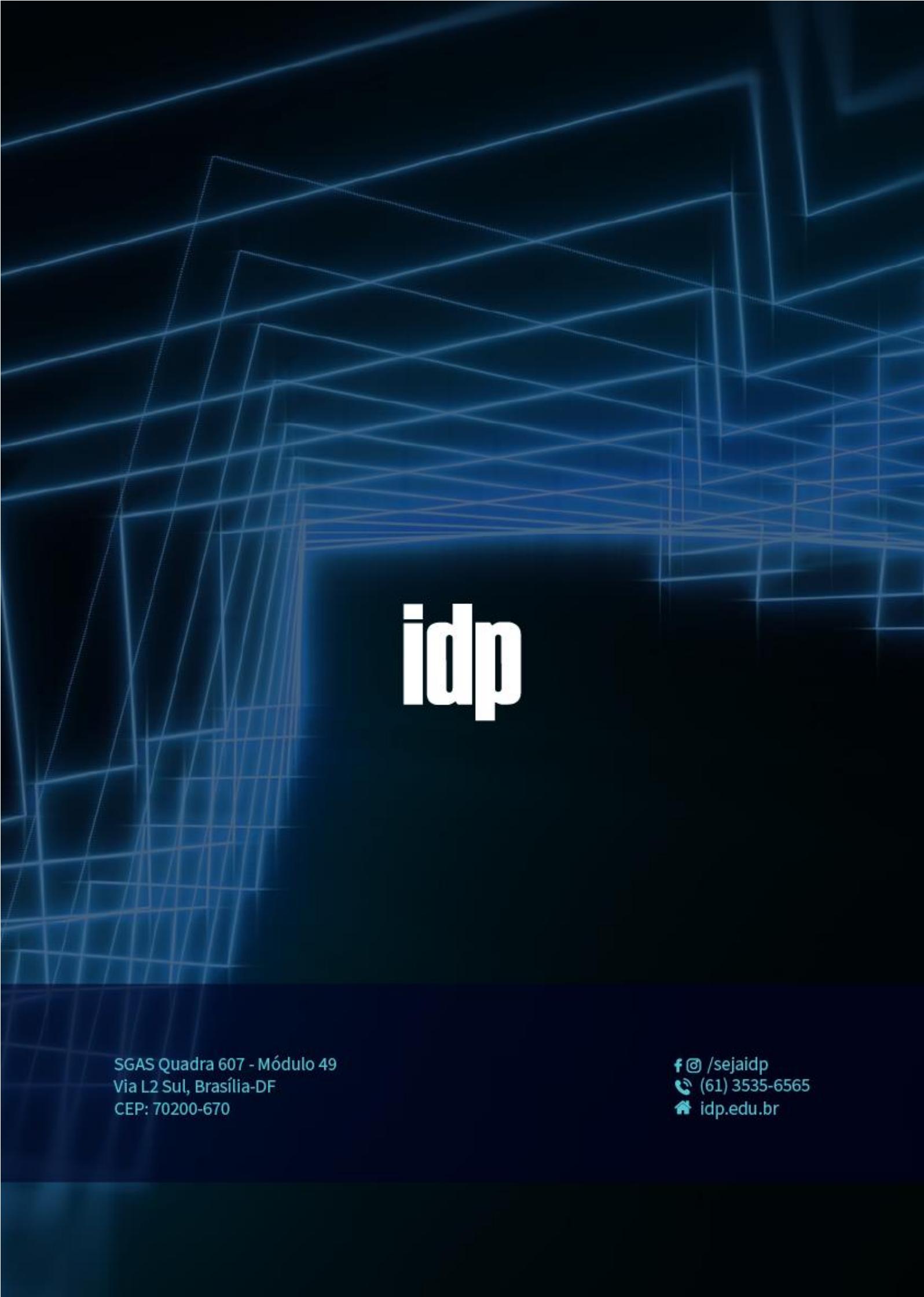
MEDINA, S. A. *et. al.* . 2023. **Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?.** *Read. Revista Eletrônica De Administração (porto Alegre)*, 29(1), 98–125. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.374.124848>. Acesso em: 14 set. 2023.

MENEZES *et al.* 2019. **Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância**. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/noticias/univasf-publica-livro-digital-sobre-metodologia-cientifica-voltada-para-educacao-a-distancia/livro-de-metodologia-cientifica.pdf/view>. Acesso em 15 out. 2023

SILVA, E.L.; Menezes, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**, 3ª edição, Florianópolis, 2001. Disponível em <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgcb/files/2011/03/Metodologia-da-Pesquisa-3a-edicao.pdf>. Acesso em 07 mai. 2023.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge : como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Tradução Ângelo Lessa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisão nº 5252/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.sefaz.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/DECISAO_TCDF_5252.pdf. Acesso em: 15 set. 2023



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br