

2 — Fiscalismo e clientelismo

Autores: Cesar Zucco, Bruna Ayres, Camila Reis, Timothy Power

As três últimas edições da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB 2017, 2021 e 2025), perguntaram aos congressistas como o governo federal deveria resolver seus problemas fiscais. As opções de resposta formam uma escala de cinco pontos, que vai desde resolver o problema somente pelo aumento de impostos, passa por posições intermediárias que combinam as duas estratégias, até resolver somente pela redução de gastos. O padrão das respostas indica um forte consenso em favor do corte de gastos. Em todos os anos, quase 60% ou mais dos parlamentares escolheram uma das duas opções favoráveis à redução de gastos – seja como estratégia principal, seja como única estratégia. Desses, cerca de um terço optou pela posição mais radical, a de que o ajuste deve ser feito somente pelo corte de gastos.

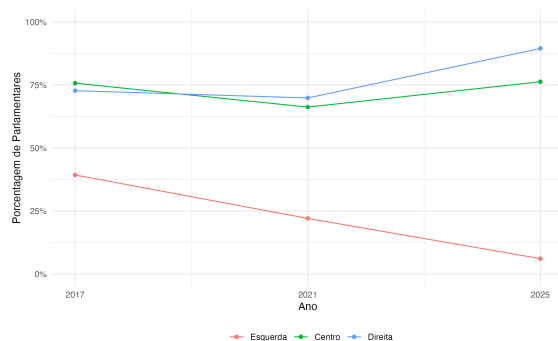
Ainda que a posição majoritária seja clara, as posições nessa pergunta são fortemente associadas à ideologia dos respondentes. Na direita, mais de 80% dos parlamentares defendem posições fiscalistas (redução de gastos), e apenas uma pequena minoria defende uma combinação equilibrada de corte de gastos e aumento de impostos. Já na esquerda, essa posição de equilíbrio entre as duas medidas é dominante, e cerca de 20% dos respondentes defendem que o ajuste seja feito mais pelo lado do aumento de impostos.

É também claramente visível que a distância entre as preferências da esquerda e da direita se acentuou ao longo das três edições da pesquisa. A figura ao lado mostra que preferências por corte de gastos caiu de 40% para 6% entre 2017 e 2025 enquanto que na direita subiu de 74% para 90% no mesmo período.

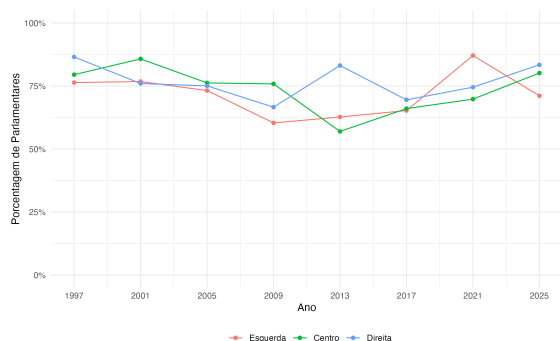
Esse poderia ser apenas mais um exemplo do aumento da polarização entre esquerda e direita, mas outro aspecto da questão chama mais atenção. O consenso fiscalista no discurso contrasta com o que os próprios parlamentares reconhecem sobre as demandas do eleitorado e, sobretudo, com o que fazem na prática.

Há oito edições a PLB mede o quanto os parlamentares concordam com a afirmação de que os eleitores esperam uma atuação clientelista dos parlamentares. Cerca de 75% do parlamento concorda com essa afirmação hoje – praticamente o mesmo nível de 1997. Mais marcante do que a alta concordância com essa afirmação é o fato dessa ser uma das perguntas que *menos* divide o Congresso. A figura ao lado mostra que a concordância atravessa esquerda e direita, cujas opiniões nunca divergiram nessa questão. Mas os dados mostram também o consenso é completamente disseminado no parlamento: homens e mulheres de todas as regiões e todos os níveis de experiência concordam com ela.

Cruzando essa percepção com a posição fiscalista, chegamos a um dado intrigante: 45% do parlamento declara uma preferência por corte de gastos ao mesmo tempo em que percebe uma demanda por clientelismo vinda do eleitorado. Nessa pressão cruzada, como se comporta o parlamento brasileiro?



Preferência por corte de gastos por grupo ideológico



Concordância com “eleitores demandam clientelismo” por grupo ideológico

A PLB não nos fornece uma resposta, visto que não perguntamos diretamente aos parlamentares se eles se empenham em responder a essas demandas clientelistas que percebem no eleitorado. No entanto, podemos buscar uma resposta nos números do próprio orçamento. Uma das formas de clientelismo praticadas com recursos públicos são justamente as emendas parlamentares – o principal canal pelo qual cada deputado e senador leva recursos diretamente para suas bases eleitorais. Vale ressaltar que nem toda emenda parlamentar é clientelismo, mas a forma

pela qual os recursos têm sido gasta, com menos controle e transparência, sugere que pelo menos parte destes recursos cumprem esse função. E o panorama é claro, o Congresso tem reservado uma fatia cada vez maior dos recursos federais para emendas parlamentares ao orçamento, ano após ano.

Os números abaixo mostram a evolução das emendas empenhadas em relação ao orçamento discricionário do governo federal. O orçamento federal se divide entre despesas obrigatórias – como aposentadorias, salários do funcionalismo e pisos constitucionais de saúde e educação – e despesas discricionárias, que são aquelas sobre as quais o governo tem alguma margem de decisão. É dentro dessa fatia discricionária que as emendas parlamentares avançaram.

Ano	Emendas (R\$ bi)	Despesas discricionárias (R\$ bi)	Emendas sobre o total (%)
2014	6,14	155,35	4,0
2015	1,57	69,10	2,3
2016	3,00	72,59	4,1
2017	2,21	80,74	2,7
2018	11,01	141,98	7,8
2019	12,93	144,26	9,0
2020	35,41	523,51	6,8
2021	33,40	245,05	13,6
2022	25,46	183,98	13,8
2023	35,38	212,12	16,7
2024	44,90	230,85	19,5

Emendas Parlamentares Empenhadas e Despesas Discricionárias por Ano

Em 2014, as emendas representavam 4% das despesas discricionárias do governo federal. Em 2024, chegaram a 19,5%. Em valores absolutos, o salto foi de R\$ 6 bilhões para R\$ 45 bilhões. Esse crescimento tem uma lógica política que parece operar de forma consistente. Numa dos mecanismos mais benignos, aprovar uma emenda orçamentária que leva recursos visíveis à sua base eleitoral gera crédito político imediato. O eleitor vê a obra, a entrega, o benefício e atribui isso ao seu representante (há também mecanismos menos benignos e legítimos pelas quais emendas ao orçamento poderiam gerar benefícios eleitorais aos parlamentares). Já o custo fiscal dessa emenda se dilui no orçamento federal, sem que nenhum eleitor responsabilize um parlamentar específico pelo aumento do deficit. Nesse cenário, pode ser vantajoso para o parlamentar declarar-se fiscalista no discurso e, ao mesmo tempo, atender à demanda por clientelismo na prática já que os custos fiscais de cada emenda para seus proponentes são insignificantes.

Essa prática também encontrou sua justificativa pública. Vários parlamentares defendem as emendas como instrumento legítimo de representação, mas foi Arthur Lira, presidente da Câmara entre 2021 e 2025,

quem consolidou o vocabulário mais articulado dessa defesa – o das emendas como expressão de um “orçamento municipalista.” Em diferentes ocasiões, Lira argumentou que o parlamentar “sabe mais das necessidades do povo” do que ministros que “não tiveram um voto”, e que as emendas realizam mudanças concretas na vida das pessoas. O argumento opõe a descentralização legítima do gasto parlamentar à suposta centralização tecnocrática do Executivo.

Esse discurso pode funcionar como uma leitura da contradição que a pesquisa expõe. Se os parlamentares, ao responderem sobre “problemas fiscais do governo federal”, estiverem pensando no Executivo, e se as emendas forem entendidas como um canal distinto e legítimo de representação, a tensão entre discurso fiscalista e expansão das emendas parece desaparecer para quem responde à pesquisa. Essa divisão de papéis não é apenas uma característica do discurso dos parlamentares, já que ela também se reflete nas regras do jogo orçamentário brasileiro. No mesmo período em que as emendas saíram de 4% para quase 20% das despesas discricionárias do governo federal, o Congresso aprovou dois grandes mecanismos de restrição do gasto federal: o teto de gastos, em 2016, e o arcabouço fiscal, em 2023 – duas regras que limitam o quanto o Executivo pode gastar a cada ano. Ambas amarram o governo. Nenhuma toca no canal pelo qual o próprio Congresso expandiu o gasto.

Embora tanto as opiniões quanto a atuação do parlamento sugerem uma tentativa de compatibilizar maior controle sobre o destino dos gastos com uma restrição no total, não é evidente que essa mensagem chega ao grande público. No Google trends, por exemplo, pesquisas por “emendas parlamentares” passaram a crescer de 2024 em diante. Nesse ano, houve um primeiro pico de pesquisas sobre o termo em agosto e outro – bem maior – em dezembro. Ambos coincidem com decisões contrárias ao pagamento de emendas parlamentares proferidas pelo Ministro Flávio Dino, do STF. Em 2025, o período de maior procura pelo termo foi também em dezembro, que coincide com aprovação do orçamento para o ano de 2026, destinando 61 bilhões de reais para as emendas parlamentares. Nestes períodos, a tônica das postagens de maior repercussão na internet brasileira foi majoritariamente negativa.

A lógica eleitoral e política das emendas é clara, elas são atraentes para os parlamentares por diversas razões e podem render benefícios localizados para os eleitores. Coletivamente, no entanto, elas cobram um preço institucional.

Perguntas da pesquisa utilizadas neste texto:

fiscal Na sua opinião, problemas fiscais do governo federal devem ser resolvidos através da redução de gastos ou aumento dos impostos?

1. somente pelo aumento dos impostos
2. principalmente pelo aumento dos impostos
3. por uma combinação equitativa das duas
4. principalmente pela redução de gastos
5. somente pela redução de gastos

clients2 Apesar de o clientelismo ser muito criticado, às vezes os eleitores exigem que o parlamentar atue desta maneira

1. Discorda completamente
2. Discorda parcialmente
3. Não concorda, nem discorda
4. Concorda parcialmente
5. Concorda completamente