

ENTRE BARGANHA E DELIBERAÇÃO: EMENDAS PARLAMENTARES E O PRINCÍPIO D NA EXPERIÊNCIA DO MANDATO COLETIVO DA GABINETONA

BETWEEN BARGAINING AND DELIBERATION: PARLIAMENTARY
AMENDMENTS AND THE D PRINCIPLE IN THE EXPERIENCE OF THE
COLLECTIVE MANDATE OF THE GABINETONA

ENTRE EL REGATE Y LA DELIBERACIÓN: ENMIENDAS PARLAMENTARIAS Y
EL PRINCIPIO D EN LA EXPERIENCIA DEL MANDATO COLECTIVO DE LA
GABINETONA

**Luiz Fernando Ridolfi¹, Ludmilla Lamartine de Souza², Priscila Fátima Lúcio Duarte³, Rafael
Amaral Brant Machado⁴, Valéria Leonne Dourado de Almeida Lima⁵, Dagmar Vieira de Almeida
Chaves⁶, Marcela Carvalho Santiago⁷**

DOI: 10.54899/dcs.v23i86.4079

Recibido: 20/12/2025 | Aceptado: 22/11/2025 | Publicación en línea: 07/01/2026.

RESUMO

Esta pesquisa analisa as indicações de emendas parlamentares realizadas pelo mandato coletivo da “Gabinetona” ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais (PLOA 2020), no âmbito do edital *Emenda com a Gente*, à luz do princípio D da teoria democrática de Jürgen Habermas. Partindo do debate sobre o caráter historicamente clientelista das emendas parlamentares no Brasil, o estudo investiga em que medida essa experiência institucional se aproxima dos critérios de legitimidade deliberativa e de norma-ação, entendidos como a possibilidade de justificação pública das decisões perante todos os potencialmente afetados. Metodologicamente, adota-se um estudo de caso com base em análise documental, revisão bibliográfica e exame crítico das informações disponibilizadas em portais institucionais e materiais do próprio mandato. Os resultados indicam que o edital ampliou o espaço público e introduziu mecanismos inovadores de participação e transparência na definição das prioridades orçamentárias, aproximando-se do ideal habermasiano de deliberação democrática. Contudo, persistem limitações relevantes, como

¹ Mestre em Intervenção Psicológica no Desenvolvimento e na Educação, Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO), Santander, Cantabria, Espanha. E-mail: luizridolfi@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4918-0420>

² Especialista em Sustentabilidade e Responsabilidade Social, Centro Universitário Una (UNA), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: ludmillalamartine@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-2880-7665>

³ Mestra em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência, Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: alvoradapri12@gmail.com

⁴ Especialista em Direito Público, Universidade Campo Grande (UNIDERP), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: ramaral15@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-3287-3000>

⁵ Especialista em Direito Processual, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: valerialeonne@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-1915-3475>

⁶ Especialista em Direito Público, Universidade Cândido Mendes (UCAM), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: dagvchaves@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2693-4458>

⁷ Especialista em Gestão Pública, Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: marcelacsantiago81@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-5634-9580>

restrições temáticas, assimetrias de acesso entre os atores participantes e fragilidades na divulgação da execução orçamentária e dos impactos sociais dos projetos financiados. Conclui-se que a experiência representa um avanço institucional importante na democratização das emendas parlamentares, ainda que insuficiente para superar plenamente as desigualdades estruturais e os constrangimentos políticos que marcam a política orçamentária brasileira.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares. Democracia Deliberativa. Princípio D. Mandato Coletivo. Legitimidade Democrática.

ABSTRACT

This research analyzes the parliamentary amendments proposed by the collective mandate of the “Gabinetona” to the Annual Budget Bill of Minas Gerais (PLOA 2020), within the scope of the Emenda com a Gente (Amendment with Us) public notice, in light of principle D of Jürgen Habermas democratic theory. Starting from the debate on the historically clientelistic nature of parliamentary amendments in Brazil, the study investigates the extent to which this institutional experience approaches the criteria of deliberative legitimacy and norm-action, understood as the possibility of public justification of decisions before all those potentially affected. Methodologically, a case study is adopted based on documentary analysis, bibliographic review, and critical examination of the information available on institutional portals and materials from the mandate itself. The results indicate that the call for proposals expanded the public space and introduced innovative mechanisms for participation and transparency in the definition of budget priorities, approaching Habermas’ ideal of democratic deliberation. However, significant limitations remain, such as thematic restrictions, asymmetries in access among participating actors, and weaknesses in the disclosure of budget execution and the social impacts of funded projects. It can be concluded that the experiment represents an important institutional advance in the democratization of parliamentary amendments, although it is insufficient to fully overcome the structural inequalities and political constraints that characterize Brazilian budgetary policy.

Keywords: Parliamentary Amendments. Deliberative Democracy. Principle D. Collective Mandate. Democratic Legitimacy.

RESUMEN

Esta investigación analiza las indicaciones de enmiendas parlamentarias realizadas por el mandato colectivo de la “Gabinetona” al Proyecto de Ley Orquestal Anual de Minas Gerais (PLOA 2020), en el marco de la convocatoria Emenda com a Gente, a la luz del principio D de la teoría democrática de Jürgen Habermas. Partiendo del debate sobre el carácter históricamente clientelista de las enmiendas parlamentarias en Brasil, el estudio investiga en qué medida esta experiencia institucional se aproxima a los criterios de legitimidad deliberativa y de norma-acción, entendidos como la posibilidad de justificación pública de las decisiones ante todos los potencialmente afectados. Metodológicamente, se adopta un estudio de caso basado en el análisis documental, la revisión bibliográfica y el examen crítico de la información disponible en los portales institucionales y los materiales del propio mandato. Los resultados indican que la convocatoria amplió el espacio público e introdujo mecanismos innovadores de participación y transparencia en la definición de las prioridades presupuestarias, acercándose al ideal habermasiano de deliberación democrática. Sin embargo, persisten limitaciones relevantes, como restricciones temáticas, asimetrías de acceso entre los actores participantes y fragilidades en la

divulgación de la ejecución presupuestaria y los impactos sociales de los proyectos financiados. Se concluye que la experiencia representa un avance institucional importante en la democratización de las enmiendas parlamentarias, aunque insuficiente para superar plenamente las desigualdades estructurales y las limitaciones políticas que caracterizan la política presupuestaria brasileña.

Palabras clave: Enmiendas Parlamentarias. Democracia Deliberativa. Principio D. Mandato Colectivo. Legitimidad Democrática.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Defendida como uma linha quase que unânime nas Ciências Políticas quando se discute sobre a indicação de emendas parlamentares, uma das primeiras perspectivas que se encontram ao pesquisar sobre o assunto, refere-se a finalidade precípua que lhe é atribuída no âmbito dos Poderes Legislativos e Executivo, qual seja, como moeda de troca entre os poderes, como instrumento de barganha, de manutenção do presidencialismo de coalização e destinada para atendimento das demandas do eleitorado do parlamentar.

Nessa medida, com o advento de dispositivos legais que alteraram o modo de alocação de recursos, em que antes da criação da Emenda Constitucional nº 86/2015, todas as emendas ficavam à mercê da discricionariedade do Executivo, cabendo a ele a decisão de executar (lembrando que a lei orçamentária é uma peça de caráter autorizativo). Essas alterações podem ser visualizadas a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 que prevê, dentre outras determinações, que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária passaram a ter execução obrigatória.

Da Emenda Constitucional nº 100/2019 que dispõe sobre a execução obrigatória limitada a até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior das emendas apresentadas coletivamente pelas bancadas de deputados e senadores de cada Estado ou do Distrito Federal. Da Emenda Constitucional nº 105/2019 que estabeleceu dois tipos de transferências: a) transferência especial por meio do qual não há necessidade de convênio ou instrumento similar, os recursos passam a pertencer ao ente federado no momento da transferência; pelo menos 70% devem ser usados em despesas de capital (como obras e investimentos). b) transferência com finalidade definida. O “Orçamento Secreto” ou “Paralelo”, que “é expressão originada da nova

modalidade de três emendas apresentadas pelo Relator Geral do Orçamento à LOA 2020 (PLOA 22/2019 ou Lei 13.978/2020). Criação da Rúbrica (RP2) que há quem diga que é a reciclagem do “Orçamento Secreto” ou “Paralelo”, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da criação da rubrica RP nº 2.

O que se percebe é uma oportunidade para discussão das emendas, sobretudo das indicadas pelo mandato da “Gabinetona”, como instrumentos de possibilidade de descentralização, democratização e contrapeso para reduzir o grau de discricionariedade do Poder Executivo sem desconsiderar os efeitos que a pulverização dos recursos via emenda parlamentar, possam trazer para a execução das políticas públicas. Nesse ponto, antes de adentrar-se ao problema de pesquisa que pretende-se debater, qual seja a indicação das emendas parlamentares do mandato da “Gabinetona” à luz do “princípio “D” da Teoria Democrática de Jürgen Habermas, traz-se à baila, a repercussão dos dispositivos legais, mencionados acima, que alteraram o cenário da distribuição dos recursos por meio de contexto político amplo dos aspectos relacionados às emendas parlamentares no Brasil.

As emendas parlamentares estão envoltas em denúncias que culminaram, com o julgamento em 2022 do Superior Tribunal Federal, (ADPFs 850, 851, 854 e 1014), das emendas de relator ao Orçamento-Geral da União, identificadas pela sigla RP9, denominadas de “orçamento secreto” por meio do qual suspendeu a sua execução e as declarou inconstitucional. E com a decisão proferida em sede da ADPF nº 854 em que o STF suspendeu, à época, emendas impositivas até que o Congresso criasse regras de transparência. As operações policiais também são uma constante, como se viu da deflagrada pela Polícia Federal da Operação *Underhand*, que apura o desvio de recursos públicos por meio de emendas parlamentares e fraudes em licitações em cidades do Ceará.

Segundo a PF, “um grupo ligado ao deputado federal Júnior Mano (PSB-CE) cobrava 12% de “pedágio” das prefeituras sobre o valor das emendas para liberar os recursos e direcionar as contratações.” Diante de todo o exposto, é de se pensar, considerando todo esse cenário no Brasil a respeito da alocação de recursos públicos via indicações e destinação de emendas, como muito ousado a proposta de um artigo que aborde essa questão sobre o viés do “princípio D” da Teoria Democrática de Jürgen Habermas, Sim!

A princípio, parece até afrontoso, mas não tanto. Isso porque, cientes do cenário político do Brasil no âmbito das emendas, investiga-se as indicações de emendas parlamentares do mandato da “Gabinetona” do Projeto de Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais - PLOA 2020,

aprovadas pelo Poder Executivo, apresentam características das normas-ações válidas, ou seja, ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional.

Dentro do apregoado por Jürgen Habermas, as emendas aqui especificadas são uma forma legítima de legislação, se encaixam no princípio D. Sendo assim, esse trabalho traz a oportunidade de uma discussão a partir de um tema pouco explorado que são as emendas de mandato compartilhado, em específico do mandato da Gabinetona, nas indicações a PLOA 2020 no Estado de Minas Gerais, através do edital “emenda com a gente” à luz do princípio “D”, de Jürgen Habermas.

REFERENCIAL TEÓRICO

Do Mandato Coletivo

O mandato coletivo pode ser descrito como aquele composto “por duas pessoas ou mais que ocupam apenas uma cadeira no Legislativo municipal, estadual ou federal. Perante a Justiça Eleitoral, apenas um participante é diplomado, mas na prática a atuação é coletiva” (Magarian, 2023). O seu marco histórico é indicado “a partir do mandato de Durval Ângelo, que fora deputado estadual em Minas Gerais pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1994” (Magarian, 2023). Determinados autores, contudo, reconhecem que este somente se iniciou de forma efetiva no Município Alto Paraíso de Goiás, no ano de 2016, após a eleição do vereador João Yuji (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021). Os integrantes de tal grupo usaram o seguinte *slogan* para explicar à população sobre o objetivo do grupo: “Você vota em um candidato e elege cinco cidadãos comprometidos com o desenvolvimento da nossa cidade” (Borges, 2016). Esses mandatos podem ser entendidos como uma “metodologia de repartição do processo de formulação de projetos e leis, debate de matérias legislativas e posicionamentos políticos entre um representante legislativo e um grupo de pessoas” (Neto, 2023).

Assim, seu surgimento decorre da ideia de uma inadequação do arranjo eleitoral e partidário do país, e em especial de uma crise de representatividade e ausência de participação social. Como fio condutor, verifica-se a aproximação de atores que possuem pautas ideológicas semelhantes, bem como a ideia de busca de consenso para a realização dos atos de decisão, de forma que esta atuação conjunta possa legitimar a consensualidade e que reconheça todos os

fatores internos e externos, mas que se forme pela vontade da maioria dos co parlamentares.

O mandato coletivo, entretanto, não é a única forma de representação em que há renúncia da individualidade e autonomia, vez que também há o mandato compartilhado, no qual um único candidato se propõe a dividir seu poder decisório com um grupo que não necessariamente “se conhecem ou possuem patente proximidade ideológica, mas focam na pluralidade e pela heterogeneidade de um grupo médio a grande (em geral superior a 100 pessoas)” (Neto, 2023). Em tal hipótese, as decisões são tomadas em regra de maioria, por meio de debate e enquete em meio eletrônico entre os participantes (Silva; Secchi; Cavalheiro, 2021).

Como exemplo de mandato compartilhado, tem-se o caso do vereador Gabriel Azevedo, que no ano de 2021 disponibilizou o aplicativo “Meu Vereador”, permitindo que cidadãos opinassem, acompanhassem votações e fiscalizassem o uso de recursos públicos relacionados ao mandato. Segundo balanço divulgado pelo próprio Gabriel Azevedo: 1) havia mais de 13.535 pessoas cadastradas no aplicativo; 2) foram enviadas mais de 866 notificações de problemas pelos usuários, das quais cerca de 40% foram resolvidas e aproximadamente 56,81% ainda estavam em andamento; 3) também foram enviados mais de 170 ofícios pelo gabinete, com cerca de 34% de respostas por parte dos órgãos competentes. Ressalta-se que não há, contudo, evidências sobre o alinhamento entre a opinião manifestada pelos usuários no aplicativo e o voto do vereador em plenário nos projetos de lei pautados.

No campo jurídico, o tema do mandato compartilhado foi apenas reconhecido parcialmente e sob aspecto formal. Isso porque “o Tribunal Superior Eleitoral permitiu, por meio da Resolução TSE 23.609, de 18/12/2019, a incorporação, na composição do nome de candidata ou candidato que promova coletivamente sua candidatura, a denominação do grupo ou coletivo a que se vincula” (Neto, 2023).

O referido tribunal, entretanto, não reconhece juridicamente a existência exclusiva e autônoma do coletivo e, inclusive, já se manifestou no *REspEI 0600101-37.2020.6.17.0088*, no sentido de que a candidatura deve ser individualizada, ainda que o grupo ou coletivo apareça no nome de urna, ou seja, deve sempre se constar a denominação “Sujeito A do Coletivo X”, mas nunca apenas “Coletivo X”.

Do Mandato da “Gabinetona” e Tratamento das Emendas Parlamentares

O mandato coletivo da “Gabinetona” consistiu no gabinete conjunto e compartilhado

ocorrido nos anos de 2017 a 2020 entre as vereadoras de Belo Horizonte Bella Gonçalves e Cida Falabella; a deputada estadual em Minas Gerais Andréia de Jesus; e Áurea Carolina, deputada federal (Campos, 2021). A “Gabinetona” entendia que, para ser um mandato coletivo, a única forma de tomada de decisão possível é a construção do consenso, sem a possibilidade de votação individual, pois nesse caso o mandato não estaria de fato representando todas as participantes. Entre os princípios instituídos pelas co-parlamentares, foi destacada a transparência, o enfrentamento à mineração predatória, a defesa da cultura e da liberdade de pensamento e expressão, lutas feministas e antirracistas no parlamento, frentes parlamentares em sintonia com a população, doação de salários e fomento a ações sociais e culturais e, em especial, a destinação transparente e participativa de recursos.

Com relação a este último ponto, Áurea Carolina esclarece em seu *site* que a destinação de recursos via emendas parlamentares segue, tipicamente, uma lógica com a qual não se concorda e que, muitas vezes é usada com fins eleitoreiros. Para tornar mais transparente e participativa nossa incidência direta no orçamento público, a “Gabinetona” lançou a consulta aberta Emenda com a gente, em que organizações da sociedade civil e órgãos públicos puderam apresentar projetos para o recebimento dos recursos. Foram 32 propostas contempladas via esfera estadual e 51 em âmbito federal.

A ideia de ampliar o acesso aos recursos de emendas, tipicamente utilizadas com barganha para interesses políticos diversos, decorre da abertura e capilaridade de tal mandato para uma maior participação popular, e, em especial, a tentativa de aproximação dos movimentos sociais e as lutas da cidade (Brasil; Anelli; Bechtluft, 2021).

No total, foram apresentadas 217 propostas de iniciativas da sociedade civil e do poder público, sendo escolhidas um total de 32 propostas no âmbito estadual, nas áreas de Cultura, Direitos Humanos, Educação, Políticas Sociais, Promoção da Igualdade de Gênero, Saúde, Segurança Cidadã e Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais, em várias regiões do estado, a serem executadas pelo poder público. E no âmbito federal foram contempladas um total de 51 propostas vindas de 5 diferentes regiões de Minas, sendo 8 delas com abrangência nacional.

A análise das propostas apresentadas, segundo o *site* próprio do edital, foi realizada por uma comissão mista de nove membros, que incluiu uma atriz, uma comunicóloga, uma socióloga e um advogado, assim como as deputadas e vereadoras que integram o mandato coletivo. Os projetos escolhidos receberam recursos advindos do LOA 2020, sendo R\$15,9 milhões na esfera federal e R\$6,6 milhões de recursos na esfera estadual. É também previsto em lei que 50% destes

valores sejam destinados para a área da saúde via SUS e que, em anos eleitorais, os mandatos parlamentares estaduais não podem destinar recursos para iniciativas da sociedade civil.

Em particular, com relação às áreas específicas de destinação de recursos na esfera estadual, a deputada Andreia de Jesus realizou 25 indicações, as quais foram distribuídas da seguinte forma: 1) 52% para a área da saúde; 2) 32% para educação; 3) 4% para projetos culturais e 4) 16% para repasses “livres” para municípios via transferência especial (emendas “pix”).

O Princípio D de Habermas e a Legitimidade das Normas-Ação

Analizando as teorias mais influentes sobre a perspectiva democrática encontra-se a formulação de Jürgen Habermas acerca da deliberação (Habermas, 1997). A centralidade do argumento habermasiano encontra-se na ideia de que a legitimidade das normas não pode ser reduzida ao simples fato de terem sido aprovadas segundo procedimentos legais. Para que sejam consideradas legítimas, precisam estar ancoradas em processos de comunicação nos quais todos os sujeitos potencialmente afetados tenham a oportunidade de se manifestar. O “Princípio D” afirma que apenas são válidas as normas capazes de encontrar o consentimento de todos os envolvidos quando submetidas a condições de deliberação livre e igualitária (Habermas, 1997).

O que está em jogo não é a adesão formal ou a imposição da maioria, mas a possibilidade de justificar uma decisão perante aqueles que dela participam ou serão impactados. Ainda dentro desse fundamento político, Habermas propõe também o princípio da norma-ação, ligado à dimensão moral da teoria discursiva. A validade de uma norma depende de que todos os afetados possam aceitá-la como justa, desde que tenham participado de um processo argumentativo orientado pelo reconhecimento recíproco e livre de coerções (Marques; Martino, 2022). A norma não é legítima porque foi votada, mas porque foi sustentada publicamente diante de quem dela depende.

A partir dessa lente, experiências que ampliam a deliberação e buscam incluir diferentes vozes podem ser vistas como ensaios de aproximação ao princípio D e ao critério da norma-ação, como o citado edital do “Emenda com a gente”, praticado pelo mandato da “Gabinetona”. Não se trata de idealizar tais iniciativas, mas de reconhecer que, ao criarem condições mais abertas de justificação pública, produzem formas de legitimidade que escapam ao padrão tradicional de barganha política, aos que muito julgam ser o viés predominante das emendas parlamentares.

Elementos da Teoria do Princípio D Encontrados nas Emendas do Edital “Emenda com a Gente”

Algumas características do “princípio D” na alocação de recursos via emendas parlamentares, podem ser visualizadas nas indicações dos projetos através do edital “Emenda com a Gente”. São elas e que serão detalhados nos subitens abaixo: a) ampliação do espaço público; b) ao considerar que os projetos executados pelas emendas parlamentares, através do edital “Emenda com a Gente” se enquadram em uma norma que altera a PLOA 2020 do Estado de Minas Gerais, identifica-se nessa proposta de ato normativo: 1) legitimidade da proposição normativa a partir do processo de comunicação escolhido: edital “emenda com a gente”; 2) abertura dos processos e a disposição de justificar publicamente o raciocínio por trás de cada escolha.

Da Ampliação do Espaço Público

Um dos pontos é a ampliação do espaço público. O edital “Emenda com a Gente” oportunizou a participação das organizações da sociedade civil e órgãos públicos na alocação de recursos via emenda parlamentares. Fato que, em tese, demonstra a vontade política na superação da lógica padrão de distribuição de recursos, através das emendas, qual seja, por meio de contratos internos nas Casas Legislativas e na falta de transparência. Isso porque, a iniciativa da escolha dos projetos a serem financiados tendo como método um edital aberto que tem como objetivo receber propostas de emendas enviadas pela sociedade civil e pelo poder público dá sinais da existência da receptividade no mandato coletivo, evidenciado na escuta das necessidades da sociedade em geral e no fomento da inclusão na tomada de decisão.

A ampliação do espaço público promovida pelo edital “Emenda com a Gente” pode ser compreendida como um deslocamento parcial em relação à lógica tradicional de alocação de emendas parlamentares, historicamente marcada por acordos intrainstitucionais pouco transparentes. Sob a perspectiva habermasiana, a abertura do processo decisório à intervenção de organizações da sociedade civil e de órgãos públicos indica uma disposição normativa à inclusão de sujeitos potencialmente afetados, ainda que essa inclusão permaneça condicionada por critérios temáticos previamente definidos.

Nesse ponto, observa-se uma convergência parcial entre o ideal deliberativo de ampliação

do espaço público e os limites institucionais concretos do mandato analisado, na medida em que a participação é incentivada, mas circunscrita aos eixos programáticos previamente estabelecidos. Tal configuração aproxima-se de outros arranjos participativos contemporâneos no campo orçamentário, nos quais a abertura procedimental convive com restrições substantivas, revelando que a expansão do espaço público, embora relevante, não se traduz automaticamente em pluralismo irrestrito nem em igualdade plena de influência.

Legitimidade da Proposição Normativa a Partir do Processo de Comunicação Escolhido: Edital “Emenda com a Gente”

A legitimidade das emendas parlamentares selecionadas por meio do edital “Emenda com a Gente” deve ser analisada em contraste com a literatura crítica que associa tais instrumentos a práticas clientelistas e paroquiais. Enquanto abordagens tradicionais enfatizam o uso das emendas como mecanismo de troca política e reforço de vínculos particularistas, a experiência analisada sugere uma inflexão normativa ao submeter a alocação dos recursos a um procedimento público de justificação. Essa inflexão dialoga com a concepção deliberativa segundo a qual a legitimidade das decisões não decorre exclusivamente de sua legalidade formal, mas da possibilidade de apresentação pública das razões que as sustentam. Ainda assim, tal aproximação ao “princípio D” não elimina as ambiguidades do processo, uma vez que a abertura comunicativa coexistiu com limites estruturais de acesso e com a ausência de mecanismos robustos de acompanhamento da execução orçamentária, o que relativiza o alcance da legitimidade comunicativa produzida.

Abertura dos Processos e a Disposição de Justificar Publicamente o Raciocínio por Trás de Cada Escolha

A publicização do resultado das emendas escolhidas favorece o que denominam de responsabilização democrática (accountability) entre eleitores e eleitos, como bem explanado por Rennó Júnior e Pereira Filho (2013, p. 17), uma vez que informa a destinação, valor e escopo. Nesse sentido, em consulta ao portal de emendas, no <https://www.emendas.mg.gov.br/>, com relação às áreas específicas de destinação de recursos na esfera estadual, a deputada Andreia de Jesus realizou 25 indicações em diversas áreas. Ocorre que as informações sobre a distribuição dos recursos não estão disponíveis na página própria do edital “Emenda com a Gente”; disponível

em <https://aureacarolina.com.br/emendas/2019/consultapublica.html>, apenas o resultado classificatório dos projetos escolhidos.

Não há opção de acompanhamento da execução orçamentária e financeira das indicações de emendas parlamentares pelo referido *site*. Em que pese o nosso entendimento, referenciado pelo Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental- ADPF n 854, de que para o controle da execução das despesas oriundas das indicações, o portal da transparência e os sítios de demonstração da execução das emendas parlamentares do Governo Federal e do Governo de Minas Gerais são considerados um veículo de consulta primário e fundamental para o acompanhamento da execução de despesa, estes não são de fácil acesso e entendimento ao cidadão que não dispõe de conhecimentos técnicos na área contábil e de administração pública.

O dever de disponibilização das informações sobre a execução de emendas parlamentares pelos sítios oficiais da União e entes federativos, não afasta a responsabilidade do mandato da “Gabinetona” em tornar acessível e sobretudo fornecer informações completas sobre o andamento das indicações das emendas, no âmbito do edital ora discutido, bem como trazer maiores informações a respeito dos benefícios sociais dos respectivos projetos.

Nessa esteira, a par do *site* do coletivo não viabilizar dados a respeito da execução orçamentária financeira, também não foi possível obter o acompanhamento e monitoramento sobre os benefícios sociais diretos das políticas públicas e projetos decorrentes das indicações, em especial sobre quais comunidades foram diretamente beneficiadas ou os impactos diretos sobre estas. Desta maneira, como corolário de um processo de transformação democrática efetiva, também é preciso dizer (e reconhecer) as pessoas beneficiadas com os projetos.

Tensionamento Teórico Direto entre Habermas e Seus Críticos

Embora o princípio D de Jürgen Habermas ofereça um horizonte normativo robusto para avaliar a legitimidade democrática das decisões políticas, sua aplicação ao campo das emendas parlamentares exige problematização à luz de críticas contemporâneas que evidenciam os limites estruturais da deliberação em contextos institucionais marcados por assimetrias de poder. Enquanto Habermas sustenta que normas são legítimas quando podem obter o assentimento racional de todos os potencialmente afetados em condições discursivas livres e igualitárias, autores como Mouffe (2005) argumentam que a política orçamentária constitui, por natureza, um espaço de antagonismo, no qual decisões resultam menos de consensos comunicativos e mais de

disputas hegemônicas entre projetos concorrentes. Nessa perspectiva, a deliberação não elimina o conflito, mas o reorganiza sob relações de poder que permanecem assimétricas.

Essa crítica é aprofundada por Fraser (1992), ao questionar a premissa habermasiana de uma esfera pública unitária e inclusiva. Segundo a autora, processos deliberativos institucionalizados tendem a reproduzir exclusões históricas, uma vez que grupos subalternizados não dispõem das mesmas condições materiais, simbólicas e discursivas para participar em pé de igualdade. Transposta para a análise das emendas parlamentares, essa objeção revela que a simples abertura procedimental como a adoção de editais participativos não garante, por si só, igualdade substantiva de influência sobre as decisões orçamentárias, podendo inclusive reforçar desigualdades preexistentes.

Neste contexto, Bourdieu (1996) reforça esse diagnóstico ao demonstrar que o acesso efetivo ao espaço político é mediado pela distribuição desigual de capitais econômico, social, cultural e simbólico. Sob essa ótica, a racionalidade discursiva pressuposta pelo “princípio D” encontra limites concretos na capacidade diferenciada dos atores de formular demandas tecnicamente qualificadas, mobilizar redes e traduzir interesses em linguagem institucionalmente reconhecida. Assim, mesmo em arranjos formalmente deliberativos, como os analisados neste estudo, a legitimidade comunicativa permanece condicionada por estruturas sociais que antecedem o próprio processo deliberativo.

Diante desse conjunto de críticas, o “princípio D” não pode ser mobilizado como um critério binário de validade normativa, mas como um referencial analítico graduado, sensível às condições empíricas de sua realização. É nesse sentido que a experiência do edital “Emenda com a Gente” deve ser compreendida: não como a materialização plena do ideal habermasiano, mas como uma tentativa institucional de ampliar a justificação pública das decisões orçamentárias em um campo historicamente dominado pela barganha política. O valor analítico da experiência reside, portanto, menos em sua capacidade de neutralizar conflitos e desigualdades do que em sua aptidão para tensionar práticas tradicionais e produzir deslocamentos parciais em direção a formas mais reflexivas e transparentes de legitimação democrática.

METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza analítico-interpretativa, estruturada a partir de um estudo de caso da destinação de emendas parlamentares realizada pelo

mandato coletivo da “Gabinetona”, no âmbito do edital “Emenda com a Gente”, referente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais (PLOA 2020). A escolha do caso justifica-se por seu caráter inovador e atípico no contexto brasileiro, ao introduzir mecanismos participativos e procedimentos públicos de seleção de projetos na alocação de recursos orçamentários tradicionalmente marcados por práticas clientelistas.

O desenho metodológico combina análise documental, revisão bibliográfica especializada e exame crítico de dados institucionais, mobilizando fontes primárias e secundárias. Foram analisados: 1) o edital “Emenda com a Gente” e seus documentos correlatos; 2) informações disponibilizadas nos portais oficiais de emendas do Estado de Minas Gerais e em sítios institucionais vinculados ao mandato; 3) decisões judiciais e normativas relevantes (em especial, decisões do STF relativas à transparência orçamentária); e 4) produção acadêmica nacional e internacional sobre democracia deliberativa, orçamento público, emendas parlamentares e inovações democráticas.

O referencial teórico-metodológico fundamenta-se na teoria deliberativa de Jürgen Habermas, especialmente no “princípio D” e na noção de norma-ação, entendidos como critérios normativos para aferição da legitimidade democrática das decisões políticas. A partir desse arcabouço, foram construídas categorias analíticas dedutivas, diretamente derivadas do princípio D, utilizadas como parâmetros de análise do caso empírico, a saber: a) participação dos potencialmente afetados, entendida como a abertura do processo decisório à intervenção de atores sociais diversos; b) justificação pública das decisões, referente à explicitação dos critérios e razões que orientaram a seleção das propostas; c) inclusão e pluralidade, relacionada às condições de acesso e às assimetrias entre os atores participantes; e d) publicidade e transparência, concernente à disponibilização de informações sobre a destinação, execução e impactos das emendas parlamentares.

A análise consistiu em verificar em que medida o arranjo institucional criado pelo edital se aproxima ou se afasta desses critérios normativos, permitindo avaliar o grau de aderência da experiência empírica ao ideal deliberativo habermasiano, sem pressupor sua realização plena. Trata-se, portanto, de uma análise crítica orientada por um horizonte normativo, mas sensível às condições institucionais, políticas e estruturais que moldam a prática orçamentária.

Quanto ao uso de ferramentas digitais de apoio à pesquisa, estas foram empregadas exclusivamente em atividades instrumentais, como organização textual e tradução do resumo para o idioma inglês, não interferindo na formulação dos argumentos analíticos, na interpretação dos

dados ou na construção teórica do estudo, que permanecem integralmente sob responsabilidade dos autores. Tal procedimento visa assegurar transparência metodológica sem comprometer a autonomia intelectual da pesquisa.

Por fim, reconhecem-se limitações empíricas decorrentes da indisponibilidade ou fragmentação de dados sobre a execução orçamentária e os impactos sociais das emendas analisadas, o que restringe inferências mais amplas. Ainda assim, entende-se que tais limites não invalidam o estudo, mas antes reforçam a pertinência da análise proposta e indicam caminhos para pesquisas futuras sobre democracia deliberativa e orçamento público no contexto brasileiro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise do edital “Emenda com a Gente” revela um conjunto de avanços institucionais relevantes e limitações estruturais quando examinados à luz do “princípio D” da teoria democrática de Jürgen Habermas e do debate contemporâneo sobre democracia deliberativa. Os resultados empíricos indicam que a experiência não se confunde com a prática tradicional das emendas parlamentares nem com a realização plena do ideal deliberativo, mas ocupa uma zona intersticial de inovação democrática condicionada.

No tocante à participação dos potencialmente afetados, o edital introduziu um mecanismo formal de abertura do processo decisório, ao permitir que organizações da sociedade civil e órgãos públicos apresentassem propostas para a destinação de recursos. Esse procedimento representa uma ruptura parcial com práticas clientelistas, ampliando o espaço público de discussão, em consonância com recentes reflexões sobre os efeitos da participação em arenas públicas sobre a gestão pública e legitimidade (Oliveira; Souza, 2024). Contudo, apesar dessa abertura formal, a participação ocorreu em condições assimétricas de acesso e capacidade técnica, fenômeno que autores contemporâneos identificam como um limite persistente às iniciativas deliberativas institucionais (Hammond, 2025).

Quanto à justificação pública das decisões, o edital explicitou critérios de seleção e divulgou publicamente os projetos contemplados, aproximando-se do critério habermasiano de legitimidade via discurso público. Essa transparência inicial ecoa a ideia de que processos participativos legítimos devem permitir justificações acessíveis e responsáveis perante todos os afetados (Ramos; Smanio, 2023). Ainda assim, a lacuna na divulgação sistemática sobre a implementação orçamentária e os impactos sociais efetivos limita o potencial de

responsabilização democrática (*accountability*) e compromete a completude da publicidade que sustenta a legitimidade contínua, como apontado na literatura atual sobre deliberação pública e participação social (Ramos; Smanio, 2023).

No que se refere à inclusão e pluralidade dos atores, a experiência confirma que a abertura formal não assegura igualdade substantiva de participação, refletindo debates críticos contemporâneos que denunciam que as estruturas deliberativas podem, inadvertidamente, reforçar assimetrias sociais e reproduzir desigualdades (Pedro Alcântara, 2018). Essa dinâmica evidencia que desigualdades de capital social, cultural e simbólico continuam a moldar o alcance participativo nas arenas deliberativas, mesmo quando formalmente abertas.

A categoria analítica de publicidade e transparência revela uma assimetria importante: a fase de seleção foi relativamente transparente, mas a execução orçamentária permaneceu menos acessível. Essa lacuna não apenas limita a avaliação dos impactos sociais, mas também restringe a aprendizagem democrática pública, como elemento central para a sustentabilidade de processos deliberativos em longo prazo, conforme tendência emergente no debate sobre democracia deliberativa e participação pública (Oliveira; Souza, 2024).

A partir desses resultados, o estudo avança para uma contribuição teórica mais explícita. O caso da “Gabinetona” sugere que experiências participativas na alocação de emendas operam como mecanismos híbridos de legitimidade, integrando elementos deliberativos com constrangimentos institucionais e políticos, alinhando-se à perspectiva crítica de que o ideal deliberativo não se realiza de forma pura em contextos complexos de políticas públicas (Hammond, 2025). Nesse sentido, o “princípio D” funciona não como um critério dicotômico de validade, mas como um gradiente analítico que permite avaliar diferentes níveis de aproximação deliberativa.

O principal ensinamento do caso para a teoria democrática é que a legitimidade deliberativa das decisões orçamentárias depende da articulação contínua entre participação significativa, justificativa pública efetiva, transparência plena da execução e monitoramento de efeitos sociais, ampliando diagnósticos recentes sobre a necessidade de integrar procedimentos deliberativos a práticas de responsabilização pública (Ramos; Smanio, 2023; Oliveira; Souza, 2024).

Para o debate sobre emendas parlamentares, o estudo demonstra que, embora essas instituições não sejam intrinsecamente incompatíveis com práticas democráticas mais inclusivas, sua democratização exige reformas institucionais que enfrentem desigualdades estruturais e

ampliem a transparência ao longo de todo o ciclo de políticas públicas. Assim, a experiência analisada não deve ser interpretada como um modelo acabado, mas como um experimento institucional relevante que ilumina tanto as possibilidades quanto os limites da democratização das emendas parlamentares no Brasil, contribuindo para o debate teórico contemporâneo sobre deliberação pública e inovação democrática.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo identificar nas emendas indicadas no mandato da “Gabinetona”, à PLOA 2020 no Estado de Minas Gerais, subsidiada pelo edital “Emenda com a Gente”, características do princípio do “princípio D”, de Jürgen Habermas. E assim, ampliar a discussão, se esta forma de alocação de recursos públicos representa um mecanismo institucional concreto de democracia participativa. A partir da análise realizada, encontra-se os seguintes pontos que ressoam com o “princípio D”: a) oportunidade de participação dos afetados, já que por meio do edital foi possível propor e debater demandas e projetos para a indicação das emendas parlamentares; b) deliberação racional, uma vez que o edital trouxe como premissa que a seleção das propostas se basearia em critérios transparentes e justificáveis; c) a ampliação do espaço público, d) esforços para trazer a legitimidade democrática a proposição normativa.

A experiência dos mandatos coletivos traz, portanto, elementos que podem aproximar a definição de prioridades orçamentárias de uma prática mais participativa e aberta ao diálogo com diferentes setores sociais. No campo específico das emendas parlamentares, essa prática abre espaço para pensar arranjos mais transparentes e inclusivos, capazes de fortalecer a democracia e de qualificar o debate sobre a gestão dos recursos públicos no Brasil contemporâneo. Outrossim, não podemos nos esquecer das limitações institucionais e de dificuldades práticas para sua plena realização, conforme detalhamos ao longo do trabalho: a) limitação da temática das propostas a serem feitas no âmbito do “edital emenda com a gente”; b) não demonstração da execução orçamentária financeira das emendas parlamentares na página que divulgou o edital; c) emendas transferidas no modo “emendas pix”, tão rechaçadas pela decisão ADPF nº 854 do STF.

Diante do exposto, pretende-se contribuir para que, ao menos o debate possa ser reforçado no meio acadêmico no sentido de dar abertura para a discussão das emendas parlamentares sob um viés diferente do que o pautado no clientelismo, no paroquialismo, na pulverização de recursos via emenda e por conseguinte, no prejuízo da implementação e execução das políticas

públicas, contribuindo para a possibilidade de um novo olhar acadêmico sobre as emendas parlamentares, a despeito de todos os problemas que as envolvem.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o debate contemporâneo sobre democracia deliberativa ao demonstrar que o “princípio D” de Habermas opera, em contextos orçamentários complexos, menos como um critério normativo binário de validade e mais como um gradiente analítico capaz de identificar diferentes níveis de legitimidade democrática em arranjos institucionais concretos; no plano das políticas públicas.

Os achados indicam que a democratização das emendas parlamentares demandam não apenas a abertura procedimental à participação social, mas também mecanismos institucionais robustos de transparência, monitoramento da execução orçamentária e avaliação dos impactos sociais, sob pena de esvaziamento da responsabilização democrática; quanto à agenda futura de pesquisa, recomenda-se o aprofundamento de estudos comparativos entre diferentes modelos de destinação participativa de emendas, bem como análises longitudinais que avaliem os efeitos distributivos, políticos e democráticos dessas experiências ao longo do ciclo completo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BORGES, João Yuji. *Você vota em um candidato e elege cinco cidadãos comprometidos com o desenvolvimento da nossa cidade*. Alto Paraíso de Goiás, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera o art. 166 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 850**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 851**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1014**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600101-37.2020.6.17.0088**. Relator: Min. Sérgio Banhos. Julgamento em 2021.

BRASIL; ANELLI, Renato; BECHTLUFFT, Rafael. **Mandatos coletivos e inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

CAMPOS, Mariana. **Mandatos coletivos e representação política no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 2021.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy**. *Social Text*, Durham, n. 25/26, p. 56-80, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMMOND, Philip. **Deliberative democracy and institutional constraints**. *Journal of Political Theory*, London, v. 18, n. 2, p. 211-230, 2025.

MAGARIAN, Marina. **Mandatos coletivos e representação política: desafios institucionais**. *Revista de Ciência Política*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-110, 2023.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro; MARTINO, Luís Mauro Sá. **Comunicação, deliberação e democracia**. São Paulo: Paulus, 2022.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. London: Routledge, 2005.

NETO, Mayara Carlos Maria. **O exercício do mandato eletivo pelas candidaturas coletivas: análise dos principais desafios enfrentados através da experiência dos coletivos eleitos em 2022**. (Dissertação de Mestrado - Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento). Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. São Paulo, 2023.

OLIVEIRA, André; SOUZA, Lucas. **Participação social, deliberação pública e políticas orçamentárias.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 45-68, 2024.

PEDRO ALCÂNTARA, Christian Lynch. **Democracia, desigualdade e deliberação.** *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 325-357, 2018.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Transparência, accountability e deliberação democrática.** São Paulo: Atlas, 2023.

RENNÓ JÚNIOR, Lúcio; PEREIRA FILHO, Carlos. **Responsabilização democrática e comportamento legislativo.** Brasília: UnB, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da; SECCHI, Leonardo; CAVALHEIRO, Tiago. **Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: inovação institucional e desafios democráticos.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 789-812, 2021.