



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização

**30**  
**Enap** anos

Rodrigo Morais Lima Delgado

**Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no  
Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS**

Brasília – DF  
Junho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
*Coordenação-Geral de Especialização*

Rodrigo Morais Lima Delgado

**Emendas parlamentares ao orçamento da  
assistência social no Brasil e seus efeitos  
na implementação do SUAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Rodrigo Lino de Brito

Brasília – DF  
Junho/2016

# **Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS**

Autor: Rodrigo M. L. Delgado  
Ministério do Desenvolvimento  
Social e Agrário

**Palavras-chave:** Sistema Único de Assistência Social; emendas parlamentares; orçamento impositivo.

## **RESUMO**

Este artigo buscou identificar a relevância orçamentária e financeira e as consequências das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse sentido, identificou-se, no período de 2012 a 2015, o volume recursos destinados via emenda parlamentar para o orçamento do SUAS. Por meio das informações disponíveis nos sistemas de monitoramento da execução orçamentária da União, das bases de dados de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social e de entrevistas semiestruturadas com gestores nacionais do SUAS, analisou-se como a gestão nacional da Política de Assistência Social vem lidando com esse aporte de recursos promovido por parte do Poder Legislativo. Foi possível verificar que a consolidação do orçamento impositivo, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, não significou em um aumento no volume de recursos orçamentários destinados via emendas parlamentares individuais no período, assim como foi possível observar a necessidade de a gestão nacional do SUAS estruturar uma agenda consistente com o parlamento no que diz respeito ao tema.

## 1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social, juntamente com a política de saúde e a política de previdência social, faz parte do tripé que representa a seguridade social no Brasil, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88). A literatura tem apontado que a política de assistência social no Brasil assumiu o caráter de política pública a partir da CF/88, e que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, dada a dificuldade de reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados.

Além de criar uma arquitetura sistêmica que reorganizou a relação da União com os demais entes federados por meio de mecanismos de fortalecimento de gestão, da transparência e de pactuação federativa, a regulação do mecanismo de repasse de recursos contínuos e regulares, conforme disposto no artigo 30 da Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS), com o incentivo e a instituição dos fundos de assistência social nos três níveis da federação, foi um importante marco para o avanço do financiamento público da Política de Assistência Social

A construção desse mecanismo de financiamento se constituiu sobre um discurso de profissionalização da política, pois uma maior previsibilidade de recursos redundaria em uma melhor capacidade de planejamento e execução, em contraponto ao modelo de financiamento por meio de convênios que vigeu historicamente.

No entanto, a figura do financiamento via convênio permaneceu ocorrendo, seja para sustentar a realização de ações específicas (como construção de equipamentos públicos), seja em função das emendas parlamentares ao orçamento.

Nesse sentido, nosso trabalho teve os seguintes objetivos:

- a) Entender como o processo de emendas parlamentares ao orçamento do SUAS, mais especificamente ao orçamento da Proteção Social Especial, impactou a execução orçamentária e financeira do período de 2012 a 2015;
- b) Identificar as possíveis mudanças trazidas pela criação do orçamento impositivo (existente a partir da Lei Orçamentária de 2014) no processo de execução orçamentária e financeira do orçamento da Assistência Social no âmbito da União;

- c) Apontar possíveis melhorias para o processo de elaboração e execução do orçamento da Assistência Social no âmbito da União, levando em consideração a agenda entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para o alcance dos objetivos definidos no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

Para fins de identificação da relevância orçamentária e financeira das emendas parlamentares ao orçamento e das possíveis mudanças desencadeadas pelo orçamento impositivo, buscamos informações nas bases de monitoramento da execução orçamentária e financeira da União e nas bases de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social.

Quanto à agenda possível entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, buscamos, por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos gestores nacionais da política de assistência social, identificarmos as ideias centrais dos referidos entrevistados sobre a relevância, importância e o papel das emendas parlamentares ao orçamento do SUAS, assim como a percepção desses gestores sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo a partir emendas parlamentares ao orçamento do SUAS.

Nosso trabalho foi uma primeira aproximação do tema no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e, nesse sentido, conseguimos identificar um conjunto questões relacionadas ao aperfeiçoamento administrativo e ao aprofundamento da relação entre o executivo e o legislativo, assim como pudemos ter a dimensão do papel das emendas parlamentares ao orçamento da Proteção Social Especial no SUAS no período analisado.

Podemos concluir que, dentre os efeitos colaterais, desejados ou não, da criação do orçamento impositivo, a gestão nacional da política de assistência social reconhece a necessidade de se estreitar o diálogo com o poder legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário e à implementação do SUAS. Dessa forma, com os achados desse artigo, espera-se poder apresentar aos gestores nacionais do SUAS informações e análises que subsidiem, a partir da perspectiva do orçamento impositivo, a construção de uma agenda com o parlamento brasileiro para o fortalecimento da Política de Assistência Social.

## **2 Organização do Sistema Único de Assistência Social**

A política de assistência social, juntamente com a política de saúde e a política de previdência social, faz parte do tripé que representa a seguridade social no Brasil, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/88). No campo orçamentário, a seguridade social está refletida no que se denomina esfera 20, que trata de todas as despesas relacionadas a essas políticas, independente do órgão que execute esses recursos (BRASIL, 2013, pág. 11).

A literatura atual aponta que a política de assistência social no Brasil assume o caráter de política pública a partir da CF/88, (BRANDÃO, 2012), (CASTRO, 2012) e que sua regulamentação se deu de forma lenta e gradual, pois há uma dificuldade histórica no reconhecimento da assistência social como direito, principalmente pela suscetibilidade às manobras políticas que davam um caráter assistencialista e clientelista às suas ações e pela fragmentação de recursos a ela destinados (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2002).

Esse processo de estruturação como política pública demandou a constituição de um arcabouço jurídico e institucional que se inicia com a sanção da Lei Federal nº 8.742/93 – conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) –, passando por um processo em que a participação social orienta a forma de organização da política de assistência social no formato de sistema único e culminando na incorporação à LOAS, por meio da Lei nº 12.435/2011, do desenho institucional do SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social oferta um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios e tem como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família; a vigilância socioassistencial; e a defesa de direitos (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, o Sistema Único de Assistência Social não se restringe ao aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento federal, avançando também na padronização da oferta de suas ações, principalmente de serviços e benefícios<sup>1</sup>.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, definiu as competências dos entes federados na área da assistência social e atribuiu à esfera federal a coordenação e elaboração de normas gerais.

A despeito de a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitir que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal, ou seja, as garantias constitucionais do Estado Federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2006), o papel de coordenação da União na implementação do SUAS tem se dado com um razoável nível de adesão dos entes federados.

Nesse sentido destacam-se dois pontos: a) o SUAS está presente na quase totalidade dos municípios brasileiros<sup>2</sup>; b) a União desempenha um importante papel de *agenda settler* no processo de pactuação federativa por meio da Comissão Intergestores Tripartite, cujo percentual de aprovação das pactuações federativas é de mais de 80% (PALOTTI; MACHADO, 2014).

Nosso trabalho busca entender como o processo de emendas ao orçamento do SUAS impactou a execução orçamentária e financeira do período de 2012 a 2015 e como mudança trazida pela criação do orçamento impositivo implicará na agenda entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no âmbito da Política de Assistência Social.

---

<sup>1</sup> Boa parte da agenda da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS tem sido voltada para a regulamentação dos serviços e benefícios, em um esforço que demonstra um avanço na padronização dessas ações (PALOTTI; MACHADO, 2014).

<sup>2</sup> Esse dado leva em consideração o fato de existir pelo menos um serviço do SUAS com cofinanciamento federal em mais de 99% dos municípios brasileiros. Essa robusta adesão federativa advém da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, o qual representa um equipamento da Proteção Social Básica. Quando analisamos a expansão do SUAS a partir do cofinanciamento federal para os serviços de proteção social especial esse percentual cai para 44,3%.

## 2.1 Financiamento federal no SUAS

A Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/2005), que é fruto dos debates ocorridos na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, incorpora a preocupação sobre as finanças públicas na gestão da política de assistência social (CASTRO, 2012). Conforme explica Brandão (2012, p. 9):

Juntamente com a NOB/2005, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 objetivou, no campo do financiamento, enfrentar, pelo menos, três grandes desafios: a) agrupar todos os recursos dos orçamentos públicos destinados à Assistência Social em unidades orçamentárias específicas, nos três níveis de governo; b) estruturar e dar capacidade de gestão aos Fundos de Assistência Social para que possam garantir financiamento de forma continuada aos serviços, programas, benefícios e ações de assistência social, assim, eliminando de vez a descontinuidade e a ineficácia no gasto público; c) consolidar, mediante incentivos financeiros, a estruturação de serviços e programas em consonância com os princípios e diretrizes da LOAS, afastando as práticas assistencialistas e clientelistas.”

Além de criar uma arquitetura sistêmica que reorganizou a relação da União com os demais entes federados por meio de mecanismos de fortalecimento de gestão, da transparência e de pactuação federativa, a regulação do mecanismo de repasse de recursos contínuos e regulares, conforme disposto no artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social, com o incentivo e a instituição dos fundos de assistência social, foi um importante marco para o avanço do financiamento público da Política de Assistência Social.

Como argumentos para defesa do avanço do modelo de financiamento via repasse fundo a fundo destacam-se a melhoria no fluxo financeiro pois, diferentemente da lógica de financiamento via convênio, os repasses continuados contribuem para a estruturação de serviços contínuos (BRANDÃO, 2012) e a produção de um conhecimento sobre finanças públicas e da transformação do orçamento municipal em um mecanismo de consolidação da lógica do direito no âmbito da Assistência Social, algo que não poderia ocorrer na lógica de repasse via convênio (CASTRO, 2012).

Nota-se que a avaliação do aperfeiçoamento do modelo de financiamento no âmbito do SUAS destaca uma evolução de uma lógica de financiamento via



convênios para uma lógica de repasse fundo a fundo. Essa avaliação nos deu a dimensão, na ótica dos autores estudados, de que a utilização de convênios como mecanismo para financiamento dos serviços do SUAS está relacionado com uma prática ultrapassada de financiamento das ações da Política de Assistência Social.

A participação do orçamento da assistência social no orçamento da União sofreu um incremento considerável<sup>3</sup> entre os anos de 2002 e 2012. E o repasse de recursos da União aos demais entes federados, por meio de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos estaduais e municipais de assistência social, significou a implantação e consolidação do SUAS (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, a forma de transferência de recursos via convênio, no âmbito do SUAS, ficou circunscrita às despesas de caráter não continuado (BRASIL, 2013), tais como a destinação de recursos para a construção de unidades ofertantes de serviços ou para os municípios contemplados com emendas parlamentares ao orçamento.

## **2.2 Orçamento impositivo no SUAS**

Apesar de o avanço do SUAS estar relacionado à adoção de um novo modelo de financiamento e da avaliação negativa do financiamento via convênio, este modelo ainda perdura e agora assume um novo caráter em função do disposto pela Emenda Constitucional 86/2015.

De acordo com a EC 86/2015, ficou estabelecido um limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado pelo Poder Executivo para a realização de emendas parlamentares individuais, e tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações

---

<sup>3</sup> Nos últimos dez anos, os valores investidos pela União na Assistência Social apresentaram um aumento considerável. Em valores constantes (corrigidos pelo IPCA/IBGE na data base de 31/12/2012), o total executado na Função 08 passou de R\$ 11,5 bilhões, em 2002, para R\$ 56,6 bilhões, em 2012, o que corresponde a um crescimento real de 392,8%. Ao excluirmos as ações de transferência de renda – Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – a evolução do orçamento da assistência social passou de R\$ 1,7 bilhão em 2002 para R\$ 5,8 bilhões em 2012, equivalente 246,2% de aumento real (BRASIL, 2013). Já no período de 2012 a 2014, o valor pago para os serviços de Proteção Social Especial passou de R\$ 463,9 milhões para R\$ 599 milhões (não consideramos o valor executado em 2015, pois até abril de 2016 havia sido pago apenas 60% do valor empenhado no exercício de 2015).

criadas pelas emendas individuais a um montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior<sup>4</sup>.

A instituição do orçamento impositivo, em sua proposta original (PEC nº 22 de 2000), pretendia abranger toda a programação da lei orçamentária, contudo “a aplicação das regras do orçamento impositivo apenas às programações objeto das emendas individuais decorreu da resistência política do Poder Executivo contra um modelo que expandia a obrigatoriedade de execução para toda a peça orçamentária” (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 4).

Há um conjunto de argumentos contra e a favor da impositividade da execução do orçamento, assim como há posições que apoiam e não apoiam a criação do orçamento impositivo apenas às programações objeto de emendas individuais. Nosso objetivo não é discutir o mérito da inovação trazida pela EC nº86/2015, mas entender quais os novos cenários colocados para a gestão da política de assistência frente a essa realidade.

Alguns autores destacam a importância de se pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e planejamento sobre a alocação dos recursos públicos advindos de emendas parlamentares (RENNÓ JUNIOR; PEREIRA FILHO, 2013). Segundo esses autores, transferências de recursos via emendas individuais e coletivas podem ser de suma importância em situações onde recursos não chegam por outras vias, assim como esses recursos podem conter um caráter dissipativo<sup>5</sup>.

Os referidos autores buscam comprovar que há efeitos positivos das emendas parlamentares sobre o desenvolvimento dos municípios brasileiros, contudo eles apontam duas características do processo de emenda ao orçamento que podem contribuir para a dissipação dos benefícios, tais como: a) caráter descentralizado da autoria e baixa coordenação entre as iniciativas de emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares; b) grande volume de emendas

---

<sup>4</sup> Esta Emenda Constitucional ganhou a alcunha de orçamento impositivo à brasileira (SCAFF, 2015).

<sup>5</sup> Segundo Rennó Júnior e Pereira Filho, as políticas locais podem gerar alguma inclusão, mas também podem gerar dissipação de recursos ao particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos. Na verdade, o atributo dissipativo pode ocorrer em qualquer política que não seja universalista e que seja, portanto, direcionada a públicos específicos. Para nosso estudo tentaremos apontar quais contextos podem ser mais propícios para ocorrência desse tipo de situação, tal como a destinação de recursos para municípios que não possuam serviços de Proteção Social Especial registrados nos sistemas de monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

aprovadas anualmente, na casa dos milhares, o que dificulta a discussão do mérito das emendas (RENNÓ JUNIOR; PEREIRA FILHO, 2013).

Levando-se em consideração que mais de 50% dos municípios brasileiros não dispõem de cofinanciamento federal para a oferta de serviços de proteção social especial, quais seriam as consequências do aporte de recursos via convênios para esses municípios? Isso seria um ganho para a ampliação dos serviços do SUAS? Arretche (2004, p. 19) afirma que:

[...]a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais.

Podemos imaginar que os recursos federais destinados, via emenda parlamentar, aos municípios que não possuem serviços da Proteção Social Especial, podem, ou não, contribuir para que esses municípios organizem a oferta dos serviços relacionados a esse nível de proteção de acordo com as regras estabelecidas no âmbito federal. Essa possível contribuição depende de um conjunto de fatores, podemos destacar dois como principais: i) capacidade do órgão gestor da Política de Assistência Social em conseguir identificar se o serviço que está sendo contemplado com recursos via emenda parlamentar é de proteção social especial; e ii) capacidade do órgão gestor federal de monitorar a oferta dos serviços contemplados com esses recursos.

Este artigo não pretende verificar se essa situação está ocorrendo, porém observamos que esse é um dos pontos de atenção que deve ser levado em consideração por parte dos gestores federais da política em análise, pois há um conjunto de entes que não possuem equipamentos públicos de referência de proteção social especial que têm sido contemplados com emendas parlamentares nos últimos anos<sup>6</sup>.

Essa questão assume relevância do ponto de vista da estruturação de uma rede de serviços de proteção social especial que não está necessariamente inserida nos mecanismos de monitoramento do SUAS. Mais adiante trataremos desse conjunto de municípios e quais informações estão disponíveis nos sistemas de monitoramento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

---

<sup>6</sup> Na seção “resultados” apresentaremos esses dados.

Nesse mesmo sentido, merece destaque a preocupação de alguns pesquisadores com uma possível relação entre emendas parlamentares e a corrupção (SODRÉ; ALVES, 2010). Dessa forma, também representa um desafio para a União organizar mecanismos de monitoramento e fiscalização que possam identificar de forma tempestiva possíveis desvios relacionados à aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares.

### **3 METODOLOGIA**

O Sistema Único de Assistência Social integra a rede pública e privada de serviços, programa, projetos e benefícios de assistência social que está organizada em dois tipos de proteção (BRASIL, 1993), conforme segue:

Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Nesse estudo, trabalharemos com o impacto das emendas parlamentares ao orçamento da proteção social especial. A opção pelo recorte se deu por três motivos: a) no período de 2012 a 2015 houve um intenso processo de regulação e início do cofinanciamento federal para um grande número dos serviços desse nível de proteção; b) um conjunto significativo dos serviços de proteção social já existia antes da criação do SUAS (acolhimento para idosos, crianças, adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes infratores; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência dentre outros), o que significa que há um processo de adequação desse conjunto de serviços aos novos regulamentos, chamado de reordenamento; e c) o autor trabalha há três anos no Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social e, há dois anos, coordena a análise de mérito das propostas de convênios decorrentes de emendas parlamentares.

Atualmente, há três ações orçamentárias no âmbito do orçamento da União que financiam os serviços de proteção social especial, que são as seguintes<sup>7</sup>: a) Ação 2A65, em que se localizam os recursos destinados ao repasse fundo a fundo<sup>8</sup> para os serviços de proteção social de média complexidade (Serviço de Proteção e Atenção Especializada a Famílias e Indivíduos/CREAS; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua/Centro POP; Serviço Especializado para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias/Centro Dia; Serviço Especializado de Abordagem Social; e Serviço de Medidas Socioeducativas em meio aberto); b) Ação 2A69, na qual se localizam os recursos destinados ao repasse fundo a fundo para os serviços de alta complexidade (serviços de acolhimento/abrigo para adultos, famílias, mulheres vítimas de violência, idosos, vítimas de calamidades, e crianças e adolescentes); c) Ação 2B31, pela qual são viabilizados os recursos destinados à estruturação da rede de proteção social, cujo repasse tem se dado via convênio ou contrato de repasse<sup>9</sup>.

Apesar de as ações orçamentárias 2A65 e 2A69 terem recebido dotações decorrentes de emendas parlamentares nos anos de 2012 e 2013, essas emendas ou foram da Comissão de Seguridade Social e Família ou foram do Relator Geral do orçamento. A Ação Orçamentária 2B31 é a que tem historicamente recebido dotações decorrentes de emendas parlamentares, mais precisamente das emendas parlamentares individuais.

Dessa forma, nosso foco de estudo foram as emendas parlamentares individuais para a Ação Orçamentária 2B31, pois essa emenda é que tem sido utilizada para a realização de convênios e contratos de repasse no âmbito da proteção social especial e, conseqüentemente, tem sido a ação orçamentária para a qual os parlamentares têm realizado emendas orçamentárias.

---

<sup>7</sup> Essas ações orçamentárias fizeram parte do Programa 2037– Fortalecendo o SUAS, do PPA 2012-2015.

<sup>8</sup> As transferências fundo a fundo representam um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que atualmente operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS e o Fundo Nacional de Saúde – FNS (GOMES, 2013, p. 3).

<sup>9</sup> Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Tais transferências são destinadas a atender a ações com propósitos específicos e com regras definidas caso a caso. São efetivadas por meio da celebração de Convênios ou Contratos de Repasse (ibid., p. 4).

Para identificarmos o montante de recursos aportados pelas emendas parlamentares ao orçamento da Política de Assistência Social, levantamos, por meio do SIGA Brasil<sup>10</sup>, os valores referentes à dotação orçamentária autorizada, valores empenhados, liquidados e pagos, bem como os restos a pagar pagos e não pagos.

Utilizamos dois universos distintos disponíveis na referida plataforma, quais sejam: “Elaboração Parecer Emenda” e “LOA – Despesa Execução”. O primeiro nos permitiu consultar as dotações consignadas às Leis Orçamentárias Anuais provenientes de emendas parlamentares, oferecendo informações sobre o tipo de autor das emendas, natureza da despesa e valores dos autógrafos, dentre outras. Já o segundo trouxe à luz informações concernentes à efetiva execução orçamentária, financeira e de restos a pagar das emendas parlamentares suportadas nas ações orçamentárias selecionadas.

Sobre o método utilizado para apuração da execução orçamentária e financeira das emendas tratadas, um esclarecimento se faz necessário: cada empenho emitido no âmbito da Política de Assistência Social, cujo crédito seja proveniente de uma emenda parlamentar, recebe um código, um identificador, que é escolhido de acordo com a estrutura de Plano Interno (PI) estabelecida pela setorial orçamentária do MDS. Graças a isso, foi possível isolar os empenhos emitidos em favor das emendas parlamentares, bem como sua posterior execução financeira, seja a partir de pagamentos efetuados no mesmo exercício de emissão do empenho, seja na forma de execução de restos a pagar.

Ao levantarmos a execução orçamentária e financeira de todas as ações orçamentárias da proteção social especial exclusive emendas, e ao levantarmos a execução orçamentária e financeira apenas das emendas foi possível identificar qual a relevância orçamentária e financeira das emendas parlamentares ao orçamento da proteção especial como um todo.

Dessa forma, dividimos o ciclo orçamentário em três etapas: dotação, execução orçamentária, e execução financeira. Na primeira etapa, analisamos a dotação autorizada para as três ações orçamentárias, destacando quanto dessa dotação dizia respeito às emendas parlamentares individuais, buscando, dessa

---

<sup>10</sup> SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público do Senado Federal que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). O SIAFI consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Para acessar o SIGA Brasil: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

forma, identificar a relevância das emendas no orçamento da proteção social especial do SUAS.

Na segunda etapa, analisamos a execução orçamentária a partir do total empenhado em cada ação orçamentária no período em análise e o total empenhado das dotações decorrentes de emendas individuais. Já na terceira etapa, levantamos os valores pagos nas referidas ações orçamentárias e identificamos quanto desse valor dizia respeito ao que foi empenhado do orçamento decorrente das emendas individuais, o que nos permitiu ter a dimensão da participação das emendas na execução financeira.

Por meio dos registros administrativos do Fundo Nacional de Assistência Social<sup>11</sup> (FNAS), obtivemos acesso ao conjunto de convênios e contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares no período em análise.

Nessa base de dados, há um conjunto de 501 propostas firmadas entre a União (MDS) e os entes federados no período de 2012 a 2015, no âmbito da proteção social especial. Com essa base de dados, pudemos levantar informações sobre os seguintes pontos: a) situação da proposta (se cancelada, concluída ou ainda em execução); b) natureza da despesa (custeio, investimento, ou custeio e investimento); c) distribuição dos convênios por porte municipal e região geográfica.

Finalizando o levantamento quantitativo, a partir dos registros administrativos do FNAS e da base de dados do Censo SUAS dos anos de 2012 a 2015, identificamos quais dos municípios que foram contemplados com recursos via emenda parlamentar informaram possuir Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que é o equipamento público de referência da Proteção Social Especial.

Complementando a análise quantitativa, entrevistamos gestores nacionais do SUAS para obtermos a percepção desses atores sobre a importância das emendas parlamentares para as estratégias e para o orçamento do SUAS.

Nesta etapa, de imersão qualitativa, entrevistamos três gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (roteiro de entrevista encontra-se no apêndice A deste artigo), a saber: i) gestor da Secretaria Nacional de Assistência Social; ii) gestor do

---

<sup>11</sup> O FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil instituído pela Lei 8742/93 e regulado pelo Decreto 7788/2012, cujo objetivo é proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Departamento de Proteção Social Especial; e iii) gestor da Coordenação-Geral de Contratos e Convênios do Fundo Nacional de Assistência Social.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, de modo que foi possível a organização das informações e a identificação das ideias centrais dos referidos entrevistados sobre a relevância, importância e o papel das emendas parlamentares no orçamento do SUAS, assim como sobre a percepção desses gestores acerca da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a partir da perspectiva das emendas parlamentares ao orçamento do SUAS.

Os conteúdos das entrevistas foram organizados em uma matriz, na técnica de classificação denominada de condensação de significados, em que tomamos trechos das entrevistas como unidades de registro com significação para o objetivo analítico em questão (KVALE, 1996 *apud* BRITO, 2007). Em seguida, para cada unidade de registro foi realizada uma síntese e, ao final da matriz, registrada a interpretação de significados referente à categoria analisada (ARAÚJO JR., 2000 *apud* BRITO, 2007).

A condensação de significados objetivou organizar e sumarizar os conteúdos das entrevistas para a apresentação de ideias-síntese quanto ao problema de pesquisa. A técnica permitiu uma abreviação dos significados encontrados no conteúdo dos registros, em formato condensado, porém sem perder a sua essência, o que possibilita transformar longos trechos de texto em notas mais curtas (KVALE, 1996 *apud* BRITO, 2007).

Por sua vez, a interpretação de significados buscou o sentido mais amplo das ideias e temas suscitados, devido a sua ligação com conhecimentos previamente adquiridos e também permitiu construir relação entre as falas dos entrevistados e os dados levantados (ARAÚJO JR., 2000 *apud* BRITO, 2007).

Abaixo segue matriz utilizada para a realização da condensação e interpretação de significados:



<b>Fonte de dados:</b>	
Entrevista	
Documento/Texto	
Diário de campo	
<b>Objetivo/Categoria analítica relacionados:</b>	
<b>Unidades de registro</b>	<b>Temas centrais</b>
Trechos do material de pesquisa (fala, registro de campo, documento)	Análises do pesquisador sobre o trecho em questão (em um esforço de síntese de conteúdo)
<b>Descrições essenciais para responder aos objetivos da pesquisa</b>	
Interpretação realizada pelo pesquisador acerca das questões suscitadas no trecho analisado	

Quadro 1: Matriz de condensação e interpretação de significados.

Fonte: Brito (2007)

Como dito anteriormente, o autor desta pesquisa coordenou, nos dois últimos anos, a etapa de análise de mérito das propostas de convênio no âmbito do Departamento de Proteção Social, fazendo com que essa pesquisa se tornasse, na acepção da microsociologia contemporânea, uma pesquisa-ação, em que o autor pode realizar uma análise interna de sua prática. A prática, nessa pesquisa, assume o sentido de ação informada e implicada (CARR; KEMMIS, 1986 *apud* LAPASSADE, 2005), ou seja, é uma ação que é informada por uma teoria prática e que, por sua vez, informa e transforma essa teoria, numa relação dialética (LAPASSADE, 2005).

Dessa forma, foi possível também incorporar às análises dos dados quantitativos e, principalmente, dos dados qualitativos categorias interpretativas dos gestores da política pública analisada, e distinguir algumas ideias e interpretações que são sistematicamente deformadas pela ideologia das que não o são, que somente seriam possíveis de se realizar por quem está informado e implicado na ação analisada.

## 4 Resultados

A partir da realização das entrevistas com os gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social foi possível identificar 10 temas-chave que foram agrupados em três grandes categorias, conforme quadro abaixo:

<b>Categorias</b>	<b>Temas-Chave</b>
Organização Administrativa	Regulação das emendas impositivas no SUAS
	Estrutura da SNAS

	Impacto da EC 86/2015
Atores	Emenda parlamentar e controle social
	Relação executivo-legislativo
	O papel da rede privada no SUAS
Financiamento da Política	Predominância do modelo convenial e peso das emendas no período pré-SUAS
	Novo modelo de financiamento
	Destinação dos recursos das emendas
	Relevância das emendas no contexto atual do SUAS

Quadro 2: Categorias de análise e temas-chave relacionados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao interpretarmos as falas relacionadas à categoria **Organização Administrativa**, há um reconhecimento de que a Emenda Constitucional nº 86/2015 e as LDOs de 2014 e 2015 causaram impacto no processo de análise e formalização de convênios decorrentes de emendas parlamentares, principalmente com a definição mais clara de um calendário a ser cumprido pelos parlamentares, gestores nacionais e gestores locais. Essa melhor definição dos prazos e responsabilidades contribuiu para uma melhor organização das rotinas de trabalho.

Por outro lado, a gestão da SNAS aponta para algumas necessidades de melhorias na estrutura e nos processos de análise. Nesse ponto, as falas possuem convergências, como na questão de uma maior integração entre a proteção social básica e a proteção social especial (fala dos entrevistados 01 e 03); e divergências, como quando tratam da estrutura existente para análise de convênios, pois um entrevistado falou da necessidade de se concentrar as atividades em apenas um setor da SNAS e outro entrevistado elogiou a desconcentração das atividades relacionadas ao processo de análise, formalização e fiscalização dos convênios (entrevistados 01 e 02).

Levantou-se a questão de as emendas parlamentares poderem causar desequilíbrios na destinação de recursos federais, com alguns municípios recebendo mais e outros recebendo menos recursos. Essa preocupação possui pertinência, pois verificamos que 6% dos entes federados que firmaram convênio com a SNAS,

entre os anos de 2012 e 2015, concentravam 19% dos convênios. Também pudemos observar que a distribuição regional dos convênios tende a concentrar-se em algumas regiões específicas.

No período analisado, a distribuição regional dos convênios foi a seguinte:

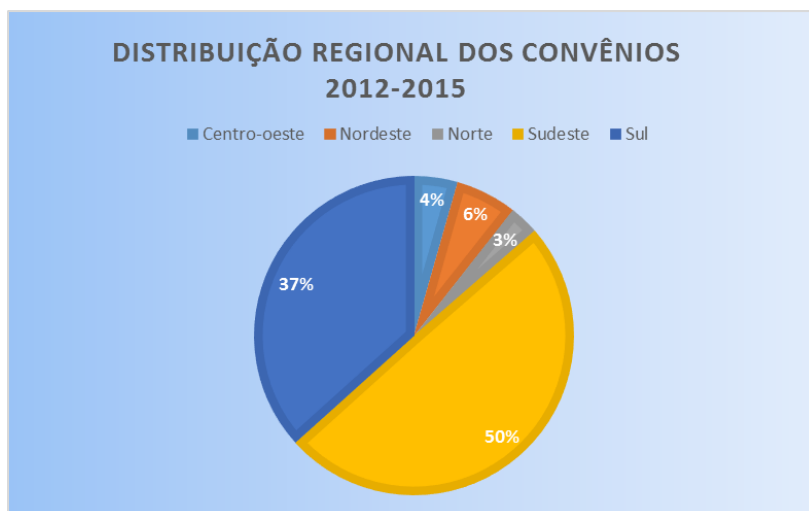


Gráfico 1: Distribuição regional dos convênios  
Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social, 2015.

Os gestores entrevistados vislumbram algumas ações que podem prevenir esse risco ou reduzir seu impacto. Nesse sentido, citou-se a experiência do Ministério da Saúde, como possibilidade de se induzir recursos via emenda para ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo dos serviços, assim como a necessidade de se lançar mão dos dados de monitoramento disponíveis para a estruturação de um cardápio de opções para os parlamentares.

Nesse sentido, destaca-se que, desde o ciclo orçamentário de 2014, as LDOs têm possibilitado, na seção que trata do orçamento da seguridade social, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, independentemente da opção de custeio ou investimento, regulem as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federado. Contudo, o MDS, ao contrário do Ministério da Saúde, não atentou para a regulamentação desses dispositivos presentes nas LDOs de 2014, 2015 e 2016<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Em consulta à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o porquê de o Órgão não ter regulado o §9º do art. 36 da LDO 2014 (Lei 12.919/2013), o §6º do art. 36 da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) e o §6º do art. 38 da LDO 2016 (Lei 13.242/2015), fomos informados que “não ocorreram emendas parlamentares individuais nas transferências automáticas e regulares do MDS, que seriam emendas nas ações de serviços do FNAS. As emendas do FNAS foram todas para obras e material permanente como veículos e obras

Quanto à categoria **Atores**, o primeiro entrevistado destacou o fato de o SUAS ter priorizado, nos últimos dez anos, uma agenda mais interna, voltada para a regulação dos espaços de discussão, dos serviços, das profissões, e a realização de pactuações federativas entre os gestores da política de assistência social, e que a agenda futura deve estar mais atenta aos atores externos, dentre eles o Poder Legislativo.

O processo de elaboração do orçamento e, mais especificamente, a realização de emendas parlamentares ao orçamento da assistência social, é apontado como um momento oportuno para construção de uma agenda comum entre os gestores da política de assistência social e o parlamento.

No bojo dessa agenda a ser estabelecida com o parlamento, percebe-se que há interesse, por parte dos gestores entrevistados, de se fomentar a estruturação da rede de serviços socioassistenciais com o incentivo à realização de emendas parlamentares que disponibilizem recursos de capital para construção e compra de equipamento e material permanente, assim como há uma preocupação em apresentar o SUAS para os parlamentares, seja pelo fato de ainda haver um desconhecimento da rede socioassistencial e de suas demandas, seja pelo fato de ainda perdurar uma concepção atrasada de assistência social em parte dos integrantes do parlamento.

Percebeu-se na fala dos demais entrevistados que há uma necessidade de se aprofundar o diálogo com o Poder Legislativo com vistas à alinhar as emendas ao orçamento nacional do SUAS com os objetivos da Política de Assistência Social.

Pela fala dos entrevistados, há uma percepção de que a rede privada permanece como um destinatário preferencial das emendas parlamentares. Se, antes do orçamento impositivo, o Poder Executivo manejava com maior tranquilidade os recursos das emendas, liberando-os para a rede privada de acordo com a conveniência e a oportunidade, agora, com a execução obrigatória, a gestão do SUAS reconhece a necessidade de se aprofundar o diálogo sobre a destinação de recursos via emenda parlamentar. Os dados disponíveis na base de dados do FNAS

---

[...] Como não ocorreram emendas desse tipo no MDS, não há o que normatizar até o momento”. Essa resposta demonstrou o desconhecimento por parte do Órgão do que dispunha os normativos citados e da própria natureza dos recursos oriundos de emendas, que não são somente para investimento.

sobre convênios firmados não nos permitiram identificar o montante de convênios que contemplam a rede pública e o montante que contempla a rede privada.

Ainda tratando dos atores relacionados à questão das emendas, um dos entrevistados levantou a importância de se verificar como tem se dado a atuação dos conselhos municipais na aprovação dos recursos destinados via emenda parlamentar.

Esse tema, apesar de não fazer parte do estudo em questão, é um importante recorte, a ser considerado em estudos futuros, do processo de destinação de recursos federais via emenda parlamentar, pois os conselhos locais de assistência social cumprem um importante papel, que vai desde a certificação das entidades privadas que fazem parte da rede socioassistencial do município até a discussão da destinação de recursos federais para essas entidades.

Nas falas relacionadas à categoria **Financiamento da Política de Assistência Social**, foi evidenciado que, no período anterior à regulação do SUAS, o orçamento para a assistência social era bastante dependente de emendas parlamentares e boa parte desse recurso era destinado para as entidades privadas que historicamente ofertam serviços de assistência social (entidades filantrópicas que desde muito tempo ofertam serviços de acolhimento a crianças, idosos, pessoas em situação de rua, realizam trabalho social com pessoas com deficiência, idosos e suas famílias).

Após o início da estruturação do SUAS, com o investimento federal na implantação de unidades públicas estatais (rede de CRAS e CREAS) e com a regulação dos serviços socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009), as emendas parlamentares também passaram a ser destinadas para essa rede pública. Nesse sentido, o que se percebe na fala dos gestores nacionais, é que as emendas parlamentares têm suprido alguns pontos não cobertos pelo cofinanciamento federal realizado pelo repasse fundo a fundo, principalmente no que diz respeito à destinação de recursos para construção e aquisição de equipamento e material permanente (despesas de capital) para a rede pública ou a suplementação de recursos em períodos específicos.

Nesse ponto, observamos que se evidencia um debate importante sobre o uso do fundo público na política de assistência social forjado pela mudança de orientação da política nos últimos anos, que sai da primazia da oferta no âmbito da esfera privada de serviços públicos para uma centralidade do Estado na oferta de

serviços de assistência social. Sob essa perspectiva, percebe-se um consenso entres os entrevistados, com a visão de que não deve haver uma competição entre uma oferta estatal e uma oferta pela sociedade civil, mas sim a necessidade de aproveitar a expertise e abrangência dessa rede histórica para uma ampliação da proteção social.

A partir dos dados do SIGA Brasil, verificamos que a dotação orçamentária para os serviços (ações orçamentárias 2A69 e 2A65) da PSE evoluiu, no período estudado, 20% em valores nominais e 4% em valores corrigidos. Em sentido oposto, os valores decorrentes de emendas ao orçamento da PSE (ação orçamentária 2B31) reduziram-se 105% em valores nominais e 144% em valores atualizados<sup>13</sup>. Dessa forma, a participação das emendas individuais no orçamento da PSE passou de 9% em 2012 para 4% em 2015.

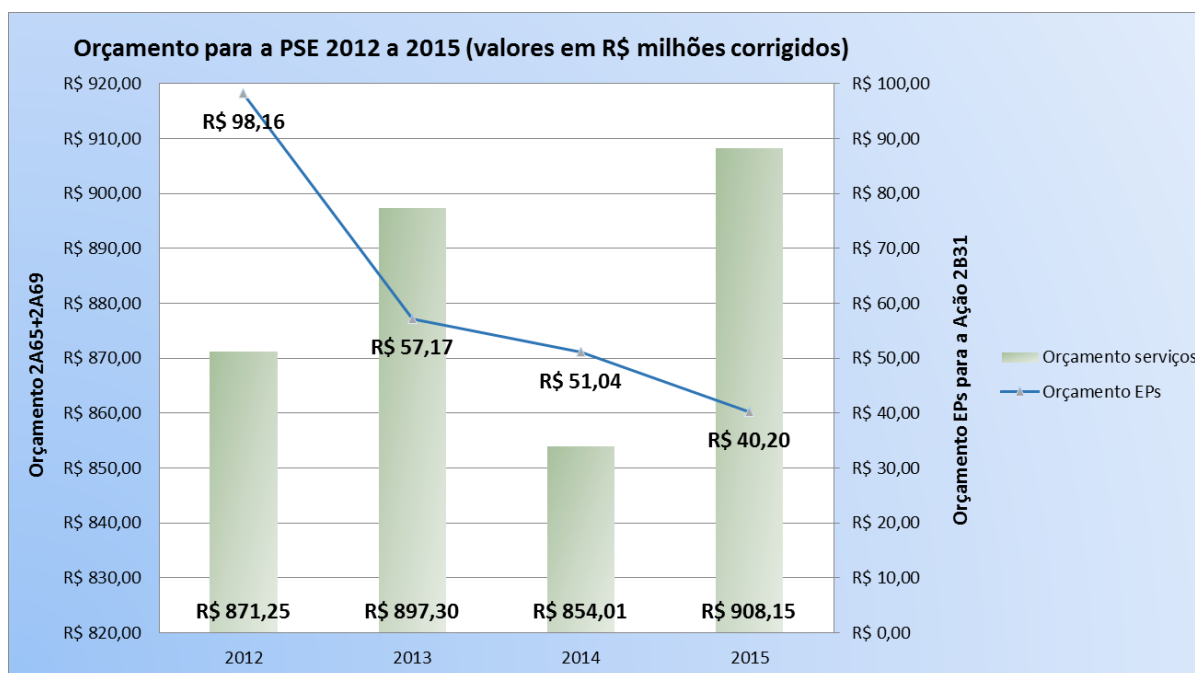


Gráfico 2: comparação entre dotação orçamentária para os serviços e dotação orçamentária advinda de emendas parlamentares.  
Fonte: SIGA Brasil 2016.

Percebe-se, no período analisado, que o orçamento para repasse de recursos fundo a fundo (ações orçamentárias 2A69 e 2A65) cresceu e o valor das emendas individuais ao orçamento decresceu. Nesse sentido, podemos concluir que a participação das emendas individuais ao orçamento da PSE reduziu-se significativamente, tanto pelo fato de o valor alocado nas outras ações orçamentárias

<sup>13</sup> Os valores foram corrigidos pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA IBGE) com data base de 31/12/2015.

ter aumentado quanto pelo valor total das emendas ter diminuído, o que nos leva a concluir que, em um primeiro momento, o orçamento impositivo não significou incremento de dotação orçamentária advinda de emendas parlamentares ao orçamento do SUAS.

Quando analisamos os valores empenhados, percebemos que as ações orçamentárias para serviços (2A65 e 2A69) possuem uma média, para o período, acima de 80% em valores empenhados (87,8% para a ação 2A65 e 83,7% para a ação 2A69) enquanto a ação orçamentária para estruturação da rede (2B31) possui uma média de empenho de 52,3%. No entanto, cabe destacar que a participação das emendas no total empenhado para a ação orçamentária 2B31 vem crescendo no período, de forma significativa. Enquanto em 2012 a participação foi de apenas 33,2% em 2015 essa participação saltou para 74%.

Dessa forma, percebemos que a participação das emendas na execução orçamentária total da PSE também vem caindo. No ano de 2012 era de 6% e, no ano de 2015, foi de apenas 2%. Essa diminuição possui a mesma lógica da dotação orçamentária, pois houve uma redução dos valores absolutos de emendas empenhadas (em linha com a diminuição dos valores da dotação orçamentária) e houve um aumento dos valores absolutos empenhados nas ações 2A65 e 2A69 (que condiz com o aumento da dotação dessas ações).

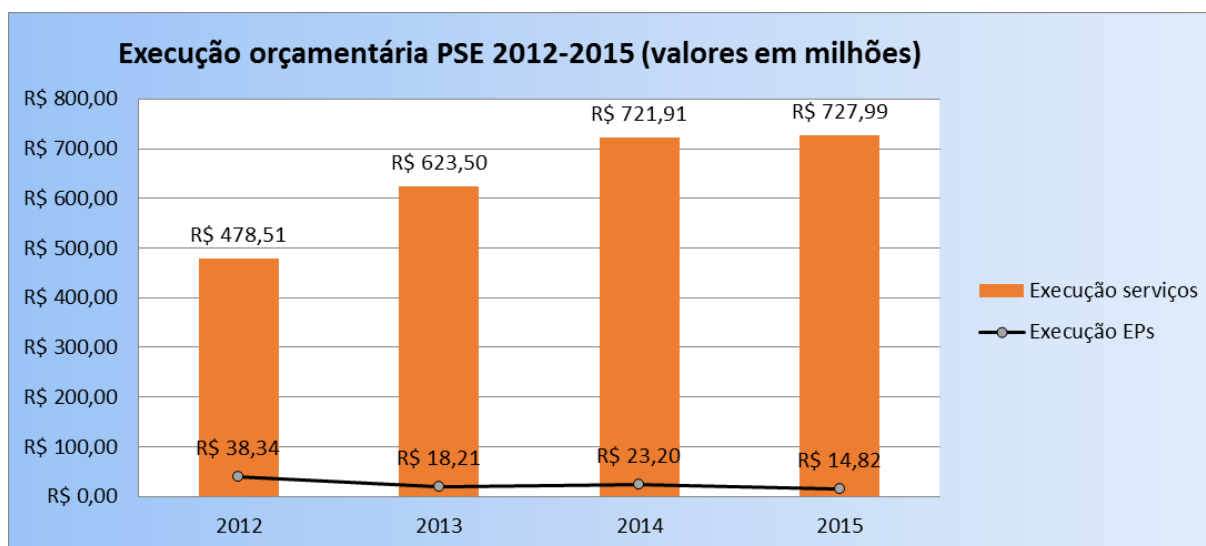


Gráfico 3: comparação entre execução orçamentária para os serviços e execução orçamentária advinda de emendas parlamentares.

Fonte: SIGA Brasil 2016.

No que diz respeito aos valores pagos frente aos valores empenhados, as ações orçamentárias referentes aos serviços tiveram, no período analisado, a maior

parte de seus valores empenhados pagos no respectivo exercício. O desempenho da execução financeira dessas ações está relacionado com a modalidade de aplicação adotada (Modalidade 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo, e Modalidade 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo), pois essa modalidade permite uma transferência mais célere de recursos da União para os entes federados.

Quanto à Ação 2B31, apenas no ano de 2014 houve pagamento no exercício de valor empenhado, ainda assim o percentual foi bastante baixo (14,9% do valor empenhado foi pago). Nos demais anos, os valores pagos para a Ação 2B31 dizem respeito a valores empenhados em anos anteriores.

Dessa forma, tomando o mês de abril de 2016 como referência, foi pago 77% (39% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total empenhado no ano de 2012; 50% (62% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total de 2013; 58% (80% desse valor dizia respeito à emenda individual) do total de 2014; e 0% do total de 2015 para Ação 2B31. Percebe-se que o pagamento de emendas cresceu no período frente ao total de pagamentos realizados na Ação 2B31. No ano de 2014 o pagamento das emendas correspondeu a 80% de todo valor pago nessa Ação.

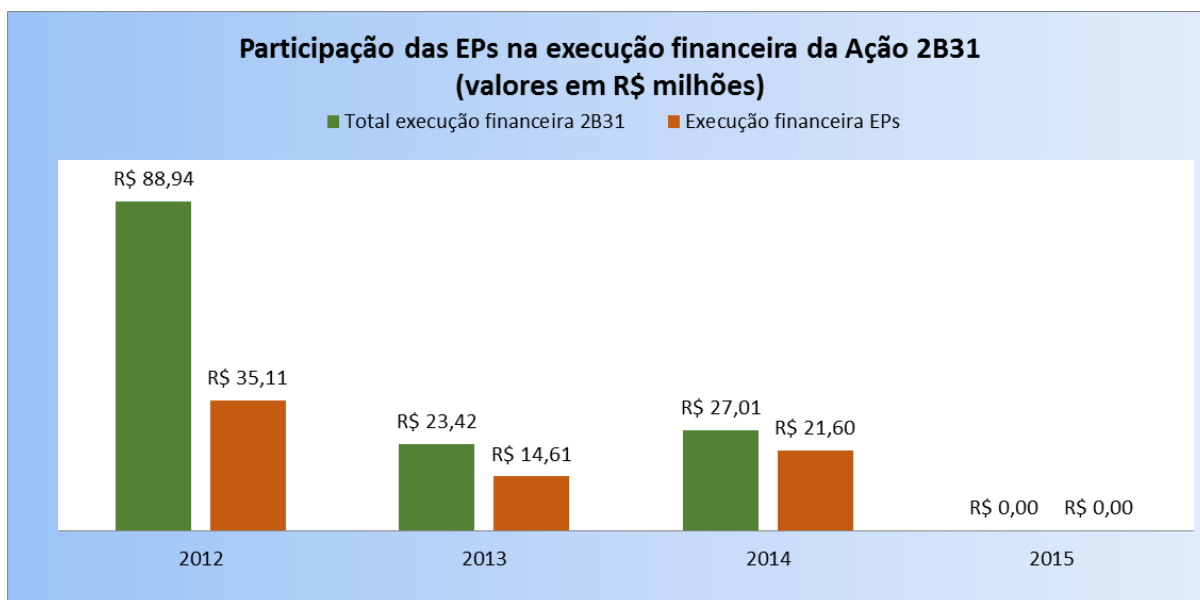


Gráfico 4: participação das emendas parlamentares na execução financeira da Ação 2B31.  
Fonte: SIGA Brasil 2016

Pode-se observar que a velocidade da execução financeira da Ação 2B31 é bastante distinta da execução das demais ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo, e que, em um primeiro momento, o orçamento



impositivo não significou qualquer incremento na execução financeira dos recursos oriundos de emenda parlamentar.

De fato, o regramento que criou o orçamento impositivo determina prazos a serem cumpridos no que diz respeito a medidas a serem tomadas nos casos de impedimento técnicos no empenho da despesa, já a execução financeira depende de outros fatores tais como a existência de recurso em caixa na União e capacidade de execução do convênio por parte dos entes.

Em valores absolutos, a execução financeira das emendas caiu 38% (45% em valores corrigidos) entre os anos de 2012 e 2014 e a participação das emendas na execução financeira da PSE passou de 6% em 2012 para 3% em 2014. Contudo, podemos observar que, de 2013 para 2014, houve um aumento de 50% na execução financeira das emendas. Os valores empenhados em 2015 ainda não foram pagos, mas certamente serão menores do que os de 2014, pois o valor empenhado neste ano foi maior do que naquele.

## 5 Conclusão

Nosso trabalho visou a uma primeira aproximação do tema no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e, nesse sentido, conseguimos identificar um conjunto de questões relacionadas ao aperfeiçoamento administrativo e ao aprofundamento da relação entre o executivo e o legislativo, assim como pudemos ter a dimensão do papel das emendas parlamentares no orçamento da Proteção Social Especial no SUAS no período analisado.

No que diz respeito ao aperfeiçoamento administrativo, observamos que a gestão nacional do SUAS reconhece a importância de se melhorar os mecanismos de orientação e indução de emendas ao orçamento da assistência social.

Nesse aspecto, destacam-se: a) a necessidade de se regular<sup>14</sup> artigo da LDO que trata da possibilidade de se realizar emenda parlamentar nas ações orçamentárias que suportam o repasse fundo a fundo; b) incorporação do calendário de discussão do orçamento no processo de monitoramento realizado pela SNAS<sup>15</sup>;

---

<sup>14</sup> Ministério da Saúde já vem realizando esse processo há dois ciclos orçamentários, vide portarias 600/2015 e 268/2016 do Ministério da Saúde.

<sup>15</sup> No ano de 2015, no período em que os parlamentares estavam definindo as emendas ao orçamento de 2016, foi realizada uma primeira apresentação das demandas da rede de serviços do SUAS, contudo essa iniciativa foi bastante tímida (apenas 1 encontro com os assessores parlamentares) e careceu de maior envolvimento da alta administração.

c) estruturação de uma base de dados a ser consultada pelos parlamentares antes de realizarem emendas ao orçamento com informações sobre as demandas distribuídas por entes e itens de despesa; d) e um maior envolvimento da alta administração do SUAS nessa agenda.

Há um reconhecimento, por parte dos gestores entrevistados, da necessidade de se fortalecer a agenda entre a gestão do SUAS e o parlamento, e o processo de elaboração do orçamento é tido como um momento adequado, principalmente no atual contexto da EC 86/2015.

Contudo, pudemos observar que a gestão do SUAS, mesmo com o orçamento impositivo vigendo nas LDOs de 2014 e 2015 e vigendo na LOA de 2016 por meio da EC 86/2015, ainda não incorporou em sua agenda a necessidade de diálogo com o poder legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário.

Percebemos, inclusive, na fala de um dos gestores entrevistados, uma percepção equivocada a respeito da discricionariedade que possuiu o Poder Executivo até orçamento de 2013 para a execução das emendas individuais. O montante elevado de convênios para despesas de investimento decorre muito menos de um possível pacto entre os poderes legislativo e executivo do que da liberdade que possuiu o executivo para a execução de emendas que destinavam recursos de capital para os entes<sup>16</sup>.

No que diz respeito ao financiamento via emendas parlamentares, ficou clara uma percepção convergente entre os gestores entrevistados no sentido de que boa parte das emendas parlamentares são destinadas a entidades privadas, e que se faz necessário um acompanhamento dessa rede privada no sentido de se ampliar a proteção social por meio da integração entre as ofertas de serviços por meio da rede pública e privada de assistência social.

Contudo, a base de dados disponível no Fundo Nacional de Assistência Social não disponibiliza a informação sobre o beneficiário final do recurso, o que nos impossibilitou avaliar se a percepção dos entrevistados condiz com a realidade. Nesse sentido, será oportuno o MDS inserir em sua base de dados de gestão dos convênios uma variável que possibilite a identificação do beneficiário final da

---

<sup>16</sup> No período analisado, 69,5% dos convênios firmados foram para investimento; 25,1% foram destinados ao custeio de serviços; e 5,4% foram destinados para as duas naturezas de despesa, segundo dados do Fundo Nacional de Assistência Social.

emenda, pois essa é uma informação-chave para a gestão da Política de Assistência Social

A participação das emendas no orçamento da Proteção Social Especial vem caindo no período. Em parte, essa queda se explica pelo fato de o orçamento das ações que sustentam o repasse fundo a fundo ter aumentado, contudo, em valores absolutos, essa participação também vem caindo.

Podemos concluir que, dentre os efeitos colaterais, desejados ou não, da criação do orçamento impositivo, a gestão nacional da política de assistência social reconhece a necessidade de se estreitar o diálogo com o poder legislativo no que diz respeito ao processo orçamentário e à implementação do SUAS. Dessa forma, com os achados desse artigo, espera-se poder apresentar aos gestores nacionais do SUAS informações e análises que subsidiem, a partir da perspectiva do orçamento impositivo, a construção de uma agenda com o parlamento brasileiro para o fortalecimento da Política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*. Vol.2. Brasília: ENAP, 2006. pp.91-110.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. (2001). *Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência Social*. *Revista Ser Social*, pág. 115–144> Brasília, 2002.
- BRANDÃO, F. A. *O financiamento Público da Assistência Social*. Brasília - DF, 2012.
- BRASIL. DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm). Acesso em 15 de dezembro de 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em 27 de março de 2016
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília – DF, 2013.
- BRITO, R. L.; *Análise da Política de Descentralização das Ações de Vigilância Sanitária no Brasil: do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária*. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2007.
- CASTRO, M. I. N. de. *Pacto Federativo e Financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do suas sobre os orçamentos municipais*. *Revista Temporalis*, pág. 69-96. Brasília, 2012.
- GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. *Estudo Técnico Conjunto nº1, de 2015: o regime do orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional nº86, de 2015, e da LDO de 2015*. Congresso Nacional: 2015.
- GOMES, Luciano de Souza. *Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?* Orçamento Público em Questão, Senado Federal: 2013.
- LAPASSADE, Georges. *As Microsociologias*. Liber Livro Editora. Brasília: 2005.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. *Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”*: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, pág. 399-441. Rio de Janeiro, 2014.

RENNÓ, L. R. J., & Pereira, C. E. F. F. *Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. Universidade de Brasília – UNB, 2013.

SANTOS PAULA, R. F. A política Social do Neoliberalismo à Brasileira: fugindo das injunções lineares. In SANTOS PAULA, R. F. O Sistema Único de Assistência Social no Contexto da Gestão Pública Brasileira: desenvolvimento e “questão social”: volume 2. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

SCAFF, F. F. (2015). Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. Recuperado 22 de novembro de 2015, de <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>.

SODRÉ, A.C.de A; ALVES, M. F. C. *Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União*. Revista de Administração Contemporânea, pág 413 – 433 Curitiba, 2010.

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará, trabalhou entre os anos de 2006 e 2008 na prefeitura municipal de Portel – PA e desde 2009 é servidor público federal, atualmente faz parte da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais e trabalha no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Rodrigo Moraes Lima Delgado

Bacharel em Ciências Sociais (2005). Analista Técnico de Políticas Sociais. (61) 982136289, rodelgado80@gmail.com

## **Apêndices**

### **Apêndice A**

Roteiro de entrevista com os gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social

1. Qual sua opinião a respeito das emendas parlamentares ao orçamento do SUAS? Em sua avaliação, elas contribuem ou não para a implementação do Sistema?
2. Levando-se em consideração as alterações promovidas pela EC 86 (explicar as alterações), você avalia que se inaugura um momento novo de diálogo entre os poderes executivo e legislativo no processo de elaboração e execução do orçamento do SUAS? Isso já tem sido vivenciado pela SNAS?
3. Você percebeu alguma mudança no comportamento ou perfil dos parlamentares que emendam ao orçamento do SUAS após a aprovação do orçamento impositivo?
4. Analisando a estrutura do MDS disponibilizada para a avaliação e formalização das propostas de convênio, você a considera adequada essa estrutura para as atividades demandadas? Como se dá o processo de fiscalização da execução dos convênios? A SNAS consegue averiguar se os recursos repassados estão fortalecendo os serviços do SUAS?
5. Analisando as prioridades para a proteção social especial nos últimos anos, observa-se um incremento no orçamento da União para determinados serviços e públicos (Creas, Centro POP, acolhimento para adultos, acolhimento para crianças, abordagem social) enquanto as EPs tendem a contemplar serviços para pessoas com deficiência, qual sua avaliação sobre isso?
6. Em sua opinião, quais mecanismos de diálogo entre os poderes executivo e legislativo deverão ser desenvolvidos para que as emendas ao orçamento do SUAS contribuam para a consolidação desse Sistema?

## Apêndice B

Termo de consentimento livre e esclarecido

Título do projeto: A contribuição das emendas parlamentares para o orçamento da assistência social no Brasil e os seus efeitos na implementação do Sistema Único de Assistência Social

Instituição: ENAP

Pesquisador responsável: Rodrigo Moraes Lima Delgado

Orientador do estudo: Professor Me. Rodrigo Lino de Brito

Eu \_\_\_\_\_, declaro que aceito participar do estudo científico intitulado “A contribuição das emendas parlamentares para o orçamento da assistência social no Brasil e os seus efeitos na implementação do Sistema Único de Assistência Social”.

Minha participação é voluntária e consistirá em responder a uma entrevista sobre questões relacionadas à temática central do estudo.

Entendi que, a qualquer momento, poderei desistir e retirar meu consentimento, sendo que minha recusa não trará nenhum prejuízo em minha relação com a pesquisa e com a instituição que ele representa.

Estou ciente de que as informações que vier a prestar serão publicizadas nos meios de divulgação dos resultados desse estudo, sendo a mim garantida a confidencialidade de minha identidade.

Declaro ainda que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento.

Qualquer esclarecimento que necessite, deverei entrar em contato com Rodrigo Moraes Lima Delgado pelo telefone (61) 82136289.

Brasília, de \_\_\_\_\_ de 2016

---

Assinatura do participante

---

Assinatura do pesquisador

## Apêndice C

### MATRIZ DE CONDENSAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE SIGNIFICADOS UM EXEMPLO PRÁTICO

<b>Fonte de dados:</b>	
<input checked="" type="checkbox"/> Entrevista (01, 02 e 03)	
<input type="checkbox"/> Documento/Texto	
<input type="checkbox"/> Diário de campo	
<b>Objetivo/Categoria analítica relacionados: Organização administrativa</b>	
<b>Unidades de registro</b>	<b>Temas centrais</b>
Trechos do material de pesquisa (fala, registro de campo, documento)	Análises do pesquisador sobre o trecho em questão (em um esforço de síntese de conteúdo)
<p>...a saúde fez uma coisa que a gente tem que avaliar ... que é também cofinanciar serviços, por recursos em serviços. Isso também é uma pauta nova de debate frente aí a crise econômica, o ajuste, é uma estratégia que tem que ser debatida. [E1]</p> <p>Então a sua base chega para o parlamentar, diz qual é a sua necessidade, e o parlamentar sensível a essa questão incorpora, ou não, mais recursos para esse atendimento. Há uma teoria de que isso geraria um desequilíbrio dentro do sistema, onde alguns municípios receberiam mais recursos do governo federal e outros menos, por que isso altera os critérios de cofinanciamento do executivo. Entretanto, se a gente tiver um papel indutor nesse processo, a gente pode se antecipar dizendo quais são as necessidades do município. [E2]</p> <p>...acho que essa separação que nós temos hoje da básica e da especial acho que tem que ficar uma discussão da política como um todo e também deixar muito claro que ainda chega para a especial muita demanda que não é da especial e é da básica, acho que ainda tem essa confusão. [E1]</p> <p>Nós não podemos fazer o seguinte: olha você não vai dar emenda parlamentar para essa necessidade por que não tem CREAS, isso nós não podemos fazer. Nós temos é que discutir o modelo que nós adotamos. [E2]</p>	<p>Estimular a realização de emendas parlamentares nas ações orçamentárias que suportam o repasse fundo a fundo (resgatar LDO 2014);</p> <p>O SUS como paradigma para a regulação das emendas para cofinanciamento dos serviços;</p> <p>Atenção ao possível desequilíbrio de recursos federais destinados a um ente federado em função do incremento realizado pelas EPs.</p> <p>Necessidade de rediscussão da separação de proteções (básica e especial);</p> <p>O orçamento impositivo impôs um calendário de atividades mais previsível, gerando celeridade;</p> <p>Reconhecimento de um caráter republicano do orçamento impositivo e da tendência do aumento da execução orçamentária das EPs.</p> <p>Reestruturação da SNAS que vise a integração de setores;</p> <p>Processos que estão integrados</p>



ele trouxe uma maior celeridade a todo processo de instrução das propostas de emendas parlamentares, por que antigamente a gente tinha todo o exercício para tá executando, agora não. A gente tem prazos vinculados, e esses prazos são impostos tanto pro parlamentar, pro órgão federal quanto para os proponentes. [E3]

...à priori é mais republicano, por que é notório que essas emendas parlamentares eram utilizadas como uma forma de barganha do governo, né? Que liberava ou não as emendas. Agora não! Estando instruído e não contingenciada ela é de execução obrigatória pela União, a gente não tem como não executar. Então, a tendência é que a gente tenha um maior número de processos instruídos e sendo executados. [E3]

...está amadurecendo até um processo, uma proposta de o Fundo está estruturando uma equipe de avaliação e migrar num único departamento e ficar mais orgânico lá com o Fundo (FNAS). [E1]

O que eu pude perceber é que a gente tem um ponto positivo que talvez seja o melhor da esplanada. Todas as etapas de execução do convênio são segregadas, isso é fundamental no processo de instrução de um convênio. Então a equipe que recebe a proposta no Fundo é uma, a que analisa o mérito é outra, a que empenha é outra, a que paga é outra, a que acompanha a execução é outra, e a que acompanha a prestação de contas é outra! Isso pra se ter controle é ótimo! [E3]

mas que devem ser realizados por equipes/setores distintos;

### **Descrições essenciais para responder aos objetivos da pesquisa**

Interpretação realizada pelo pesquisador acerca das questões suscitadas no trecho analisado

Há um reconhecimento de que a Emenda Constitucional nº 86/2014 causou impacto no processo de análise e formalização de convênios decorrentes de emendas parlamentares, principalmente com a definição mais clara de um calendário a ser cumprido pelos parlamentares, gestores nacionais e gestores locais. Essa melhor definição dos prazos e responsabilidades contribuiu para uma melhor organização das rotinas de trabalho.

Por outro lado, a gestão da SNAS aponta para algumas necessidades de melhorias na estrutura e nos processos de análise. Nesse ponto, as falas possuem convergências, como na questão de uma maior integração entre a proteção social básica e a proteção social especial (fala dos entrevistados 01 e 03); e divergências

quando tratam da estrutura existente para análise de convênios, pois um entrevistado fala em concentração das atividades em apenas um setor da SNAS e outro entrevistado elogia a desconcentração das atividades relacionadas ao processo de análise, formalização e fiscalização dos convênios.

Levantou-se a questão de as emendas parlamentares poderem causar desequilíbrios na destinação de recursos federais, com alguns municípios recebendo mais e outros recebendo menos recursos. Nesse sentido, percebe-se que os gestores do SUAS vislumbram algumas ações que podem prevenir esse risco ou reduzir seu impacto. Citou-se a experiência do SUS com a possibilidade de se induzir recursos via emenda para ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo dos serviços, assim como a necessidade de se lançar mão dos dados de monitoramento disponíveis para a estruturação de um cardápio de opções para os parlamentares. Esses dois pontos passam, minimamente, por uma definição de instrumentos normativos adequados (LDO, portarias), e por uma incorporação do calendário de discussão do orçamento no processo de monitoramento realizado pela SNAS.