TEXTO PARA DISCUSSÃO

3134

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO FEDERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2005-2024)

MARINA BRITO PINHEIRO
ANA CLEUSA SERRA MESQUITA

60 ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3134

Brasília, agosto de 2025

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO FEDERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2005-2024)

MARINA BRITO PINHEIRO[1]

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA[2]

1. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: marina.pinheiro@ipea.gov.br.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: ana.mesquita@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais
KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Pinheiro, Marina Brito
Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024) / Marina Brito Pinheiro, Ana Cleusa Serra Mesquita. – Brasília, DF: Ipea, 2025.
76 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3134).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Política de Assistência Social. 2. Emendas Parlamentares. 3. Sistema Único de Assistência Social. 4. Gastos Públicos com Assistência Social. 5. Poder Legislativo. I. Mesquita, Ana Cleusa Serra. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 361.61

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

PINHEIRO, Marina Brito; MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024)**. Brasília, DF: Ipea, junho 2025. 76 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3134). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3134-port

JEL: H53.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3134-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL 7

3 FINANCIAMENTO DO SUAS EM FACE DAS NOVAS TENDÊNCIAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO 14

4 OS DESAFIOS NA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE EMENDAS 24

5 AS EPS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL 35

6 AS DESIGUALDADES NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS 47

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 58

REFERÊNCIAS 61

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 66

APÊNDICE A 67

REFERÊNCIAS 74

APÊNDICE B 75

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é analisar a participação das emendas parlamentares (EPs) no orçamento federal destinado ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) no período 2005-2024. Realizou-se um estudo exploratório e descritivo com base em diversas fontes de dados, além de pesquisa documental sobre as normativas publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) referentes ao tema do financiamento do Suas. Os principais resultados do estudo mostram um aumento considerável, desde 2020, na participação das emendas no orçamento da assistência social. Quase metade dos recursos destinados aos serviços, em 2023, foi alocado por parlamentares. O estudo constatou ainda um padrão bastante desigual de distribuição de recursos por emendas. Ao menos 50% dos municípios brasileiros não teve acesso às verbas distribuídas pelas EPs em 2022 e 2023. Conclui-se que, se as emendas parlamentares adicionaram recursos a uma política carente deles desde 2014, não parece que estes foram distribuídos segundo um critério de equidade. Ainda que as EPs se baseiem em anseios das populações que elegem seus representantes para o Congresso Nacional, a ausência de coordenação dessas decisões alocativas pode criar mais desigualdades de acesso aos serviços de assistência social e mais desigualdades no Brasil.

Palavras-chave: política de assistência social; emendas parlamentares; Sistema Único de Assistência Social; gastos públicos com assistência social; Poder Legislativo.

ABSTRACT

This study aims to analyze the share of parliamentary amendments (PAs) in the federal budget allocated to the Unified Social Assistance System (Suas) in the period 2005-2024. An exploratory and descriptive study was carried out based on several data sources, in addition to documentary research on the Ministry of Social Development's regulations regarding the issue in question. The main results of the study show a considerable increase since 2020 in the share of amendments in the services budget. Almost half of the resources allocated to social assistance services in 2023 were allocated by congressmen. The study also found a very unequal pattern of distribution of resources by amendments. At least 50% of Brazilian municipalities did not have access to funds distributed through parliamentary amendments in 2022 and 2023. It concludes that, although parliamentary amendments added resources to a policy that has lacked them since 2014, they do not appear to distribute them according to an equity criterion. Even though PAs are supposed to be based on the desires of the populations that elect their representatives to the National Congress, the lack of coordination of these allocation decisions may create more inequalities in access to social assistance services and more inequities in Brazil.

Keywords: social assistance policy; parliamentary amendments; unified social assistance system; public expenditure on social assistance; legislative power.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, o parlamento federal brasileiro paulatinamente aumentou sua discricionariedade na alocação de recursos do orçamento, seja através de um novo regime de execução de emendas, seja através do aumento das atribuições do relator-geral dos projetos de lei orçamentária, entre outras medidas. Essa mudança na distribuição de poder entre Executivo e Legislativo trouxe inúmeras consequências, tanto políticas como práticas, para as políticas públicas que dependem de recursos discricionários para o financiamento de suas ações. Saúde, educação, assistência social, cultura etc., a grande maioria delas teve que se adaptar a uma nova realidade, em que parcelas significativas dos seus orçamentos e investimentos passaram a ser decididos no âmbito do Congresso Nacional.

No que diz respeito à assistência social, a tendência da maior participação do Legislativo ocorre concomitantemente a um processo de retração do orçamento da política, que a partir de 2014 passa a enfrentar uma série de percalços derivados de um cenário de crise fiscal e política, sucedido pela adoção de uma política fiscal rígida que estrangulou a capacidade de investimento do Executivo, encerrando um movimento de franca expansão do Sistema Único de Assistência Social (Suas) desde a sua criação em 2004. Sem contar com mecanismos como os mínimos constitucionais da saúde e da educação que garantem algum grau de estabilidade na gestão financeira e orçamentária da rede, o sistema vem enfrentando cortes, contingenciamentos e se tornou suscetível a agendas governamentais avessas a políticas e diretos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ambos os vetores, austeridade e ampla discricionariedade do Legislativo sobre o orçamento levam a um cenário de incertezas sobre a capacidade do Suas em se manter como arranjo institucional para efetivar o direito à assistência social, dadas as dificuldades de financiar e coordenar os serviços socioassistenciais em todo o país.

Esse trabalho se debruça sobre aquele segundo vetor de incertezas, ao investigar o papel que as emendas parlamentares (EPs) têm tido no orçamento da política de assistência social. A proposta foca os serviços socioassistenciais, cujo financiamento tem sido diretamente influenciado pela atuação do Congresso Nacional. Para isso, realizou-se um estudo exploratório da execução orçamentário-financeira desses instrumentos legislativos em quase duas décadas de Suas (2005-2024), para identificar aspectos dessa nova dinâmica e discutir seus potenciais efeitos sobre o Suas. Nas seções 2 e 3 do texto, recupera-se o caminho que levou ao maior protagonismo do Legislativo na elaboração do orçamento federal e se apresenta um panorama desta nova configuração do processo orçamentário para enquadrar a análise da sistemática recente de financiamento do Suas. As duas seções seguintes analisam dados e

evidências disponíveis sobre a execução das EPs destinadas à assistência social. Assim, na seção 4, o foco da análise recai sobre as fontes de informação sobre a execução das emendas no Suas, a fim de explicitar seus potenciais e limitações ao estudo desse tema, bem como esclarecer o método de apuração dos dados apresentados no texto. Na seção 5, por sua vez, os dados disponíveis são analisados, passando por diversos aspectos do problema, desde as mudanças na dinâmica de apresentação de emendas voltadas para a assistência, até os efeitos do maior volume de recursos destinados por emendas concomitante com uma destinação cada vez mais tímida de recursos pelo Executivo, chegando a um cenário, em 2023, no qual quase 50% da verba enviada para os entes subnacionais era originário de EPs. Na seção 6, discutem-se os efeitos distributivos da alocação de recursos realizada pelo Congresso Nacional, revelando que, mesmo quando o montante repassado chega à casa do bilhão, permanece um padrão de concentração de recursos no qual metade dos municípios brasileiros não tiveram acesso a esses valores. Por fim, na seção 7, reflete-se sobre os possíveis efeitos de longo prazo da predominância dessa forma de complementação do orçamento da assistência, principalmente na sustentação do modelo de financiamento do Suas e sua capacidade de coordenação e equalização da oferta de serviços socioassistenciais. Aponta-se ser necessário aprofundar o debate sobre os riscos dessa nova dinâmica orçamentária para a continuidade do Suas.

2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL

As principais regras que disciplinam o processo de elaboração do orçamento do governo federal, inscritas na CF/1988, estabelecem uma divisão de papéis entre os poderes Executivo e Legislativo. Cabe ao Poder Executivo a iniciativa das leis relativas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Orçamento Anual (LOA), mas cabe ao Congresso Nacional dispor sobre esses instrumentos, com a sanção do presidente da República (Brasil, 1988).

Uma das formas pela qual ocorre a participação do Legislativo no processo orçamentário é a apresentação de EPs ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) elaborado pelo Poder Executivo. Ao propor emendas à proposta governamental, os parlamentares destinam recursos para o custeio de ações específicas em um ente da Federação ou um grupo de entes, inclusive podem indicar uma instituição privada sem fins lucrativos. Conforme a autoria, as emendas podem ser individuais ou coletivas, sendo que estas são classificadas como emendas de comissão, emendas de bancada estadual e de relatoria.

Foi a CF/1988 que devolveu aos parlamentares a prerrogativa de participar do processo orçamentário mediante a proposição de emendas individuais ao Ploa (art. 166), desde que identificadas as fontes de recursos (anulação de outras despesas) e obedecidos os escopos do PPA e da LDO. Posteriormente, a Resolução nº 1/1993-CN do Congresso introduziu as emendas coletivas (de bancadas e de comissão). Contudo, importa destacar, conforme Greggianin *et al*. (2023), que sempre houve limites às emendas individuais, seja em quantidade de proposições, seja em montante orçamentário (agregado e por parlamentar).

A atuação do Legislativo no processo orçamentário via EPs foi interpretada de distintas formas na ciência política. Pereira e Mueller (2002, p. 267) viam a execução das emendas individuais como uma espécie de "moeda de troca" que o Executivo dispõe para negociar apoio a sua agenda no Congresso. A execução das emendas pelo Executivo seria um importante mecanismo de recompensa ao apoio nas votações do interesse do governo. Alternativamente a esta tese, Limongi e Figueiredo (2005) destacaram que, apesar de os parlamentares atuarem emendando o orçamento proposto pelo Executivo, este tem o controle do processo orçamentário. Assim, ao executar recursos alocados por parlamentares mediante emendas individuais, o Executivo não estaria sacrificando a sua agenda.

> A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do Executivo (...) O controle do processo pelo Executivo é de tal ordem que nem mesmo os parlamentares da oposição têm como propor emendas que constituam uma agenda alternativa à proposta pelo governo (Limongi e Figueiredo, 2005, p. 767).

Convém lembrar, no entanto, que esses estudos foram produzidos em um ambiente institucional em que o Executivo possuía um maior controle sobre a execução orçamentária das emendas.

No contexto de crise econômica, fiscal e política a partir de 2014, intensificaram-se as disputas pela definição do orçamento federal. Como amplamente documentado, os conflitos entre lideranças do Congresso e o Executivo, então capitaneado por Dilma Rousseff, culminou na interrupção do mandato da presidente da República, o que permitiu avançar uma agenda de austeridade fiscal em resposta à crise econômica, como mostrou a instituição de um limite ao gasto público introduzido por emenda constitucional[1] em 2016. Nessas circunstâncias, sucederam-se significativas mudanças nas regras que disciplinam as prerrogativas dos atores políticos no processo orçamentário – com uma crescente constitucionalização desta matéria e a inserção de disposições inéditas nas

1. A EC nº 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal (teto de gastos), e posteriormente a Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável.

LDOs –, cujo sentido foi muito claro: ampliar a participação do Legislativo na definição do orçamento federal mediante as EPs.

Até 2013, não havia a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, ou seja, a execução da despesa indicada pelo parlamentar ficava a critério do Executivo. Todavia, os parâmetros relacionados às programações orçamentárias feitas por parlamentares já começaram a ser modificados pelo Congresso Nacional na LDO de 2014, a qual já apontava para um caráter mais impositivo das emendas. Mas foi com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015b) que a obrigatoriedade de execução das emendas adquiriu maior institucionalidade. Essa alteração na Constituição criou o chamado "orçamento impositivo", isto é, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, exceto no caso de impedimentos técnicos, em montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL). Metade desse valor obrigatoriamente deveria ser destinado pelos parlamentares à política de saúde (EC nº 86/2015; Resolução nº 3/2015), uma subvinculação instituída com o objetivo de facilitar o cumprimento da aplicação mínima do governo federal em ações e serviços públicos de saúde (Piola e Vieira, 2019). A EC nº 126/2022 elevou aquele limite de aprovação das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária para 2% da RCL, mantendo a metade para a saúde (Brasil, 2022). A obrigatoriedade de execução foi também instituída para as emendas de bancada estadual – EC nº 100/2019 (Brasil, 2019). O montante total destinado a esse tipo de emenda é 1% da RCL realizada no exercício anterior (conforme § 12 do art. 166 da CF/1988).

Segundo Menezes e Pederiva (2015), a discricionariedade do Executivo sobre a efetiva execução das EPs sempre foi vista como um problema pelos parlamentares que então tiveram uma janela de oportunidade para a mudança institucional no padrão de decisão do orçamento (a imposição das emendas) com a alteração das presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com predominância do PMDB (partido defensor da solução na forma de orçamento impositivo) no Congresso Nacional. Greggianin *et al*. (2023) assinalam que o estabelecimento do dever de execução (orçamento impositivo) por meio da EC nº 86/2015 veio depois de um período de elevado contingenciamento das emendas individuais, com taxas de execução decrescentes.

O papel das emendas do relator também passou por significativa alteração nesse ambiente de maior poder do Legislativo na definição do orçamento. A função principal da relatoria historicamente consistiu em apreciar as emendas apresentadas pelos demais parlamentares e realizar os ajustes necessários à sistematização da peça orçamentária, como corrigir erros e omissões. Esse papel foi sendo alargado para permitir ao relator inserir emendas à programação da despesa passíveis de divisão e indicação de beneficiários durante a execução do orçamento. Inicialmente, as autorizações para a apresentação das emendas de relator foram feitas nas especificações do parecer

preliminar ao Ploa, depois a prática foi ratificada por norma do Congresso Nacional (Resolução nº 2/2021) que incorporou expressamente a possibilidade de o relator incluir ou acrescer programações por emendas de autoria própria (Greggianin *et al*., 2023).

O montante expressivo de recursos alocados por emendas do relator suscitou debates e a questão foi parar no Supremo Tribunal Federal (STF). Diversas ações de controle de constitucionalidade, isto é, uma ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), questionavam o descumprimento de preceitos fundamentais, como impessoalidade, separação de poderes, eficiência, isonomia (ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014). A decisão da Suprema Corte, em 2022,[2] declarou inconstitucional o ato normativo do Congresso Nacional que permitia ao relator-geral apresentar emendas com o propósito de incluir programação ou acrescer valores a programações do projeto.

As mudanças regulatórias que instituíram o modelo de orçamento impositivo ampliaram a influência dos parlamentares na alocação de recursos públicos federais no processo de definição do orçamento. O estudo realizado por Greggianin *et al*. (2023) analisou a evolução dos montantes atribuídos a cada tipo de emendas e constatou o aumento da magnitude das emendas individuais ao longo do tempo. Além disso, ao considerar todos os tipos de emendas em 2022, o estudo constatou que o principal destinatário dos recursos distribuídos via programações incluídas pelo Legislativo é o município (76,5%), superando os estados e o DF (10,7%) e entidades privadas (3%). As emendas (em seus diferentes tipos) ganharam tamanha relevância ao longo dos anos que, a partir de 2021, já constituíam a principal forma de descentralização de recursos federais para execução por estados, municípios ou entidades, ao repassar volume superior àquele transferido por programação feita pelo Executivo para execução descentralizada. O estudo então conclui que "o Legislativo tornou-se o principal ator na distribuição das transferências discricionárias aos demais entes" (Greggianin *et al*., 2023, p. 8).

O resultado desta distribuição de recursos por EPs quanto aos princípios constitucionais da igualdade e da equidade é um aspecto também analisado naquele estudo. A distribuição final dos valores por entes da Federação não segue critérios populacionais ou isonômicos, o que, segundo Greggianin *et al*. (2023), não ocorre em parte devido ao montante destinado por estado/DF pelas emendas individuais ser proporcional ao número de representantes. Portanto, a distribuição dos recursos acaba por refletir a existência de um limite mínimo (8) e de um teto (70) na proporcionalidade populacional no

2. Decisão sobre o estado de coisas inconstitucional pelo STF: ADPF nº 850/DF (STF, Pleno. ADPF nº 850 MC/DF. Rel.: Min. Rosa Weber. DJ. 19/12/2022). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5692639&ext=RTF.

número de parlamentares no Congresso Nacional. A existência de um número mínimo de representantes de cada Unidade da Federação (UF) faz com que os montantes *per capita* destinados aos estados menos populosos sejam mais robustos, como aqueles do Norte e Nordeste. Isso é reforçado pelo fato de o montante de emendas de bancada estadual ser igual para todas as UFs, independentemente do tamanho da população. Eles destacam ainda que as discrepâncias podem ainda refletir a ausência de coordenação dessas decisões tomadas por diferentes agentes políticos. Esse padrão de distribuição de recursos por emendas pode levar à situação em que dois municípios do mesmo estado, ainda que com necessidades teoricamente semelhantes, recebam valores diversos.

Essas discrepâncias foram ilustradas por aqueles autores ao analisar a distribuição das emendas no orçamento 2022 entre as UFs, considerando porte populacional e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos entes federados. Os cinco estados com os maiores valores por habitante foram Roraima (R$ 767), Amapá (R$ 541), Acre (R$ 464), Tocantins (R$ 283) e Piauí (R$ 249). Os cinco menores valores por habitante foram observados em São Paulo (R$ 47), Minas Gerais (R$ 85), Rio Grande do Sul (R$ 88), Rio de Janeiro (R$ 89) e Distrito Federal (R$ 90). A desigualdade no valor empenhado por habitante de cada município também é muito expressiva. O valor máximo atingiu R$ 3.323 por habitante, diante de uma média equivalente a R$ 107,66 por habitante, conforme Greggianin *et al*. (2023). O estudo mostrou ainda que as emendas destinam maior montante *per capita* para municípios menores. Considerando a distribuição de recursos das emendas entre os municípios e seu respectivo IDH, o estudo conclui que

> municípios com menor IDH, dentro da mesma faixa populacional, recebem, em média, valores um pouco maiores por habitante, o que é coerente com o propósito de redução das desigualdades. (...) De outra parte, apesar do comportamento das médias, existem discrepâncias internas, inclusive dentro do mesmo estado. No âmbito do território nacional, dentro do universo de 1.018 municípios com até 20.000 habitantes, com uma média geral (todos IDHs) de R$ 272 por habitante, identificou-se que: a) 493 municípios com IDH menor do que 0,600 receberam abaixo dessa média, quando teoricamente deveriam receber acima; b) 77 municípios com IDH superior a 0,750 receberam recursos acima da referida média, quando teoricamente deveriam receber abaixo da média (Greggianin *et al*., 2023, p. 53).

Apesar de a impositividade das emendas ter sido inserida na CF/1988, Greggianin *et al*. (2023, p. 15) alertam que "o dever de execução das programações orçamentárias, seja qual for a origem, não se reveste de caráter absoluto. A própria CF/1988 (art. 165) esclarece que a obrigação se subordina ao cumprimento dos demais dispositivos (e princípios) constitucionais, e não subsiste nos casos de impedimento de ordem técnica".

Os autores argumentam que tanto o texto constitucional quanto a LDO 2023 relativizam a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias feitas pelos parlamentares, o que abre espaço para uma convergência com os critérios das políticas públicas setoriais. A esse respeito, os autores destacam que a LDO 2023 (art. 72) determina que a verificação de impedimentos à execução das emendas deve ser feita de forma substancial, considerando a compatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação e com os planos e programas. Portanto, no arcabouço normativo-legal, há um "poder-dever" do Executivo de verificar a compatibilidade das programações feitas por EPs com as políticas públicas. No entanto, os autores afirmam que tal verificação está aquém do esperado, pelo que recomendam maior atuação do Executivo no sentido de buscar mais convergência das emendas com as políticas públicas.

> Não pode, portanto, o Executivo se eximir de estabelecer, para cada área de governo, as diretrizes, condições de admissibilidade e critérios hábeis a garantir que a aplicação dos recursos veiculados pelas emendas seja compatível com os planos e programas pertinentes, bem como com o propósito constitucional de redução das desigualdades. O impedimento técnico pode e deve ser oposto, de forma justificada, quando objeto da emenda ou os valores indicados são claramente incompatíveis com um determinado quadro de necessidade e prioridades públicas (Greggianin *et al*., 2023, p. 15).

Embora os mecanismos estejam previstos formalmente, como enfatizam Greggianin *et al*. (2023), cabe aprofundar o estudo das razões de sua pouca utilização nas áreas setoriais da política pública. Entre outros aspectos, a pressão de grupos de interesse e as diferenças nas capacidades estatais entre as diversas políticas setoriais merecem ser futuramente investigadas como possíveis hipóteses para o fraco exercício do "poder-dever" do Executivo relativamente à verificação da compatibilidade das programações feitas por EPs com as agendas das políticas públicas.

O ponto central é que as mudanças normativas recentes atribuíram maior imposição à execução das emendas, e traduzem efetivamente uma ampliação do poder do Legislativo na definição do orçamento. O aumento da impositividade das emendas cria, portanto, um novo tipo de relação entre Executivo e Legislativo, no contexto de austeridade fiscal e vigência de novas regras fiscais que limitam a expansão do gasto público.

Essa nova institucionalidade tem suscitado diversas discussões. Particularmente no campo de análise das políticas públicas, um importante aspecto é como as emendas afetam a eficiência e a efetividade do gasto público. Há argumentos na teoria do federalismo fiscal (teorema da descentralização) favoráveis à distribuição de recursos

aos entes subnacionais via EPs, na medida em que promove uma oferta de bens públicos mais ajustada às necessidades locais, como lembra Almeida (2021) ao revisar os principais argumentos desse *framework*.

Sob a perspectiva da democracia representativa, também há argumentos favoráveis às programações via emendas: os políticos eleitos devem ser responsivos às demandas das suas bases eleitorais. Como esclarecem Bertholini, Pereira e Rennó (2018 *apud* Almeida, 2021),

> se a demanda dos eleitores está voltada a projetos locais e estes são entregues via emendas parlamentares ao orçamento, referidas proposições instrumentalizam o regular funcionamento das instituições democráticas, indicando que o sistema de representação é responsivo aos anseios dos cidadãos.

A questão é que decisões alocativas individuais motivadas por atendimento a demandas locais não garantem o maior nível de bem-estar coletivo. Em outras palavras, sem uma coordenação, essas decisões não enfrentam patamares de desigualdades sociais, regionais ou territoriais. Como lembram Greggianin *et al.* (2023, p. 17),

> de fato, os parlamentares em geral conhecem as necessidades locais e têm grande interesse no atendimento de sua base. (...) O desafio é garantir que o conjunto de intervenções locais a partir das emendas individuais (cujo papel, teoricamente, deveria ser supletivo e subsidiário) e das demais emendas não se afaste das necessidades da população em geral.

Quanto à distribuição setorial dos recursos alocados aos entes e entidades por meio de emendas, a área da saúde desponta como um dos principais destinos. As duas ações orçamentárias que mais receberam recursos de emendas na LOA 2022 pertencem à saúde. Em parte, isso reflete, como dito anteriormente, a existência de um piso constitucional de gastos nessa política pública e a subvinculação do limite destinado às emendas para a área. Conforme Piola e Vieira (2019), isso alterou significativamente a participação das emendas na definição dos orçamentos anuais totais do Ministério da Saúde (MS). Estudos apontam as consequências negativas dessa maior alocação de recursos por emendas para o financiamento da atenção básica em saúde (Vieira e Lima, 2022) e para a regionalização dos serviços de saúde (Vieira, 2024).

A assistência social também tem sido uma área destacada nas preferências dos parlamentares em suas programações. A ação orçamentária *Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas)* – foi a quarta que mais recebeu recursos oriundos de emendas na LOA 2022 (Greggianin *et al*., 2023).

A despeito da relevância, há poucos estudos sobre o papel das EPs no financiamento da política de assistência social. O estudo de Delgado *et al*. (2017) destacou uma percepção dos gestores nacionais do Suas quanto à importância de criar ou aprimorar mecanismos de orientação e indução de emendas ao orçamento da assistência social diante da consolidação do modelo de orçamento impositivo (EC nº 86/2015). Aqueles autores mostraram ainda que os gestores nacionais do Suas percebem que boa parte das EPs são destinadas a entidades privadas de assistência social, mas o estudo não conseguiu confirmar tal aspecto pela indisponibilidade de informações na base de dados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sobre o beneficiário final das emendas. Outros estudos, com recorte estadual, mostram a importância das EPs como fonte de financiamento de organizações da sociedade civil (OSCs) no Espírito Santo (Silva e Araújo, 2023) e no Rio Grande do Norte (Oliveira, 2023).

3 FINANCIAMENTO DO SUAS EM FACE DAS NOVAS TENDÊNCIAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O Suas é uma forma nacional, descentralizada e coordenada de organização da política de assistência social que visa garantir sua implantação em todo o território nacional sob regras e objetivos comuns, e gestão partilhada entre os níveis de governo. A construção institucional do Suas significou um arranjo inovador na organização da política de assistência social em busca da materialização desse direito social em ofertas (serviços e benefícios) asseguradas a quem delas necessitar em qualquer parte do país. Paralelamente à definição de responsabilidades públicas em termos protetivos, o Suas impulsionou o desenvolvimento de capacidades estatais para efetivá-las, em termos de equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento, instâncias de pactuação e deliberação intergovernamentais e sistemas de informação e monitoramento. Por tais aspetos, sobressai a importância do Suas na reconfiguração do papel da assistência social no sistema de proteção social do país (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

A dimensão do financiamento foi altamente relevante no processo de construção do arranjo institucional do Suas. Não se trata apenas da ampliação do aporte de recursos pelo governo federal, mas principalmente da adoção de nova sistemática de transferência de recursos aos entes subnacionais destinada a financiar ações e serviços de caráter continuado (Mesquita, Martins e Cruz, 2012). O novo modelo de financiamento priorizava transferências condicionadas dotadas de critérios transparentes e pactuados entre gestores – na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) –, de modo a dar previsibilidade ao repasse federal e confiança ao formato de gestão compartilhada em torno de objetivos comuns.

Dois aspectos da engenharia institucional do financiamento foram fundamentais para que ela atuasse como mecanismo indutor para a adesão dos municípios ao Suas. Primeiro, o caráter regular e automático das transferências efetuadas na modalidade fundo a fundo do nível central de governo aos entes subnacionais. Segundo, a finalidade do gasto mediante a definição de pisos, que davam uma clara direção à aplicação dos recursos repassados por transferências automáticas e regulares fundo a fundo. Ao combinar essas duas características, o novo padrão de financiamento atuou como um importante instrumento de indução à cooperação federativa voltada à expansão de unidades públicas e da provisão de serviços continuados no território nacional. Importa assinalar que duas outras condições foram essenciais para que esse rearranjo do padrão de financiamento pudesse viabilizar o Suas: a alocação de recursos novos e a intensa pactuação interfederativa das novas regras de financiamento na CIT (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020, p. 184).

O potencial indutor do modelo de financiamento surgido com o Suas sobressai quando comparado ao padrão anterior ao sistema. Antes, os repasses federais tomavam principalmente a forma de convênios com entes subnacionais e os montantes distribuídos eram principalmente calculados por séries históricas de prestação de serviços.[3] A forma convenial não assegurava continuidade aos repasses, enquanto a repartição dos recursos conforme o histórico de produção acabava por beneficiar os entes federados com atuação histórica no campo assistencial e reproduzir desigualdades, pois não favoreceria a instalação de novos equipamentos ou serviços conforme diagnósticos dos riscos e vulnerabilidades sociais nos diferentes territórios.

Quanto à repartição dos recursos federais, o arranjo de financiamento do Suas adotou critérios de partilha mais relacionados às necessidades da população, às diversidades regionais e territoriais, ao porte dos municípios e ao tipo e ao nível de complexidade dos serviços socioassistenciais tipificados na política. Afastando-se do critério da série histórica, os pisos de proteção ofereceram um repasse de recursos mais atento às diversidades socioterritoriais e regionais, bem como às complexidades variadas dos serviços a serem cofinanciados (Tavares, 2009; Mesquita, Martins e Cruz, 2012). Assim, enquanto alguns repasses seguiam uma partilha orientada por critério *per capita*, como o piso básico fixo, destinado a financiar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) em todo o território nacional, outros repasses tinham a finalidade de financiar ofertas específicas voltadas para prioridades nacionalmente identificadas, pactuadas na CIT e deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tal como o enfrentamento ao trabalho infantil ou à exploração sexual de crianças e adolescentes (piso variável).

3. Para mais informações sobre o padrão de financiamento e gasto do governo federal antes do Suas, ver Tavares (2009), Boschetti (2002) e Colin (2008).

A nova sistemática de financiamento construída para viabilizar o Suas revelou potenciais consideráveis como efetivo instrumento de coordenação intergovernamental. Repasses regulares associados a certas finalidades atuaram como incentivos aos níveis subnacionais para implantar ou manter serviços e programas em conformidade com parâmetros pactuados no âmbito federal, ou seja, mediante intensa pactuação federativa (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Desse modo, esse modelo apresentava um significativo potencial de corrigir iniquidades em termos de capacidade de prestação de serviços e benefícios.

Todavia, esse arranjo de financiamento começou a demonstrar fragilidades no contexto de crise econômica a partir de 2014. Então, houve uma reversão do comportamento do gasto federal no Suas, o qual não apenas declinou (2014, 2015 e 2018), como tornou-se instável ao concentrar o repasse aos municípios nos meses finais do ano (2016-2017), comprometendo a regularidade do financiamento e, por conseguinte, a continuidade das ofertas de serviços (Paiva *et al*., 2020; 2021). O montante pago para cofinanciamento federal do sistema, em 2021 e 2022, corresponde a quase um terço dos valores pagos em 2014 e 2015 (Paiva *et al*., 2023). O quadro do financiamento, portanto, mostra uma diminuição dos recursos destinados ao Suas no contexto de crise econômica e adoção de medidas de austeridade, sendo a mais significativa o limite ao gasto público instituído por meio da EC nº 95/2016.

O conteúdo das normativas sobre financiamento e repasses federais no Suas também passou a refletir a escassez de recursos. Destacam-se, inicialmente, alterações na regulamentação do financiamento para condicionar o repasse dos recursos federais conforme os saldos financeiros nas contas dos entes subnacionais. De acordo com Mesquita, Martins e Cruz (2012), a não execução da totalidade dos recursos ao longo dos anos gerava saldos em conta que sugeriam desafios ao sistema quanto à gestão orçamentária. Essa questão foi objeto de iniciativa contundente do Tribunal de Contas da União (TCU), que exigiu a adoção de instrumentos para aprimorar a gestão financeira do Suas e o monitoramento da execução financeira dos recursos repassados pela União para o financiamento dos serviços (Acórdão nº 2809/2009).

Primeiro, o governo federal estabeleceu que os municípios que acumulassem um valor em conta equivalente ou superior a doze meses de repasses do cofinanciamento federal teriam seus repasses suspensos (Portaria MDS nº 36/2014). Em seguida, complementou a normativa para definir a priorização do repasse dos recursos federais aos entes com menor saldo em conta (Portaria MDS nº 88/2015). Tal iniciativa surge, como manifestado pelo FNAS, da necessidade de estabelecer instrumentos de gestão num contexto de ajuste fiscal e contingenciamento de recursos. O repasse federal passou então a vigorar sob duas regras: a da suspensão e a da priorização, com base nos

saldos. Em alguns momentos, houve excepcionalidade dessa regra, pois o repasse federal concentrado no final do ano colocava problemas à execução orçamentária dos entes subnacionais, como dito anteriormente (Portaria MDS nº 718/2018). A excepcionalidade (afastando os efeitos previstos nas normativas anteriores) foi incorporada tendo em vista que, num contexto específico, entre o fim de 2017 e o início de 2018, por diversos motivos, houve uma concentração do montante de repasses federais nos últimos meses do ano, não havendo tempo hábil aos municípios para executar todos os recursos recebidos e, consequentemente, gerando saldos financeiros involuntários. A excepcionalidade em relação à regra de suspensão durou até janeiro de 2019.

Posteriormente, outra alteração normativa relativa ao custeio do sistema, em 2019, fragilizou ainda mais o compromisso do cofinanciamento federal para a oferta de serviços de caráter permanente no Suas. A Portaria nº 2.362/2019 estabeleceu que as parcelas de repasses de exercícios anteriores (restos a pagar) somente seriam honradas pelo governo federal "quando houver disponibilidade orçamentária e financeira específica para esse fim" (Brasil, 2019). O orçamento anual do FNAS iria então "priorizar o repasse de recursos limitado ao exercício financeiro vigente". Ademais, essas transferências continuariam priorizando aqueles entes federativos com menor saldo em contas, ou seja, com maior capacidade de execução dos recursos.

A justificativa apresentada no próprio ato normativo alegava a adequação aos princípios e regras relativas ao processo orçamentário contidos na CF/1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), especialmente ao princípio da anualidade do orçamento previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964. Portanto, a não quitação de débitos anteriores com estados e municípios foi justificada como medida para promover a equalização do cofinanciamento federal do Suas à LDO e LOA. Essas modificações no cofinanciamento federal do Suas evidenciam uma certa fragilidade dos compromissos subjacentes a um arranjo partilhado de gestão e financiamento entre União, estados e municípios para a estruturação de serviços de caráter permanente.

Concomitantemente à redução do compromisso do governo federal com o cofinanciamento do Suas (menor montante de recursos e maior instabilidade dos repasses), emergiu outra dinâmica no financiamento na política de assistência social: a ampliação das EPs no total de recursos federais destinados ao setor. Segundo o Paiva *et al.* (2023, p. 16),

> em 2020, as emendas parlamentares pagas referentes aos serviços e programas do Suas ampliaram sua participação nos gastos discricionários do sistema de 3% em 2018, para 16% em 2020, incluindo-se nesse montante os gastos extraordinários para enfrentamento da covid-19 (...). Por seu turno, em 2021 e 2022, as emendas parlamentares foram responsáveis, respectivamente, por 16% e 21% destes gastos discricionários.

O crescimento da participação das emendas no orçamento federal destinado à assistência social ocorre no seguimento da diminuição e instabilidade do cofinanciamento federal (via programação própria do ministério) e de criação de novas regras que favoreceram a destinação de recursos via EPs para a área. A partir de 2017 – ancorado em dispositivos que passaram a fazer parte da LDO em 2014 –, o atual MDS passou a editar atos normativos permitindo a transferência de recursos oriundos de EPs através do mecanismo fundo a fundo[4] (do FNAS para os fundos municipais e estaduais de assistência social). A primeira, a Portaria MDS nº 130/2017, declarava o objetivo de:

> Art. 1º Dispor acerca da transferência voluntária de recursos oriundos de *emenda parlamentar* ou de programação orçamentária própria, *na modalidade fundo a fundo*, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, destinadas:
>
> I – à estruturação da rede socioassistencial dos estados, municípios e do Distrito Federal, para fins de investimento, a serem classificadas no Grupo de Natureza da Despesa – GND 4; e
>
> II – ao incremento temporário às transferências automáticas e regulares para fins de custeio, a serem classificadas na GND 3 (Brasil, 2017, grifos nossos).

O referido ato normativo estabelecia ainda que os recursos poderiam ser destinados tanto a unidades públicas quanto privadas, estas mediante inscrição no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS). Também ampliou as possibilidades de utilização do recurso, antes focado em investimentos (GND 4), mais especificamente, obras de construção ou reforma de equipamentos. No novo modelo, os recursos passaram a poder ser utilizados para o incremento temporário das transferências regulares e automáticas (GND 3), podendo ser utilizados para pagamento de despesas contraídas na execução dos serviços.[5] Adicionalmente, um sistema informatizado gerido pelo FNAS – Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV) – foi criado para permitir aos gestores dos fundos municipais e estaduais realizar a programação orçamentária das emendas, incluindo a indicação das unidades públicas ou privadas beneficiadas com os recursos.

Após 2017, sucessivas portarias seguiram sendo editadas pelo órgão gestor federal com o objetivo de regulamentar o repasse por EPs aos entes subnacionais por meio do FNAS. Tais instrumentos normativos detalharam a operação das transferências das

4. Portaria nº 130/2017, posteriormente substituída pela Portaria nº 2.300/2018. Esta foi revogada pela Portaria nº 2.601/2018. Na sequência veio a Portaria nº 580/2020.

5. Com exceção de despesas com o pagamento de pessoal vinculado às unidades públicas, dadas as vedações estabelecidas pelo art. 167 da CF/1988.

programações feitas pelos parlamentares usando o mecanismo fundo a fundo, a programação no sistema próprio SIGTV, a execução e a possibilidade de uso dos recursos.

A comparação do conteúdo dessas normativas ao longo do tempo permite identificar a tentativa de estabelecer maior convergência das emendas com a política de assistência social, especialmente na última norma publicada (Portaria MDS nº 1.044/2024), como pode ser observado no quadro 1. Um primeiro aspecto que sugere a busca por convergência sobressai quanto à especificação das condições para repasses de recursos de EPs às entidades privadas. As primeiras normativas (2017, 2018 e 2020) condicionavam a transferência a entidades privadas à sua inscrição no CNEAS, mas na ausência desse requisito, permitiam corrigir o impedimento efetuando-se o cadastramento da entidade. A normativa de 2024 é mais criteriosa. Estabelece um prazo mínimo para essa inscrição no CNEAS (um ano) e atualização desse registro (cadastro atualizado há pelo menos dois anos), assim como exige da entidade um registro de inscrição no respectivo conselho de assistência social do município ou do Distrito Federal no respectivo ano, detalhando a oferta de serviços referenciada ao Suas.

Um segundo aspecto que também sugere busca de convergência diz respeito ao maior envolvimento dos conselhos municipais e do FNAS na verificação da compatibilidade da programação orçamentária de EPs com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Como esquematizado (quadro 1), apesar de nas primeiras normativas publicadas em 2017 e 2018 constar expressamente que "as transferências voluntárias oriundas de programação orçamentária própria e EPs estão condicionadas à compatibilidade com a Política de Assistência Social", o texto não especificava a quem cabia tal controle e tampouco especificava critérios. A portaria publicada em 2020 estabelece que as transferências dos recursos oriundos de emenda, assim como os de programação orçamentária própria, ficarão condicionadas à aprovação do parecer de mérito emitido pelo FNAS. Determinou ainda que os conselhos de assistência social deveriam se manifestar no SIGTV quanto à aprovação da programação (art. 20). O ato normativo mais recente, a Portaria MDS nº 1.044/2024, manteve o papel desses órgãos na análise das programações feitas por emendas e especificou alguns critérios para eles exercerem essa atribuição. No caso de a programação feita por EPs destinar recursos a entidades privadas, isto é, OSCs, o conselho de assistência social deverá avaliar os seguintes requisitos: i) se a unidade referenciada já possui parceria para prestação de serviços, a fim de evitar financiamento superior ao necessário para oferta dos serviços socioassistenciais; e ii) se a unidade referenciada atende aos requisitos da Resolução CNAS nº 21/2016 (art. 20).[6]

6. A resolução estabelece requisitos para celebração de parcerias entre órgãos gestores da assistência social e as OSCs no âmbito do Suas.

QUADRO 1

Regulamentação dos repasses de recursos via emendas ao Suas (2017-2024)

Portaria	Requisitos para transferências a entidades privadas	Adequação das programações ao Suas
130/2017	Condicionada à entidade estar cadastrada no CNEAS. Se não estiver, este impedimento poderá ser sanado efetuando-se o cadastramento da entidade no prazo máximo de dez dias a contar da data da indicação (art. 4º).	Art. 5º A destinação dos recursos oriundos de programação orçamentária própria e de emendas parlamentares observará a compatibilidade com a Política de Assistência Social, organizada e gerida sob a forma do Sistema Único de Assistência Social – Suas [*mas não prevê quem fará esse controle nem os aspectos a serem observados*].
2.300/2018	Condicionada à entidade estar cadastrada no CNEAS. Se não estiver no momento da programação, será registrado impedimento técnico e a entidade será considerada inapta, cabendo à autoridade responsável realizar o cadastro ou substituir a indicação (art. 4º).	Art. 5º A transferência e a utilização dos recursos oriundos de programação orçamentária própria e de emendas parlamentares está condicionada à compatibilidade com a Política de Assistência Social, organizada e gerida sob a forma do Sistema Único de Assistência Social – Suas [*mas não prevê quem fará esse controle nem os aspectos a serem observados*]
2.601/2018	Sem alteração.	Art. 7º As transferências voluntárias oriundas de programação orçamentária própria e emendas parlamentares estão condicionadas à compatibilidade com a Política de Assistência Social, (...) que se não atendidos configurarão impedimentos de ordem técnica à eventual obrigatoriedade da execução [*mas não prevê quem fará esse controle nem os aspectos a serem observados*].

(Continua)

(Continuação)

Portaria	Requisitos para transferências a entidades privadas	Adequação das programações ao Suas
580/2020	A entidade deve realizar ofertas socioassistenciais e ter o processo de cadastro concluído no CNEAS (art. 2º, inciso V).	Art. 6º As transferências na modalidade fundo a fundo oriundas de programação orçamentária própria e de emendas parlamentares estão condicionadas à compatibilidade com a Política Nacional de Assistência Social (...). Art. 7º As transferências dos recursos de que trata o art. 5º ficarão condicionadas à aprovação do parecer de mérito emitido pelo FNAS. Art. 20. Cabe ao respectivo conselho de assistência social (...) manifestar-se, no SIGTV, sobre a aprovação da programação por meio de parecer e de termo de responsabilidade § 2º Caso o conselho de assistência social não realize o aceite do termo de responsabilidade, a programação não será enviada para análise técnica do FNAS. Art. 21. A análise de mérito das programações cadastradas e enviadas irá considerar os seguintes critérios: I – compatibilidade com a Política de Assistência Social; II – adequação com a natureza da oferta socioassistencial; e III – aprovação da programação por parte do conselho de assistência social do respectivo ente.

(Continua)

(Continuação)

Portaria	Requisitos para transferências a entidades privadas	Adequação das programações ao Suas
1.044/2024	Art. 15. As entidades e organizações de assistência social só estarão aptas a receber recursos se forem reconhecidas e referenciadas ao SUAS, comprovando cumprir os seguintes requisitos: I – possuir o cadastro no CNEAS com o *status* de concluído há no mínimo 1 (um) ano, com a mesma oferta do serviço socioassistencial nacionalmente reconhecido declarada na inscrição do conselho de assistência social do Município ou Distrito Federal; II – possuir o cadastro do CNEAS atualizado há pelo menos 2 (dois) anos; e III – possuir declaração do registro de inscrição no respectivo conselho de assistência social do Município ou do Distrito Federal no ano vigente, detalhando a(s) oferta(s) realizada(s)	Art. 19. O conselho de assistência social deverá se manifestar no Estrutura Suas (...) sobre a análise da programação por meio de parecer eletrônico e assinar o termo de responsabilidade e compromisso específico. Art. 20. No caso de a programação possuir unidade referenciada, o conselho de assistência social deverá avaliar os seguintes requisitos: I – se a unidade referenciada já possui parceria para prestação de serviços, a fim de evitar financiamento superior ao necessário para oferta dos serviços socioassistenciais; e II – se a unidade referenciada atende aos requisitos da Resolução CNAS nº 21/2016. Art. 22. A avaliação das programações enviadas ao FNAS que contenham indicação de unidade referenciada (...) irá considerar os seguintes critérios: I – compatibilidade com a Política de Assistência Social; II – possuir parecer conclusivo com a aprovação da programação pelo conselho de assistência social; III – o valor mínimo de programação; IV – possuir a declaração de que trata o inciso III do art. 15; e V – no caso de pleito, possuir justificativa da dispensa de chamamento público aprovado pelo respectivo conselho de assistência social, de acordo com a Resolução CNAS nº 21 de 2016.

Fontes: Atos normativos do MDS, 2017-2024 (Brasil 2017; 2018; 2020; 2024).
Elaboração das autoras.

A norma mais recente, a Portaria MDS nº 1.044/2024, traz ainda outras novidades: as programações formalizadas estarão sujeitas a um limite máximo no valor a ser transferido no exercício para cada ente federado (art. 8º). Em complemento a esta normativa, a CIT definiu os limites máximos a serem transferidos por porte de município (Resolução CIT nº 17, de dezembro de 2024). A Portaria MDS de 2024 também ampliou as possibilidades de uso dos recursos. Se antes só podiam ser utilizadas para custeio dos serviços, as transferências provenientes das emendas via fundos de assistência social agora podem ser empregadas em ações de capacitação das equipes de referência e de gestão do Suas (art. 43). Recursos transferidos às entidades e organizações de assistência social poderão, adicionalmente, ser destinados ao pagamento de colaboradores envolvidos diretamente com sua oferta e à aquisição de recursos materiais que não se enquadrem como despesa de capital (art. 44).

Fica evidente que essas novas regulamentações buscam adaptar o arranjo de financiamento do Suas ao contexto de maior poder dos parlamentares na alocação dos recursos no orçamento federal. A transferência de recursos para entidades privadas, em especial, tem recebido grande atenção. Como apontado por Delgado *et al*. (2017), os gestores nacionais do Suas percebiam uma priorização das entidades privadas de assistência social na transferência de recursos via EPs. Convém lembrar que o processo de construção do Suas envolveu esforços de maior regulamentação das entidades privadas da assistência social na perspectiva de integrar a rede socioassistencial privada ao sistema (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Nessa construção, recursos novos foram dirigidos prioritariamente aos equipamentos públicos, aspecto que suscitou tensionamento com as entidades filantrópicas (Jaccoud, Meneses e Stuchi, 2020). Esses aspectos põem em relevo a importância da regulamentação dos repasses às entidades via emendas para o objetivo de tentar assegurar compatibilidade destas com a política de assistência social em seus princípios, objetivos, diretrizes e ofertas.

Por sua vez, a regulamentação de um limite máximo no valor a ser programado, conforme porte do ente federado, procura lidar com desigualdades na distribuição de recursos resultante de maior participação do Legislativo nas programações orçamentárias. Não obstante, a ausência de coordenação na alocação desses recursos preocupa quanto à capacidade do Estado de enfrentar desigualdades territoriais na oferta e na qualidade dos serviços. No mesmo sentido, é válido indagar quanto à capacidade estatal de organização de iniciativas públicas nacionais voltadas a situações específicas de vulnerabilidade e risco quando parcela considerável do orçamento federal não é alocada por gestores da política. A maior participação dos parlamentares, individualmente, na definição da finalidade do gasto, tende a enfraquecer a efetividade de instrumentos de planejamento como o Plano Decenal da Assistência Social ou o PPA. Além do mais, quando o repasse de recursos federais contorna o arranjo institucional de gestão compartilhada do Suas, isto é, a CIT e o CNAS, a distribuição de recursos pode assumir um caráter menos equitativo. Muito embora normativas recentes se voltem a esta questão, como visto no conteúdo da Portaria MDS nº 1.044/2024 e da Resolução CIT nº 17/2024, este é um tema que merece atenção.

Desse modo, para melhor caracterizar como o padrão de financiamento do Suas vem se modificando, o restante deste trabalho vai analisar a evolução do montante de recursos alocado na assistência social por EPs e como tais recursos se distribuem no território nacional.

4 OS DESAFIOS NA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE EMENDAS

Apesar de um dos aspectos mais comentados sobre as EPs ser a opacidade nas informações sobre a sua execução, o rastreamento das informações sobre o uso dos recursos alocados por emendas é hoje mais transparente do que já foi, mesmo que ainda esteja longe do que se espera quando se trata do emprego de verbas públicas. A busca do Legislativo por exercer maior controle sobre a execução orçamentária das EPs teve como resultado indireto o aumento da transparência na execução dos gastos (Faria, 2022), e as debilidades que existiam nas ferramentas de monitoramento dos recursos aprovados pelo Legislativo levavam à falsa percepção de que a presença desses recursos no orçamento das políticas sociais fosse um fenômeno recente. Ao contrário, uma análise mais detida sobre as alocações orçamentárias por EPs revela que elas já estão presentes desde antes das alterações promovidas pelas emendas constitucionais aprovadas em tempos recentes, mas monitorar essa dinâmica pode ser desafiador.

No âmbito da assistência, elas fazem parte do orçamento da política desde os idos da criação do Suas, em 2004. Contudo, as informações relativas a elas estão presentes de maneira díspar em pelo menos três fontes de informação diferentes: i) o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU); ii) o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); e iii) os Relatórios de Execução Orçamentária (RREO) do FNAS. Adicionalmente, apesar de não trazer diretamente informações sobre as emendas, utilizado em conjunto com as outras fontes, o Relatório de Extração de Repasses (RER) do FNAS traz informações relevantes sobre a destinação dos recursos alocados pelas peças legislativas orçamentárias na assistência social que não estão disponíveis em outras ferramentas de monitoramento dos gastos públicos.

Enquanto o Siop apresenta as informações detalhadas sobre todos os gastos do governo federal, além de contar com um módulo de EPs e informações sobre os gastos relacionados a elas, o Portal da Transparência apresenta um maior detalhamento sobre esses gastos, permitindo a consulta de documentos como notas de empenho, ordens bancárias, entre outros, que trazem elementos-chave para a identificação não apenas das emendas como dos destinatários dos recursos alocados pelos congressistas. Uma diferença relevante entre o Portal da Transparência e o Siop é que, no primeiro, as informações que alimentam a busca se relacionam com o registro inicial do dispositivo orçamentário, enquanto no Siop os dados estão ligados ao gasto efetivo. Essas diferentes indexações podem levar a resultados diferentes nos montantes reconhecidos pelas plataformas como referentes à alocação legislativa de recursos para orçamento federal. Isso acontece porque há situações em que as emendas são registradas por

seus autores e autoras sem uma função orçamentária, programa ou área definidos, o que dificulta uma pesquisa interessada em discutir os gastos em áreas específicas de política pública, como a assistência social, como veremos à frente.

De maneira inequívoca, o Siop é, há pelo menos duas décadas, o principal instrumento de acompanhamento dos gastos públicos da União, sendo amplamente utilizado em estudos e pesquisas que envolvem dados do orçamento federal. No entanto, uma das principais limitações no seu uso – e que se reflete também no Portal da Transparência – compreende elementos estruturais da gestão financeira e orçamentária do governo federal, qual sejam, a insuficiência histórica de ferramentas de acompanhamento detalhado do uso dos recursos públicos do ente nacional, algo que vem sendo revisado pelo próprio protagonismo assumido pelas EPs. Como consequência, é inviável a identificação de recursos gastos via EPs anteriores a 2014 em razão da ausência de mecanismos de rastreamento dessas alocações.

A partir da adoção do mecanismo da impositividade das EPs individuais em 2014, com o objetivo de garantir condições para o Legislativo monitorar a execução das emendas individuais, foram aperfeiçoadas algumas ferramentas gerenciais para registro de ações e gastos, como o identificador de resultado primário (RP) e o plano orçamentário (PO). Ambas as ferramentas são elementos utilizados para a identificação das dotações orçamentárias e gastos quando do cadastramento dessas informações em sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Antes de 2013, as emendas, se executadas, eram identificadas pelo RP 2, que marca as dotações caracterizadas como despesas *primárias discricionárias*, e se referem a todas as despesas discricionárias do Executivo federal. Como explica Faria (2023), esse tipo de marcação dificultava o controle do gasto advindo de emendas pelo Legislativo e aumentava o nível de discricionaridade do Executivo, pois não era possível constatar de maneira clara qual era o valor efetivamente gasto alocado por emendas. É por isso que, junto à imposição da execução de emendas individuais, também foi inserida na LDO 2014 um dispositivo que criava uma outra categoria de RP, a RP 6, que passaria a identificar os valores liberados por meio de emendas individuais. É por isso também que o paulatino aumento do poder de tomada de decisão do Legislativo no ciclo orçamentário, narrado em detalhes por Faria (2023), resultou na criação do RP 7 (emendas de bancada), adotado em 2017, RP 8 (emendas de comissão) e RP 9 (emendas de relator), ambos usados desde 2020. A marcação de informações sobre execução orçamentária no Siop com esses identificadores facilitou a aferição dos volumes de recursos alocados por EPs registrados nessa plataforma, algo que antes não era possível.

Os RPs foram, portanto, adotados de maneira gradativa, à medida que aumentava a participação do Legislativo no ciclo orçamentário, em especial a partir do mecanismo da obrigação da execução dos diversos tipos de emendas. Contudo, mesmo em anos em que determinadas regras de impositividade estavam vigentes, parcelas relevantes de dotações de EPs de bancada, relator e comissão foram executadas e não foram discriminadas como tal pela inexistência de RPs na época, como no caso das emendas de bancadas, que se tornaram impositivas a partir da LDO 2016 e cujo respectivo RP só foi criado com a LDO 2017. Outra situação excepcional surgiu com a aprovação da EC nº 126/2022, conhecida durante sua tramitação como PEC da Transição, que autorizou o relator do Ploa a determinar a alocação de pouco menos de R$ 10 bilhões para a execução de políticas públicas (EC nº 126/2022, art. 8º). De acordo com essa normativa, esses recursos seriam discriminados pelo RP 2, o que tornou complexa a tarefa de monitorar o uso dessa verba.

Nessas situações, quando não é possível identificar o gasto pelo marcador RP, dados sobre gastos iniciados por EPs são apuráveis a partir da discriminação dos recursos feitas por meio do PO, ferramenta gerencial criada em 2013 para garantir a possibilidade de maior detalhamento da execução das despesas em face da reestruturação do modelo de cadastramento de ações orçamentárias ocorrida naquele ano. A mudança preconizava o estabelecimento de um arcabouço mais generalista das ações, reduzindo a pulverização antes existente (TCU, 2013). Mas para garantir que não haveria perdas no detalhamento da implementação das políticas nas plataformas de monitoramento do orçamento, o PO passaria a fazer parte do escopo de caracterização das ações orçamentárias, pormenorizando elementos que não mais estariam disponíveis na figura de uma ação. Com o tempo, o PO passou a ser utilizado com diversas funções, entre elas, a discriminação de recursos adicionados a uma ação por meio de EPs, sendo esses recursos descritos com o PO específico. O uso do PO no processo orçamentário tem sido aprimorado desde a sua adoção e por algum tempo não foi utilizado de maneira abrangente na caracterização de dotações. Todavia, é crucial hoje para garantir a transparência nos gastos via emendas, principalmente a partir de 2023, quando altos volumes de recursos foram alocados pelo legislativo e registrados como RP 2 (Atoji e Pavini, 2024).

No que diz respeito às fontes próprias de monitoramento da execução orçamentária da política de assistência social, destacam-se os relatórios produzidos pelo FNAS, seja em formato de base de dados, seja em formato de texto. As informações produzidas pelo fundo contribuem para a construção de um quadro mais detalhado dos recursos movimentados para o cofinanciamento federal de serviços e programas do Suas. Ao contrário dos sistemas e plataformas que refletem a estrutura mais geral do orçamento federal, os dados do FNAS refinam essas informações em diálogo com o léxico da

política e com as normativas que orientam a transferência de recursos do governo federal para estados e municípios.

Em relação às bases, o FNAS dá acesso a um conjunto de dados que detalham as parcelas de cofinanciamento pagas aos municípios, também o saldo detalhado nas contas-correntes dos fundos municipais e estaduais de assistência social, bem como o RER, detalhando todos os repasses realizados pelo FNAS aos fundos dos entes subnacionais[7] – sendo este último o conjunto utilizado nas análises aqui realizadas. Os dados do RER cobrem um período entre 2014 e 2023 e contemplam as transferências realizadas para estados e municípios na modalidade fundo a fundo, incluindo tanto os recursos alocados pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Esse conjunto de dados oferece o detalhamento de cada repasse feito a cada ente subnacional, assim como o componente dos blocos de financiamento do Suas a que se referem.[8] Por oferecer esse grau de especificação do uso dos recursos, é uma relevante fonte de informações sobre a destinação da verba federal, principalmente em relação às EPs, estabelecendo pontes entre os dados do Portal da Transparência e do Siop e a dinâmica própria da política de assistência. Entretanto, as fontes do FNAS não detalham quais repasses ou quantias de um repasse são originários de recursos oriundos de EPs quando a verba é alocada pelo legislativo em determinadas ações orçamentárias destinadas ao cofinanciamento regular dos serviços socioassistenciais, sendo necessário encontrar alternativas para distinguir o volume de recursos repassados com o montante alocado pelo Legislativo.

Já os RREOs têm formato de texto e derivam da prerrogativa do CNAS de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos mobilizados na política, tal como preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Como parte do regramento que regula a participação do controle social na política de assistência social, cabe ao CNAS acompanhar e avaliar a execução orçamentária dos recursos geridos no âmbito do FNAS. Para possibilitar esse monitoramento, o fundo deve apresentar trimestralmente informações

7. Conjuntos de dados FNAS. Disponível em: https://fnas.mds.gov.br/sistemas-e-relatorios/.

8. Os blocos de financiamento se referem à sistemática atual de financiamento da assistência social, que organiza os repasses de recursos em dois blocos: i) o da proteção básica; e ii) o da proteção especial. Hoje, os valores repassados são depositados em duas contas referentes a cada um dos blocos, e os recursos depositados devem ser utilizados exclusivamente em serviços e ações ou da básica ou da especial. Em outras palavras, os valores depositados em uma conta municipal da proteção especial só podem ser destinados aos gastos com serviços desse nível de complexidade e não podem ser direcionados aos centros de referência de assistência social (Cras), por exemplo. Apesar disso, dado que as pactuações existentes acerca do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais são frequentemente detalhadas por serviços ou grupo de serviços ou ações (organizado na sistemática de pisos), o fundo mantém em sua base o detalhamento dos repasses nesse nível de desagregação, garantindo a transparência em relação a quais serviços ou pactuações aquele repasse se refere. Na base, esse detalhamento está descrito como *componente* do bloco de financiamento.

sobre a movimentação financeira ao longo do período, assim como um relatório final, a ser apreciado no ano seguinte ao fechamento do ciclo orçamentário anual. Desde 2004, os relatórios apresentados ao CNAS trazem o detalhamento dos grandes números da execução por ação orçamentária. Até 2020, eles também traziam a desagregação dos valores que eram advindos de EPs e por isso são uma fonte relevante, principalmente quando se deseja checar as informações presentes em outras fontes e contribuir para uma análise de consistência destas.

Há também os dados do sistema SIGTV, criado pelo FNAS para a gestão do envio de recursos de emendas para a política de assistência social. Por meio do sistema, é possível fazer o registro dos municípios, fundos de assistência ou OSCs que serão beneficiadas com os recursos. A base de dados publicada pelo FNAS e derivada da extração das informações desse sistema traz informações sobre valores repassados, autores das emendas, tipo de emenda, município e fundo de assistência beneficiário, ação orçamentária, GND e ordem bancária do respectivo repasse. O FNAS não divulga publicamente as informações das unidades indicadas pelos parlamentares e o acesso a elas para esse trabalho se deu via pedido de acesso à informação no Fala.BR, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da CGU. Vale notar que a base do SIGTV tem intercessão com o RER, dado que as transferências programadas pelo sistema de emendas também fazem parte do relatório de repasses. A diferença está no detalhamento das informações sobre as emendas, que o RER não contempla.

Quando se trata da participação do Legislativo no processo orçamentário na política de assistência, mais que decidir por uma ou outra base de dados, a análise das informações presentes em cada uma delas revela que o uso combinado de fontes é certamente um dos melhores caminhos para identificar as emendas e os montantes alocados para o financiamento dos serviços socioassistenciais. Isso se deve, em parte, à própria característica das bases e àquilo que trazem, bem como ao complexo contexto político atual e à forma como os órgãos de transparência e controle têm registrado e tornado públicas as informações sobre determinados tipos de emenda. Consequentemente, construir um quadro mais abrangente da participação do Legislativo na programação orçamentária da assistência social só foi possível a partir do batimento de informações entre as fontes de informação aqui descritas.

Com o objetivo de realizar uma análise longitudinal da execução financeira com serviços na assistência social, entre 2014 e 2024, de recursos provenientes de emendas, os parâmetros a seguir foram utilizados para aferição dos valores movimentados ao longo desse período.

1) Inclusão dos gastos registrados nas ações orçamentárias que:

   a) diziam respeito ao financiamento dos serviços socioassistenciais;[9] e

   b) constavam nos planos plurianuais e leis orçamentárias anuais.

2) Inclusão da movimentação orçamentária e financeira relativa a cada ciclo orçamentário. Excluem-se, portanto, os valores inscritos como restos a pagar (RAP).

Isso significa que outras ações orçamentárias que se destinam a iniciativas ocorridas no âmbito do Suas, como os benefícios, programas ou incentivo à gestão não são contabilizadas nos resultados apresentados adiante. Também não foram contabilizadas ações criadas ao longo do ciclo orçamentário e que destinavam recursos para os serviços, algo que ocorreu em alguns anos do período retratado neste texto e que representou um significativo acréscimo no volume orçamentário para o Suas. Essas situações se tornaram mais comuns ao longo dos últimos dez anos dada a necessidade de suplementação orçamentária frente às restrições impostas pela política de austeridade fiscal. Tais cenários ocorreram particularmente em 2018 e 2020. No primeiro caso, foram realizadas suplementações a partir de duas ações orçamentárias diferentes daquelas que usualmente englobam gastos com os serviços e advindas de arranjos ocorridos dentro do próprio Executivo.[10] No segundo, trata-se da abertura de crédito extraordinário em razão da emergência em saúde pública que representou a pandemia da covid-19.[11] Apesar de relevantes, essas ações não constam do planejamento de curto e médio prazo da política e, mesmo importantes para o financiamento dos serviços nos anos em que foram criadas, a sua adição ao montante final esconde o desfinanciamento que as ações orçamentárias "ordinárias" têm sofrido ao longo dos anos, afetando qualquer planejamento

9. No apêndice A deste trabalho, é apresentada a classificação proposta das ações orçamentárias em relação ao tipo de oferta socioassistencial (serviços, benefícios e programas), à gestão e a outros gastos não relacionados aos eixos estruturais da política (tal como disposto na PNAS).

10. Foram R$ 400 milhões (em valores de 2018) alocados pelo programa *0903 – Operações especiais: transferências constitucionais decorrentes de legislação específica* e outros R$ 400 milhões (em valores de 2018) repassados por meio da ação *00QR – Apoio financeiro pela União aos entes.* Ambas as ações tratam de aportes adicionais ao orçamento da assistência social, que cumpriram o papel que o orçamento ordinário não foi capaz de fazer, dados os contingenciamentos ocorridos naquele ano.

11. A aprovação pelo Congresso do estado de emergência em saúde pública proporcionou as condições para elevação dos gastos públicos para além do teto de gastos. Com isso, uma medida provisória do governo federal abriu crédito para diversos órgãos do Executivo federal, incluindo o MDS. Esses recursos foram alocados a partir da ação *21C0 – Enfretamento da emergência de saúde*, sendo destinados aproximadamente R$ 2,5 bilhões (em valores de 2020) ao Suas. Assim como o caso de 2018, esses recursos extraordinários garantiram a continuidade dos serviços, num contexto em que o orçamento ordinário foi um dos menores vistos nessa década (R$ 1,6 bilhão em valores de 2020).

de iniciativas estruturantes para o Suas, dada a volatilidade da execução financeira tanto dentro do ciclo orçamentário quanto ao longo dos anos.

Na tabela 1, são sumarizadas as principais informações necessárias para a identificação das dotações advindas de EPs destinadas à assistência social. Na coluna *Ações orçamentárias*, são discriminadas as ações relacionadas aos serviços para as quais há registro de alocação de recursos via Legislativo, tal como catalogado no Portal da Transparência. Há casos em que a ação é descrita como *Múltiplo*, referente a emendas que não apontaram a área na qual seria realizado o investimento proposto. Nessas situações, foi necessário o aporte de informações das outras bases e documentos de referência para recuperar o registro desses instrumentos legislativos no Portal. Isso significa que uma pesquisa por emendas que inclua informações como função, programa ou ação orçamentária não conseguiria obter como resultado todas as peças legislativas que efetivamente enviaram verbas para a assistência. No Siop, a busca por emendas relacionadas à política de assistência também tem limitações. Além de contar com informações que datam apenas de 2015 em diante, a ferramenta de consulta das dotações advindas da participação do Legislativo no processo orçamentário também apresenta um quadro incompleto do que realmente foi destinado para a assistência social. Em 2016, 2019 e 2023, parte dos gastos originados de alocações legislativas não estão devidamente registradas como tal. Esses valores são encontrados na busca geral de dados orçamentários do sistema do MPO e são identificáveis apenas pelo plano orçamentário do gasto.

TABELA 1

Gastos com EPs em cada ano do ciclo orçamentário e formas de identificação do recurso nas bases analisadas (2017-2023)

(Em R$)

		Fonte de informações			
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório repasses fundo a fundo FNAS	Relatórios FNAS
2017	Total	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	Total	64.636.171,40	64.636.171,40	64.560.571,40	64.636.171,40
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Parte do valor das emendas foi utilizada para pagamento de taxas administrativas (modalidade de aplicações diretas).	Ação orçamentária
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	Ação orçamentária	Ação orçamentária		Ação orçamentária
	Múltiplas ações	Ação orçamentária (MU – Múltiplo)	No Siop, as emendas que somam esse valor estão registradas na ação 2B30 e 2B31.	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 2B30 e 2B31.	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 2B30 e 2B31.
2019	Total	71.646.488,56	71.646.488,56	71.625.896,00	71.646.488,56
	219E – Ações de proteção social básica	Ação orçamentária	Valores de emendas dessa ação são identificadas no Siop pelos planos orçamentários ECOM – Emenda de comissão; 0000 – Ações de proteção social básica - despesas diversas; e EIND – emenda individual.	Existem transferências que são compostas por recursos com origem em mais de uma nota de empenho, impossibilitando um pareamento completo. Somente daquelas que utilizam apenas recursos empenhados de emendas no repasse.	Ação orçamentária
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Parte do valor das emendas foi utilizada para pagamento de taxas administrativas (modalidade de aplicações diretas).	Ação orçamentária

(Continua)

(Continuação)

		Fonte de informações			
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório repasses fundo a fundo FNAS	Relatórios FNAS
2020	Total	331.765.129,20	331.765.129,20	331.604.329,20	331.765.129,20
	219E – Ações de proteção social básica	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Existem transferências que são compostas por recursos com origem em mais de uma nota de empenho, impossibilitando um pareamento completo. Somente daquelas que utilizam apenas recursos empenhados de emendas no repasse.	Ação orçamentária
	219F – Ações de proteção social especial	Ação orçamentária	Ação orçamentária		Ação orçamentária
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Parte do valor das emendas foi utilizada para pagamento de taxas administrativas (modalidade de aplicações diretas). Há também uma transferência no valor de R$ 60 mil que consta do Portal da Transparência e não consta da base do FNAS.	Ação orçamentária
	MU – Múltiplo	Sem ação orçamentária definida. Identificação feita pelo pareamento com o Siop (número da emenda).	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 219G.	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 219G.	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 219G.

(Continua)

(Continuação)

Fonte de informações					
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório repasses fundo a fundo FNAS	Relatórios FNAS
	Total	148.181.479,60	148.181.479,60	R$ 147.605.879,60	–
2021	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Parte do valor das emendas foi utilizada para pagamento de taxas administrativas (modalidade de aplicações diretas). O valor de R$ 60 mil que consta do Portal da Transparência e não constava da base do FNAS em 2020 está elencado entre os repasses de 2021. Não foi possível identificar de maneira inequívoca o valor de R$ 500 mil repassado por uma emenda parlamentar, mas há indícios de que duas ordens bancárias não relacionadas à emenda operacionalizaram a transferência desse recurso para os municípios.	A partir de 2021 os RREOs do FNAS passaram a não discriminar os valores gastos advindos de emendas parlamentares.

(Continua)

(Continuação)

Fonte de informações					
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório repasses fundo a fundo FNAS	Relatórios FNAS
	Total	914.540.073,93	914.540.073,93	R$ 914.273.433,93	
2022	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	Ação orçamentária	Ação orçamentária	Parte do valor das emendas foi utilizada para pagamento de taxas administrativas (modalidade de aplicações diretas). Há um valor de R$ 12.935.986,00 repassado pelo SIGTV, cujos documentos de ordem bancária não estão disponíveis no Portal da Transparência. Dessa maneira, não foi possível identificar a emenda de origem do recurso	
	Total	607.754.421,23	1.733.224.672,42	1.652.265.123,56	
2023	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	Ação orçamentária	Ação orçamentária Os valores alocados pelo relator-geral são identificáveis apenas pelo PO utilizado como parte da caracterização do gasto: A400 – Dotações classificadas com RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar (...).	Existem transferências que são compostas por recursos com origem em mais de uma nota de empenho, impossibilitando um pareamento completo. Somente daquelas que utilizam apenas recursos empenhados de emendas no repasse.	A partir de 2021, os RREOs do FNAS passaram a não discriminar os valores gastos advindos de emendas parlamentares.
	Múltiplas ações	Sem ação orçamentária definida. Identificação feita pelo pareamento com o Siop (número da emenda).	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 219G.	As emendas que somam esse valor estão registradas na ação 219G.	

Fontes: Siop (disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/); Portal da Transparência (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/); e FNAS (2017-2023) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/.
Elaboração das autoras.

No caso da base de extração de repasses do FNAS, como já dito, são encontradas apenas informações de gastos feitos na modalidade fundo a fundo, excluindo outras opções como *aplicações diretas*, *transferências a estados e municípios* ou *transferências a instituições privadas sem fins lucrativos*. É por isso que nela as dotações originárias de emendas representam um volume menor de recursos quando comparados aos dados originários do Portal da Transparência e do Siop. Na maioria dos anos incluídos no estudo, os valores não encontrados na base do FNAS se referem a frações dos recursos que foram utilizados para o pagamento de taxas bancárias, frequentemente registradas na modalidade "aplicações diretas" e natureza da despesa "contribuições".

A identificação da trajetória orçamentária e financeira de cada transferência contida no relatório de repasses do FNAS foi realizada a partir da análise dos documentos de ordem bancária (OB) e os empenhos de origem dessas ordens, que puderam ser consultados no Portal da Transparência.[12] No entanto, não é possível distinguir cada repasse como advindo de recursos de emendas ou do orçamento próprio do Executivo. Entre as dificuldades de se realizar tal diferenciação, está o fato de que algumas das transferências foram feitas a partir do empenho de recursos de mais de uma fonte, impedindo a classificação de um repasse como totalmente executado com dotação de emendas ou não. Em outras palavras, há repasses que são feitos a partir de um somatório de recursos ordinários do Executivo e valores de emendas. Em alguns casos, não apenas há mais de uma nota de empenho envolvida na transferência, como a OB engloba vários repasses, o que impede traçar de maneira clara a origem e a destinação final do recurso. Outra situação complexa do ponto de vista do rastreamento dos gastos públicos foi identificada no ano de 2022, quando não foi possível encontrar no Portal da Transparência as ordens bancárias e empenhos de R$ 12.935.986,00 relacionados a programações cadastradas no SIGTV. Consequentemente, as falhas na promoção da transparência do gasto com EPs impedem a construção de quadro mais acurado da participação do Legislativo no orçamento da assistência.

5 AS EPS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As EPs fazem parte da realidade da política de assistência social desde antes da criação do Suas. Porém, o uso dos recursos provenientes delas variou de acordo com as mudanças na forma como eram reguladas, como abordado na seção 3. Os relatórios de

12. O FNAS fornece em sua base a informação do número da ordem bancária que operacionalizou cada repasse registrado. Mediante essa informação, é possível rastrear outras documentações envolvidas na execução do recurso, como notas de empenho e notas de liquidação, além, é claro, de todas as informações contidas na ordem bancária. Esses documentos são registrados no Siafi.

gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)[13] do MDS, assim como os RREOs do FNAS, dão conta de que desde 2004 recursos provenientes da programação do Legislativo federal têm sido utilizados para a construção dos Cras e dos centros de referência especializados de assistência social (Creas), sendo recurso adicional para a rápida expansão dessas unidades no país. Mesmo com as alterações que se seguiram ao longo das últimas décadas na estrutura do financiamento do Suas, a prática da destinação da verba das emendas para a construção de unidades socioassistenciais perseverou, ainda que os recursos alocados pelo parlamento hoje sejam utilizados predominantemente para outros tipos de despesas de custeio e investimento na rede.

De acordo com as informações da Câmara dos Deputados sobre as emendas à LOA aprovadas em cada ciclo orçamentário (tabela 2), nos últimos dezenove anos, sempre foram destinados valores para os serviços socioassistenciais. Entre 2005 e 2014, na primeira década do Suas, em média R$ 462 milhões[14] eram aprovados anualmente, a maior parte desses montantes alocados em ações orçamentárias que visam à abertura de novas unidades. Nesse período, a única exceção foi 2012, quando o valor alocado no Suas chegou a pouco mais de R$ 1 bilhão. Naquele ano, destacaram-se as emendas de relator, num montante de aproximadamente R$ 745 milhões, correspondendo a mais de 70% do total dos recursos de emendas.

TABELA 2
Emendas orçamentárias à LOA aprovadas por tipo (2005-2024)
(Em R$ 1 milhão)

Ano	Bancada	Comissão	Individual	Relator		Total
				Relatoria-geral	Relatoria de subcomissão	
2005	32,27	28,80	227,46	0,00	0,00	**288,54**
2006	87,85	17,46	265,62	5,59	0,00	**376,51**
2007	149,91	46,52	278,41	0,00	0,00	**474,84**
2008	69,17	7,34	350,29	0,00	0,00	**426,79**
2009	23,32	4,66	290,43	81,13	0,00	**399,55**
2010	0,00	123,27	462,93	0,00	0,00	**586,21**
2011	0,00	11,00	263,60	0,00	107,57	**382,18**

(Continua)

13. Brasil (2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015a; 2016; 2017; 2018).
14. Os valores apresentados neste texto para discussão foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo como referência o mês de setembro de 2024.

(Continuação)

Ano	Bancada	Comissão	Individual	Relator		Total
				Relatoria-geral	Relatoria de subcomissão	
2012	0,00	19,75	257,81	744,92	0,00	**1.022,48**
2013	36,30	13,12	166,23	0,00	0,00	**215,65**
2014	67,81	17,49	143,87	222,11	0,00	**451,28**
2015	23,99	0,00	113,98	31,72	0,00	**169,69**
2016	21,13	44,81	151,15	294,20	0,00	**511,29**
2017	7,25	14,22	131,22	0,00	0,00	**152,69**
2018	3,60	2,74	132,38	411,52	0,00	**550,25**
2019	42,57	132,32	195,56	0,00	0,00	**370,44**
2020	58,83	0,38	286,49	481,24	0,00	**826,93**
2021	45,90	18,80	227,26	701,54	0,00	**993,50**
2022	115,60	94,55	230,59	1.353,20	0,00	**1.793,94**
2023	561,75	3,93	484,63	3.671,34	0,00	**4.721,65**
2024	284,50	125,03	533,89	0,00	0,00	**943,42**

Fonte: Câmara dos Deputados, consulta a emendas aprovadas (redação final). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa.
Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).
2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

Na segunda década de vida do Suas (2015-2024), o volume médio de recursos movimentados pelas emendas foi mais que o dobro do período anterior. No entanto, esse aumento é promovido principalmente pelas emendas aos Ploas que tramitaram ao longo dos anos do governo Bolsonaro (2020-2022), que alcançaram valores consecutivamente mais altos. O primeiro Ploa apreciado pelo parlamento durante o terceiro governo Lula apresentou um volume menor de recursos se comparado aos dois Ploas anteriores, mas ainda tinha volume superior ao que se via até o Ploa 2019. As grandezas observadas ao longo do governo Bolsonaro estão associadas ao protagonismo assumido pelas emendas de relator, cujo montante triplica de 2020 a 2022.

Em 2023, duas situações diferentes explicam o valor inédito alocado pelo relator-geral. Primeiramente, esse tipo de emenda foi utilizado para recompor o orçamento da política de assistência social a partir de negociações ocorridas ao longo da transição para o mais recente governo Lula. Como analisado em outras publicações de Paiva *et al*. (2023) e Mesquita *et al*. (2024), a versão do Ploa enviada pelo governo Bolsonaro ao Congresso

destinava apenas R$ 47,6 milhões para as ações relacionadas ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, num contexto em que os valores necessários para garantir a transferência de recursos pactuados com estados e municípios girava em torno de R$ 2,5 bilhões.[15] Ao que tudo indica, a solução encontrada pelo governo petista para viabilizar recursos essenciais para o funcionamento do Suas em 2023 foi o uso de emendas de relator que adicionaram R$ 2 bilhões à dotação proposta pelo seu antecessor, sendo uma emenda no valor de R$ 1,2 bilhão para os serviços de proteção básica e R$ 800 milhões para os de proteção especial,[16] injetando valores às ações orçamentárias que abarcam o cofinanciamento regular e automático do Suas.[17] Ademais, como já mencionado na seção 4, tendo como base legal a EC nº 126/2022, foram alocados mais de R$ 1,6 bilhão na ação de estruturação do Suas. Esse recurso foi posteriormente transferido pelo MDS por meio de portaria específica, como será abordado à frente.

As emendas, portanto, sempre fizeram parte do processo de construção do orçamento do Suas, principalmente as individuais. No entanto, nos últimos cinco anos, refletindo as transformações nas regras e as mudanças na distribuição do poder de tomada de decisão entre Legislativo e Executivo sobre o orçamento da União, as emendas destinadas à política de assistência ganharam um volume inédito, com destaque para os valores alocados por emendas de relator, que chegaram à casa dos bilhões em 2022. E, mesmo que em 2023 a alocação de parte desses valores para o Suas resulte do contexto de transição entre governos com perspectivas diferentes em relação à política, os montantes oriundos de bancadas, comissões e deputados individualmente permaneceram consideravelmente altos em relação aos anos anteriores.

Os recursos aprovados, apesar de já oferecerem um indicativo do novo *status* do Legislativo federal na construção do orçamento da política, não descrevem esse quadro tão bem quanto a dinâmica de execução dos recursos resultante das decisões tomadas recentemente pelo parlamento. Como é possível observar na tabela 3, entre 2006 e 2013, o valor gasto pela assistência oriundo de peças legislativas nunca

15. De acordo com a proposta orçamentária para 2023 da SNAS, aprovada pelo CNAS e publicada na Resolução CNAS nº 78/2022. Disponível em: https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_4927331e08d54735801ce611ccd7916a.pdf.

16. Cabe lembrar que, como manifestado pela decisão do STF no julgamento das ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1.014, é inconstitucional a prática de adicionar novas despesas e programações ao Ploa via emendas de relator. No entanto, permanece o papel do relator de propor emendas, entre outras coisas, voltadas à correção de erros ou omissões no Ploa, como pode ser o caso dessas emendas diante da grande discrepância entre o valor do Ploa e a proposta orçamentária da SNAS aprovada pelo CNAS citada na nota anterior.

17. 219E – Ações de proteção social básica; e 219F – Ações de proteção social especial. Recursos esses que foram adicionados à programação própria do ministério.

passou de R$ 15 milhões e frequentemente eram nulos. Mesmo em anos em que o montante destinado pelas emendas atinge o pico de R$ 1,09 bilhão (2012), a taxa de execução delas – entendida como a porcentagem do valor aprovado na LOA efetivamente pago – foi de 1,2%. A única exceção foi 2007, com uma execução de 24% da dotação atualizada das emendas.

TABELA 3
Execução orçamentária dos recursos destinados por EPs (2006-2023)

Ano	Dotação atual (R$)	Empenhado (R$)	Pago (R$)	Taxa de execução orçamentária (%)
2006	362.433.854,44	247.150.762,14	0,00	0,0
2007	604.276.054,94	361.897.763,18	146.247.671,36	24,2
2008	421.533.170,96	269.786.829,69	8.095.279,46	1,9
2009	302.026.031,76	116.395.484,70	0,00	0,0
2010	586.205.962,20	360.145.066,46	13.593.450,59	2,3
2011	11.004.778,86	0,00	0,00	0,0
2012	1.092.181.865,02	250.115.216,89	13.353.297,12	1,2
2013	208.572.499,37	88.363.457,03	0,00	0,0
2014	231.004.603,79	100.941.865,15	18.382.338,74	8,0
2015	171.518.900,25	60.874.078,83	0,00	0,0
2016	491.290.676,08	453.531.657,51	37.905.102,49	7,7
2017	142.208.515,23	103.483.814,98	0,00	0,0
2018	130.003.765,47	130.003.198,57	88.664.259,37	68,2
2019	243.355.927,84	239.928.524,99	94.743.852,13	38,9
2020	619.117.841,77	617.820.747,12	425.067.251,98	68,7
2021	648.852.619,71	623.867.494,91	175.301.537,51	27,0
2022	1.404.718.100,69	1.402.751.771,10	990.041.571,19	70,5
2023	2.567.940.076,63	2.489.454.898,71	1.793.909.773,68	69,9

Fontes: RERs do FNAS (2006-2013) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/sistemas-e-relatorios/; acesso em: 2. set. 2024; Siop (2014-2023) – disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/; acesso em: 2. set. 2024.
Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias categorizadas como relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).
2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

A partir de 2014, com o início do uso da impositividade das emendas como dispositivo para aumentar a discricionariedade do Legislativo no processo orçamentário, observa-se a ampliação da execução de recursos com essa origem. Contudo, é interessante perceber que, apesar de naquele ano já estar em vigor a obrigatoriedade de liberação dos recursos das emendas individuais, o grau de execução na assistência social permaneceu baixo. A tímida utilização de recursos – mesmo antes da impositividade e principalmente nos primeiros anos após a alteração – estaria relacionada com o modelo convenial adotado para a execução dos recursos das transferências voluntárias, que tornava a dinâmica orçamentária e financeira desses montantes mais morosa que o recurso ordinário alocado pelo Legislativo e transferido via repasse regular e automático (fundo a fundo) para os serviços.[18]

Sobre esse ponto, Delgado (2016) apontou que o novo momento, com impositividade das emendas, colocava desafios para a gestão da política de assistência social no nível federal, sendo necessário o estabelecimento de mecanismos que adaptassem a dinâmica orçamentária da política a um novo cenário de maior protagonismo dos parlamentares. Entre as questões identificadas em sua pesquisa, estava a necessidade de o ministério exercer um papel mais ativo na gestão das emendas, o que incluía a normatização da apresentação das peças legislativas que destinavam recursos para a assistência social. Esse papel regulamentador faz parte do pacote de novidades que surgem com o orçamento impositivo. Como explicam Delgado *et al*. (2017), a LDO 2014 e as que a sucederam autorizaram o MS e o MDS a regular as EPs que adicionassem recursos às transferências automáticas e regulares aos entes. No entanto, enquanto o MS lançou mão dessa autorização para estabelecer um regramento em relação aos recursos a serem repassados fundo a fundo, o MDS só exerceu efetivamente esse papel a partir de 2017, como visto na seção 3.

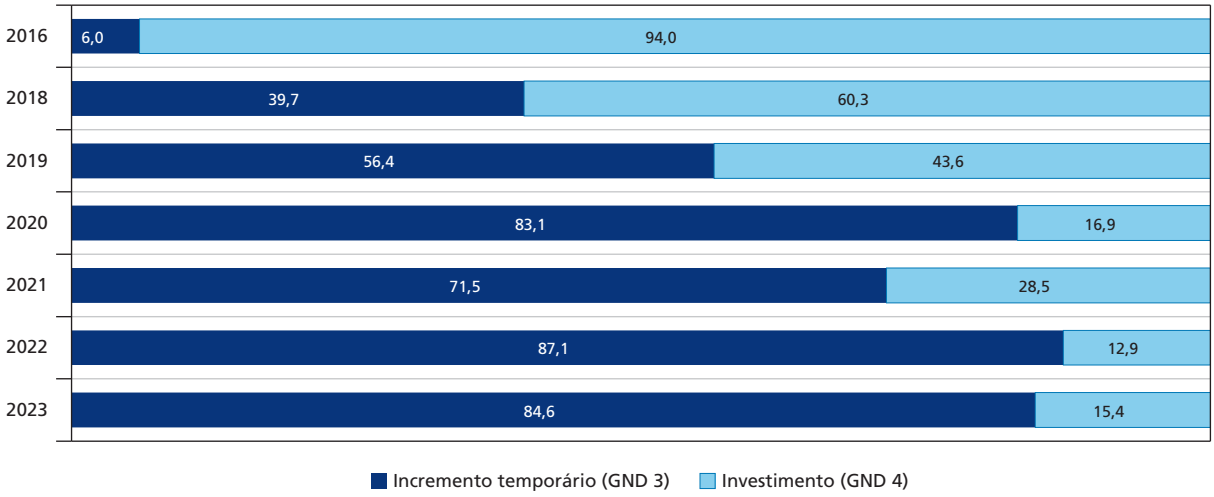
As medidas tomadas a partir desses novos regramentos tornaram mais célere o processo de descentralização dos recursos, dado que a partir do momento em que há autorização para a aplicação de uma determinada emenda, a verba é repassada para os fundos estaduais e municipais, sem a necessidade de aprovação de projetos e outros trâmites burocráticos relacionados aos convênios e contratos de repasse. Desde então,

18. Entre as dificuldades para a execução dos recursos de emendas relatadas nos relatórios de gestão da SNAS de 2005 a 2017 (Brasil, 2006-2018) estão as regras que impunham limites à utilização das emendas, sendo comum a liberação de valores a partir do segundo semestre do ano orçamentário, resultando em pouco tempo hábil para seguir com os procedimentos envolvidos no estabelecimento de convênios e contratos de repasse, dada a morosidade desse processo. Por sua vez, Delgado (2016) corrobora a perspectiva de que o principal impedimento para uma alta execução orçamentária das emendas individuais mesmo após a regra da aplicação obrigatória eram os imbróglios envolvidos na formalização dos convênios e contratos de repasse.

é possível perceber um aumento na taxa de execução, sendo que em 2018 ela chegou a 68%. Mesmo com oscilações, daquele ano em diante a taxa se manteve em patamares superiores ao que se via antes, o que sugere que o advento da execução de emendas na modalidade fundo a fundo facilitou a distribuição dos recursos alocados pelo Legislativo federal para os entes subnacionais e OSCs beneficiários. Ao mesmo tempo, esses dados revelam que ainda podem existir obstáculos à utilização dos recursos, já que em 2019 (38,9%) e em 2021 (27,0%) as taxas de execução foram inferiores aos outros anos do período (2018-2023). Lembrando que em 2021 o contexto da pandemia e os efeitos que tiveram na dinâmica do trabalho das gestões locais do Suas podem ter contribuído para esse desempenho.

Além de facilitar a execução dos recursos, novas regulamentações também buscaram a ampliação do uso dos recursos das emendas. Como visto na seção 3, se antes a apresentação de emendas se centrava em investimentos (GND 4), com as normativas do MDS, as emendas apresentadas passaram também a aplicar recursos em despesas de custeio dos serviços como incremento temporário às transferências regulares do Suas (GND 3). A partir dessa mudança, o que se observa é uma paulatina mudança no padrão da natureza da despesa coberta pelas emendas, que passa a endereçar as necessidades de custeio em detrimento da construção de unidades ou investimento em veículos ou outros materiais permanentes, frente à retração do cofinanciamento federal. Como é possível ver no gráfico 1, em 2016, antes das normativas, 94% do montante pago com origem em emendas era destinado para despesas de investimento. Em 2023, os investimentos representavam apenas 15,4% do gasto, sendo que 84,6% eram destinados a despesas de custeio. Dados preliminares do gasto realizado em 2024 indicavam que essa porcentagem chegava perto de 90%. Como visto na seção 3, ao longo das edições das portarias que disciplinavam a apresentação e execução das emendas, foram sendo ampliadas as possibilidades do uso dos recursos aplicados como incremento temporário, o que pode ter se configurado em mais um incentivo para a escolha desse tipo de despesa.

GRÁFICO 1
Porcentagem do montante dos valores de EPs pagos[1] – natureza da despesa
(Em %)



Fonte: Siop (disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/; acesso em: 2 set. 2024).
Notas: [1] Gastos com marcação de RP 6, 7, 8 e 9.

Ainda em relação à expansão dos recursos de emendas destinadas ao Suas, a ampliação das hipóteses em que o relator-geral poderia apresentar emendas acrescentando recursos às programações constantes no Ploa (Faria, 2023) também teve impactos visíveis na assistência social. A tabela 2 indica que em 2021, 2022 e mesmo em 2023, o montante previsto em emendas de relator aprovadas cresceu consideravelmente, um somatório que chegou à casa dos bilhões no seu pico. O período em que houve ampla liberdade para o relator-geral atuar na programação orçamentária do Ploa coincide com o momento em que a participação das emendas nos gastos realizados no âmbito do Suas alcança seus percentuais mais altos (como o gráfico 2 ilustra). A tabela 4 apresenta os gastos no âmbito das ações orçamentárias nomeadas de *Estruturação do Suas* (apêndice A), por tipo de emenda que alocou o recurso. Como é possível observar, tanto em 2022 quanto em 2023, os maiores montantes executados, como esperado, foram as emendas de relator-geral, apesar de ser possível perceber um aumento da execução dos outros tipos de emenda parlamentar.

TABELA 4
Recursos pagos nas ações orçamentárias de estruturação da rede Suas – tipo de emenda (2018-2023)
(Em R$ 1 milhão)

Ano	Individuais	Bancada	Comissão	Relator-geral	**Total**
2018	88,66	0,00	0,00	0,00	**88,66**
2019	89,87	2,34	0,00	0,00	**92,21**
2020	87,07	2,26	0,00	0,00	**89,34**
2021	173,40	0,92	0,00	72,88	**247,20**
2022	208,78	110,26	0,00	671,00	**990,04**
2023	367,18	259,47	63,30	1.103,95	**1.793,91**

Fonte: Siop.
Obs.: 1. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.
2. Para 2018, os valores correspondem ao somatório das ações 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica; e 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial (PSE). Para os demais anos, os valores se referem à ação 219G – Estruturação da Rede de Suas.

Em 2023, o recurso alocado pelo relator na ação 219G a partir das prerrogativas dadas pela EC nº 126/2022 foi distribuído a partir de normativa própria do ministério. Em reunião da CIT,[19] o secretário nacional de Assistência Social, André Quintão, mencionou que acordos firmados entre Executivo e Legislativo conferiram ao ministério discricionariedade para a execução do recurso, mas que os valores finais autorizados dependeriam de negociações com atores-chave do processo orçamentário do governo federal. Com a justificativa de garantir critérios públicos de repartição, a SNAS decidiu pela edição de uma portaria[20] de chamamento de propostas a partir das quais os entes poderiam solicitar verba advinda dessa fonte. Dados do Siop indicam que foi possível ter acesso a todo o montante inicialmente programado, sendo executado naquele ano cerca de 70% desse valor,[21] e o restante pago no ano subsequente.

19. 19ª Reunião Ordinária da CIT do Suas, ocorrida no dia 6 de junho de 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y21oTvacc_o.
20. Portaria MDS nº 886, de 18 de maio de 2023.
21. Parte das informações sobre o pagamento desse recurso é identificável no Siop pelo PO A400 – Dotações classificadas com RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizado na LOA-2023 e outra parte pelo PO 0000 – Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (Suas) – despesas diversas.

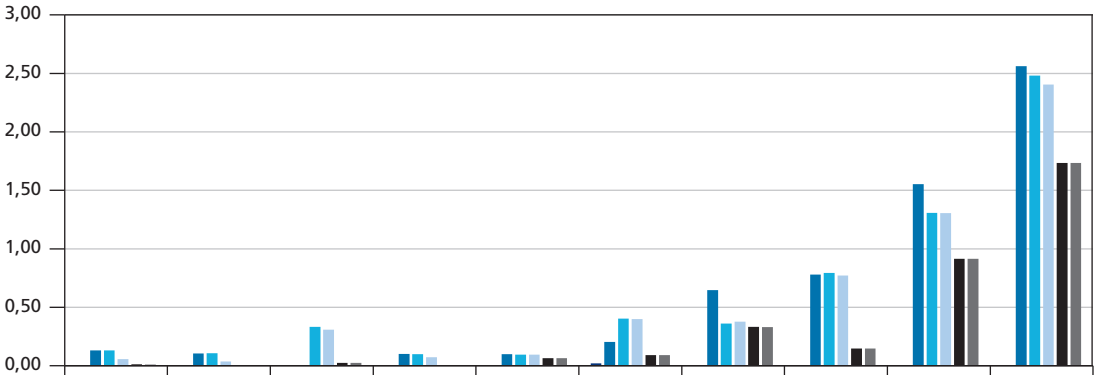
Como os dados apresentados até aqui já indicam, a consequência das transformações recentes no processo de elaboração do orçamento do governo federal é o aumento do volume total de recursos destinados à assistência social pelo Legislativo (gráfico 2). O ano de 2019 é marcante do ponto de vista do reflexo do processo paulatino de mudança do balanço de poder de tomada de decisão sobre o orçamento. Há um crescimento relevante dos recursos de emenda na LOA e empenhados, mesmo que o volume efetivamente gasto não tenha sido consideravelmente superior ao ano anterior. A partir de então, a trajetória seguiu tendência ascendente, até chegar num pico em 2023.

TABELA 5
Evolução dos valores das emendas destinadas aos serviços socioassistenciais do Suas (2014-2023)
(Em R$ 1 bilhão)

Ano	Projeto de lei	Dotação inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	0,00	0,13	0,13	0,06	0,01	0,01
2015	0,00	0,11	0,11	0,04	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,33	0,31	0,03	0,03
2017	0,00	0,10	0,10	0,07	0,00	0,00
2018	0,00	0,10	0,09	0,09	0,06	0,06
2019	0,02	0,20	0,40	0,40	0,09	0,09
2020	0,00	0,65	0,36	0,38	0,33	0,33
2021	0,00	0,78	0,79	0,77	0,15	0,15
2022	0,00	1,55	1,31	1,31	0,91	0,91
2023	0,00	2,56	2,48	2,40	1,73	1,73

Fonte: Siop (disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/; acesso em: 2 set. 2024).
Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias categorizadas como relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).
2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

GRÁFICO 2
Evolução dos valores das emendas destinadas aos serviços socioassistenciais do Suas (2014-2023)
(Em R$ 1 bilhão)



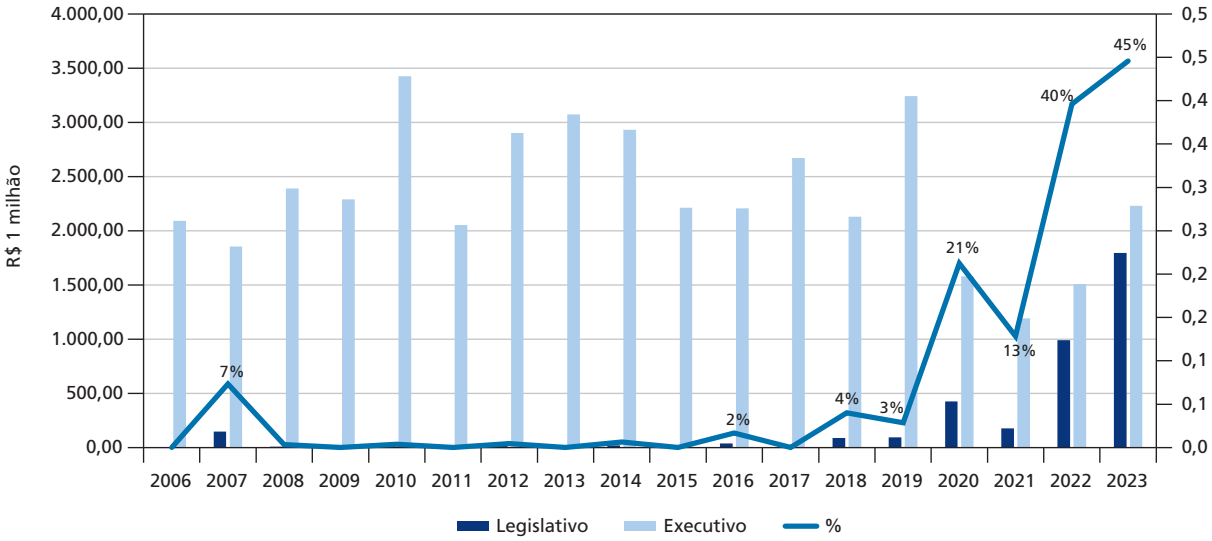
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Projeto de lei	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Dotação inicial	0,13	0,11	0,00	0,10	0,10	0,20	0,65	0,78	1,55	2,56
Dotação atual	0,13	0,11	0,33	0,10	0,09	0,40	0,36	0,79	1,31	2,48
Empenhado	0,06	0,04	0,31	0,07	0,09	0,40	0,38	0,77	1,31	2,40
Liquidado	0,01	0,00	0,03	0,00	0,06	0,09	0,33	0,15	0,91	1,73
Pago	0,01	0,00	0,03	0,00	0,06	0,09	0,33	0,15	0,91	1,73

Fonte: Siop.
Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias categorizadas como relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).
2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

O aumento do volume de recursos alocados por emendas para assistência por si só já revela o protagonismo do Legislativo na construção do orçamento da área. Contudo, quando comparamos os valores destinados pelo Congresso Nacional com os valores destinados pelo Executivo, fica ainda mais clara a preponderância que os parlamentares assumem na definição das dotações disponíveis ao Suas. O gráfico 3 mostra que, desde 2020, há um aumento considerável na participação das emendas no orçamento dos serviços, chegando a 45% em 2023, enquanto os recursos alocados pelo Executivo se reduziram. Isso demonstra que, no contexto de austeridade fiscal e regras rígidas de contenção do gasto público, o Executivo perdeu poder decisório para o Legislativo na alocação de recursos, de modo que quase a metade do orçamento da assistência social hoje é definido por EPs.

GRÁFICO 3

Participação percentual das emendas em relação a todo o orçamento destinado aos serviços (2006-2023)



Fontes: RERs do FNAS (2006-2013); Siop.

Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias categorizadas como relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).

2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

Em resumo, apesar de fazerem parte da dinâmica orçamentária da política de assistência social desde antes da criação do Suas, a partir das mudanças na participação do Legislativo no ciclo orçamentário, as EPs ganham um peso inédito naquela política setorial. As emendas deixam de ser um instrumento de suplementação pontual das necessidades da rede para serem o principal mecanismo de financiamento dos serviços socioassistenciais. Apesar da impositividade das emendas ter tido um impacto relevante para o início dessa nova realidade, foi a permissão para que o MS e o MDS regulassem como os parlamentares poderiam apresentar emendas às suas respectivas políticas e como esses recursos seriam transferidos (permitindo a transferência fundo a fundo) que fez com que houvesse uma elevação sem precedentes da execução dos valores destinados pelo Legislativo. Mesmo com um aumento a partir de 2014 (quando se inicia a fase de maior protagonismo do Congresso Nacional no processo orçamentário), apenas em 2018, depois de editadas as primeiras portarias do MDS sobre o tema, é que se vê a elevação dos valores efetivamente transferidos para os municípios, consolidando as EPs como o principal instrumento de distribuição de recursos federais para o cofinanciamento das ações socioassistenciais.

6 AS DESIGUALDADES NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS

A questão das desigualdades no financiamento via EPs tem sido um dos pontos de destaque no debate sobre os efeitos do protagonismo do Legislativo no processo orçamentário, particularmente no que diz respeito às políticas sociais que dependem dos recursos discricionários como instrumento de coordenação nacional, como a saúde e a assistência social. Mesmo que tanto o Suas quanto o Sistema Único de Saúde (SUS) eventualmente distribuam recursos desigualmente entre regiões, estados e municípios como meio de promover a equidade na oferta de seus serviços, decisões pautadas em critérios objetivos, relacionados às demandas e necessidades de proteção social em cada território guiam o processo alocativo. A dinâmica da distribuição dos recursos das emendas, por sua vez, é permeada por elementos políticos que nem sempre estão alinhados a esses critérios. O resultado disso é a criação de distorções, evidenciadas pela concentração de recursos em determinadas regiões, estados ou perfil populacional dos municípios, como veremos à frente.

É possível dizer que a desigualdade na distribuição de recursos no processo de emendamento do Ploa é elemento inerente a essa dinâmica. Historicamente, as emendas – principalmente as individuais – são associadas ao que a literatura chama de prática de *pork barrel*, distribuição de recursos de forma concentrada, com custos dispersos (Almeida, 2021; Baião e Couto, 2017). Trocando em miúdos, parlamentares em busca de ganhos políticos tendem a direcionar recursos para redutos eleitorais, locais que concentram parte importante dos votos recebidos em eleições anteriores. Dessa dinâmica, surgiria a ineficiência alocativa das emendas, algo que tem sido verificado em estudos sobre o tema.

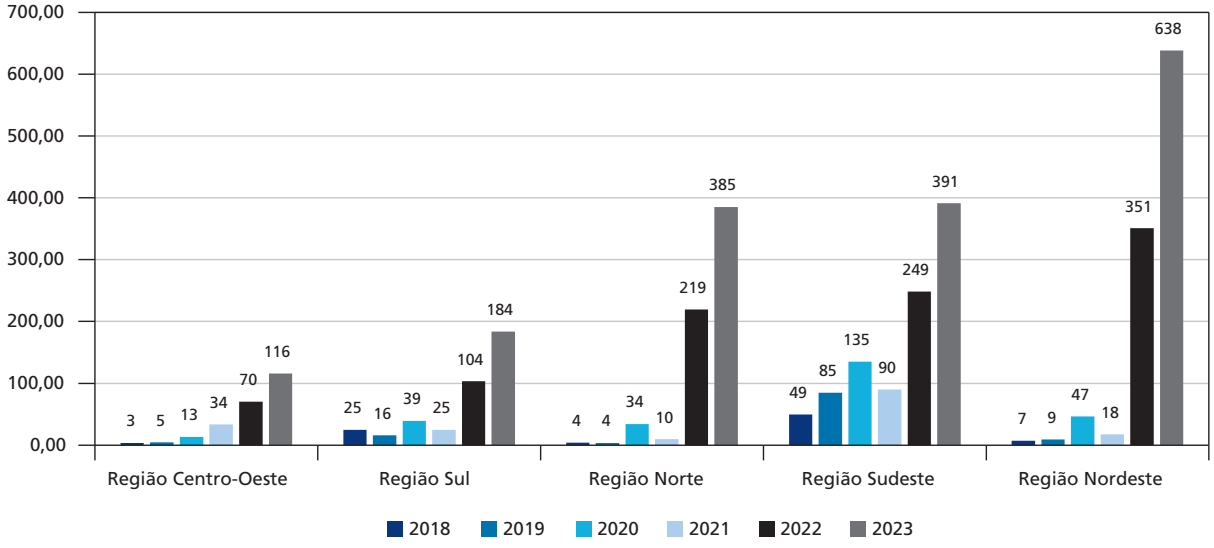
Análises sobre a participação das emendas na política de saúde apontam para distorções relevantes na repartição de verba do orçamento. Piola e Vieira (2019) identificam que, no período de 2015 a 2018, os recursos destinados por emendas para custeio de determinados serviços de saúde não observaram os critérios vigentes na política, levando a desigualdades na alocação de recursos. Em estudo posterior, analisando o período de 2017 a 2022, Piola e Vieira (2024) destacam a continuidade de elementos de desigualdade na distribuição dos recursos, mesmo que tenham observado maior difusão dos recursos transferidos por habitante em anos recentes.

Na assistência social, existem limitações na análise da alocação de verbas de emendas, como discutido na seção 4. A despeito de não ser viável uma análise abrangente, que inclua todas a ações orçamentárias ou a quais níveis de proteção se direcionam os recursos, é possível analisar a distribuição dos montantes alocados fundo a fundo na ação de estruturação da rede entre 2018 e 2023, quando esse modelo de repasse

foi adotado para a execução de emendas. Nesse período, até 2019 existiam duas ações com essa característica, uma para a estruturação da rede de proteção básica (2B30) e uma voltada para a especial (2B31). A partir de 2020, ambas foram unificadas (219G). Como já dito, essa ação historicamente tem sido utilizada para acomodação das emendas e, mesmo com a mudança na sistemática de execução, ela segue sendo o principal destino das verbas de emendas, principalmente as individuais.

Como se pode perceber nos gráficos 4 e 5, no que diz respeito à região e ao porte populacional, há de fato uma concentração de valores repassados para determinadas regiões como Sudeste e Nordeste e em municípios de pequeno porte I e II.[22]

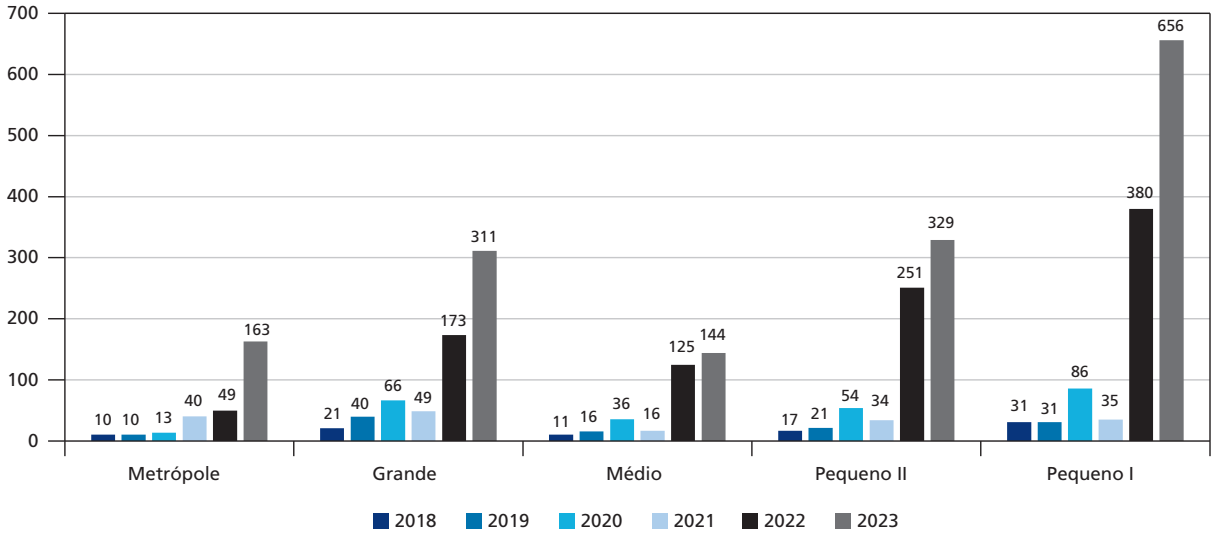
GRÁFICO 4
Distribuição dos recursos alocados por emendas na ação orçamentária 219G – grandes regiões (2018-2023)
(Em R$ 1 milhão)



Fonte: Siop.
Obs.: 1. Foram incluídas na análise todas as ações orçamentárias categorizadas como relacionadas ao financiamento dos serviços socioassistenciais (apêndice A).
2. Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

22. A PNAS caracteriza os municípios brasileiros em cinco categorias de porte, de acordo com o tamanho da população. São elas: pequeno porte I (até 20.000 habitantes); pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes); médio (de 50.001 a 100.000 habitantes); grande (de 100.001 a 900.000 habitantes); e metrópole (mais de 900.000 habitantes).

GRÁFICO 5
Distribuição dos recursos alocados por emendas na ação orçamentária 219G – porte populacional (2018-2023)
(Em R$ 1 milhão)



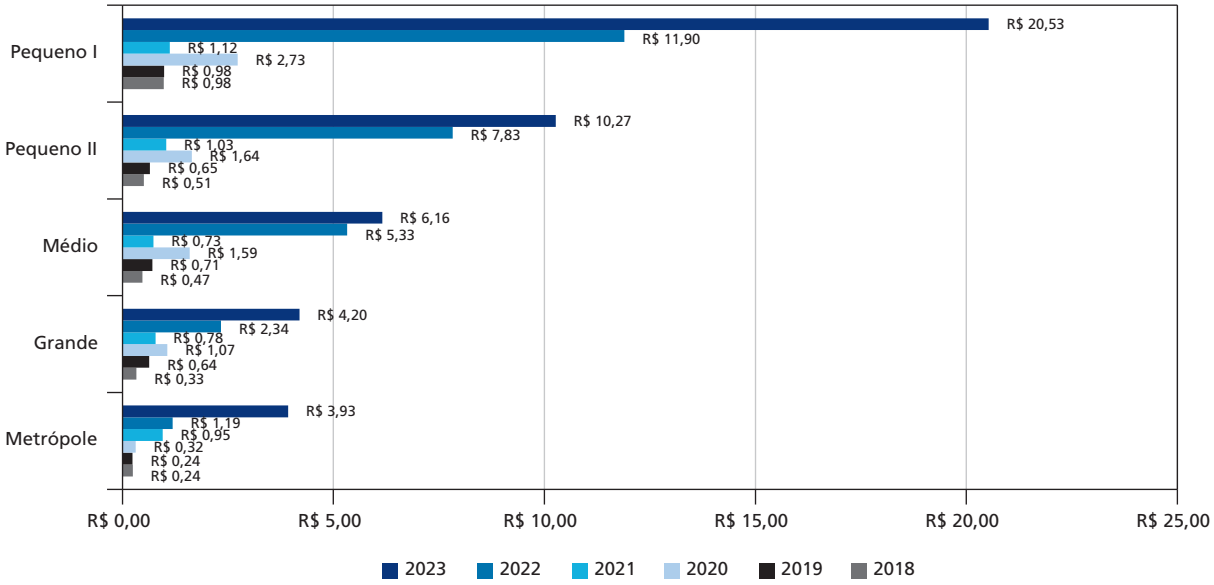
Fontes: Relatório de extração de repasses fundo a fundo (FNAS/MDS) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/extracao-dos-valores-repassados-fundo-a-fundo/; Portal da Transparência.
Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

Sudeste e Nordeste são as regiões que contam com o maior número de Cras e Creas, concentrando 67% e 66% dessas unidades, respectivamente, e são também as que contam com o maior número de famílias cadastradas no Cadastro Único, somando 73% do total delas em dezembro de 2023.[23] Tomando esses dados como indicadores-chave de oferta e demanda de serviços socioassistenciais, é possível indagar se essas métricas se relacionam com a maior concentração de recursos enviados para esses locais. Lógica semelhante pode ser aplicada aos municípios de pequeno porte I e II, os quais têm instalados em seus territórios 64% dos Cras e 68% dos Creas, mesmo que as normativas existentes hoje não incentivem a instalação de unidades da proteção especial em municípios com menos de 50 mil habitantes.

Levando-se em conta os fatores que podem influenciar a alocação dos totais observados nos gráficos 4 e 5, construiu-se o indicador de valor repassado *per capita* como forma de ponderar os efeitos do tamanho populacional no montante repassado. A análise do valor *per capita* sob a ótica da dimensão do porte populacional, exibida no gráfico 6, reforça a do gráfico 5.

23. Segundo dados do MDS. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/.

GRÁFICO 6
Distribuição dos valores *per capita* dos recursos alocados por emendas na ação orçamentária 219G – porte (2018-2023)



Fontes: Relatório de extração de repasses fundo a fundo (FNAS/MDS) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/extracao-dos-valores-repassados-fundo-a-fundo/; Portal da Transparência; Censo Demográfico 2010; 2022.
Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

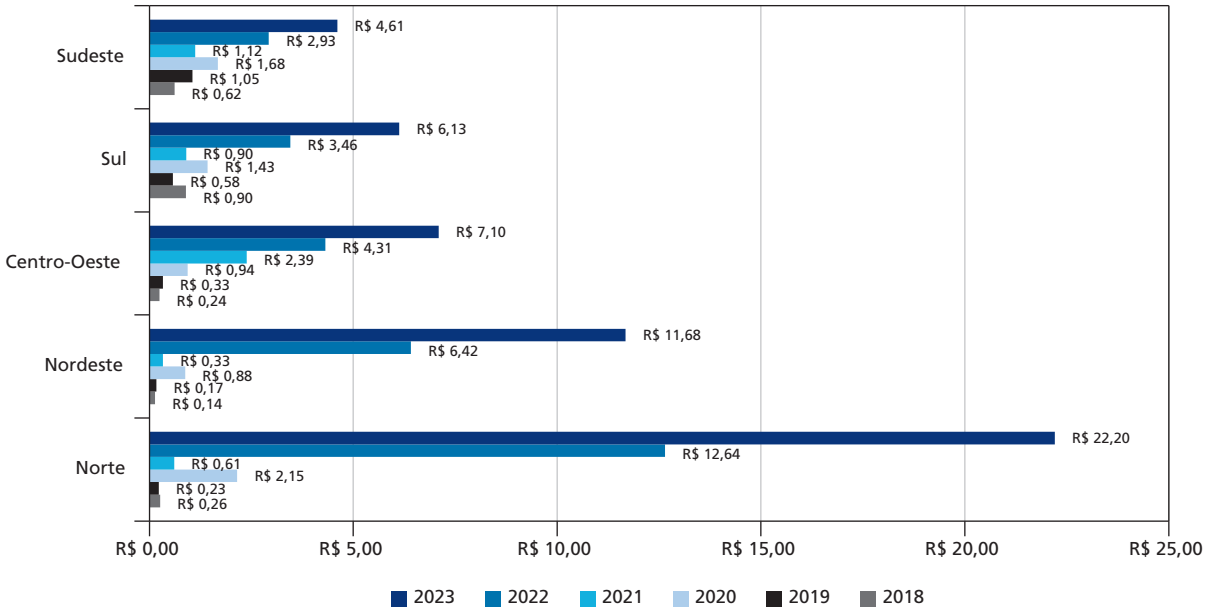
Mesmo concentrando um terço da população brasileira, os municípios de pequeno porte I e II se destacam por terem recebido valores mais altos *per capita* – valores repassados fundo a fundo com origem em EPs. Os municípios de pequeno porte I recebem o maior valor *per capita* desde o início da série apresentada, em 2018. O único ano em que a diferença entre os de pequeno porte I e os de pequeno porte II (que detêm a segunda maior captação de recursos *per capita*) é menor que 50% foi 2021, quando os municípios pequenos I receberam R$ 1,12 *per capita* e os pequenos II, R$ 1,03 *per capita* – uma diferença de apenas 8,2% na relação entre a maior e a menor verba recebida. As metrópoles seguem sendo as que recebem menor montante, sendo que em 2023 os municípios com menos de 20 mil habitantes receberam dez vezes mais recursos no valor *per capita* que os municípios com mais de 900 mil habitantes.

Os dados da distribuição dos recursos *per capita* por região (gráfico 7), entretanto, nos mostram uma realidade diferente daquela do volume total de recursos alocados. Mesmo recebendo o maior volume de recursos, o Nordeste recebeu quase a metade do valor *per capita* que a região Norte recebeu em 2023. O Sudeste, destino do segundo maior montante total de recursos, recebeu no valor *per capita* o correspondente a cinco vezes menos que o Norte, distribuição semelhante à ocorrida em 2022. É interessante

perceber que, até 2021, Sul e Sudeste se destacavam no valor *per capita* recebido via emendas. A partir de então, há uma profunda mudança na distribuição *per capita* desses recursos, com aquelas regiões deixando de concentrar os maiores escores do indicador. O Nordeste passa do menor valor *per capita* em 2018 (R$ 0,14 por habitante), para o segundo lugar (R$ 11,68 por habitante). O Norte, que recebia R$ 0,26, passou a R$ 22,20 por habitante no último ano da série.

GRÁFICO 7

Distribuição dos valores *per capita* dos recursos alocados por emendas na ação orçamentária 219G – grandes regiões (2018-2023)



Fontes: Relatório de extração de repasses fundo a fundo (FNAS/MDS) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/extracao-dos-valores-repassados-fundo-a-fundo/; Portal da Transparência; Censo Demográfico 2010; 2022.

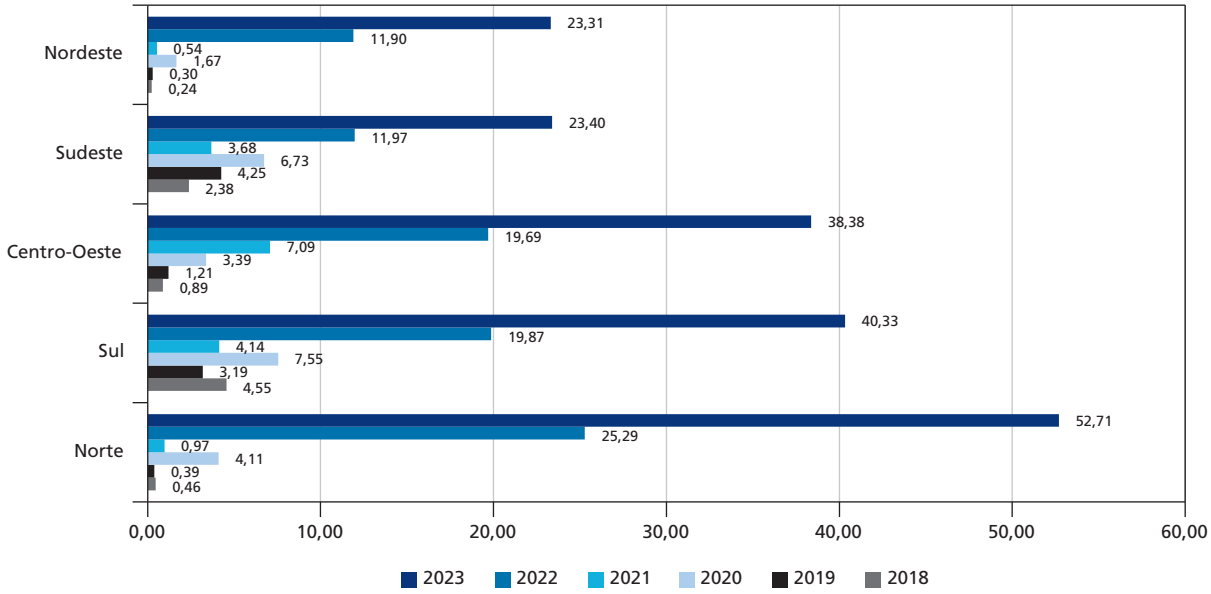
Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

Além do tamanho da população, é possível argumentar que, por abrigar quase 60% da população em situação de pobreza do país,[24] a concentração de recursos no Norte e no Nordeste estaria consonante com a maior demanda pelos serviços socioassistenciais, dado que a renda é um dos principais indicadores de vulnerabilidade social num território. Para explorar essa questão, realizou-se uma análise da razão entre os valores repassados e o tamanho da população em situação de pobreza na região. O resultado é ilustrado no gráfico 8.

24. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) compilados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Síntese de Indicadores Sociais (2023), considerando a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (rendimento domiciliar *per capita* abaixo de US$ 6,85 PPC por dia).

GRÁFICO 8

Razão entre os recursos alocados por emendas na ação orçamentária 219G e a população em situação de pobreza[1] – grandes regiões (2018-2023)



Fontes: Relatório de extração de repasses fundo a fundo (FNAS/MDS) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/extracao-dos-valores-repassados-fundo-a-fundo/; Portal da Transparência; Síntese de Indicadores Sociais (IBGE) – disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=42003&t=resultados.

Nota: [1] População abaixo da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (US$ 6,85 PPC por dia).

Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

Como se vê, a análise repete algumas tendências observadas quando analisada a população como um todo. Até 2021, Norte e Nordeste recebiam os menores valores proporcionalmente à população em situação de pobreza que tem domicílio nessas regiões. No entanto, em 2022 e 2023, há uma mudança considerável nessa distribuição, principalmente no que diz respeito à razão entre recursos transferidos e população vulnerável no Norte, que tem os maiores valores desses anos, R$ 25,29 por pessoa em situação de pobreza em 2022 e R$ 52,71 em 2023.

Quando relativizados pela população em situação de pobreza, os repasses para Nordeste e Sudeste, que eram bastante diferentes até 2021, quase se igualam em 2022 e 2023, sendo que o valor repassado por pessoa em situação de pobreza do Sudeste chegou ser quatorze vezes maior que o enviado para o Nordeste em 2019. O Sul segue recebendo valores mais altos que a maior parte das outras regiões, seguido pelo Centro-Oeste.

Ambos os indicadores – o que inclui a população total e o que conta com o recorte da população em situação de pobreza – apontam para uma concentração de recursos no Norte em 2022 e 2023, o que pode ser evidência das desigualdades na alocação dos recursos para os serviços assistenciais. Por um lado, é importante lembrar do fator amazônico, entendido como as características específicas da dinâmica da oferta dos serviços numa região que conta com elementos sociodemográficos e geográficos desafiadores, que geram custos adicionais para a manutenção das atividades do Suas em localidades com essas características. Isso poderia justificar os aportes recebidos pela região nos últimos anos da série histórica aqui abordada. Por outro lado, como a análise da distribuição por decis dos valores *per capita* mostra (tabela 6), existem profundas diferenças dentro da própria região, sendo que mais de 60% dos municípios não receberam apoio via emendas, e apenas 20% receberam valores acima de R$ 19 *per capita*. Dos dez que mais receberam recursos, todos eram municípios do Amazonas.

TABELA 6
Intervalos em decis dos valores *per capita* repassados fundo a fundo por região (2022 e 2023)
(Em R$)

Decil	2022		2023	
	Intervalo		Intervalo	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
	Brasil			
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	0,00
5º	0,00	0,00	0,00	1,88
6º	0,00	0,00	0,00	8,47
7º	0,00	3,60	0,00	17,20
8º	3,60	11,00	0,00	28,40
9º	11,00	29,22	0,00	59,79
10º	29,22	660,21	0,00	943,02

(Continua)

(Continuação)

Decil	2022		2023	
	Intervalo		Intervalo	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
		Norte		
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	10,76
5º	0,00	0,00	10,76	17,63
6º	0,00	0,00	17,63	23,78
7º	0,00	6,19	23,78	33,44
8º	6,19	19,55	33,44	55,97
9º	19,55	57,69	55,97	91,73
10º	57,69	451,22	91,73	410,11
		Nordeste		
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	0,00
5º	0,00	0,00	0,00	9,19
6º	0,00	0,00	9,19	18,05
7º	0,00	0,00	18,05	27,78
8º	0,00	11,82	27,78	46,20
9º	11,82	43,72	46,20	88,01
10º	43,72	660,21	88,01	943,02
		Sudeste		
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	0,00
5º	0,00	0,00	0,00	0,00
6º	0,00	2,00	0,00	3,22
7º	2,00	4,75	3,22	8,11
8º	4,75	9,52	8,11	15,76
9º	9,52	17,03	15,76	28,27
10º	17,03	232,96	28,27	205,04

(Continua)

(Continuação)

Decil	2022		2023	
	Intervalo		Intervalo	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
		Sul		
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	0,00
5º	0,00	0,00	0,00	0,00
6º	0,00	0,50	0,00	3,09
7º	0,50	4,91	3,09	9,87
8º	4,91	10,71	9,87	18,62
9º	10,71	23,10	18,62	39,76
10º	23,10	189,88	39,76	289,68
		Centro-Oeste		
1º	0,00	0,00	0,00	0,00
2º	0,00	0,00	0,00	0,00
3º	0,00	0,00	0,00	0,00
4º	0,00	0,00	0,00	0,00
5º	0,00	0,00	0,00	0,00
6º	0,00	0,00	0,00	3,82
7º	0,00	4,49	3,82	14,49
8º	4,49	14,37	14,49	28,43
9º	14,37	32,90	28,43	63,67
10º	32,90	300,45	63,67	275,68

Fontes: Relatório de Extração de Repasses Fundo a Fundo (FNAS/MDS) – disponível em: https://fnas.mds.gov.br/extracao-dos-valores-repassados-fundo-a-fundo/; Portal da Transparência; Censo Demográfico 2010; 2022.

Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

A distribuição de recursos de emendas dentro do Nordeste, avaliada pelos decis dos valores *per capita*, revela pelo menos três cenários distintos. O primeiro, que corresponde à maioria dos municípios (74% deles em 2022 e 40% em 2023), é o de que

o município não recebeu aportes de emendas alocadas na ação orçamentária 219G e provavelmente financiou os serviços majoritariamente com seus recursos próprios e do cofinanciamento federal advindo do MDS. O segundo, cerca de 15% em 2022 e 50% em 2023, é o de que ele contou com algum complemento orçamentário vindo do Legislativo federal, mas em valores que podiam ir de R$ 0,34 a R$ 100,00 *per capita*. E, por fim, temos as cidades que contaram com aportes mais robustos, que chegaram a R$ 660,21 em 2022 e R$ 943,02 *per capita* no ano seguinte. Se em 2022 os destaques foram Piauí e Paraíba – com os dez municípios que mais receberam recursos *per capita* –, em 2023, dos vinte municípios com maior montante *per capita*, dezenove eram do Piauí.

De maneira geral, pelo menos 50% dos municípios brasileiros não teve acesso às verbas distribuídas pelas EPs alocadas na ação 219G, nos últimos dois anos, quando os valores manejados atingiram um recorde, chegando à casa do bilhão. Em 2022, as diferenças foram as maiores, quando apenas 40% dos municípios tiveram acesso a algum recurso e menos de 10% receberam acima dos R$ 20,00 *per capita* no ano. Em 2023, o volume de recursos de emendas transferidos fundo a fundo foi 81% maior, o que pode ter contribuído para uma maior distribuição de recursos entre os municípios, mesmo ainda não chegando à metade deles. O que se observa por esses dados é a existência de uma grande lacuna entre os municípios que acessam e aqueles que não acessam verbas parlamentares, e um grupo reduzido de cerca de 5% que conquista valores mais robustos, acima de R$ 100,00 *per capita* num ano.

Como apontado, a ciência política já debateu e documentou o papel das emendas na consecução de objetivos particularistas de parlamentares e atores políticos interessados em disputas pelo Executivo nos entes subnacionais (Baião e Couto, 2017; Baião, Couto e Oliveira, 2020), o que afeta a forma como os recursos de emendas são alocados. Num estudo feito por Baião, Couto e Oliveira (2020), por exemplo, ao analisar a distribuição de verbas por parlamentares na política de saúde, os pesquisadores concluíram que, dentro dos estados, critérios políticos foram preponderantes na decisão alocativa em relação às necessidades orçamentárias da rede pública de saúde do SUS de cada município. Os dados da distribuição das verbas parlamentares no âmbito da assistência parecem seguir rumo semelhante.

Contribuem para essa percepção os discrepantes valores recebidos por municípios amazonenses e piauienses em 2022 e 2023, respectivamente. No primeiro caso, temos o efeito da atuação da bancada do Amazonas no processo orçamentário, que em 2022 e 2023 destinou montantes inéditos para a ação 219G, sendo R$ 61,9 milhões em 2022 e mais de R$ 107 milhões em 2023, enquanto as bancadas da grande maioria dos estados ou não apresentou emendas que favorecessem a assistência ou enviaram

recursos consideravelmente inferiores aos apresentados pela bancada daquele estado do Norte do país. É possível dizer, portanto, que parte das diferenças observadas na distribuição dos recursos, favorecendo o Amazonas, está relacionada mais às predisposições políticas da bancada daquele estado no Congresso que às necessidades do Suas na região, mesmo reconhecendo que se trata de um estado que demanda aportes adicionais. Tais aportes, no entanto, não chegam a outros estados da Amazônia Legal (como o Pará, por exemplo) que não contam com a mesma predisposição das respectivas bancadas estaduais, que hoje dispõem do mecanismo da impositividade das suas emendas para pautar a orçamentação das políticas públicas no Brasil. Na tabela 7, são elencadas as bancadas que destinaram recursos para o Suas em 2022 e 2023, assim como os montantes pagos no ano em que a emenda foi apresentada.

TABELA 7
Montantes de emendas de bancadas estaduais pagos (2022 e 2023)
(Em R$)

Autor da emenda	Valores pagos	
	2022	2023
Bancada de Goiás	5.171.373,81	15.115.802,70
Bancada de Santa Catarina	0,00	1.953.580,51
Bancada de Tocantins	0,00	6.105.210,52
Bancada do Acre	3.327.491,63	11.797.781,08
Bancada do Amazonas	61.879.348,02	107.221.868,49
Bancada do Ceará	1.106.296,18	5.631.350,59
Bancada do Distrito Federal	17.590.110,28	0,00
Bancada do Espírito Santo	3.572.437,42	2.070.025,66
Bancada do Paraná	16.170.222,29	22.274.490,42
Bancada do Piauí	1.438.814,33	128.613.295,28
Bancada do Rio Grande do Sul	0,00	19.613.493,12

Fonte: Siop (disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/; acesso em: 15 set. 2024).
Obs.: Valores corrigidos com referência a setembro de 2024.

A desigualdade na alocação de emendas não é questão alheia à gestão federal da política. A alteração na regulamentação das emendas que destinam recursos para o Suas, estabelecendo um teto para o valor de cada emenda, como abordado na seção 3, busca corrigir distorções causadas pelas indicações dos parlamentares, determinando

critérios nacionais para transferências e execução de recursos alocados na ação 219G e considerando o porte e estados onde estão os municípios.

De fato, as distorções parecem significativas diante dos dados analisados neste trabalho, que mostram grandes contrastes e situações em que territórios com características semelhantes recebem valores muito díspares, como os municípios do Norte, dos quais pelo menos a metade não se beneficia com as EPs, enquanto uma pequena parcela deles (menos de 10%) ganha de dez a quarenta vezes mais o valor *per capita* quando comparado com o que os outros chegaram a receber. Ao contrário do financiamento regular do Suas, os recursos das emendas não chegam à totalidade de municípios brasileiros (cerca de metade deles), e, mesmo que adicionem recursos a uma política carente deles, estes não parecem ser distribuídos conforme critério de equidade.

As escolhas alocativas – que no financiamento ordinário levam em conta as demandas e insuficiências da rede socioassistencial na distribuição de recursos das emendas – tendem a se guiar por critérios políticos. Ainda que as EPs se baseiem em anseios das populações que elegem seus representantes para o Congresso Nacional, a ausência de coordenação dessas decisões alocativas compromete um princípio central da PNAS, o da universalização dos direitos sociais. Num contexto em que as emendas chegam perto de serem responsáveis por quase a metade dos recursos repassados para a rede entre 2022 e 2023, importa atentar para essas distorções orçamentárias em curso no Suas, com consequências que ainda precisam ser identificadas, e os riscos, mais bem-avaliados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2025, o Suas completará vinte anos de existência, sendo possível identificar duas fases distintas correspondentes a cada década. Na primeira, vimos o florescimento de capacidades estatais voltadas à garantia da assistência social como direito e como política pública (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). O arranjo de gestão pública e federativa do Suas apontava para a concretude da responsabilização do Estado como regulador e provedor das ofertas assistenciais previstas na legislação (CF/1988 e Loas), mas esta era pouco institucionalizada perante o predomínio de fragmentadas ações comandadas por entidades filantrópicas e organizações da sociedade civil. A rápida expansão da rede socioassistencial e a consolidação de uma institucionalidade para a política de assistência social se assentaram, em grande medida, na construção de um arranjo de financiamento inovador, o qual envolvia transferências regulares e automáticas, fundo a fundo, entre os níveis de governo mediante critérios pactuados entre os gestores. Havia, então, expectativas de que mais avanços viriam numa segunda década de vida do sistema, mas essas

expectativas foram frustradas por uma série de fatores conjunturais que desafiam o modelo de gestão pública e financiamento compartilhados do Suas.

No contexto recente, emergem dúvidas quanto à capacidade de manter o cofinanciamento federal para a execução dos serviços socioassistenciais, que sustentam a existência do sistema e oferecem condições estratégicas para a coordenação federativa (Mesquita, Paiva e Jaccoud, 2020). Essa composição é fundamental para assegurar padrões mínimos de uniformidade na operacionalização das ofertas no território nacional, o que envolve a promoção da equidade no acesso a recursos. Pode-se afirmar que, desde 2015, há uma reconfiguração do financiamento do Suas, caracterizada por uma instabilidade da dinâmica orçamentária do sistema, com reduções no orçamento e congelamento do cofinanciamento federal em valores da primeira década do Suas, quando foram originalmente pactuados. Com um Executivo pressionado pelas demandas por austeridade fiscal e o aumento da parcela das despesas discricionárias alocadas pelo Legislativo, o parlamento tornou-se central na composição do orçamento federal da política de assistência social e alocação dos recursos.

Os dados sobre a participação das EPs no ciclo orçamentário evidenciam o protagonismo do Congresso Nacional nessa segunda década de Suas. De 2005 a 2024, houve um aumento de 227% no valor das emendas apresentadas que destinavam recursos para a assistência. Entre 2022 e 2023, as cifras pagas chegaram à casa dos bilhões, o que, no atual contexto orçamentário, correspondeu respectivamente a 40% e 45% de toda a verba paga pela política naqueles anos para a manutenção dos serviços socioassistenciais. As emendas, de fato, acrescentaram valores aos caixas dos entes federados beneficiados por elas, representando para muitos daqueles agentes que atuam no Suas uma alternativa aos altos e baixos do cofinanciamento federal, com valores desatualizados e frequentemente alvo de bloqueios e contingenciamentos nos últimos anos.[25]

Os efeitos colaterais desse aporte, no entanto, é algo a ser debatido com maior profundidade. Neste trabalho, foi abordada a questão das desigualdades na alocação de recursos. Observou-se que pelo menos 50% dos municípios brasileiros não recebeu incremento em 2022 e 2023 por meio de emendas direcionadas para a ação orçamentária utilizada pela gestão federal para acomodação de recursos do Legislativo, mesmo num período em que as emendas de relator elevaram sobremaneira o

25. Posicionamentos nesse sentido são frequentemente publicizados em reuniões do CNAS e da CIT quando o tema é tratado. Exemplos disso são a 28ª Reunião Ordinária da CIT do Suas, ocorrida em 6 de dezembro de 2024 (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cGcfaYr40NI&list=PLxfMXydQ-6DKg7lZabxMsxYx1foAquyPnf&index=19) e a reunião trimestral do CNAS com os Ceas e CAS/DF, ocorrida em 10 de dezembro de 2024 (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8jrmSvFthFQ&t=4714s).

volume distribuído pelo parlamento. Além disso, os valores *per capita* repassados ao longo desses dois anos revelam que apenas um grupo pequeno de cerca de 5% a 10% dos municípios recebeu valores que chegam a mais de R$ 50,00 por pessoa por ano. Ao analisar alguns detalhes dos repasses feitos para os estados com os municípios com os maiores valores *per capita* (Amazonas e Piauí), percebe-se que, em grande medida, o montante repassado em 2022 e 2023 está relacionado com a atuação das bancadas estaduais, cujas emendas são de execução obrigatória. A alocação nesses casos, como discutido, pode estar refletindo a articulação política e a predisposição de lideranças do Legislativo em direcionar recursos para o Suas em seus estados. Dessa forma, a predominância de elementos políticos sobre critérios equitativos pode gerar distorções que reduzem a função primordial de um sistema nacional, que é a de reduzir desigualdades e promover equidade no acesso aos serviços e benefícios da política.

Além de possíveis distorções na distribuição de recursos, há indícios da existência de outros efeitos que devem ser investigados de maneira detida em novos trabalhos sobre o tema. Entre eles, estão os incentivos que o repasse de recursos via emendas gera num contexto em que o modelo de financiamento adotado pelo Suas segue há anos fragilizado, seja pelos efeitos da crise fiscal, seja por gestões federais que não viam no Suas uma política prioritária. Alguns conselhos de assistência social – instâncias de participação que são instadas a realizar um papel fiscalizador da aplicação dos recursos públicos destinados aos serviços e benefícios socioassistenciais – têm denunciado a interferência de atores interessados na destinação de recursos para entidades ou usos específicos, muitas vezes movidos por interesses particularistas ou mesmo pela descrença na capacidade do modelo atual em contribuir para o financiamento adequado de suas atividades. De um lado, a facilidade do repasse fundo a fundo leva organizações que não se enquadram nas ações e serviços da assistência social a pressionar os conselhos em busca de um falso reconhecimento de que atuam no âmbito da política, de modo a credenciá-las a receber recursos de EPs. De outro lado, levando-se em conta o papel-chave que o cofinanciamento federal teve como instrumento de coordenação intergovernamental e na equalização da oferta de serviços, a rápida reconfiguração do padrão de financiamento em favor das emendas reduz a capacidade de indução da gestão nacional da política, que tem um papel estratégico em garantir a qualidade e o respeito a padrões e diretrizes nacionais para a oferta de serviços socioassistenciais. A volatilidade orçamentária atual da política também fragiliza as iniciativas de planejamento governamental em todos os níveis de gestão, em particular os municípios, principais responsáveis pela oferta dos serviços socioassistenciais. A incerteza sobre o volume de recursos que estarão à disposição no curto e médio prazo impede um dimensionamento da oferta em relação aos recursos disponíveis. Em suma, é necessário investigar como a redução do poder dos gestores na alocação dos

recursos se relaciona a uma possível maior influência de grupos de interesse na política de assistência social, com prejuízo ao alcance dos objetivos protetivos desta política.

Essas pressões são particularmente nocivas, dado que, mesmo com os avanços institucionais, a política de assistência social ainda enfrenta inúmeros desafios para se estabelecer enquanto campo de atuação pública, que segue parâmetros nacionais que promovam equidade no atendimento das demandas por proteção social, visando à garantia de direitos sociais. Se o modelo de financiamento criado pelo Suas representou um instrumento de coordenação, as emendas – caso permaneçam tão relevantes como modalidade de repasses aos estados e municípios – têm o potencial de descoordenação, que compromete o alcance de metas e compromissos nacionalmente pactuados, sobretudo na redução de desigualdades.

Algumas medidas têm sido tomadas para mitigar alguns desses efeitos colaterais das emendas, mas os desafios ainda são inúmeros. Como apresentado no texto, a regulação da forma como os legisladores poderão apresentar emendas, estabelecendo limites mínimos e máximos de valores destinados a cada ente federado, busca coibir a concentração dos repasses em poucos entes, incentivando maior distribuição de recursos. Ao mesmo tempo, representantes do CNAS discutem a articulação para o estabelecimento de percentuais mínimos de aplicação obrigatória na política de assistência social pelas bancadas estaduais, com o objetivo de aumentar os valores repassados para o Suas, assim como garantir que todos os estados tenham acesso às verbas enviadas por esse tipo de emenda. No entanto, permanece a necessidade de enfrentamento dos entraves à adequada fiscalização do uso dos recursos que afeta desde instituições com maior poder e capacidade de coação, como o STF, até os elos mais frágeis dessa corrente, os conselhos municipais de assistência social. O fortalecimento de mecanismos de distribuição e controle dos repasses é fundamental para garantir a resiliência do Suas num presente e num futuro que se mostram cada vez mais adversos às políticas fundamentadas nos princípios de universalidade e equidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, p. 1-42, 2021.

ATOJI, M.; PAVINI, C. **Nota técnica**: opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto. São Paulo: Transparência Brasil, jul. 2024. (Nota Técnica Transparência Brasil). Disponível em: www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf?utm_source=blog&utm_medium=release&utm_campaign=emendas.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p. 1-21, 2020.

BOSCHETTI, I. Financiamento e gastos na área de assistência social implementados pelo governo federal na década de 1990. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Financiamento das políticas públicas no Brasil** (Relatório Institucional). Brasília: Ipea/BID, 2002. p. 16.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 240, p. 18, 22 dez. 2022. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria nº 130, de 27 de março de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-130-de-27-de-marco-de-2017-snas.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2005**. Brasília: MDS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2012**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2013**. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 52, p. 1, 18 mar. 2015a. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília: MDS, 2015b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2015**. Brasília: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília: MDS, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria nº 130, de 27 de março de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-130-de-27-de-marco-de-2017-snas.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: MDS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 2.300, de 8 de junho de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 2.601, de 6 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 122, p. 1, 27 jun. 2019. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5569.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 1.044, de 24 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao.

DELGADO, R. M. L. **Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do Suas**. 2016. 34 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

DELGADO, R. M. L. *et al*. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 889-914, 2017.

FARIA, R. O. de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional**: gênese, configuração e evolução histórica. 2022. 77 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928. Acesso em: 6 dez. 2022.

FARIA, R. O. de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. (Série Direito Financeiro).

GREGGIANIN, E. *et al*. **Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. (Estudo Técnico Conof, nº 6/2023).

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 108, p. 37-53, jul. 2017.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. Coordenação intergovernamental e comissões intergestoras no Suas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 281-308.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, out.-nov. 2005.

MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 4, p. 178-186, out.-dez. 2015.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de. F.; CRUZ, T. M. E. da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1724).

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B.; JACCOUD, L. B. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. *In*: JACCOUD, L. B. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020, p. 241-286.

MESQUITA, A. C. S. *et al*. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 31, p. 44, 2024.

OLIVEIRA, A. E. de L. **A relação das emendas parlamentares individuais com as organizações da sociedade civil**: uma análise da aplicação das EPIs no campo da assistência social no RN. 2023. 60 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

PAIVA, A. B. de. *et al*. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 57-90, 2020.

PAIVA, A. B. de. *et al*. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 65-107, 2021.

PAIVA, A. B. de. *et al*. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, p. 39-93, 2023.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, ago. 2002.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil**: um retrato das desigualdades regionais do período 2010-2022. Brasília: Ipea, jun. 2024. (Texto para Discussão, n. 3010).

SILVA, J. A. F.; ARAUJO, D. A. C. Os reveses do financiamento da assistência social por emendas parlamentares. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 11., 2023, São Luís, Maranhão. **Anais**... São Luís: UFMA, 2023.

TAVARES, G. de C. O financiamento da política de assistência social na era Suas. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 229-258.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Operacional TC nº 022.750/2013-4**. Brasília: TCU, 2013.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, out. 2024. (Texto para Discussão, n. 3048).

VIEIRA, F. S.; LIMA, L. D. de. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, p. 1-14, jan. 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: MDS, 2019.

CAMBRAIA, T. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual**: algumas distorções. Brasília: Câmara dos Deputados, fev. 2011. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2011/EmendasParlamentares2.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

COLIN, D. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social**: transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. 130 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

APÊNDICE A

CLASSIFICAÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS POR OBJETIVO DA AÇÃO

QUADRO A.1

Classificação das ações orçamentárias alocadas na unidade orçamentária do FNAS – por período (2004-2027)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2004-2005	0887 – Capacitação de jovens em situação de vulnerabilidade social	09JB – Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho	0561 – Pagamento da Renda Mensal Vitalícia por idade	2272 – Gestão e administração do programa	4963 – Promoção da inclusão produtiva
	2060 – Atendimento à criança e ao adolescente em ações socioeducativas e de convivência	869K – Serviços de concessão, manutenção, pagamento e cessação da bolsa Peti	0565 – Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por invalidez		5565 – Ações de geração de renda para populações carentes
	11LM – Construção, ampliação e modernização dos centros de referência da assistência social	869L – Serviços de concessão, manutenção, pagamento e cessação dos benefícios do programa de proteção social à infância, à adolescência e à juventude	0573 – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa – Loas		
	1394 – Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento à pessoa idosa		0575 – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência – Loas		
	1426 – Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento à pessoa portadora de deficiência		2573 – Remuneração dos agentes pagadores do Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa e da Renda Mensal Vitalícia por idade		
	1481 – Ações sociais e comunitárias para populações carentes		2574 – Remuneração dos agentes pagadores do Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por invalidez		
	2383 – Proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias		2583 – Serviço de processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa e da Renda Mensal Vitalícia por idade		
	2556 – Serviços de proteção socioassistencial à criança e ao adolescente		2584 – Serviço de processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por invalidez		

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2004-2005	2559 – Serviço de proteção socioassistencial à pessoa idosa		2589 – Serviços de concessão e revisão de Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa		
	2561 – Serviços de proteção socioassistencial à pessoa com deficiência		0886 – Concessão de bolsa para jovens de 15 a 17 anos como agente jovem de desenvolvimento social e humano		
	7972 – Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento a crianças e adolescentes		09JB – Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho		
2006-2007[1]	2383 – Proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias	2060 – Ações socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho	0561 – Renda Mensal Vitalícia por idade	2272 – Gestão e administração do programa	4963 – Promoção da inclusão produtiva
	2556 – Serviços de proteção socioassistencial à criança e ao adolescente	6877 – Capacitação de agentes públicos e sociais em políticas de desenvolvimento social e combate à fome	0565 – Renda Mensal Vitalícia por invalidez		
	2589 – Serviços de concessão e revisão de Benefício de Prestação Continuada		0573 – Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa – Loas		
	2A60 – Serviços de proteção social básica às famílias		0575 – Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência – Loas		
	2A61 – Serviços específicos de proteção social básica		869L – Serviços de concessão, manutenção, pagamento e cessação de bolsa a jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade social		
	2A65 – Serviços de proteção social especial à família		09JB – Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho		
	2A69 – Serviços específicos de proteção social especial		869L – Serviços de concessão, manutenção, pagamento e cessação de bolsa a jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade social		
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica		0886 – Concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social		
	2B31 – Estruturação da rede de serviços da proteção social especial		2583 – Serviço de processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à pessoa com deficiência e à pessoa idosa		
	7972 – Construção, ampliação e modernização de centros públicos de atendimento a crianças e adolescentes				

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2008-2011[2]	20B8 – Serviço socioeducativo para jovens de 15 a 17 anos	2060 – Ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho	0561 – Renda Mensal Vitalícia por idade	2272 – Gestão e administração do programa	0998 – Reserva de contingência
	2383 – Serviços de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias		0565 – Renda Mensal Vitalícia por invalidez	8893 – Apoio à organização e gestão do Sistema Único de Assistência Social – Suas	4963 – Promoção da inclusão produtiva
	2A60 – Serviços de proteção social básica às famílias		0573 – Benefício de Prestação Continuada da assistência social à pessoa idosa		0005 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado (precatórios) devida pela União, autarquias e fundações públicas
	2A61 – Serviços específicos de proteção social básica		0575 – Benefício de Prestação Continuada da assistência social à pessoa com deficiência		0625 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado de pequeno valor devida pela União, autarquias e fundações públicas
	2A65 – Serviços de proteção social especial a indivíduos e famílias		2589 – Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da assistência social e manutenção da Renda Mensal Vitalícia		20EV – Enfrentamento ao *crack* e outras drogas[3]
	2A69 – Serviços específicos de proteção social especial		8662 – Concessão de bolsa para crianças e adolescentes em situação de trabalho		
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica		8664 – Concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social		
	2B31 – Estruturação da rede de serviços da proteção social especial		869L – Concessão, manutenção, pagamento e cessação de bolsa a jovens em situação de vulnerabilidade		
	8524 – Serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas		2583 – Serviço de processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia		
	20EL – Atendimento emergencial em assistência social e segurança alimentar e nutricional				

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2012-2015	2A60 – Serviços de proteção social básica	2060 – Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	00H5 – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à pessoa idosa	8893 – Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas	0005 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado (precatórios)
	2A65 – Serviços de proteção social especial de média complexidade	20V5 – Ações complementares de proteção social básica	00IN – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à pessoa com invalidez		0625 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado de pequeno valor
	2A69 – Serviços de proteção social especial de alta complexidade		0561 – Renda Mensal Vitalícia por idade		
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica		0565 – Renda Mensal Vitalícia por invalidez		
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial		0573 – Benefício de Prestação Continuada da assistência social à pessoa idosa		
	20V5 – Ações complementares de proteção social básica		0575 – Benefício de Prestação Continuada da assistência social à pessoa com deficiência		
			2583 – Serviço de processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
			2589 – Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
			8662 – Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho		
			0536 – Benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais		

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2016- 2019	2A60 – Serviços de proteção social básica	20V5 – Ações complementares de proteção social básica	00H5 – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à pessoa idosa	8893 – Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Suas	0005 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado (precatórios)
	2A65 – Serviços de proteção social especial de média complexidade		00IN – Pagamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à pessoa com invalidez		0625 – Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado de pequeno valor
	2A69 – Serviços de proteção social especial de alta complexidade		0536 – Benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais		
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica		2583 – Processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial		2589 – Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
			8662 – Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho		

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2020-2023	219E – Ações de proteção social básica		00H5 – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade	8893 – Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas	0625 – Sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor
	219F – Ações de proteção social especial		00IN – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por invalidez		0005 – Sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios)
	219G – Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social – Suas		00TZ – Auxílio-inclusão às pessoas com deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)		0Z00 – Reserva de contingência – financeira
			21DT – Operacionalização do auxílio-inclusão às pessoas com deficiência		0Z01 – Reserva de contingência fiscal – primária
			2583 – Processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		0Z05 – Reservas específicas para cumprimento do § 5º do art. 13 da LDO-2023
			2589 – Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
			0536 – Benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais		
			21DT – Operacionalização do auxílio-inclusão às pessoas com deficiência		

(Continua)

(Continuação)

Período	Ações orçamentárias				
	Serviços socioassistenciais	Programas	Benefícios socioassistenciais	Gestão da política	Outros
2024-2027	219E – Ações de proteção social básica		00H5 – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade	8893 – Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas	0005 – Sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios)
	219F – Ações de proteção social especial		00IN – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por invalidez		0625 – Sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor
	219G – Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social – Suas		00TZ – Auxílio-inclusão às pessoas com deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)		
	217M – Primeira infância no Suas – Criança Feliz		21DT – Operacionalização do auxílio-inclusão às pessoas com deficiência		
			2583 – Processamento de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
			2589 – Avaliação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		

Elaboração das autoras.

Notas: [1] Levando-se em conta as mudanças estruturais na política de assistência social decorrentes da publicação da PNAS 2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas) 2005, foi necessário realizar adaptações em programas e ações do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 alocadas no FNAS, de maneira a refletir a nova sistemática de financiamento adotada a partir de 2006 (Brasil, 2007).

[2] Em 2009 foi aprovada a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, e em 2011 foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas), ensejando mudanças nas ações e programações inicialmente estabelecidas no PPA 2008-2011.

[3] Em 2010, recursos provenientes do Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Decreto n° 7.179/2010) foram alocados como crédito extraordinário para o FNAS, com o intuito de aumentar a verba destinada à expansão da cobertura do atendimento do Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias (Paefi) – Brasil (2011).

Obs.: FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: MDS, 2011.

APÊNDICE B

COMPARATIVO DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS NAS BASES DE DADOS PÚBLICAS UTILIZADAS

TABELA B.1

Valores pagos com recursos provenientes de EPs – por fonte da informação coletada (2014-2023)

(Em R$ 1 milhão)

		Fonte de informações		
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório de extração de repasses
2014	Total	10.510.589,00	10.510.589,00	0,00
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	3.688.640,00	3.688.640,00	–
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	6.821.949,00	6.821.949,00	–
2015	Total	0,00	0,00	0,00
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	0,00	0,00	–
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	0,00	0,00	–
2016	Total	24.993.834,00	14.193.897,00	14.193.897,00
	2A60 – Serviços de proteção social básica	11.573.937,00	0,00	0,00
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	5.057.383,00	5.057.383,00	5.057.383,00
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	8.362.514,00	9.136.514,00	9.136.514,00
2017	Total	0,00	0,00	0,00
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	0,00	0,00	–
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	0,00	0,00	–
	MU – Múltiplo	0,00	–	–
2018	Total	64.636.171,40	64.636.171,40	71.403.771,40
	2B30 – Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	28.988.875,00	29.388.875,00	30.076.875,00
	2B31 – Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	35.147.296,40	35.247.296,40	41.326.896,40
	MU – Múltiplo	500.000,00	–	–

(Continua)

(Continuação)

		Fonte de informações		
Ano	Ações orçamentárias	Portal da Transparência	Siop	Relatório de extração de repasses
2019	Total	71.646.488,56	69.728.440,56	88.966.248,00
	219E – Ações de proteção social básica	1.918.048,00	0,00	0,00
	219F – Ações de proteção social especial	0,00	0,00	0,00
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	69.728.440,56	69.728.440,56	88.966.248,00
2020	Total	329.395.129,20	331.765.129,20	208.798.338,80
	219E – Ações de proteção social básica	81.751.485,26	81.751.485,26	0,00
	219F – Ações de proteção social especial	41.054.505,14	41.054.505,14	0,00
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	206.589.138,80	208.959.138,80	208.798.338,80
	MU – Múltiplo	148.181.479,60	148.181.479,60	148.181.479,60
2021	Total	0,00	0,00	0,00
	219E – Ações de proteção social básica	0,00	0,00	0,00
	219F – Ações de proteção social especial	148.181.479,60	148.181.479,60	148.105.879,60
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	914.540.073,93	914.540.073,93	914.540.073,93
2022	Total	0,00	0,00	0,00
	219E – Ações de proteção social básica	0,00	0,00	0,00
	219F – Ações de proteção social especial	914.540.073,93	914.540.073,93	914.540.073,93
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	593.179.057,23	607.754.421,23	1.651.658.530,57
2023	Total	0,00	0,00	0,00
	219E – Ações de proteção social básica	0,00	0,00	0,00
	219F – Ações de proteção social especial	593.179.057,23	607.754.421,23	1.651.658.530,57
	219G – Estruturação da rede de serviços do Suas	593.179.057,23	1.733.224.672,42	1.652.265.123,56
	MU – Múltiplo	14.575.364,00	–	–

Fontes: Siop (disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/); Portal da Transparência (disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/); e FNAS (disponível em: https://fnas.mds.gov.br/).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Alice Souza Lopes

Revisão
Amanda Ramos Marques Honorio
Cláudio Passos de Oliveira
Denise Pimenta de Oliveira
Emilly Dias de Matos
Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira
Letycia Luiza de Souza
Nayane Santos Rodrigues
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO