



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**Renan Fernandes do Nascimento**

**O impacto das emendas parlamentares nas políticas públicas do Ministério do  
Desenvolvimento Social para a Região Norte do Brasil, no período de 2009 a  
2016.**

Brasília  
2017

**Renan Fernandes do Nascimento**

**O impacto das emendas parlamentares nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social para a Região Norte do Brasil, no período de 2009 a 2016.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em 2017 realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em orçamento público.

Orientador (a): Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Área de Concentração: Poder Legislativo

Brasília  
2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Senado Federal e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Nascimento, Renan Fernandes do.

O impacto das emendas parlamentares nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social para a Região Norte do Brasil, no período de 2009 a 2016. -- 2017.

40 p. : il.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) -- Curso de Especialização em Orçamento Público do Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, 2017.

1. Orçamento público - Brasil. 2. Emenda parlamentar – Brasil, Região Norte. 3. Assistência social – Brasil, Região Norte. I. Título.

CDD 352.48



Dedico este trabalho a minha mãe, lutadora incansável na  
formulação e implementação do Sistema Único da Assistência  
Social, no Estado do Amazonas.

## **Agradecimentos**

Agradeço aos professores do Instituto Legislativo Brasileiro, em especial a Professora Rita Leal, querida orientadora, e ao Senado Federal, pela oportunidade da transmissão de conhecimentos que nortearão a carreira de obstinados servidores públicos que lutam por um país com menos contrastes, e que usam a educação como instrumento nesta missão.

*“A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade.... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. ”*

*Rui Barbosa*

## **Resumo**

Autor: Renan Fernandes do Nascimento

Senado Federal

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

### **RESUMO**

Esta pesquisa buscou identificar a relevância orçamentária e financeira e as consequências das emendas parlamentares no orçamento do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) para a Região Norte do Brasil. Nesse sentido, identificou-se, para o período de 2009 a 2016, o volume de recursos destinados via emenda parlamentar para o orçamento do FNAS. Por meio das informações disponíveis nos sistemas de monitoramento da execução orçamentária da União, das bases de dados de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social e de entrevistas semiestruturadas com gestores nacionais e estaduais do SUAS, analisou-se como a gestão nacional da Política de Assistência Social vem lidando com esse aporte de recursos promovido por parte do Poder Legislativo. Foi possível verificar que a consolidação do orçamento impositivo, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, não significou aumento no volume de recursos orçamentários destinados via emendas parlamentares individuais no período, assim como foi possível observar a necessidade de a gestão nacional do SUAS estruturar uma agenda consistente com o parlamento no que diz respeito ao tema.



## **Abstract**

This research sought to identify the budgetary and financial relevance and consequences of the parliamentary amendments to the budget of the National Social Assistance Fund (FNAS) for the Northern Region of Brazil. In this sense, the volume of resources allocated via parliamentary amendment to the FNAS budget was identified in the period from 2009 to 2016.

Through the information available in the monitoring systems of the budget execution of the Federal Government, databases of management of agreements of the National Social Assistance Fund and semi-structured interviews with national and state managers of the SUAS, it was analyzed how the national management of politics of Social Assistance has been dealing with this contribution of resources promoted by the Legislative Branch. It was possible to verify that the consolidation of the tax budget, through Constitutional Amendment n°. 86/2015, did not mean an increase in the volume of budgetary resources destined through individual parliamentary amendments in the period, as well as it was possible to observe the need for the national management of SUAS Structure a consistent agenda with the parliament on the subject.

**Keywords:** National Social Assistance Fund, Social Assistance System; Parliamentary amendments; Budget, financial, northern region of Brazil.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>CMO</b>	<b>Comissão Mista de Orçamento</b>
<b>CRAS</b>	<b>Centro de Referência de Assistência Social</b>
<b>CREAS</b>	<b>Centro de Referência Especializado de Assistência Social</b>
<b>FPE</b>	<b>Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal</b>
<b>FPM</b>	<b>Fundo de Participação dos Municípios</b>
<b>FNAS</b>	<b>Fundo Nacional de Assistência Social</b>
<b>IDH</b>	<b>Índice de Desenvolvimento Humano</b>
<b>IPEA</b>	<b>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</b>
<b>IVS</b>	<b>Índice de Vulnerabilidade Social</b>
<b>LDO</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias</b>
<b>LOA</b>	<b>Lei Orçamentária Anual</b>
<b>PIB</b>	<b>Produto Interno Bruto</b>
<b>RAP</b>	<b>Restos à Pagar</b>
<b>RCL</b>	<b>Receita Corrente Líquida</b>
<b>SIAFI</b>	<b>Sistema Integrado de Administração Financeira</b>
<b>SICONV</b>	<b>Sistema de Convênios</b>
<b>SUAS</b>	<b>Sistema Único da Assistência Social</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>
<b>UO</b>	<b>Unidade Orçamentária</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Desafios para o Desenvolvimento Social da Região Norte .....	13
1.2 Formulação do problema .....	16
1.3 Objetivo Geral.....	16
1.4 Objetivos Específicos .....	17
1.5. Justificativa .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 O Papel das Emendas Individuais Parlamentares .....	19
2.2 Execução das Emendas como Política Pública.....	21
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>23</b>
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa .....	23
3.2 Caracterização das fontes de informação.....	24
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>25</b>
4.1 Execução das Emendas Parlamentares de 2009 a 2016 no Fundo Nacional de Assistência Social .....	25
4.2 Análise do Impacto da Execução Vs. Potencial.....	33
<b>5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>37</b>

# 1 INTRODUÇÃO

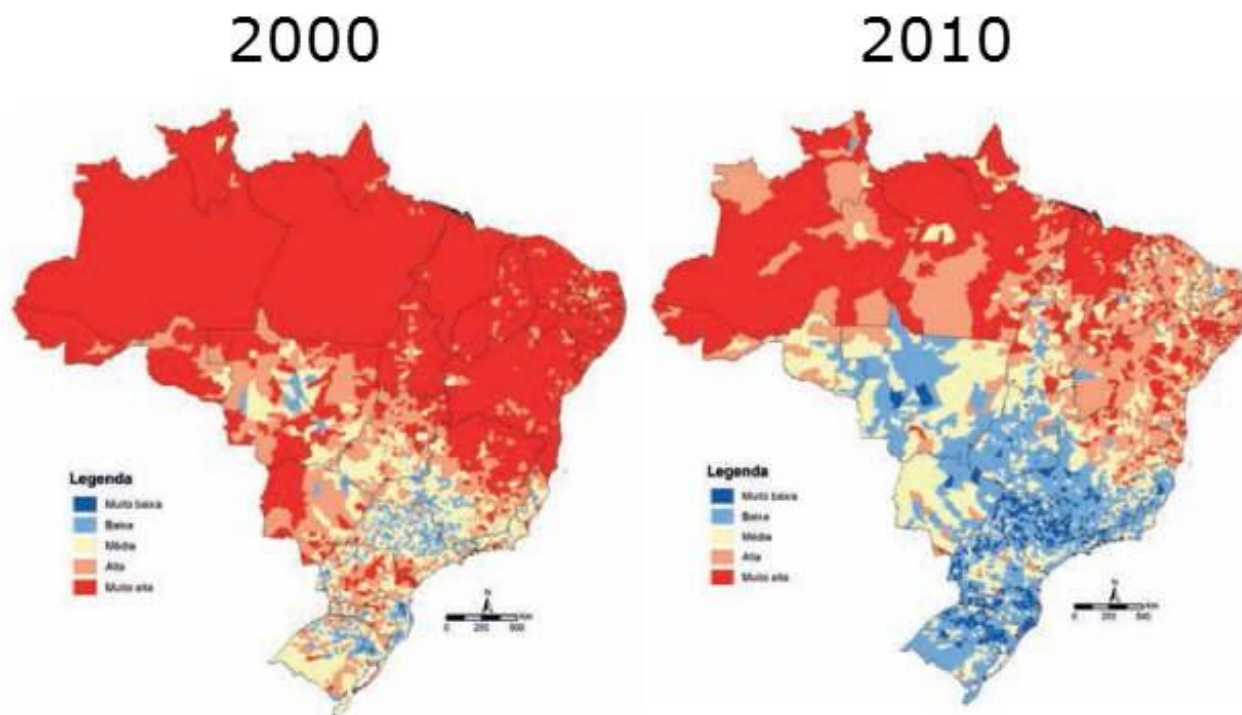
## 1.1 Desafios para o Desenvolvimento Social da Região Norte

A Região Norte é a maior entre as regiões brasileiras, com aproximadamente 3,8 milhões de km<sup>2</sup>. Com aproximadamente 18 milhões de habitantes, segundo o IBGE, apresenta as menores densidades demográficas do território, mas possui relevância estratégica para o país, abrigando a maior parte da floresta Amazônica e dos recursos hídricos do Brasil. Abriga os Estados do Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, respondendo economicamente por 5,3% do PIB nacional, com ênfase na atividade industrial, na mineração e na expansão da fronteira agrícola.

Por outro lado, a região apresenta grandes deficiências na infraestrutura, principalmente viária e de comunicação, sendo o transporte entre cidades feito primordialmente por via fluvial, aérea e, por último, pelas poucas rodovias. Por óbvio, a deficiência da infraestrutura viária reflete-se principalmente na ligação com as áreas remotas da região norte, distantes das capitais, influenciando negativamente a chegada de recursos assistenciais para as áreas da saúde, da educação e da proteção social dos cidadãos.

Confirmando tais afirmações, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou em 2015 estudo sobre o índice de vulnerabilidade social (IVS) no Brasil, que reuniu 16 parâmetros de infraestrutura urbana, saúde, educação, renda e trabalho. Quanto maior o índice, piores são as condições de vida da população.

Figura 01: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) por município.

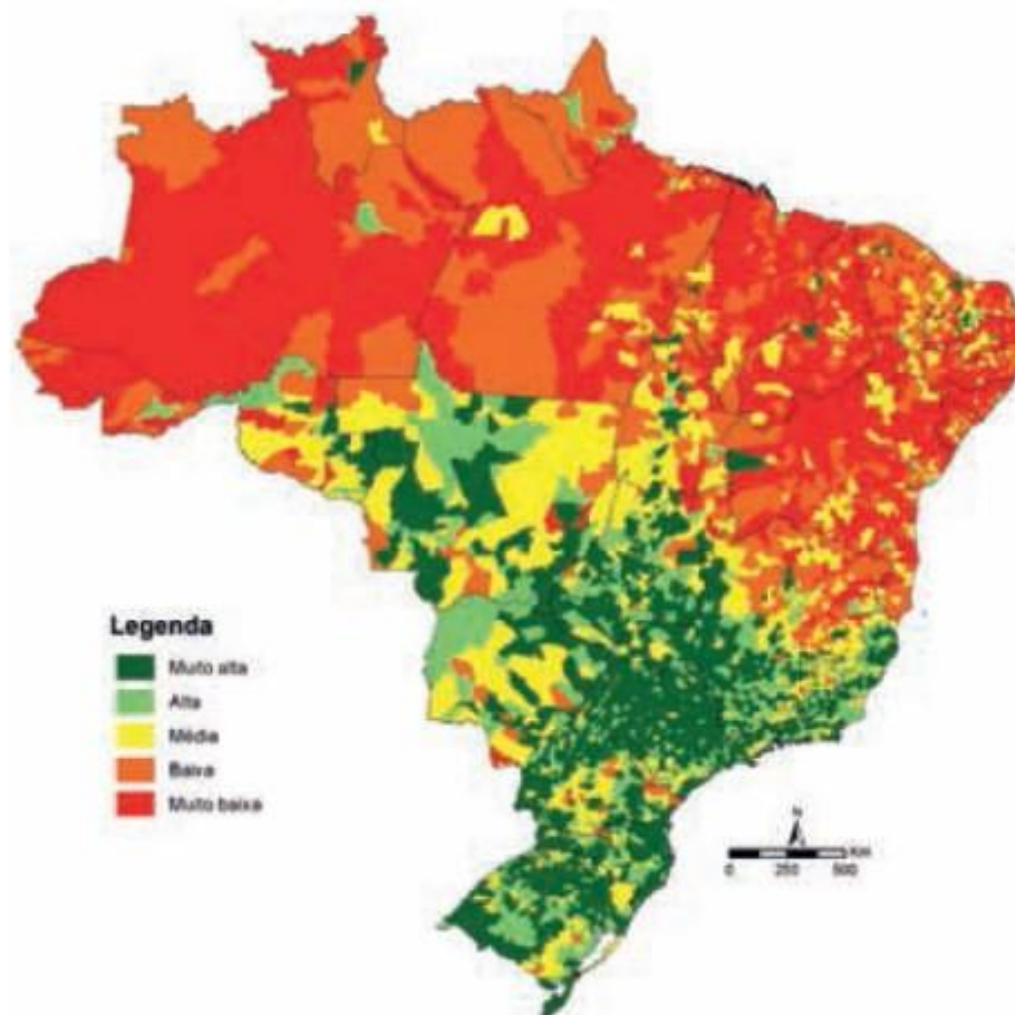


Fonte: IPEA, 2016.

Evidencia-se melhoria do índice de vulnerabilidade social no período de 2000 a 2010, principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e algum avanço no Nordeste. No entanto, prevalecem de forma explícita altos níveis na região Norte, evidenciando a desigualdade de investimentos, ainda latente no país. A melhoria foi mais intensa nos indicadores de trabalho e renda, e menor na área de infraestrutura urbana, segundo o Ipea.

O IPEA faz relação entre o IVS e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conceituando-o de “prosperidade social”. De acordo com o Instituto, a melhoria nas condições de prosperidade social não ocorre de forma homogênea no território nacional, sendo que os municípios do Norte e Nordeste permanecem, em sua maioria, à margem do desenvolvimento, enquanto processo capaz de reduzir a vulnerabilidade social. Em consonância com os dados dessa pesquisa, a publicação afirma que “Isso evidencia a existência de um país polarizado, com realidades, necessidades e prioridades distintas, que devem ser mais profundamente investigadas a fim de superar as, ainda existentes, desigualdades regionais” (IPEA, Atlas da Vulnerabilidade Social, pág. 77).

Figura 02: Mapa da prosperidade social.



Fonte: IPEA, 2016.

## **1.2 Formulação do problema**

A análise crítica dos gastos orçamentários autorizados por emendas parlamentares no âmbito da assistência social busca elucidar qual o montante, a destinação e a relevância desse gasto na Região Norte, considerando-se a explícita carência de recursos para a área social e as características demográficas e geográficas da região.

Ademais, há hiatos burocráticos no governo federal e nos entes municipais que influenciam indiretamente a execução tempestiva das propostas, além de possibilitar o clientelismo entre o Executivo e o Legislativo. Tais hiatos vão desde impedimentos de ordem institucional e administrativos até a deficiência de recursos humanos qualificados e a fragilidade da legislação que não explica e não esclarece as normas de execução.

Considerando que o orçamento público brasileiro tinha caráter autorizativo até 2014, é fundamental comparar o valor previsto e o valor efetivamente executado, adotando, como referência, a execução financeira das emendas parlamentares no Fundo Nacional de Assistência Social.

## **1.3 Objetivo Geral**

Os valores autorizados no orçamento por via de emendas parlamentares são o reflexo das variações ocorridas no montante de dotações de recursos alocados na LOA pelo Poder Executivo, sendo que, quando se trata de emendas individuais, são limitadas a 1,2% da RCL e, no caso de despesas inscritas em restos a pagar, a 0,6% da RCL. Com essas limitações, o valor destinado por emendas ao FNAS revela-se insuficiente para atender as demandas legitimamente apresentadas pelo Legislativo para as políticas sociais em âmbito nacional.

O objetivo geral do presente trabalho é se debruçar sobre tais aspectos para a Região Norte, apresentando a porcentagem de crescimento ou decréscimo das diferentes ações da política social

e o percentual de representação de cada uma destas ações na totalidade dos recursos da política. Como ressalta Salvador (2011, apud Salvador e Teixeira, p. 20), “Para ilustrar estes elementos pode-se citar que os recursos destinados a serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, no período de 2002 a 2010. Apesar do crescimento, estas despesas vêm perdendo espaço no âmbito do orçamento da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010”.

#### **1.4 Objetivos Específicos**

Na análise da evolução das dotações provenientes de emendas parlamentares ao FNAS, é levantada a execução dos últimos 10 anos das ações que têm alocação de recursos provenientes das emendas parlamentares, procurando-se elucidar a direção, a relevância e a magnitude dessas dotações, tendo em consideração a declinante taxa de execução ano após ano e o efetivo impacto em relação ao potencial da destinação de recursos a essa política pública.

#### **1.5. Justificativa**

A direção e relevância do gasto governamental remete a quais prioridades o Executivo destina seus recursos públicos numa política específica. A magnitude do gasto em ações de política social corresponde à dimensão da relevância do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado. Como ressalta Fagnani (1998, apud Salvador e Teixeira, p.20), “Este aspecto permite apreender a relevância do gasto social na agenda estatal e verificar se os recursos são compatíveis ou não com as necessidades sociais”.





## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O Papel das Emendas Individuais Parlamentares

A migração do processo legislativo orçamentário bicameral para o congressional ocorreu com a Emenda Constitucional nº 1/1969, que, alterando a Constituição de 1967, em seu art. 66, atribuiu a tarefa de apreciar as leis orçamentárias à comissão mista e aos plenários de ambas as Casas do Congresso Nacional, reunidas em sessão conjunta, conforme Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970.

De acordo com Pederiva (2008, p.A2), antes da atual Constituição, o artigo 7º do Decreto-Lei nº 200, de 1967, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira. Portanto, o orçamento deveria ser determinativo, ao menos para os agentes públicos.

Na carta magna de 1988, são apresentadas a prerrogativa de propor emendas ao Projetos de Lei de orçamento sobre despesa e a explicitação do sentido da universalidade orçamentária considerando as múltiplas formas organizacionais e jurídicas do setor público quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer aprovação legislativa. É o que se depreende os comandos constitucionais a seguir:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - Examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. ”

(BRASIL, Constituição Federal, 1988)

No emendamento ao Projeto de Lei orçamentária anual (PLOA) é cabível a apresentação de emendas individuais e coletivas, enfatizando as emendas de despesa, que são a de maior interesse dos parlamentares pois acrescentará recursos a programações que poderão ser destinadas a municípios do seu Estado de origem, podendo também incluir novas programações.

A efetiva execução das emendas parlamentares a partir da aprovação da EC 86/2015, que garantiu impositividade as emendas, ainda enfrenta muitos desafios. Os municípios e entes estaduais são sobrecarregados de diligências que apresentam inúmeros impedimentos técnicos, gerados pelos Ministérios concedentes, impossibilitando a execução impositiva do objeto pleiteado.

Por exemplo, as emendas destinadas a área da saúde além de representarem 50% do total destinado, em 2015 e 2016 eram “priorizadas” caso atendessem aos projetos prioritários do executivo, este muitas vezes não refletindo as prioridades regionais. (BRASIL, EC 86/2015)

Destarte ao supracitado, as emendas parlamentares não são apenas meros complementos ao orçamento da maioria dos municípios brasileiros. São relevantes, tendo em vista que influem no orçamento geral da união via a representação que o legislativo emana, pois possibilitam o financiamento de ações que apesar de presente nos Projetos Plurianuais, não são prioridade por parte do executivo e tão pouco refletem a diversidade regional do país, relegando programas à mingua com repasses não suficientes para a continuidade e manutenção de projetos.

## 2.2 Execução das Emendas como Política Pública

“A democracia concerne à igualdade de oportunidades, nas definições dos direitos e das obrigações, assim como nas tomadas de decisões públicas. Decorre desse princípio a exigência de que o prévio conhecimento sobre as consequências das decisões, inclusive da não-execução orçamentária, seja privilégio compartilhado por todos os cidadãos. Tal exigência reduz as incertezas nos contratos sociais e fornece uma base tão sólida quanto possível para as escolhas dos agentes econômicos nas alocações de recursos escassos.” (PEDERIVA, João Henrique, A falácia do orçamento autorizativo, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 de maio de 2008, p. A2).

As emendas parlamentares como políticas públicas sofrem influências externas na sua implementação, tendo em vista principalmente o fator político-partidário que mesmo após a impositividade destas ainda são preponderantes na sua execução. As abordagens antagônicas das políticas públicas, ora *top-down* ora *botton-up* apontam o fracasso na implementação destas, o modelo Barret e Fudge (1981) reflete esta situação quando o processo político influi mais que o gerencial.

Apesar de haver capacidade de execução da política pública já executada pelo executivo, quando esta é implementada por emenda parlamentar há uma dissociação colocando a continuidade da política em cheque e atingindo o ente beneficiado por não ter capacidade de prover estruturação continua da política.

“A dissociação entre a implementação e a elaboração demonstra a causa de muitos resultados decepcionantes”. (CARVALHO; BARBOSA & SOARES, 2010, p. 01). Exemplo são a implementação de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) pelo MDS, onde a maioria dos estabelecimentos nos municípios são alugados e com poucos equipamentos de funcionamento, tendo como principal fonte de financiamento dessa estruturação as emendas parlamentares.

Dados levantados pela presente pesquisa, aponta que um total de 98% dos recursos das emendas parlamentares para a assistência social são destinadas às ações 2B30 e 2B31, que compreendem, respectivamente, a estruturação da rede de serviços da atenção básica e a especial, e que este recurso se destina a compra de equipamentos e/ou de imóvel para implementação das ações, tendo em vista que cabe ao MDS apenas a manutenção da equipe referenciada de profissionais que atuarão nos centros, permanecendo assim a estruturação a cargo dos municípios que arcam com despesas de aluguel quando não possuem o imóvel e de parte do pessoal,

impactando fortemente no orçamento destes, que na região norte são sobreviventes apenas pelos recursos de FPM e FPE.

São justamente essas ações, 2B30 e 2B31, segundo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tratam da estruturação da porta de entrada da assistência social, no caso da atenção básica contemplam locais públicos, localizados prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social, onde são oferecidos serviços de assistência social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade e a partir desta são articuladas a organização das unidades da rede socioassistencial e das demais políticas.

A política pública da ação 2B31, que se refere a estruturação de CREAS, oferta o serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos, como: violência física; psicológica e negligência; violência sexual; situação de rua; abandono; trabalho infantil; discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia entre outras.

Najan (1995 apud Carvalho; Barbosa e Soares, 2010) aponta que o fracasso na implementação de políticas públicas pode ser atribuído a duas abordagens antagônicas: *top-down* – perspectiva em que a decisão política é autoritária, em um nível central – e a *botton-up* - abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação.

A implementação das emendas parlamentares entram em conflito quanto a abordagem, pois se de um lado o beneficiário age como agente *botton-up*, o ente executor sempre será *top-down*, gerando assim a não compreensão da necessidade real do beneficiário e gerando impedimentos técnicos para não realização e implementação dos recursos.

O sucesso irá depender da combinação das abordagens *top-down* e *botton-up*. Brynard (2000 apud Carvalho; Barbosa e Soares, 2010) propôs o protocolo 5C, em que cinco clusters de variáveis constroem um modelo para melhor compreendermos a implementação. São elas **Conteúdo**; **Contexto**; **Compromisso**; **Capacidade** e **Clientes e Coalizões**, que serão analisados em capítulo posterior.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Nesse estudo, apresenta-se de forma descritiva, qualitativa e exploratória os dados referentes ao impacto das emendas parlamentares ao orçamento da proteção social básica e especial, mais específico as ações 2B30 e 2B31, destinadas aos Estados da Região Norte do Brasil.

A opção pelo recorte apresenta três fundamentos: a) no período de 2012 a 2015 houve um intenso processo de regulação e início do cofinanciamento federal para um grande número dos serviços desse nível de proteção; b) um conjunto significativo dos serviços de proteção social já existia antes da criação do SUAS (acolhimento para idosos, crianças, adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes infratores; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência dentre outros), o que significa que há um processo de adequação desse conjunto de serviços aos novos regulamentos, chamado de reordenamento; e c) a região norte apresenta os mais baixos índices de desenvolvimento social, como IDH e IVS, e o mais baixo nível de execução das emendas parlamentares na área de assistência social.

O Sistema Único de Assistência Social integra a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social que está organizada em dois tipos de proteção (BRASIL, 1993), conforme segue: Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

### 3.2 Caracterização das fontes de informação

Para fins de identificação da relevância orçamentária e financeira das emendas parlamentares ao orçamento e das possíveis mudanças desencadeadas pelo orçamento impositivo, buscamos informações nas bases de monitoramento da execução orçamentária e financeira da União, como o sistema SIGA BRASIL que extrai dados do SIAFI e SICONV, que são as bases de gestão de convênios do Fundo Nacional de Assistência Social, onde nos quais apurou-se os últimos 10 (dez) anos da execução das emendas parlamentares dentro da UG 55000 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, UO – 55901 FUNDO NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, referente as ações 2B30 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA e 2B31 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL, nos estados da região norte do Brasil, que compreende o Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Quanto à agenda possível entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, foi obtida por meio da vivência e da observação participante do autor, ao logo desta década, junto aos gestores nacionais da política de assistência social, como a Secretária de Estado da Assistência Social do Estado do Amazonas, Secretária adjunta de Assistência Social do Estado do Amazonas, analistas técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social, Assessores parlamentares e Prefeitos de Municípios do Estado do Amazonas e Acre.

De acordo com Whyte (2005, pág. 301), a observação participante supõe a interação pesquisador/pesquisado. As informações que obtém, as respostas que são dadas às suas indagações, dependerão, ao final das contas, do seu comportamento e das relações que desenvolve com o grupo estudado.

Com isso, identificamos as ideias dos referidos gestores sobre a relevância, importância e o papel das emendas parlamentares ao orçamento do FNAS, assim como a percepção desses gestores sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo a partir do orçamento do mesmo, além do próprio autor que atua como participante observador.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Execução das Emendas Parlamentares de 2009 a 2016 no Fundo Nacional de Assistência Social

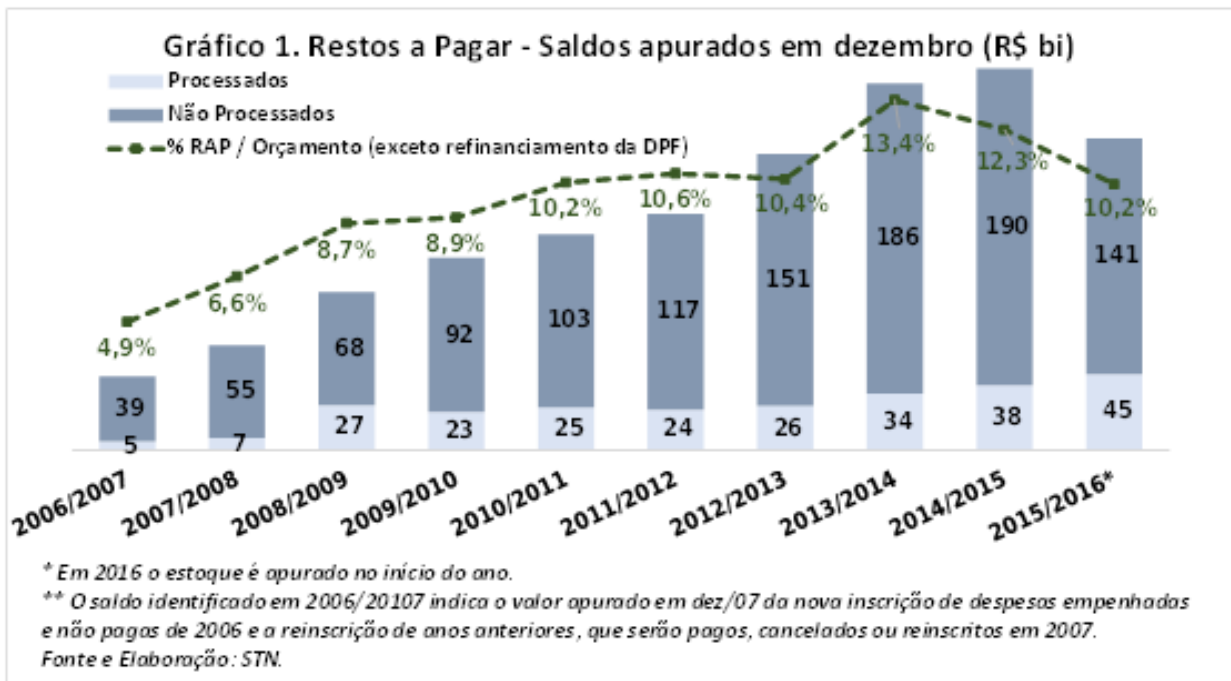
Na tabela a seguir, é apresentado o total geral de recursos das emendas destinado ao FNAS no período de 2010 a 2016. No decorrer destes 10 anos, baseado em notas técnicas da Consultoria da Câmara dos Deputados, observa-se o constante decréscimo dos valores empenhados, a queda acentuada a execução e apenas o aumento dos Restos a Pagar, estes incessantemente rolados anos após ano para serem cancelados devido a intempestividade do atendimento aos projetos, que sofrem com a troca dos gestores municipais e estaduais que perdem interesse na continuidade da execução.

**Tabela 01 – Execução de emendas parlamentares no FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social em âmbito nacional de 2007 a 2016**

<b>ANO</b>	<b>TIPO</b>	<b>EMPENHADO</b>	<b>LIQUIDADO</b>	<b>PAGO</b>	<b>EXECUÇÃO</b>
2007	emenda individual	R\$290.708.019	R\$290.708.019	R\$179.420.427	62%
2008	emenda individual	R\$230.811.724	R\$230.811.724	R\$3.310.000	1%
2009	emenda individual	R\$116.195.243	R\$116.195.243	R\$59.975.813	52%
2010	emenda individual	R\$149.573.888	R\$149.573.888	R\$40.928.041	27%
2011	emenda individual	R\$161.172.979	R\$161.172.979	R\$148.500.440	92%
2012	emenda individual	R\$74.801.579	R\$3.000.000	R\$3.000.000	4%
2013	emenda individual	R\$198.145.255	R\$3.847.725	R\$3.847.725	2%
2014	emenda individual	R\$120.197.292	R\$20.059.852	R\$16.492.815	14%
2015	emenda individual	R\$8.807.099.200	R\$-	R\$-	0%
2016	emenda individual	R\$356.216.652	R\$-	R\$-	0%

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)





No ano de 2007 as emendas parlamentares somaram R\$3.564.000.000,00, as destinadas ao Fundo Nacional de Assistência Social representavam apenas 8,1% deste total, já se previa também nos pareceres preliminares 30% deste recurso para a saúde que mais tarde viraram os 50% impostos pelo orçamento impositivo.

**Tabela 02 – Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2007**

Localidade	Emenda Valor Aprovado	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
ACRE	R\$9.170.000	R\$9.170.000	R\$9.170.000	R\$1.170.000	R\$1.170.000	R\$-
AMAZONAS	R\$8.790.000	R\$8.790.000	R\$8.790.000	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$200.000	R\$200.000	R\$200.000	R\$-	R\$-	R\$-
PARÁ	R\$1.060.000	R\$1.060.000	R\$1.060.000	R\$1.060.000	R\$1.060.000	R\$-
RÔNDOIA	R\$650.000	R\$650.000	R\$650.000	R\$580.000	R\$580.000	R\$-
RORAIMA	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$-
TOCANTINS	R\$1.650.000	R\$1.650.000	R\$1.650.000	R\$790.000	R\$790.000	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$21.970.000</b>	<b>R\$21.970.000</b>	<b>R\$21.970.000</b>	<b>R\$4.050.000</b>	<b>R\$4.050.000</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

Em 2008 apesar das estimativas de crescimento real do PIB em torno de 5%, dá-se o início do não pagamento das emendas parlamentares, sendo executado apenas 1% do previsto, dando início a continua inscrição de restos a pagar. A inscrição de despesas em Restos a Pagar consta da Lei nº 4.320/64 que estatui normas gerais de direito financeiro e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

**Tabela 03 – Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2008**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$1.020.000	R\$1.020.000	R\$720.000	R\$720.000	R\$720.000	R\$-
AMAZONAS	R\$1.200.000	R\$1.200.000	R\$1.200.000	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$1.250.000	R\$1.250.000	R\$1.250.000	R\$798.000	R\$798.000	R\$-
PARÁ	R\$1.750.000	R\$1.750.000	R\$1.750.000	R\$1.450.000	R\$1.450.000	R\$-
RÔNDONIA	R\$2.760.000	R\$2.760.000	R\$2.760.000	R\$2.570.000	R\$2.570.000	R\$-
RORAIMA	R\$75.000	R\$75.000	R\$75.000	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$3.450.000	R\$3.450.000	R\$3.450.000	R\$2.950.000	R\$2.950.000	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$11.505.000</b>	<b>R\$11.505.000</b>	<b>R\$11.205.000</b>	<b>R\$8.488.000</b>	<b>R\$8.488.000</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

De acordo com a Nota Técnica 03/2009 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, apesar do valor recorde de R\$19,7 bilhões destinado as emendas parlamentares, em 2009 o orçamento da União sofreu um corte de R\$25 bilhões, refletindo diretamente mais uma vez na execução das emendas parlamentares.

**Tabela 04 – Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2009**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$1.050.000	R\$1.050.000	R\$1.050.000	R\$300.000	R\$300.000	R\$-
AMAZONAS	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$300.000	R\$300.000	R\$300.000	R\$150.000	R\$150.000	R\$-
PARÁ	R\$2.400.000	R\$2.400.000	R\$2.400.000	R\$-	R\$-	R\$-
RÔNDOIA	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$200.000	R\$200.000	R\$-
RORAIMA	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$1.500.000	R\$1.500.000	R\$1.500.000	R\$400.000	R\$400.000	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$6.150.000</b>	<b>R\$6.150.000</b>	<b>R\$6.150.000</b>	<b>R\$1.050.000</b>	<b>R\$1.050.000</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

Relatórios do TCU apontam que em 2010, um ano antes da mudança da redação do art. 68 do Decreto 93.872, de 1986, que trata das condições para inscrição de restos a pagar no final do exercício financeiro, foi modificado por um decreto do Presidente Lula, n. 7654 de 2011, determinando que fossem cancelados, em 30 de abril de 2011, todos os restos a pagar de 2007 a 2009, independentemente do estágio da obra. Essa data limite foi prorrogada por dois meses, em abril de 2011, e em julho, o prazo foi estendido por mais 90 dias.

**Tabela 05 – Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2010**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$1.700.000	R\$1.700.000	R\$1.700.000	R\$1.100.000	R\$1.100.000	R\$-
AMAZONAS	R\$1.550.000	R\$1.550.000	R\$1.550.000	R\$850.000	R\$850.000	R\$-
AMAPÁ	R\$750.000	R\$750.000	R\$750.000	R\$300.000	R\$300.000	R\$-
PARÁ	R\$1.300.000	R\$1.300.000	R\$1.300.000	R\$792.500	R\$792.500	R\$-
RÔNDOIA	R\$1.230.000	R\$1.230.000	R\$1.230.000	R\$500.000	R\$500.000	R\$-
RORAIMA	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$3.500.000	R\$3.500.000	R\$3.500.000	R\$2.595.000	R\$2.595.000	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$10.030.000</b>	<b>R\$10.030.000</b>	<b>R\$10.030.000</b>	<b>R\$6.137.500</b>	<b>R\$6.137.500</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

Entre 2009 e 2011, conforme Estudo Técnico n.01/2011, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, apenas 27% do montante aprovado das emendas individuais foram executados. Pressionados em suas bases por não conseguirem a liberação dos recursos, os parlamentares se sentem motivados a tornar obrigatória a execução do Orçamento, ainda de acordo com a nota.

**Tabela 06 – Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2011**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$2.450.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
AMAZONAS	R\$1.100.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$560.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
PARÁ	R\$2.000.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
RÔNDONIA	R\$850.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
RORAIMA	R\$800.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$1.850.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$9.610.000</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

De acordo com a Nota Técnica conjunta nº 08/2011 da Câmara e do Senado Federal a proposta orçamentária de 2012 já chega ao Congresso desatualizada.

“No cotejo com as expectativas do mercado financeiro levantadas pelo Banco Central, ela subestima a inflação e superestima o crescimento real deste ano e do próximo”. (BRASIL, Nota Técnica Conjunta n. 08/2011 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2011, pág. 08.)

Ainda segundo o relatório do TCU no ano de 2012 a situação dos restos a pagar, considerado um “orçamento paralelo”, apresentava valores processados relativos a empenhos de 2002, ou seja, com uma década de defasagem. A maior parte, no entanto, referia-se a exercícios mais recentes, notadamente a partir de 2007. Justificando a baixa execução tempestiva das emendas parlamentares.

**Tabela 07– Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2012**

Localidade	Emenda Valor Aprovado	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
ACRE	R\$1.915.000	R\$1.915.000	R\$1.915.000	R\$1.915.000	R\$-	R\$-
AMAZONAS	R\$300.000	R\$300.000	R\$300.000	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$1.150.000	R\$1.150.000	R\$1.150.000	R\$-	R\$-	R\$-
PARÁ	R\$3.150.000	R\$3.150.000	R\$3.150.000	R\$1.200.000	R\$-	R\$-
RÔN DONIA	R\$2.100.000	R\$2.100.000	R\$1.300.000	R\$500.000	R\$-	R\$-
RORAIMA	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$2.750.000	R\$2.750.000	R\$2.750.000	R\$2.395.000	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$11.365.000</b>	<b>R\$11.365.000</b>	<b>R\$10.565.000</b>	<b>R\$6.010.000</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

Tendo em vista uma série de elementos que condicionam a execução do orçamento federal, torna-se rotineiro e cada vez mais significativo o contingenciamento de dotações aprovadas na lei orçamentária, dando causa a crescente concentração de poder discricionário nas mãos do Executivo. Esse reflexo aparece no baixo nível de execução de apenas 2% das emendas destinado a região norte junto ao FNAS em 2013.

**Tabela 08– Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2013**

Localidade	Emenda Valor Aprovado	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
ACRE	R\$600.000	R\$600.000	R\$600.000	R\$600.000	R\$-	R\$-
AMAZONAS	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$850.000	R\$850.000	R\$850.000	R\$700.000	R\$-	R\$-
PARÁ	R\$700.000	R\$700.000	R\$700.000	R\$-	R\$-	R\$-
RÔN DONIA	R\$500.000	R\$500.000	R\$500.000	R\$500.000	R\$-	R\$-
RORAIMA	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$450.000	R\$450.000	R\$450.000	R\$350.000	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$3.100.000</b>	<b>R\$3.100.000</b>	<b>R\$3.100.000</b>	<b>R\$2.150.000</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

No ano eleitoral de 2014, a execução das emendas teve sutil elevação para 14% de execução, entretanto, de acordo com nota do TCU, este foi o ano que houve recorde de inscrições em RAP na LOA, totalizando R\$218,3 bilhões, a cifra e superior em R\$42,3 bilhões ao resultado de 2013 onde R\$176,7 bilhões foram reinscritos.

**Tabela 09– Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2014**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$593.000	R\$593.000	R\$593.000	R\$435.579	R\$-	R\$-
AMAZONAS	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
AMAPÁ	R\$2.193.000	R\$2.193.000	R\$2.193.000	R\$2.189.911	R\$-	R\$-
PARÁ	R\$4.200.000	R\$4.200.000	R\$4.200.000	R\$4.100.000	R\$-	R\$-
RÔNDONIA	R\$1.770.000	R\$1.770.000	R\$1.770.000	R\$-	R\$-	R\$-
RORAIMA	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$250.000	R\$250.000	R\$250.000	R\$250.000	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$9.006.000</b>	<b>R\$9.006.000</b>	<b>R\$9.006.000</b>	<b>R\$6.975.490</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

Com a edição do orçamento impositivo pela LDO 2015 – Lei 13.080/2015 e posteriormente com a aprovação da EC 86, fica garantido a partir de então a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares em 1,2% da RCL. A LOA 2015 foi aprovada apenas em 22/04/2015 (Lei nº 13.116), já demonstrando a intempestividade nas execuções deste ano, sendo que apenas em 18 de junho foram editados normativos (Portarias Interministeriais nº 221 e 222) sobre os procedimentos adotados para execução e definição de impedimentos técnicos. Percebe-se também o reflexo da renovação dos parlamentares em ambas casas devido ao baixo número de apresentação de emendas.

**Tabela 10– Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2015**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$700.000	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-	R\$-
AMAZONAS						
AMAPÁ						
PARÁ	R\$2.950.000	R\$950.000	R\$950.000	R\$-	R\$-	R\$-
RÔNDONIA						
RORAIMA						
TOCANTINS	R\$300.000	R\$300.000	R\$300.000	R\$200.000	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$3.950.000</b>	<b>R\$1.250.000</b>	<b>R\$1.250.000</b>	<b>R\$200.000</b>	<b>R\$-</b>	<b>R\$-</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

**Tabela 11– Execução de emendas parlamentares no FNAS no âmbito da REGIÃO NORTE em 2016**

<b>Localidade</b>	<b>Emenda Valor Aprovado</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>Pago</b>
ACRE	R\$200.000	R\$200.000	R\$200.000	R\$200.000	R\$-	R\$-
AMAZONAS	R\$4.135.172	R\$8.677.606	R\$8.677.606	R\$6.710.810	R\$-	R\$-
AMAPÁ						
PARÁ	R\$1.330.000	R\$1.330.000	R\$1.330.000	R\$1.330.000	R\$-	R\$-
RÔNDONIA						
RORAIMA	R\$398.441	R\$6.020.548	R\$6.020.548	R\$3.619.054	R\$858.135	R\$858.135
TOCANTINS	R\$671.218	R\$671.218	R\$671.218	R\$399.219	R\$-	R\$-
TOCANTINS	R\$1.590.000	R\$3.030.000	R\$3.030.000	R\$2.737.500	R\$-	R\$-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$8.574.831</b>	<b>R\$20.179.372</b>	<b>R\$20.179.372</b>	<b>R\$15.246.583</b>	<b>R\$858.135</b>	<b>R\$858.135</b>

Fonte: SIGA BRASIL/ Senado Federal (abril, 2017)

## 4.2 Análise do Impacto da Execução Vs. Potencial

A execução financeira no exercício em que vigora a lei orçamentária impactaria de forma significativa a política assistencial por meio das ações 2B30 e 2B31, que são bastantes distintas das demais ações orçamentárias que suportam o cofinanciamento fundo a fundo. Essas ações representam a porta de entrada da assistência social onde se tem o maior índice de vulnerabilidade social do público atendido. Nesse sentido, percebe-se que as emendas parlamentares buscam suprir as ações não cobertas pelo cofinanciamento no que diz respeito a recursos para despesa de capital.

Diversos fatores são responsáveis por esse cenário de baixa execução financeira apresentado pela análise das tabelas deste estudo. Isso não significa que a política financiada pelas emendas teve sucesso através de outras fontes de financiamento, pois o mesmo seria verdade se o número de emendas tivesse sofrido decréscimo, o que não foi constatado.

Sendo assim, este desequilíbrio na destinação de recursos federais não atinge as metas nem dos PPA's tão pouco das LDO's e LOA's dos referidos anos analisados neste estudo.

Corroborando com isso, citamos a Resolução N° 20, de 18 de fevereiro de 2009, que trata do Relatório Final de Execução Orçamentária e Financeira do FNAS, exercício 2008, onde consta que o valor destinado as ações 2B30 e 2B31 referente a Lei, mais créditos aprovados pelo Governo Federal correspondem a R\$3 milhões e R\$6 milhões respectivamente, e o montante destinado via emendas parlamentares são na ordem de aproximadamente R\$77,4 milhões e R\$99,8 milhões respectivamente. Nota-se que o executivo deixa a cargo do legislativo o financiamento das ações em quase sua integralidade, não obstante a isso, só foram executados 3% do total do orçamento destinado a ação 2B30, sendo representado por uma única emenda no valor de R\$1,6milhões.

No tocante a implementação das emendas parlamentares, utilizando o Protocolo 5C, constata-se que no protocolo *Conteúdo*, elas são caracterizadas como redistributiva, pois procuram mudar alocações de riqueza ou poder. Esta definição é a que define o impacto nos outros protocolos.

O protocolo *Contexto* é um dos preponderantes para o sucesso da execução das emendas, ou seu fracasso, tendo em vista que aborda o poder, interesses e estratégias dos atores envolvidos, as instituições envolvidas e o compromisso destes em fazer um ambiente propício a execução.

No aspecto do protocolo *Compromisso*, leva-se em consideração as abordagens *top-down e botton-up*, onde o primeiro explicita o controle da execução das emendas pelo “topo” e na



perspectiva *botton-up*, o comprometimento é influenciado pelo contexto institucional e clientes e coligações. Tocante ao protocolo *Capacidade*, é considerado de extrema importância pois reflete a capacidade administrativa e de recursos humanos para execução das emendas, se em uma ponta contamos com burocratas altamente qualificados para avaliação técnica da execução da emenda, na ponta dos beneficiários muitas vezes o corpo técnico é mínimo e sem razoável qualificação, não sendo suficiente para atendimento aos pleitos para resolução dos impedimentos técnicos.

Por fim, o protocolo *Clientes e Coalizões* está relacionado à abordagem *botton-up*, tendo em vista que a implementação da emenda parlamentar depende de atingir o público alvo ao qual se destina, mesmo sofrendo influência das coligações de grupos de interesse, líderes de opinião e agentes externos, nesse aspecto participam ativamente da busca dos recursos das emendas os prefeitos dos municípios e muitas vezes os vereadores que tem mais contato com o real beneficiário.

De acordo com Najan (1995, apud Carvalho; Barbosa e Soares, 2010) a dinâmica das interligações do protocolo 5 C de emonstra que a execução não deve ser vista como uma atividade a ser planejada e realizada de acordo com um plano cuidadosamente predeterminado e sim, como um processo que só pode, na melhor das hipóteses, ser gerido.

**Tabela 12 – Percentual de execução de emendas parlamentares no FNAS.**

<b>ANO</b>	<b>NACIONAL</b>	<b>NORTE</b>	<b>PROPORÇÃO DO TOTAL LIQUIDADO</b>
2007	62%	18%	1%
2008	1%	74%	4%
2009	52%	17%	1%
2010	27%	61%	4%
2011	92%	0%	0%
2012	4%	0%	0%
2013	2%	0%	0%
2014	14%	0%	0%
2015	0%	0%	0%
2016	0%	10%	0,0024%

Fonte: SIGA BRASIL (maio, 2017) Elaboração: autor (julho, 2017)

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho visou retratar o panorama da execução orçamentária das emendas parlamentares, bem como o impacto e o potencial nas principais ações de proteção social básica e especial, contidas na política da assistência social do governo federal. Nesse sentido, identificou-se um conjunto de questões relacionadas ao aperfeiçoamento administrativo e a necessidade de aprofundamento na relação entre o Executivo e Legislativo.

De fato, o posicionamento dos atores envolvidos, governo federal e beneficiário, gera a não compreensão da necessidade real deste último, revelando uma percepção equivocada da discricionariedade que possui o Poder Executivo, cujas evidências podem ser percebidas até a Lei Orçamentária de 2013.

Destaca-se a necessidade de maior aproximação entre os gestores do SUAS e os parlamentares, com a possibilidade de se organizar um banco de dados com informações sobre as demandas dos entes municipais e estaduais que possa ser consultado antes de que sejam alocadas emendas ao orçamento na área de assistência social.

No que tange à destinação das emendas para região Norte, evidencia-se a necessidade de regionalização das ações, tendo em vista aspectos demográficos, geográficos e culturais da região, que interferem fortemente em como os recursos destinados a essas ações impactam na realidade local.

Para exemplificar, um dos fatores, o geográfico, que não é levado em consideração para execução tempestiva das emendas, é o regime de cheia e vazante dos rios amazônicos. Tal regime influi diretamente na logística da entrega de bens de capital, sejam equipamentos ou insumos para obras, uma vez que grande parte desses materiais chegarão por balsas ou embarcações regionais. A depender da época do ano e da forma como se comporta a vazante ou a cheia, os custos para entrega podem sofrer sensíveis acréscimos.

Foi possível verificar que a consolidação do orçamento impositivo, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, não significou aumento no volume de recursos orçamentários destinados via emendas parlamentares individuais.

Conclui-se que as desigualdades regionais são amplificadas quando não há interesse do governo federal em promover de forma equânime a justiça social, levando em consideração a igualdade de

oportunidades que da democracia emana. As consequências da não execução do orçamento devem ser levadas ao conhecimento da população, pois a estes são destinados os já escassos recursos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, Nota Técnica Conjunta n. 03/2009, 38 p., Brasília, 2011. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NT%2003-2009.pdf.pdf>>. Acesso em 10 de junho de 2017.

BRASIL, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, Nota Técnica Conjunta n. 08/2011, 54 p., Brasília, 2011. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2012/elaboracao/projeto-de-lei/400-notas-tecnicas-e-estudos/420-nota-tecnica-conjunta-no-08-2011-pdf> >. Acesso em 10 de junho de 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. *Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.html). Acesso em 30 maio de 2017.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em 30 de maio de 2017.

BRASIL. IPEA; *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros* / editores: COSTA, Marco Aurélio, MARGUTI, Bárbara Oliveira. – Brasília: IPEA, 2015. 77 p.: grafos. Mapas color.: Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357)>. Acesso 12 de junho de 2017.

BRASIL. Resolução nº 01/2006 - CN. *Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 2006.

BITTENCOURT, Fernando. *Nota de Pesquisa: Regras Constitucionais do Orçamento nos períodos democráticos brasileiros (1946/1964 e 1988/2013)*. Senado Federal; Orçamento em discussão, nº 35; 70 p. Disponível em: < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/530146>>

CARVALHO, Marcelo de; *Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais*. 56 f. 2007. Dissertação de especialização em Orçamento Público. CEFOR, Brasília, 2007.

CARVALHO, M.; BARBOSA, T.; SOARES, J. B. *Implementação de Política Pública: Uma abordagem teórica e crítica*. In: X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur, 8,9 e 10, 2010, dezembro, Mar del Plata.

Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1>>

CRUZ, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira. *Orçamento público no Congresso Nacional: uma análise clara e objetiva de um dos temas mais importantes (e complexos) do legislativo brasileiro*. Brasília: 265 p. [s.n], 2010. Consultado na Biblioteca do Senado Federal em 26 de maio de 2017.

DELGADO, Rodrigo M. Lima; *Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS*. 34 f. Dissertação de especialização em Gestão Pública. Brasília, ENAP, 2016.

FGV. *Vida acadêmica: uma análise do orçamento impositivo*. IN: Getúlio / Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 1, n. 5, p. 23, set. 2007.

PEDERIVA, João Henrique; *A falácia do orçamento autorizativo*; O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 de maio de 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/95637> > Acesso em 21 maio de 2017.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 02.jun.2017.

SALVADOR, Evilasio & TEIXEIRA, Sandra Oliveira. 2014. *Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica*. IN: Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15 – 32, jan/jun.. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/html/3211/321131780002/>>. Acesso em 16 de junho de 2017.

WHYTE, William Foote. 2005 [1943]. *Sociedade de esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 390pp. Consulta em Agosto de 2017.





