

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Especialização em Políticas Públicas

Geraldo Lourenço Fernandes

RECURSOS MARCADOS: AS EMENDAS PARLAMENTARES
INDIVIDUAIS APROVADAS E DIRECIONADAS AO FUNDO
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS ANOS DE 2008 E 2009

Belo Horizonte
2010

Geraldo Lourenço Fernandes

**RECURSOS MARCADOS: AS EMENDAS PARLAMENTARES
INDIVIDUAIS APROVADAS E DIRECIONADAS AO FUNDO
NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL NOS ANOS DE 2008 E 2009.**

Versão Final

Monografia de especialização apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para à obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Magna Maria Inácio

Examinador: Prof. Eduardo Meira Zauli

320	Fernandes, Geraldo Lourenço.
F363r	Recursos marcados [recurso eletrônico] : as emendas parlamentares individuais aprovadas e direcionadas ao fundo nacional de assistência social nos anos de 2008 e 2009 /
2010	Geraldo Lourenço Fernandes. - 2010. 1 recurso online (40 f.) : pdf Orientadora: Magna Maria Inácio. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Políticas Públicas - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia. 1.Assistência social. 2. Financiamento. I. Inácio, Magna , 1968- II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Especialização em Políticas Públicas da UFMG
Departamento de Ciência Política
Av. Antônio Carlos, 6627 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte - MG
Fone: 3499-5028 - FAX: (031) - 3499-5191 - e-mail: deppa/fafich.ufmg.br

Ata de Aprovação de Trabalho Final de Curso

Declaro, como professor orientador e para fins de registro e documentação do Curso de Especialização em Políticas Públicas e junto aos órgãos superiores da UFMG, que o aluno **Geraldo Lourenço Fernandes** apresentou o trabalho final de curso, intitulado "**Recursos Marcados: As Emendas Parlamentares Individuais Aprovadas e Direcionadas ao Fundo Nacional de Assistência Social nos Anos de 2008 e 2009**".

Este trabalho foi examinado também pelo professor Eduardo Meira Zauli e considerado academicamente satisfatório. O aluno está, portanto, apto a receber o título de Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 28 de julho de 2010

Prof(a) Magna Maria Inácio - Orientador(a)

Prof(a) Eduardo Meira Zauli - Examinador(a) - DCP/UFMG

Resumo

O trabalho objetiva verificar se as emendas parlamentares individuais aprovadas e direcionadas ao Fundo Nacional de Assistência Social nos anos de 2008 e 2009 estão em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS aprovada em 2004. As análises construídas partem do pressuposto que ainda existe uma relação clientelística na destinação de recursos da política de assistência social através das emendas parlamentares individuais em âmbito federal, neste sentido, busco através de literatura voltada ao assunto e da sistematização das emendas parlamentares individuais aprovadas nos anos de 2008 e 2009, defender a tese da desarticulação entre os interesses prescritos na PNAS e os interesses dos parlamentares no processo de destinação de recursos através de emendas à política de assistência social.

Palavra-Chave: Assistência Social, Emenda Parlamentar, Recurso Marcado.

Abstract

The objective of this work is to verify if the individual parliamentary amendments approved and directed to the National Social Assistance Fund in 2008 and 2009 are in line with the guidelines of the National Social Assistance Policy - PNAS approved in 2004. there is a clientelistic relationship in the allocation of resources from the social assistance policy through individual parliamentary amendments at the federal level, in this sense, I seek through literature on the subject and the systematization of individual parliamentary amendments approved in the years 2008 and 2009, to defend the thesis of disarticulation between the interests prescribed in the PNAS and the interests of parliamentarians in the process of allocating resources through amendments to the social assistance policy.

Keywords: Social Assistance, Parliamentary Amendment, Marked Appeal.

Listas de Gráficos

Gráfico 1.....	23
Gráfico 2.....	24

Lista de Tabelas

Tabela 1	28
Tabela 2	30
Tabela 3	31
Tabela 4	33
Tabela 5	35

Lista de Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e

Fiscalização CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade

Social CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias LOA –

Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à

Fome NOB/SUAS de 2005 – Norma Operacional Básica de

2005 PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNAS/2004 – Política Nacional de Assistência Social de

2004 PPA – Plano Plurianual

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo

Federal SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários SISCON –

Sistema de Gestão e Convênios

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

PLOA – Proposta de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

Partidos Políticos

DEM - Democratas

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PHS - Partido Humanista da Solidariedade PMDB -

Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMN -

Partido da Mobilização Nacional PP - Partido
Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Comunista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia

Brasileira PSOL - Partido Socialismo e

Liberdade PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

Sumário

1. Introdução	11
2. Orçamento Público	13
3. Aspectos Legais de Ordenamento dos Recursos da Política de Assistência Social em Âmbito Federal.....	18
4. As Emendas Parlamentares Destinadas a Política de Assistência Social em Âmbito Federal no Contexto de Consolidação do Suas: Uma Análise Comparativa Entre os Anos 2008 e 2009.....	26
5. Recursos Marcados: Emendas parlamentares Individuais no Contexto de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.	30
Considerações Finais	38
Referências Bibliográficas	42

1 - Introdução

O debate recente na área da assistência social a respeito do orçamento público da União é marcado pela luta histórica da vinculação do percentual mínimo de investimento nas ações a que se propõe esta política pública, assim como já existe na política de saúde e educação. Apesar do pouco acumulado experimentado a respeito do assunto, pois a política de assistência social é relativamente nova, alguns autores tem ampliado o foco da discussão orçamentária, incluindo na agenda pública, o debate a respeito de questões relacionadas às emendas parlamentares individuais direcionadas ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

A monografia tem o propósito de contribuir para a análise do financiamento das políticas públicas com foco na participação do Legislativo no processo orçamentário a partir da análise das emendas aprovadas ao orçamento e direcionadas a política de assistência social nos anos de 2008 e 2009. As reflexões do conteúdo sistematizado estão ancoradas em literaturas que abordam o assunto sob a ótica da teoria da prática do pork-barrel, onde a troca de favores entre os atores envolvidos no jogo deve ser considerada ao analisar o conteúdo e destino das emendas parlamentares.

A primeira seção aborda o modelo de construção do orçamento público brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Nesta seção procuro mostrar o processo decisório que deve ser percorrido na elaboração da Lei Orçamentária Anual, objetiva-se também, demonstrar o papel dos poderes Executivo e Legislativo no percurso de construção da peça orçamentária. Na segunda seção mostro o processo de constituição do marco legal da Política de Assistência Social, focando a discussão no ordenamento jurídico voltado ao financiamento desta política em âmbito federal. Na terceira seção, abordo o tipo e volume de recursos, a adequação entre o tipo de emenda parlamentares individuais aprovadas e direcionadas ao FNAS nos anos de 2008 e 2009 e as normativas da Política de Assistência Social e por fim nesta seção, apresento a metodologia utilizada para obtenção das informações que subsidiaram as reflexões.

Finalmente, na última seção, já nas considerações finais retomo alguns elementos trabalhados ao longo do texto, apontando desafios a serem desbravados no processo de consolidação do financiamento do Sistema Único de Assistência Social.

2 - Orçamento Público

Este capítulo tem como propósito, elucidar o processo de constituição do orçamento público brasileiro, discutindo a natureza do processo decisório em foco. Objetiva-se também, demonstrar a relação estabelecida entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na construção do orçamento público, ressaltando o papel e a expectativa de cada um deles na arena decisória da confecção e efetivação da peça orçamentária.

O Orçamento Público é um importante instrumento de planejamento que expressa monetariamente, para um exercício financeiro, os Programas de Governo, discriminando seus objetivos e metas a serem alcançados pela Administração Pública.

A Constituição federal de 1988 nos artigos 165 a 169 da seção II estabelece orientações sobre a organização do orçamento, bem como, sobre o processo orçamentário brasileiro. Nestes artigos são mencionadas as leis de iniciativas do poder executivo que estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, conforme parágrafos do inciso terceiro do artigo 165:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (Constituição Federal, 1988).

Deste modo, o processo orçamentário propriamente dito é o cumprimento destas três etapas de organização das finanças públicas, onde são planejadas e definidas as prioridades de intervenção do Estado.

Apesar a iniciativa legislativa nos assuntos orçamentários ser exclusiva do Poder Executivo, a CF 1988 garantiu a participação do poder legislativo na apreciação e aprovação da lei orçamentária anual e através da apresentação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentário, desde que estas modificações sigam as orientações prescritas no artigo 166 da Carta Magna .

Durante análise no Congresso, são apresentadas emendas de alteração ao projeto de lei orçamentária. Entre 31 de agosto, quando a proposta é enviada ao Congresso, e 22 de dezembro, quando é encerrada a sessão legislativa, os parlamentares (Deputados Federais e Senadores) podem mediante apresentação de emendas, remanejarem, incluir e cancelar gastos conforme o que consideram necessário para o País. No Projeto de Lei Orçamentária Anual cabem três tipos de emendas parlamentares:

(...) emenda de texto visando a alterações do texto do projeto de lei, ou em seus quadros e tabelas. A emenda de receita é utilizada com o objetivo de corrigir erros ou omissões, devendo trazer, expressamente, o item (fonte) de receita correspondente, assim como elementos que demonstrem de forma consistente o erro ou omissão. A emenda de despesa – a mais importante e a mais utilizada pelos parlamentares - compreende, principalmente, o acréscimo nas dotações constantes da proposta orçamentária ou a inclusão de novas programações. (GIACOMONI, 2003, p.247).

Vale ressaltar, que apesar da prerrogativa constitucional que garante a participação do legislativo na elaboração do orçamento público, a decisão de efetuar ou não os gastos previsto na peça orçamentária e uma atribuição do Poder Executivo, isto pela característica do ciclo orçamentário brasileiro.

“o modelo do ciclo orçamentário no Brasil é autorizativo e não impositivo, ou seja, apesar de o Congresso Nacional ter que autorizar as despesas do orçamento da União, o Executivo pode remanejar ou não liberar qualquer uma das rubricas da LOA. Dessa forma, não existe nenhum mecanismo institucional que obrigue o governo a proceder a liberação dos recursos, a qual ocorre de maneira “politizada” dentro dos corredores da burocracia federal”(FIGUEIRAS, 2002, P. 5).

Neste sentido, o dispositivo institucional do orçamento autorizativo possibilita uma relação assimétrica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o que Figueiras, 2002 chama de instrumento de patronagem. Deste modo, ainda segundo o autor, o

Executivo utiliza a prerrogativa de liberação das emendas parlamentares individuais como forma de favorecer a coalizão do governo. Tal relação possibilita a troca de favores entre os atores políticos relevantes no jogo, ou seja, enquanto o executivo espera a disciplina dos parlamentares no processo de aprovação de seus projetos, os congressistas aguardam na expectativa de terem suas emendas individuais liberadas, fortalecendo com isso os seus redutos eleitorais e aumentando a probabilidade de reeleição. Esta relação de troca de favores pode se estender ainda, para cumplicidade e fidelidade das organizações governamentais que recebem recursos oriundos de emendas parlamentares individuais.

Essa ajuda mútua no processo político *Pork-barrel*, reforça a visão de que a política orçamentária brasileira é marcada pelo personalismo e por uma relação entre parlamentar e suas bases eleitorais sem um conteúdo programático de políticas públicas.

“No caso do Brasil, o Legislativo esfera de decisão do orçamento oferece ao Executivo a autorização de recursos para o gasto com seus programas governamentais. Em troca, a burocracia federal oferece a liberação de verbas para as emendas dos parlamentares em seus redutos eleitorais, estado e município em troca de apoio no plenário do Congresso. Prefeitos e governadores, com os recursos das emendas nas mãos, oferecem ao parlamentar apoio para sua reeleição” (FIGUEIRAS, 2002, P. 6).

Figueiredo e Limongi, 2005, no entanto, contesta essa corrente analítica na ciência política por considerar este prisma, como sendo uma visão folclórica e caricata de nossos políticos onde os parlamentares agiriam de forma individualista e interessada tão-somente em obter votos, sacrificando deste modo, o bem público. Para tanto, Figueiredo e Limongi, 2005 sustenta sua análise a partir de pesquisa realizada no período de 1996 a 2001, onde verifica aprovação e a execução das emendas individuais no período, constatando empiricamente a fragilidade do argumento apresentado por Figueiras, 2002.

Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer será possível. Há um sem-número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos. (Limongi, 2005. P.4.)

Figueiredo e Limongi, 2005 argumentam ainda, que as emendas parlamentares individuais não ocupam lugar central no processo de orçamento, uma vez que o montante e a taxa de execução são inferiores às emendas de comissões e de bancada.

As emendas individuais são as que têm menor taxa de execução: a média do período é de 59,6%, contrastando com os 78% executados das emendas propostas por comissões, os 62,2% das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e os 65,4% das emendas do relator geral. (Limongi, 2005. P.4.)

Contra-argumentando esta posição, Pereira e Mueller, 2002 apresentam dados que comprovam que o Executivo permite deliberadamente que os parlamentares façam emendas ao orçamento a fim de usar estrategicamente a apropriação destas como um mecanismo para coordenar e disciplinar a sua coalizão no Congresso. Os autores fazem comparação de dados de votações nominais de cada parlamentar com a proporção de emendas parlamentares individuais executadas em relação ao montante de proposições aprovadas.

Não que os congressistas sejam ludibriados por essa estratégia; eles se dispõem a participar desse jogo com o governo porque vêem nele um meio através do qual a maioria dos parlamentares possa assegurar sua própria sobrevivência política. Os deputados que fazem parte da coalizão se beneficiam recebendo verbas orçamentárias que, apesar de pequenas em relação à totalidade do orçamento, são suficientes para garantir-lhes êxito eleitoral e sobrevivência política (Pereira. 2002. P. 31).

Exemplificando a relação estabelecida no jogo orçamentário descrito acima, Pereira e Mueller, 2002 citam o episódio ocorrido em maio de 2000, quando o Congresso tentou aprovar o reajuste de 30% do salário mínimo, bem acima das expectativas apontadas pelo executivo que sinalizava 11,3%, “forçando” o executivo deste modo, a liberar as emendas parlamentares individuais aprovadas como forma de ter os seus anseios de reajuste atendidos. Na ocasião segundo os autores, o pico de liberação das emendas parlamentares atingiu o avultoso valor de 130 milhões de reais, fugindo a tendência operacionalizada corriqueiramente.

Quer dizer, a estratégia do governo é esperar até último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo [...] o governo eventualmente tem de autorizar mais cedo a execução dos pedidos e projetos dos parlamentares, seja para resolver votações nominais controversas, seja para barrar iniciativas indesejáveis da oposição. (Pereira. 2002. P. 23).

Apesar das divergências e polemicas em torno do assunto, esta monografia abordará a temática tendo como tese, a desarticulação entre as emendas parlamentares destinadas ao FNAS e os ordenamentos da política de assistência social em âmbito federal. Neste sentido, as análises terão como propósito, sustentar a visão de que política orçamentária brasileira é caracterizada pelo cultivo do personalismo e pela conexão entre eleitores e políticos sem um conteúdo programático de políticas públicas.

3 - Aspectos Legais de Ordenamento dos Recursos da Política de Assistência Social em Âmbito Federal.

A concepção da Assistência Social, enquanto política pública na perspectiva do direito ocorreu após a CF/1988, contrapondo a característica de tutela que fragmentou as ações desta política inviabilizando a continuidade das ações e reforçando os interesses privados de caráter clientelista e paternalista, como nos traz a memória Sposati (2005).

Vários foram os avanços na legitimação desta política enquanto direito, estabelecido na CF/1988 e assegurado e regulamentado pela Lei nº. 8742/93 (BRASIL, 1993), a LOAS, tais como a descentralização político-administrativa e a participação popular. Contudo, muitos são os entraves para que esta política seja implementada integralmente nos seus objetivos, diretrizes e princípios. Um destes entraves é a alocação de recursos e a execução orçamentária do financiamento da Assistência Social.

O artigo 195 da CF/1988 determina que o financiamento da Seguridade Social - composta pela Previdência, Saúde e Assistência Social - seja de toda a sociedade, direta ou indiretamente, mediante recursos dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e através das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou faturamento e o lucro; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; da receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens e serviços do exterior. Esta determinação constitucional é ratificada pela LOAS no Capítulo V e também pode ser visualizada na PNAS de 2004, além de outras fontes diretamente repassadas ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), como: recursos ordinários; alienação de bens apreendidos; recursos próprios – receitas de aluguéis; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas; outras contribuições sociais e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Vale ressaltar, também, que a maior parte dos recursos que compõem o orçamento da Seguridade Social é procedente da Contribuição para o Financiamento da

Seguridade Social (COFINS)¹, que representou, em 2004, 90,28% do total orçado para a Seguridade, conforme o documento da Política Nacional da Assistência Social do mesmo ano. No artigo de Boschetti e Salvador (2006), encontra-se uma tabela da distribuição do percentual das fontes de recursos para a Assistência Social (elaborada pelos autores, a partir da fonte SIAFI/SIDOR), na qual se visualiza uma variação negativa de 18,4% referente à Cofins para a Assistência entre os anos de 1999 e 2005.

Apesar da diversificação indicada na legislação para o financiamento da Assistência Social (Boschetti, 2003), percebe-se que esta política vem sendo custeada, principalmente, pela Cofins e essa tendência se mantém ao longo dos anos. Ao desconsiderarmos, por exemplo, a participação do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza no financiamento da Assistência Social, em 2005, percebe-se que a Cofins respondeu pelo custeio de 89,1% dos programas que integram esta política. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p.41)

A compreensão da elaboração e do controle dos orçamentos públicos sempre foi, para a sociedade brasileira, um enigma. Giacomoni (2003) traz muitas contribuições para o entendimento deste tema, sobretudo em sua análise do processo orçamentário.

Os instrumentos jurídicos de regulamentação e de regulação dos gastos públicos datam de muito antes de criação dos fundos especiais das diversas políticas públicas, principalmente aquelas tidas como sociais. Vale ressaltar que a Lei nº. 4.320/64 (BRASIL, 1964) já estipulava normas gerais de financiamento válidas para as três esferas do poder. Nos seus artigos 71 a 74, dispõe sobre os fundos especiais – sendo a primeira lei que destaca tal especificidade – estabelecendo as diretrizes para a criação dos fundos especiais, caracterizados como instrumento de gestão de todos os recursos destinados ao financiamento de determinada política pública. Esta lei pode ser considerada como o divisor de águas nos assuntos orçamentários.

O Decreto nº. 1605/95 (BRASIL, 1995) regulamenta o FNAS, instituído pela LOAS, o qual tem por objetivo em nível federal: “proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada (BPC – destinados aos idosos e as pessoas portadoras de deficiência, que comprovem não possuir meios de prover sua

¹ A COFINS entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimentos Social (Finsocial), estando prevista no art. 195 da CF e sendo regulamentada pela Lei Complementar nº70/91. Esta contribuição tem como fato gerador a venda de mercadorias ou serviços de qualquer natureza, a percepção de rendas ou receitas operacionais e não-operacionais e de receitas patrimoniais das pessoas jurídicas. Em decorrência da lei nº. 10.833/03 teve sua alíquota majorada de 3% para 7,25%, passando a ser não-cumulativa. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 41).

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família e a Renda Mensal Vitalícia (RMV): por idade e invalidez, extinta em 1995 e agregada às despesas do FNAS em 2004, pagando pessoas que adquiriram este benefício antes de sua extinção) e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”. (art. 1º, do Decreto nº. 1605/95).

A concepção dos fundos específicos para cada política pública possibilita o controle e acompanhamento das prioridades previstas no plano de ação daquela política, principalmente após a CF/1988. No caso da Assistência Social, o FNAS é gerido pelo órgão da Administração Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, sob a orientação e controle do CNAS. Segundo a LOAS, os recursos de responsabilidade da União destinados à Assistência Social deverão ser automaticamente repassados a este Fundo. Entre as competências do CNAS estabelecidas por esta lei, estão as de apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, como também disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de Assistência Social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; e estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FNAS.

Braga (2002) destaca a importância dos fundos específicos, que possibilitam o fortalecimento da democracia e do controle do dinheiro público. Ela ressalta o papel da sociedade civil através dos Conselhos de Assistência, para identificar se as deliberações das conferências estão contempladas na peça orçamentária.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no mês de dezembro de 2003, deliberou pelo reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas da Assistência Social no Brasil, através da implantação, em todo o País, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este novo modelo de gestão integra os três entes federativos, visando consolidar as diretrizes de descentralização e participação estabelecidas na CF /1988 e na LOAS.

Em 2004, foi aprovada a PNAS, através da Resolução nº. 145 do CNAS, visando o redesenho da política de Assistência Social, cumprindo as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. E em junho de 2005, foi aprovada por este Conselho, através da Resolução nº. 130, a NOB/SUAS, para regular os conteúdos e definições da PNAS, que norteiam o funcionamento do SUAS.

A IV Conferência também deliberou pela destinação de 10% do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social, como embraml Boschetti e Teixeira (2004). Contudo, o percentual destinado a esta última política, no orçamento da Seguridade Social, alcançou 6,58% em 2005, como visualizado por Behring e Boschetti (2006). Antes mesmo desta deliberação, já tramita no Congresso Nacional, desde 2001, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº. 431, de autoria do deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB/MG), estabelecendo a vinculação de 5% dos recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para a Assistência Social.

Para superar o caráter centralizador, segmentado do financiamento da política de Assistência Social, que muitas vezes não corresponde às demandas de cada região e é pautado em análises quantitativas em detrimento da qualidade dos serviços, programas e projetos e da contribuição para a autonomia dos usuários assistidos, torna-se imprescindível seguir as diretrizes da descentralização, a responsabilidade de cada esfera de governo, firmando um co-financiamento, a partir de análises socioterritoriais. Estas diretrizes, que a PNAS vem reforçar, a partir de 2004, estão previstas na CF/1988 e na LOAS, e visam a implementação de um Sistema Único desta política.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº. 9.720, de 30.11.1998) (LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993).

As propostas da PNAS de 2004, no tópic do financiamento, são: repasse automático fundo a fundo; co-financiamento pautado em pisos de atenção – que devem ser identificados nos níveis de complexidade; matricialidade sócio-familiar; revisão dos planejamentos públicos com ênfase para o Plano Plurianual (PPA), visando não ocorrer descontinuidade nos atendimentos realizados aos usuários da política; universalização dos serviços de proteção básica – revisando as regulações; ampliando a rede de proteção especial e seguindo novas normatizações; definição de diretrizes para gestão dos benefícios da LOAS; repasse dos financiamentos de outras áreas que a Assistência Social tenha assumido; e definição das responsabilidades de entidades sociais de utilidade pública e as inscritas nos conselhos.

Um dos eixos estruturantes do financiamento da Assistência Social, na operacionalização da divisão de recursos do FNAS, é a divisão de seus investimentos em despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias são aquelas que possuem garantia constitucional ou legal para a sua execução. Nesta categoria encontram-se o BPC e a RMV, ambas no valor de um salário mínimo.

Já as despesas discricionárias estão submetidas à disponibilidade orçamentária e financeira. Estão nesta categoria os serviços, projetos e programas da PNAS. Sendo este um limite considerado estrutural, pode-se dizer que o mesmo elucidava a concepção política da Assistência Social por parte do Governo, pois ao analisar-se a distribuição, em termos percentuais, entre as despesas obrigatórias e as discricionárias, observamos que as despesas obrigatórias absorveram em 2008 mais de 91% dos recursos do FNAS. A Lei Orçamentária Anual para 2008 orçamentou R\$ 16.867.535.418,00 (dezesseis bilhões, oitocentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e dezoito reais), porém, deste montante, R\$ 15.409.215.595,00 (quinze bilhões, quatrocentos e nove milhões, duzentos e quarenta e nove mil e quinhentos e noventa e cinco reais) foram alocado em benefícios.²

Constatamos desde modo, que na distribuição dos recursos do FNAS, apenas cerca de 10% do que é alocado ao referido fundo são direcionados para as despesas Discricionais, onde se encontra a implantação dos Centros de Referência de Assistência

² Ata da 159ª Plenária Ordinária do CNAS realizada em 14/08/2008.

Social – CRAS.

Mesmo considerando que quase a totalidade do montante é destinada aos benefícios, deve-se reconhecer que eles são consideráveis no combate à pobreza e à exclusão social (com repasse direto dos benefícios aos destinatários), sendo integrantes da proteção social básica.

Sobre a execução orçamentária, é louvável verificar que em torno de 90% do recurso são executados e, segundo o parecer do Diretor Executivo do FNAS, o MDS tem cobrado esta execução. Mas diante do percentual voltado para os benefícios, é notório que a prioridade do governo na execução orçamentária é diferente dos objetivos de discurso, ou seja, a ampliação do financiamento da rede SUAS.

O percentual orçamentário destinado à Assistência Social, tanto em relação ao alocado à Seguridade Social, quanto ao orçamento total da União, até o ano de 2006, não havia alcançado o que propôs a IV Conferência e o que defende a PEC 431, como podemos visualizar no gráfico abaixo.

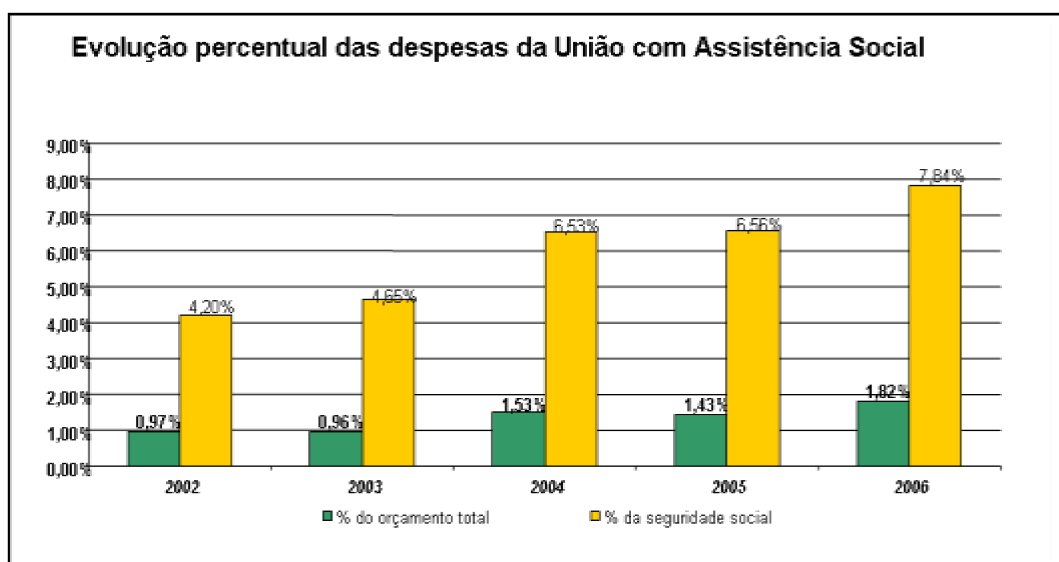


Gráfico 1 – Despesas da Assistência Social com BPCe RMV

Fonte: Apresentação: Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS – 2007

Apesar da evolução do investimento na política de assistência social ao longo dos cinco anos apresentados no gráfico acima, passando de 4,2% do orçamento da seguridade social em 2002 para 7,85 em 2006, tal evolução está atrelada ao reajuste anual do salário mínimo, uma vez que os valores do BPC e a RMV são os mesmos do

salário mínimo. Outro fator que merece destaque na análise do gráfico 1, diz respeito à ampliação da concessão do BPC a partir da aprovação do Estatuto do Idoso em 2003, alterando deste modo, os critérios de idade de acesso ao benefício, passando de 67 para 65 anos. Deste modo, podemos também creditar o aumento do percentual investido na política de assistência social ao Estatuto do Idoso.

O crescimento no número de beneficiários, comparado com 2003, foi motivado, em grande parte, pela aprovação, em outubro de 2003, do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741), que alterou a idade de acesso ao benefício, passando de 67 para 65 anos, bem como possibilitou que o benefício já concedido a um membro da família não integre o cálculo da renda familiar *per capita*, em caso de requerimento de outro benefício na mesma família.

(Relatório da Área temática Trabalho, Previdência e Assistência ao Projeto de Lei nº. 38, de 2008).

A ampliação da cobertura do Benefício de Prestação Continuada - BPC no período analisado foi tão crescente com o advento do Estatuto do Idoso, que podemos verificar no relatório da área temática Trabalho, Previdência e Assistência, que o atendimento passou de 1,7 milhões de idosos e pessoas com deficiência atendidas em 2003 para cerca de 2,4 milhões de beneficiários em 2006.

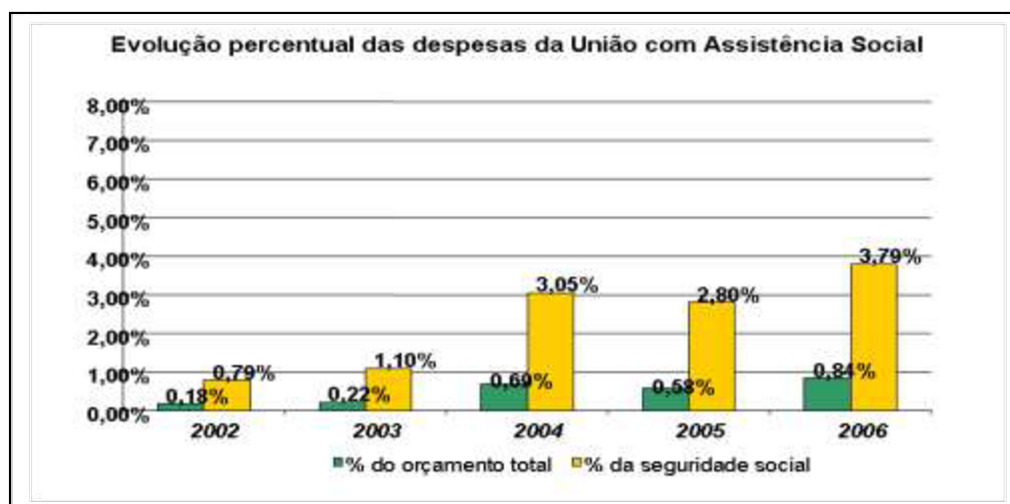


Gráfico 2 – Despesas da Assistência Social sem BPC e RMV

Fonte: Apresentação: Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS – 2007

Ao levarmos em consideração os percentuais financeiros direcionados ao FNAS de 2002 a 2006 sem contabilizar os valores do BPC e RMV, conforme gráfico acima, percebemos uma queda vertiginosa na alocação de recursos, passando de 4,2% do orçamento da seguridade com o BPC e RMV em 2002 para a 0,79% sem os benefícios no mesmo ano. A mesma redução acentuada pode ser observada nos demais anos.

A defesa da vinculação de receita é considerável para a ampliação da rede socioassistencial, pois, quando comparados os gráficos que demonstram a diferença dos valores com os benefícios de BPC e RMV, expostos no Gráfico 1 e sem estes benefícios, demonstrado no Gráfico 2, vimos que o percentual para tal fim é bastante minimizado, pois, os índices decrescem de 4,2% com os benefícios em 2002 para 0,7.9 sem os referidos benefícios no mesmo ano.

Os mecanismos com potencial para ampliação dos recursos do FNAS de modo significativo passam pela aprovação da luta histórica do percentual mínimo de investimento da União, Estados e Municípios, assim como foi feito na Saúde. Contudo, é plausível que o percentual seja discutido e definido a partir de dados empíricos, com um estudo qualificado, a em conformidade com os objetivos da PNAS/2004 e não de forma aleatória.

4 - As Emendas Parlamentares Destinadas a Política de Assistência Social em Âmbito Federal no Contexto de Consolidação do SUAS: Uma Análise Comparativa Entre os Anos 2008 e 2009.

Esta seção tem como propósito, apresentar o montante de emendas parlamentares analisadas nesta monografia, bem como, os processos de trabalho e metodologia utilizada para realização da pesquisa. Este conteúdo se relacionará com o anterior na medida em que for analisada a distribuição das emendas dentro do FNAS, verificando se as mesmas seguem as orientações prescritas no ordenamento jurídico da política de assistência social.

Consideradas como prerrogativa do legislativo, as Emendas Parlamentares, conforme a CF/1988 no artigo 165, prevêem a possibilidade de modificação da proposta orçamentária no período do processo orçamentário, ou seja, o Congresso Nacional pode alterar o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, encaminhado pelo poder executivo, sendo que as emendas podem ser individuais ou coletivas.

No caso da Assistência Social, conforme análise contida no documento da PNAS 2004, tradicionalmente essas emendas, que financiam ações definidas em âmbito federal, estão desarticuladas do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo, ou seja, as emendas parlamentares não reconhecem a autonomia dos conselhos e dos planos municipais e estaduais de assistência social, uma vez que o destino e objetivo das emendas já foram definidos pelo parlamentar.

A análise a seguir verifica as características das emendas parlamentares dos legisladores federais destinadas à política de Assistência Social nos anos de 2008 e 2009, ou seja, o período analisado refere-se ao novo contexto de implantação do SUAS no Brasil.

Antes de abordar as emendas propriamente ditas, é importante, neste momento, elucidar alguns elementos para que se possa problematizar de forma satisfatória o objetivo deste tópico. Em nível federal, no campo do Legislativo, a instância decisória que trabalha com a questão do orçamento no nosso país é a Comissão Mista de Planos,

Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sendo esta uma das comissões permanentes de trabalho mais disputadas pelos congressistas. Parte do intenso interesse em integrar esta comissão se justifica pela força política que se tem na avaliação dos assuntos orçamentários.

Outro elemento que merece destaque é o reconhecimento obtido pelos parlamentares que conseguem destinar recursos para as suas bases ou “rebanho eleitoral” já que, como se sabe, a política eleitoral do nosso país é marcada historicamente por ações personalistas.

“Outro expediente comumente utilizado, especialmente pelo parlamentares, é a dotação de verbas para empreendimentos de assistência social. Deputados e senadores destinam recursos públicos para fundações ou instituições de caridade, normalmente de sua propriedade ou de parentes ou de pessoas intimamente ligadas. Estas verbas pertencem à rubrica de assistência social e são comumente conhecidas como subvenções sociais, destinadas, primordialmente, à filantropia” ou “pílantropia” (FIGUEIRAS, 2002, P. 12).

O questionamento que se faz neste momento não é à legitimidade do mecanismo das emendas parlamentares, mas procura-se identificar se tal mecanismo caminha de forma coerente com a legislação e as deliberações das políticas públicas, ou simplesmente se essas emendas são utilizadas como moeda de troca. “As emendas parlamentares, por princípio, afrontam as diretrizes da LOAS, já que o montante, objeto e direção do recurso são definidos nas emendas e não nos planos municipais e estaduais de assistência social” (BOSCHETTI, 2001, p.103).

4.1 – Metodologia de Trabalho e Sistematização das Informações

Para a realização da pesquisa que serviu de base para esta Monografia, optou-se pela pesquisa documental através da coleta de dados junto ao site da Câmara dos Deputados, instituição esta, responsável pela aprovação do orçamento público brasileiro juntamente com o Senado. A coleta das informações foi realizada no período de junho a dezembro de 2009. Utilizou-se as informações das emendas parlamentares Individuais aprovadas e direcionadas ao FNAS nos anos de 2008 e 2009, os relatórios da área temática VIII – Trabalho, Previdência e Assistência Social referentes ao período analisado da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e as

algumas atas de reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Assistência Social que tratavam sobre a temática pesquisada, além das bibliografias utilizadas para sustentar as análises do conteúdo coletado, com propósito de defender a tese de que política orçamentária brasileira é caracterizada pelo cultivo do personalismo e pela conexão entre eleitores e políticos sem um conteúdo programático de políticas públicas.

A hipótese aqui apresentada será testada a partir das análises da característica das emendas parlamentares individuais apresentadas nos anos 2008 e 2009, tendo como pano de fundo, os ordenamentos legais da política de assistência social, verificando deste modo, se as emendas estão na direção de consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Os dados foram sistematizados em planilha do Excel, com objetivo de mensurar e permitir o teste de hipótese apresentada nesta monografia. Categorizaram-se as emendas parlamentares de acordo com as diretrizes e organização do orçamento no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

A tabela abaixo mostra a distribuição das emendas parlamentares no período analisado dentro da organização do FNAS.

Tabela 1 Distribuição das Emendas Parlamentares Aprovadas em 2008 e 2009 - FNAS.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Nº. DE EMENDAS 2008	Nº. DE EMENDAS 2009
Fundo Nacional de Assist. Social	Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica	187	184
	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	227	170
	Promoção da Inclusão Produtiva	32	0
TOTAL DE EMENDAS APROVADAS		446	354

FONTE: Elaboração própria, a partir da análise documental.

Vale registrar aqui as mudanças ocorridas na organização do FNAS em decorrência do processo de implantação da Política de Assistência Social, pois, o

mesmo sofreu modificações para adequar-se as novas exigências colocadas pelo documento da PNAS/2004. Antes os recursos destinados ao FNAS eram alocados em segmentos de forma fragmentada, com as alterações ocorridas a partir de 2004 o FNAS passou a ser estruturado de forma mais orgânica.

“Em função desse novo modelo de gestão, a proposta orçamentária do FNAS para 2006 passou por alterações significativas ... As demais ações do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS passaram a ser estruturadas de acordo com o nível de complexidade do atendimento à população. Surgiram daí dois novos programas: “Proteção Social Básica” e “Proteção Social Especial”. Em consequência, as ações deixaram de ser apresentadas por segmento (idosos, pessoas portadoras de deficiência, crianças, adolescentes) e passaram a ser organizadas por tipo de proteção”. (Parecer da área temática VIII: Trabalho, Previdência e Assistência Social da CMO)

Analisando a tabela 01, percebe-se que o número de emendas parlamentares aprovadas e direcionadas à Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica nos dois anos analisados, não sofreram grandes variações, passando de 187 emendas em 2008 para 184 no ano de 2009. No que se refere à destinação de recursos para Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, verifica-se uma redução mais aguda de um ano para o outro, pois, em 2008 foram aprovadas 227 emendas já em 2009 o número de emendas apresentadas e aprovadas caiu para 170 uma queda de 25% de um período para o outro.

Outro aspecto que pode ser apontado é a presença de 24 emendas parlamentares no ano de 2008 destinadas à ação Promoção da Inclusão Produtiva, ação esta, não contemplada com nenhuma emenda parlamentar no ano de 2009.

De modo geral, identifica-se uma redução de 21% no total de emendas parlamentares aprovadas nos dois anos analisados, o que corresponde a uma redução real de 92 emendas parlamentares de 2008 para 2009.

5 – Recursos Marcados: Emendas Parlamentares Individuais no Contexto de Consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

Esta seção tem como objetivo mostrar a capilarização das emendas parlamentares individuais direcionadas ao FNAS, entre os partidos políticos. Objetiva-se também, verificar as características das emendas parlamentares direcionadas ao FNAS nos anos de 2008 e 2009, testando deste modo, a hipótese de que a prática do pork-barrel pode ser constatada na destinação de recursos através de emendas parlamentares direcionadas ao FNAS.

Do total de parlamentares que tiveram alguma emenda aprovada nos dois anos pesquisados, 59 eram Senadores e 386 Deputados Federais, perfazendo um total de 445 parlamentares que contemplaram o Fundo Nacional de Assistência Social com alguma emenda nos anos de 2008 e 2009, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 Distribuição das Emendas Parlamentares na Câmara Federal e Senado

PARLAMENTAR	Nº. DE PARLAMENTARES 2008	Nº. DE PARLAMENTARES 2009
SENADORES	34	25
DEPUTADOS FEDERAIS	211	175
TOTAL	245	200

FONTE: Elaboração própria, a partir da análise documental.

A análise e aprovação das referidas emendas foram tratadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização área Temática Trabalho, Previdência e Assistência, que analisou e emitiu parecer de aprovação ou não das emendas parlamentares apresentadas.

A tabela a seguir demonstra a distribuição do número de parlamentares entre os partidos políticos que tiveram suas demandas contempladas no FNAS através de emendas parlamentares.

Tabela 3 Divisão das Emendas Parlamentares entre os Partidos

PARTIDO	2008	2009	TOTAL POR PARTIDO
PSDB	38	35	73
PT	42	31	73
PMDB	39	28	67
DEM	30	26	56
PR	18	17	35
PDT	14	13	27
PP	12	11	23
PSB	14	11	25
PTB	12	6	18
PPS	5	5	10
PV	5	5	10
PSC	5	4	9
PC do B	4	3	7
PHS	1	2	3
PRB	2	1	3
PSOL	2	1	3
PMN	1	1	2
SEM PARTIDO	1	0	1
TOTAL	245	200	445

FONTE: Elaboração própria, a partir da análise documental.

Ao analisarmos a distribuição dos parlamentares que tiveram emendas aprovadas nos anos 2008 e 2009 direcionadas ao FNAS entre os partidos políticos existentes dentro do Congresso Nacional, percebemos que PSDB e PT foram os partidos que tiveram mais parlamentares que apresentaram emendas direcionadas a Política de

Assistência Social, cada um desses partidos, com 73 parlamentares na soma dos dois períodos sistematizados, seguidos de PMDB e DEM com 67 e 56 parlamentares respectivamente. Tal constatação do número expressivo de parlamentares dos partidos PSDB, PT, PMDB E DEM, podem ser justificadas pela bancada robusta destes partidos dentro do Congresso Nacional o que já era de se esperar, uma vez que cada um destes partidos tem 72, 89, 104 e 70 parlamentares respectivamente.

Vale registrar também os partidos políticos que tiveram um número pouco expressivo de parlamentares que destinaram emendas contemplando o FNAS, destaca-se os partidos PHS, PRB e PSOL que tiveram 3 parlamentares cada um com pleitos atendidos na função assistência social do orçamento , seguidos de PMN com 2 parlamentares.

Como o prisma trabalhado na monografia não pretendi a problematizar exaustivamente a relação partidária no jogo orçamentário, fica como uma hipótese a ser testada no futuro, o papel dos partidos nesse processo de destinação de recursos através da emendas parlamentares.

Abaixo apresenta-se uma tabela onde são apresentadas as emendas que tiveram os recursos marcados ou “carimbados”³. Estas emendas têm como característica marcante, a destinação de recursos para Entidade Filantrópica.

Tabela 4 Característica das Emendas Parlamentares aprovadas em 2008 e 2009

PARTIDOS	2008			2009		
	TOTAL DE EMENDAS APROVADAS	TOTAL DE EMENDAS CARIMBADAS	%	TOTAL DE EMENDAS APROVADAS	TOTAL DE EMENDAS CARIMBADAS	%
DEM	46	19	41%	45	10	22%
PC do B	6	1	17%	5	0	0%
PDT	32	15	47%	30	15	50%
PHS	1	0	0%	4	0	0%
PMDB	72	28	39%	39	17	44%
PMN	2	0	0%	1	1	100%
PP	20	6	30%	14	2	14%
PPS	9	3	33%	13	7	54%
PR	31	9	29%	32	4	12%
PRB	3	1	33%	1	0	0%
PSB	36	13	36%	39	10	26%
PSC	7	0	0%	8	5	62%
PSDB	74	20	27%	60	8	13%
PSOL	2	0	0%	1	0	0%
PT	69	12	17%	46	5	11%
PTB	17	4	23%	7	2	29%
PV	11	2	18%	9	1	11%
SEM PARTIDO	2	2	100%	0	0	0%
TOTAL	440	135		354	87	

FONTE: Elaboração própria, a partir da análise documental.

Conforme constatado por BOSCHETTI, 2001, as emendas parlamentares ainda continuam em boa parte, desarticuladas das diretrizes propostas pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, observa-se que cerca de 75% dos partidos políticos que

³ As emendas parlamentares caracterizadas como carimbadas relacionadas a este item se referem àquelas direcionadas à estruturação da rede de proteção social básica e especial, no entanto, destinadas a determinadas entidades – ultrapassando os planos de ação do município e a autonomia dos Conselhos em deliberar sobre os recursos dos Fundos Municipais de Assistência Social - FNAS.

tiveram emendas aprovadas e direcionadas ao FNAS no período analisado, os parlamentares ainda continuam direcionando emendas parlamentares para os seus redutos eleitorais sem levar em consideração a autonomia dos Planos Municipais de Assistência Social, bem como a autonomia dos Conselhos Municipal de Assistência Social em deliberar sobre quais são as prioridades de investimento na área da assistência social.

Não há uma regulamentação sobre a apresentação de emendas, no sentido de que elas só possam ser utilizadas para assegurar recursos para os projetos, programas e serviços incluídos e aprovados nos planos municipais de assistência social, o que poderia controlar o seu uso e impedir que continuem a ser utilizadas como moeda de troca, favorecendo interesses privados eleitoreiros em detrimento do atendimento às necessidades sociais (BOSCHETTI, 2001, p.117).

Deste modo, podemos levantar a hipótese a ser testada no futuro de que as emendas parlamentares, em uma parte significativa, continuam na lógica de atendimento das bases eleitorais, sem levar em consideração o contexto de implantação do SUAS. Ou como afirmou BOSCHETTO, 2001:

As emendas parlamentares ferem, sobretudo, o princípio da descentralização, já que é na esfera municipal que as propostas e indagações da sociedade civil podem se expressar, que as ações públicas transparentes podem ser exigidas, conhecidas e modificadas. As emendas parlamentares desrespeitam a autonomia municipal, já que marcam o destino e o montante dos recursos nacionalmente, fortalecendo as bases eleitorais dos parlamentares, em detrimento das necessidades sociais locais. (BOSCHETTI, 2001, p.106).

De acordo com o parecer da área temática VIII: Trabalho, Previdência e Assistência Social da CMO sobre os projetos de lei nº. 30, de 2007 e 38, de 2008, que estimam as receitas e fixam as despesas da União para o exercício financeiro de 2008 e 2009, as emendas parlamentares individuais tiveram suas proposições integralmente aprovadas no valor total de 139,3 e 112,4 milhões respectivamente. Como o orçamento público brasileiro é apenas autorizativo e não impositivo, as liberações destes recursos estarão sujeitas à análise do CNAS e da disponibilidade de recursos por parte do órgão gestor da Assistência Social, o MDS.

No âmbito do FNAS, a ação 2B31 – *Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial*, que tem por objetivo apoiar financeiramente indivíduos e grupos sociais que tiveram direitos violados, buscando o resgate social e a redução das situações de risco efetivamente verificadas, foi

objeto de maior preferência parlamentar, albergando 227 emendas. Dentre essas, um grande número de emendas dirigiu-se ao apoio de APAEs e outras entidades assemelhadas. (Relatório da Área temática Trabalho, Previdência e Assistência ao Projeto de Lei nº. 30, de 2007).

Observando a divisão do Orçamento da Assistência Social para este período, entre as despesas obrigatórias e discricionárias verifica-se que boa parte dos recursos discricionários é proveniente das emendas parlamentares individuais. Tal afirmativa se sustenta levando em consideração que, de todas as proposições individuais feitas nos anos de 2008 e 2009, nenhuma foi direcionada a despesas obrigatórias. Isso pode ser explicado pelo fato das despesas obrigatórias não darem *visibilidade* ao trabalho parlamentar, pois, na categoria despesas obrigatórias estão o BPC e RMV – benefícios assistenciais de transferência de renda direta. Esta constatação pode ser visualizada na tabela abaixo, onde constam apenas despesas discricionárias.

Tabela 5 Distribuição das Emendas Parlamentares Individuais dentro do FNAS

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Nº. DE EMENDAS 2008 + 2009
Fundo Nacional de Assist. Social	Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica	371
	Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	397
	Promoção da Inclusão Produtiva	32
TOTAL DE EMENDAS APROVADAS		800

FONTE: Elaboração própria, a partir da análise documental.

Essa leitura aponta para a opção dos parlamentares pelas ações fins e não pelas ações meios, ou seja, a grande demanda por emendas parlamentares individuais vão na direção da construção de equipamentos e, na grande maioria das vezes, de equipamentos de entidades filantrópicas, redutos da base eleitoral dos parlamentares, atualizando neste sentido, o estudo realizado por Boschetti, 2001

... Os parlamentares preferem investir mais em ações de construção, ampliação e/ou aquisição de equipamento (emenda de capital), do que na manutenção das atividades existentes (emenda de custeio). (BOSCHETTI, 2001, p.111).

Entretanto, algumas iniciativas estão sendo tomadas pelos órgãos competentes pela política de Assistência Social em nível federal, no intuito de conscientizar os parlamentares quanto à destinação de emendas que contribuam para a implantação do SUAS. Neste sentido, vale destacar a aproximação do executivo ao Congresso, através da Frente Parlamentar de Defesa da Assistência Social, para que estas questões sejam trabalhadas com os parlamentares, além do MDS e CNAS terem confeccionado uma cartilha orientadora para os parlamentares, visando demonstrar quais são as prioridades do MDS nesta política

A Comissão de Financiamento sugere que o CNAS, conjuntamente com o MDS, FONSEAS, COGEMAS e Conselhos de Assistência Social busquem estratégias de mobilização para conscientizar os parlamentares quanto à Priorização das emendas Parlamentares às ações voltadas à PNAS/SUAS. Sugere estratégias de articulação: elaborar material (cartilha) para subsidiar as negociações quanto da indicação das emendas Parlamentares (junto ao Congresso Nacional); oficializar aos Conselhos de Assistência social recomendando atuação junto aos parlamentares de sua região na indicação das emendas. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 18)

Na tentativa de aperfeiçoar e diminuir os trâmites no processo de repasse de recursos para os estados e municípios, o MDS criou a REDE SUAS. Esta ferramenta possibilita, em um dos seus aplicativos, o repasse de recursos provenientes de emendas parlamentares aos estados e municípios, contemplados pelas mesmas, através do SISCON – Sistema de Gestão de Convênio/ Sistema de Emenda Parlamentar. Esta ferramenta pode ser considerada como um elemento que dificulta a destinação de recursos diretamente para entidades, ou no mínimo repassa essa responsabilidade na alocação para os municípios.

É importante ressaltar que o FNAS não efetua convênios diretamente com entidades, uma vez que o repasse dos recursos da assistência social se dá pela via fundo-a-fundo. O atendimento às entidades é possível mediante sua inserção como beneficiária nos pré-projetos a serem apresentados pelos entes federados beneficiados com as emendas. Neste caso, a prefeitura recebe os recursos através do Fundo Nacional de Assistência Social e atende a entidade, podendo repassar os recursos mediante um sub-convênio. (SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007).

É importante destacar as mudanças já consolidadas no reordenamento do FNAS, como por exemplo, a transferência da responsabilidade do financiamento de ações voltadas para educação infantil como as creches, para a área temática da Educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte, responsável por apreciar as emendas e emitir

parecer sobre as áreas afins. Esta mudança de transferir o financiamento de creches da assistência social para o Ministério da educação cessa com o financiamento histórico advindo da LBA – Legião Brasileira de Assistência. Deste modo, a Relatório da Área temática Trabalho, Previdência e Assistência transferiu a análise de 7 (sete) emendas parlamentares direcionadas ao FNAS voltadas para o financiamento de creches para análise das relatórias competentes, uma vez que o F NAS não financia mais ações de educação infantil.

Esse entendimento é reforçado por orientação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, até então, executava programações relacionadas a creches, no sentido de não mais albergar essas dotações em sua programação orçamentária. (Relatório da Área temática Trabalho, Previdência e Assistência ao Projeto de Lei nº. 30, de 2007)

Considerações Finais

Os argumentos construídos nessa monografia sobre a análise do financiamento das políticas públicas com foco na participação do Legislativo no processo orçamentário a partir da sistematização das emendas parlamentares aprovadas ao orçamento e direcionadas a política de assistência social nos anos de 2008 e 2009, teve como pressuposto a teoria da prática do pork-barrel, onde a troca de favores entre os atores envolvidos no jogo deve ser considerada ao analisar o conteúdo e destino das emendas parlamentares.

Neste sentido, as reflexões tiveram como propósito, sustentar a visão de que política orçamentária brasileira é caracterizada pelo cultivo do personalismo e pela conexão entre eleitores e políticos sem um conteúdo programático de políticas públicas.

De acordo com a análise realizada no que se refer às emendas parlamentares aprovadas no orçamento da Assistência Social para os anos de 2008 e 2009, pode-se apontar como reflexão: o desafio por parte da SNAS e CNAS no processo de *tradução* das ações da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva da Proteção Social Básica e Especial. A análise das emendas aprovadas de 245 e 200 Deputados Federais e/ou Senadores, para o orçamento de 2008 e 2009, respectivamente, mostrou que a preferência alocativa dos recursos através das referidas emendas, demonstra certa falta de sinergia na compreensão do que venha a ser as ações 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, tendo em vista que na implantação do SUAS, as ações citadas acima dizem respeito à implantação dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e dos Centros de Referência Especializadas de Assistência Social – CREAS respectivamente.

Apesar da resistência em quase uma década de alguns elementos aqui trabalhados, conforme constado em reflexões feitas a partir do livro “Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo” de Ivanete Boschetti, identificamos também, muitos avanços ao longo destes anos no que se refere à política de assistência social.

No caso da Assistência Social, as diretrizes de sua operacionalização, previstas na forma de um Sistema Único, contribuem para uniformizar os conceitos do que seja

atribuição da Assistência Social e dos objetivos a que esta política se propõe, possibilitando, com isso, a consolidação das especificidades inerentes à Assistência Social enquanto política que pode contribuir ao fortalecimento dos vínculos familiares, à prevenção de vulnerabilidades sociais e à inserção e proteção aos cidadãos com direitos violados.

Apesar destes avanços não podemos deixar de reconhecer que o fator pork-barrel presente na relação Executivo-Legislativo-ONG, favorece ao contrário do que afirma Figueiredo e Limong, 2005 uma agenda conflitante entre os interesses dos atores envolvidos.

“Quanto às prioridades de um e outro poder expressas na alocação de recursos orçamentários, mostramos que as diferenças são muito pequenas. Ou seja, não há agendas conflitantes. Mais especificamente, ao executar recursos alocados pelos parlamentares por meio de emendas individuais, o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar a sua agenda” (FIGUEIREDO e LIMONG, 2005, P. 5).

Contrário a esta visão, podemos elucidar que os objetivos dos parlamentares e atores envolvidos nesta arena são marcados por interesses conflitantes, uma vez que as intenções expressas pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome é garantir pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social - CRAS em cada município e não a construção de uma unidade de determinada instituição não governamental conforme objeto de algumas emendas parlamentares destinadas ao FNAS.

“Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial - Estruturação das APAEs da Região da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema - Amepar - No Estado do Paraná – valor da emenda: 1.000.000,00” (**Congresso Nacional - Comissão Mista De Planos, Orçamentos Públicos E Fiscalização**).

Outra argumentação que sustenta a existência de conflito é a destinação de emendas que estão desarticuladas das ações programáticas de políticas públicas, no caso da política de assistência social, podemos perceber uma orientação clara nos ordenamentos legais de constituição desta política, quanto à descentralização política e administrativa das ações, onde é expresso o fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social na deliberação da destinação dos recursos depositados nos fundos municipais e estaduais de assistência social. Nestesentido, o recurso marcado com destinação do montante e objeto das emendas parlamentares afronta os princípios da lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Apesar de as emendas parlamentares individuais não ocupar posição central no jogo, conforme sustentado por Figueiredo e Limong, 2005, não podemos deixar de analisá-las do ponto de vista da sua característica de troca de favores entre o parlamentar e o eleitor como sustenta Figueiras, 2002, ao afirmar que a política orçamentária brasileira é caracterizada pelo cultivo de personalismo e pela conexão entre eleitores e sem um conteúdo programático de políticas públicas.

Trata-se, portanto, de intensificar a unificação de entendimento sobre as prioridades de alocação de recursos na área da assistência social, reafirmando, sobretudo o papel dos conselhos e autonomia dos planos municipais no gasto dos recursos destinados através de emendas parlamentares, reforçando também o papel do parlamentar na viabilização dos recursos, respeitando as normativas prescritas.

Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história** . v. 2. São Paulo: Cortez, 2006. 213p.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2 ed. Brasília: Ed. Do Autor, 2003. 297p.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade** . São Paulo: Cortez, n. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Execução orçamentária da política de assistência social no governo Lula: continuidade ou mudança?** 2004. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/dss/gesst/execucao.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; DIAS, Adriane Tomazelli. A execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade** , São Paulo: Cortez, n. 85, p.71-97, março 2006.

BRAGA, Lea. Fundo de Assistência Social. **Fundos Públicos e Políticas Sociais**, São Paulo: Instituto Polis, n.45, p.55-62, agosto 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Setorial: Pro posta Orçamentária da União para 2008. **Emendas Individuais à Despesa aprovadas por autor** , dez de 2007. Disponível: http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamento_uniao/loa/loa2008/ciclos/relatorias-setoriais/setor_10/Rel_005_rel_setor10_A.PDF> Acesso em: 13 jun. 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Setorial: Pro posta Orçamentária da União para 2009. **Emendas Individuais à Despesa aprovadas por autor** , dez de 2008. Disponível: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/par_setor/setor10/005_ParSetor_10_A.pdf> Acesso em: 13 jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil** . Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto n.1.605, de 25 ago. 1995**. Regulamenta a Lei n.8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília, 25 ago. 1995

BRASIL. Lei n.4.320, de 17 mar. 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 06 jun. 2009.

BRASIL. Lei n.8.742, de 07 dez. 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS: Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, dez. 2005. 139p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n.350, de 3 de outubro de 2007**. Brasília, out. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/portarias/portarias-1/#2007>> Acesso em: 14 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório Final VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>> Acesso em: 14 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. Fundo Nacional de Assistência Social. Sistema de Gestão e Convênios. **SISCON Parlamentar**. Disponível em: <<http://aplicacoes3.mds.gov.br/parlamentar2007/>> Acesso em: 14 jun. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando **Política Orçamentária, Formação de Interesses e Corrupção no Brasil 1995-2000** Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/PIFICB9500.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo - 2005** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro - 2002** Disponível em: <<http://www.blogdoalon.com/ftp/10789.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2010