3134

Brasília, agosto de 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

Ana Cleusa Serra Mesquita
Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. *E-mail*: ana.mesquita@ipea.gov.br.

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

O objetivo deste trabalho é analisar a participação das emendas parlamentares (EPs) no orçamento federal destinado ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) no período 2005-2024. Realizou-se um estudo exploratório e descritivo com base em três fontes de dados: o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Ministério do Planejamento (MPO), e os Relatórios de Execução Orçamentária (RREOs) do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), além de pesquisa documental sobre as normativas publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) referentes ao tema do financiamento do Suas. Alguns indicadores foram calculados para apoiar a análise.

Os principais resultados do estudo estão resumidos a seguir.

1) Observou-se um crescimento mais significativo das emendas na política de assistência social a partir da regulamentação que permitiu a possibilidade de esses repasses ocorrerem pelo mecanismo fundo a fundo.

2) Desde 2020, há um aumento considerável na participação das emendas no orçamento dos serviços, chegando a 45% em 2023, enquanto os recursos alocados pelo MDS se reduziram. Isso mostra como o Executivo perdeu poder decisório para o Legislativo na alocação de recursos, de modo que quase a metade do orçamento da assistência social hoje é definido por emendas parlamentares.

3) Constatou-se um padrão bastante desigual de distribuição de recursos por emendas. As assimetrias são muito significativas, mesmo considerando municípios de mesmo porte dentro de uma mesma região, ou os valores repassados ponderados pelo tamanho da população em situação de vulnerabilidade econômica. De maneira geral, pelo menos 50% dos municípios brasileiros não teve acesso às verbas distribuídas pelas emendas parlamentares nos anos de 2022 e 2023, quando os valores manejados atingiram um recorde. Os dados sugerem a existência de uma grande divisão entre os municípios que acessam e aqueles que não acessam verbas parlamentares, e um grupo reduzido de cerca de 5% que conquistam valores mais robustos.

4) Por fim, o trabalho também aponta limitações das bases de dados consultadas que dificultam a apuração do montante

alocados por emendas na assistência social, bem como o detalhamento de sua destinação e finalidade do gasto. Desse modo, o trabalho também elenca alguns problemas de falta de transparência no gasto público executado por meio de emendas parlamentares.

Conclui-se, por fim, que, se as EPs adicionaram recursos a uma política carente deles desde 2014, não parece que estes foram distribuídos segundo um critério de equidade. Ainda que as EPs se baseiem em anseios das populações que elegem seus representantes para o Congresso Nacional, a ausência de coordenação dessas decisões alocativas compromete um princípio central da PNAS: a universalização dos direitos sociais. Num contexto em que as emendas chegaram a representar, entre 2022 e 2023, quase a metade dos recursos federais repassados aos estados e municípios para o cofinanciamento do Suas, importa atentar para o padrão desigual de alocação destes recursos, com consequências que ainda precisam ser melhor identificadas considerando os anseios de garantia do direito à assistência social em todo o país.