

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## OS REVESES DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL POR EMENDAS PARLAMENTARES

Jeane Andréia Ferraz Silva<sup>1</sup>  
Diva Aparecida Curbani Araujo<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho é parte dos estudos de mestrado e tem por finalidade apresentar reflexões sobre as implicações do modelo de financiamento via emendas parlamentares para a política de assistência social no estado do Espírito Santo. A base de dados da pesquisa documental entre 2012 a 2019 indica que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) foram as beneficiárias majoritárias das emendas parlamentares, concentrando 96% das indicações em detrimento da destinação para os equipamentos públicos. O caminho dos recursos revela a convergência clientelista característica das emendas parlamentares, que exercem uma funcionalidade que interessa ao projeto neoliberal reverberado em impactos nas formas de controle, regulação e financiamento da assistência social.

**Palavras-chave:** Assistência social; Emenda parlamentar; Financiamento.

### ABSTRACT

This work is part of the master course studies and aims to present reflections on the implications of the financing model via parliamentary amendments for the social welfare policy in the state of Espírito Santo. The research database between 2012 and 2019 indicates that the Civil Society Organizations (CSOs) from Brazil were the beneficiary majority of parliamentary amendments, which concentrated 96% of the nominations to the detriment of the allocation for public equipment. The path of resources reveals the clientelist convergence characteristic of parliamentary amendments, which exert a functionality that interests the neoliberal project reverberated in impacts on the forms of control, regulation and financing of social welfare.

**Keywords:** Social welfare; Parliamentary amendments; Financing.

<sup>1</sup> Assistente social, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UFES, Doutorado em Serviço Social/Programa de Pós Graduação em Serviço Social/UERJ, Pós Doutorado em Serviço Social/Programa de Pós Graduação em Serviço Social/UERJ, Vice-Coordenadora e Líder no Diretório do Cnpq do LÓTUS - Grupo de Estudos sobre os Fundamentos da Política Social e do Serviço Social/UFES. E-mail: jeaneandreaiferraz@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós Graduação em Política Social/UFES. Integrante do projeto de pesquisa: O financiamento de políticas sociais nos governos do estado do Espírito Santo no contexto do ajuste estrutural e da pandemia por Covid-19. E-mail: divacurbani@gmail.com

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

O formato de constituição e o percurso dos recursos de emendas parlamentares estaduais destinadas à assistência social revela novos e velhos elos dessa política. De um lado pelo financiamento, que aparentemente promoveria maior ingresso de recursos para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas que resultou no favorecimento ao modelo neoliberal de estado mínimo e execução indireta dos serviços e programas. Por outro lado, a proposição dos beneficiários das emendas não partiu das instâncias de participação e controle, mas do acordo tácito eleitoral da bancada parlamentar, que a despeito de outros interesses ainda consegue reativar as práticas das primeiras instituições que prestaram os serviços socioassistenciais.

Como meio de participação do legislativo no orçamento público, as emendas parlamentares revelaram o caráter clientelista no acordo com o executivo para aprovação das peças orçamentárias, e o compromisso dos parlamentares com sua base de apoio eleitoral. Este viés de financiamento para a assistência social no estado do Espírito Santo vem seguindo uma trajetória crescente na capacidade de execução, e em maior medida a partir do novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSC) que favoreceu a ampliação de entidade privadas na execução das políticas sociais, que no caso da assistência social repercutiu em desregulamentações e desafios para o controle e fiscalização dos serviços e programas do SUAS.

Os resultados da pesquisa tiveram como objetivo a análise da configuração dos recursos de emendas parlamentares destinadas à assistência social no estado do Espírito Santo no período de 2012 a 2019, e como método o materialista histórico dialético, com procedimentos metodológicos que envolveram a revisão de literatura, pesquisa documental, abordagem quantitativa e qualitativa e análise de conteúdo.

PROMOÇÃO



APOIO



## 2 EMENDAS PARLAMENTARES E A CONVERGÊNCIA AO AJUSTE CLIENTELISTA

As emendas parlamentares se configuram como um meio de atuação de membros do poder legislativo junto ao poder executivo por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) com propostas de emendas ao orçamento que são reguladas por normas de ambos os poderes e representam a “[...] atuação parlamentar, pois por meio delas os representantes eleitos podem influir na alocação dos recursos públicos em função dos objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato de representação” (BRASIL, 2021a).

Nota-se que a definição de emendas parlamentares pelo Senado Federal (BRASIL, 2021a) já traz em sua redação a legitimação ao ajuste clientelista da atuação parlamentar junto às bases de sua representação, de modo que a indicação desses recursos na LOA revela o interesse do investimento direcionado em troca de apoio nas eleições.

O texto constitucional de 1988, no artigo 166, limita o valor das emendas individuais a LOA a 1,2% da receita corrente líquida do orçamento. A Emenda Constitucional (EC) n. 86/2015, juntamente com a de n. 100/2019 e a de n. 105/2019 tratam de regulações sobre as emendas individuais, tornando-as obrigatórias quanto a sua execução orçamentária (impositivas) e disciplina as formas de repasse dos recursos.

Ao longo da instituição do modelo de orçamento na Constituição Federal brasileira houve períodos de maior e menor participação do parlamento com emendas ao orçamento. A partir do século XX a constituição de 1934 “não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores”, já a constituição de 1967 restringiu tal atuação do parlamento que voltou a ter a prerrogativa apenas na constituição de 1988 (GIACOMONI, 2010, p. 43).

A variação da apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) nos anos seguintes configuram o atual modelo de distribuição, de modo que

### PROMOÇÃO



### APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

em 1992 somente emendas individuais eram aceitas, em 1993 foram agregadas as emendas coletivas, e a partir de 1994 ficaram definidas quatro tipos de emendas, “[...] de comissões permanentes, de partidos políticos, de bancadas estaduais e de parlamentares individuais” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 272).

Bezerra (2001) argumenta que as emendas de bancadas estaduais, negociadas com o executivo, são submetidas à destinação para os locais e obras de interesse dos parlamentares. O autor considera que o atendimento aos “pleitos” não se restringe a compreensão de formação de clientelismo político, mas de uma concepção de atuação política em que é “dever” do parlamentar a obtenção de recursos para suas bases de apoio.

Pereira e Mueller (2002) contestam essa compreensão ao afirmarem que a maioria dos parlamentares faz uso das emendas para beneficiar suas bases eleitorais em uma estratégia política clientelista. Este pensamento é corroborado por Breláz e Alves (2013) quando denominam de “clientelismo orçamentário” o processo de efetivação das emendas constituído por meio de uma relação entre um subsistema do poder executivo com o subsistema do legislativo, e deste com um subsistema da sociedade civil.

Neste sentido, “o clientelismo orçamentário” entre executivo e legislativo se expressa na negociação de um valor em emendas parlamentares em troca da aprovação do orçamento, e entre o legislativo e a sociedade civil manifesto no direcionamento de emendas em troca de apoio e voto nas eleições (BRELÁZ; ALVES, 2013).

Embora a atuação dos parlamentares na elaboração do orçamento seja limitada, esta não é contestada porque “[...] mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274).

Segundo Bezerra (2001) a negociação entre parlamentares e o executivo é percebida como uma “troca” que sustenta a interdependências dos poderes, já

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Pereira e Mueller (2002) entendem que o executivo usa seu poder discricionário sobre a execução do orçamento para pressionar a atuação dos parlamentares com estratégias de flexibilidade e arbítrio na negociação das emendas, tal como a recompensa do presidente da República aos parlamentares que votam projetos de interesse do governo.

O entendimento sobre o clientelismo praticado no orçamento comparece nos estudos de Zorzal (2015), onde a autora considera que a Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) não desenvolve um trabalho crítico em relação ao orçamento do governo do estado, e que existe um acordo entre executivo e legislativo para que as peças orçamentárias não sofram muitas modificações, de modo que as emendas parlamentares não incorram em alterações ao orçamento, em troca, são liberadas as emendas individuais numa dinâmica de troca e apoio político.

Zorzal (2015) explica que o uso das emendas parlamentares no estado do Espírito Santo está concentrado nos redutos eleitorais dos deputados como condição para vencer as eleições. A autora explica que cada deputado tem uma cota de valor de emenda individual acordado no orçamento para disponibilizar a uma política pública e ao município, e esta cota de valor ainda é submetida a um crivo do governo estadual que favorece a liberação das emendas de políticos ligados à sua base de aliança.

Este viés de compreensão também está presente nos estudos de Teixeira (2016, p.7) que conclui que as emendas parlamentares no nível federal destinadas ao Ministério do Esporte “foram utilizadas majoritariamente para atender interesses dos parlamentares em suas bases eleitorais” e que este modelo de financiamento favorece a lógica da pequena política<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A “pequena política” é definida por Gramsci (2007, p. 21-22) como a política cotidiana, “a política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas”, que se revela “em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política”, e que se direciona a reduzir a grande política que representa a “criação de novos Estados, conservação e defesa de estruturas

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



No nível federal, neste mesmo caminho estão as emendas do relator geral, que ficaram popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. As emendas do relator não incluem as emendas regulares já previstas na legislação, nem se submetem às regras das emendas individuais ou coletivas, fato que culminou em ausência de transparência na divisão e destinação dos recursos.

O mecanismo foi julgado como inconstitucional no dia 19 de dezembro de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>4</sup> por falta de transparência na destinação dos recursos. Mas a busca dos parlamentares por recursos não cessou com a decisão do STF, e no dia 21 de dezembro de 2022, dois dias após a decisão do STF, foi promulgada pelo Congresso Nacional a EC n. 126/2022<sup>5</sup>, que na fase da votação ficou conhecida como “PEC fura teto”. Essa emenda constitucional permitiu as mudanças no teto de gastos públicos, entretanto, a base legal também criou novas regras para as emendas individuais (impositivas) aumentando a fonte dos recursos de 1% para 2% da receita corrente líquida na lei orçamentária.

O posicionamento clientelista entre executivo e legislativo denota o quanto orçamento pode ser peça de manobra e o quão frágil é o discurso do déficit, sobretudo o da previdência social que foi alvo da última contrarreforma por meio da Emenda Constitucional n. 103 de 2019.

As emendas parlamentares se tornaram uma estratégia potente de legitimação e conformação da relação entre executivo e legislativo, a ponto de se beneficiar de uma Emenda Constitucional que obriga a sua execução, de modo que nem mesmo o

---

orgânicas em seu conjunto; questões de ditadura e hegemonia em ampla escala, isto é, em toda a área estatal”.

<sup>4</sup> Notícia do site do Supremo Tribunal Federal – STF, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em 22 dez. 2022.

<sup>5</sup> Notícia do site do Senado Federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/orcamento-e-aprovado-com-dinheiro-extra-para-programas-sociais-e-infraestrutura>. Acesso em 22 dez 2022.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



orçamento oficial destinado à seguridade social possui tal prerrogativa, sendo ao contrário, desmantelado por contrarreformas e mecanismos de subfinanciamento.

### 3 AS OSCs NAS EMENDAS PARLAMENTARES E A FUNCIONALIDADE AO PROJETO NEOLIBERAL

O entendimento sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSC) remete aos termos como Organizações Não Governamentais (ONG), entidades do Terceiro Setor ou organizações sem fins lucrativos que se apresentam como espaço privado na execução dos serviços públicos. A estas entidades se atribui uma performance gerencial com menor burocracia que o aparato do Estado, e esta retórica tem sido utilizada como meio para legitimar a atuação das entidades em que é conferida uma aparente capacidade de administrar os custos do financiamento de forma mais eficiente que a execução direta nos equipamentos públicos.

Na consolidação do capitalismo no Brasil, a sociedade civil surge da organização burguesa e da estrutura do Estado, burguesia essa que exerceu o papel de “adestramento da força de trabalho” e a “seletividade do Estado” restrita a frações da classe dominante no contexto da ditadura militar, de modo que a expressão “sociedade civil” se difundiu por aparelhos hegemônicos privados que produziram respostas coercitivas no enfrentamento da questão social (FONTES, 2010).

Historicamente, na década de 1980, as denominadas Organizações Não Governamentais (ONG) surgiram de uma perspectiva idealizada entre público e privado, associando o Estado ao público e o privado à empresa, entendimento formado por meio de “argumentos angelicais” como fora do mercado e da política (FONTES, 2010, p.230-231).

Nasceram, em sua maioria, vinculadas a entidades religiosas e a empresas com financiamento internacional pela lógica da filantropia, no intuito de combater e reduzir da pobreza, que a despeito das lutas dos movimentos sociais, difundiram uma consciência anticapitalista notadamente pela mudança de perfil militante que reduziu

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



o engajamento da luta por direitos pelo crescimento da oferta de serviços de apoio, ou seja, a prestação de serviço de assessoria à essas lutas sob o argumento da democracia, que contribuiu para as mudanças no perfil dos movimentos sociais e colocou as ONGs no escopo reconhecido como “sociedade civil” (FONTES, 2010).

A legislação brasileira mais recente que dispõe sobre a execução dos serviços públicos prestados por entidades privadas sem fins lucrativos nasce com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A base legal aprovada por meio da lei nº 13.019/2014 e alterações com a lei nº 13.204/2015 institui em todo território nacional um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) pactuados nos instrumentos jurídicos denominados Termo de Fomento e Termo de Colaboração para parcerias com recursos financeiros, e Acordo de Cooperação para parcerias sem recursos financeiros (BRASIL, 2016a).

A terminologia OSC se aplica pela normatização legal imposta pelo MROSC a partir do ano de 2014, de maneira que os termos Organização Não Governamental (ONG) e Entidades do Terceiro Setor, comumente utilizadas para caracterizar este grupo de instituições, passam a ser englobadas no universo do novo marco regulatório.

Na atualidade, a representatividade com que as OSCs encontram centralidade no debate da política de assistência social se deve ao número de entidades que desenvolvem os serviços em todo território nacional. Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apontam que no Brasil 72% das entidades sem fins lucrativos têm na assistência social sua principal fonte de atuação, e o percentual de entidades que executam diretamente os serviços socioassistenciais correspondeu a 88% das entidades pesquisadas (BRASIL, 2016b).

As OSCs, pelo atual marco regulatório, são definidas como “entidades privadas sem fins lucrativos” que “atuam na promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia,

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras” (BRASIL, 2016a, p.15).

Embora a atuação das OSCs na assistência social dependa da inscrição no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) que é de competência dos órgãos gestores da política no nível municipal, as mudanças impostas pelo MROSC criaram impactos diretos nas normas legais da política por meio da desregulamentação de exigências requeridas para o funcionamento das organizações sem fins lucrativos que atuam na prestação de serviços e programas do SUAS.

Dentre os impactos, se destaca os casos de dispensa de chamamento público disposto no art. 30 da lei 13.019/2014 para entidades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social. A base legal ainda incluiu como redação no art. 29, a dispensa de chamamento público nas leis orçamentárias anuais em relação aos recursos das emendas parlamentares, de modo a garantir o livre acesso das OSCs na disputa do fundo público<sup>6</sup>.

As pactuações orçamentárias entre o executivo e o legislativo na destinação das emendas parlamentares distancia as instâncias de controle e representação sobre as articulações e condução dos recursos. Na prática, a decisão quanto à distribuição do volume de recursos e beneficiários das emendas é privativa e discricionária dos parlamentares, cabendo ao conselho estadual de assistência social apenas a prerrogativa de classificar e aprovar a matéria dentro da política de assistência social.

A ampliação das OSCs junto aos espaços das políticas sociais, favorecidas pelo novo MROSC, mudam não apenas os regramentos legais que indicam a uma expansão da atuação dessas entidades, mas também participam da produção de

<sup>6</sup> A formação do fundo público, segundo Behring (2021, p. 38-39;100) ocorre a partir de uma “punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções”.

PROMOÇÃO



APOIO



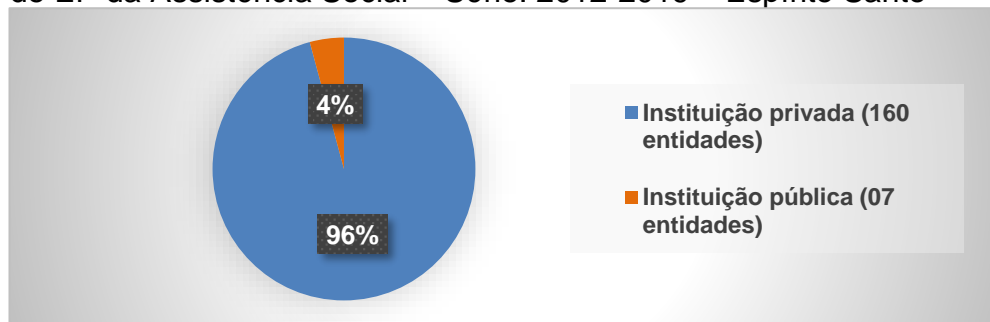
conhecimento junto à população beneficiária, que é fonte de dados para retroalimentar as competências normativas do Estado na condução das políticas sociais.

Deste modo, quanto mais o Estado se distancia da execução direta dos serviços, mais se submete ao enfoque direcionado pelas organizações que o fazem, que necessariamente carregam os traços das iniciativas construídas sob características próprias, que envolvem a sujeição da classe trabalhadora e mecanismos de desmobilização social.

A via do setor privado nas políticas sociais, segundo Brettas (2017, p.58-59), combina a prestação de serviços e a caridade, de modo que essa contradição passa a “configurar uma política social fragmentada e corporativa” que interessa à dinâmica do capital “tanto porque amenizam os conflitos de classe, quanto porque reduzem o custo de reprodução da força de trabalho que ficaria a cargo dos capitalistas”.

No estado do Espírito Santo, entre os anos de 2012 a 2019, das 167 entidades beneficiárias de Emendas Parlamentares (EP) que executaram os serviços da assistência social, 96% são OSCs, ao passo que apenas 4% do montante representaram os municípios que recebem recursos para os equipamentos públicos como CRAS, CREAS e Secretarias Municipais de Assistência Social (gráfico 01).

**Gráfico 01:** Percentual de entidades públicas e privadas beneficiárias de EP da Assistência Social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo



Fonte: SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pelas autoras, 2022.

O total de emendas parlamentares estaduais previstas na LOA para a assistência social somou o número de 1.564 emendas individuais, e ainda outras 35 emendas remanejadas de outras Unidades Orçamentárias (UO), que alcançaram um total de 1.599 entre 2012 a 2019. Entretanto, deste total apenas 741 foram efetivamente executadas, o que representa um percentual de 46% em relação ao previsto (tabela 01).

**Tabela 01:** Número de EP executada e não executada - Assistência Social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

Ano	Executado			Não executado			Total geral - EP
	EP da A. Social	EP remanejada	Total executado	EP da A. Social	EP remanejada	Total não executado	
2012	81	4	85	110	5	115	200
2013	58	10	68	101	2	103	171
2014	48	0	48	224	0	224	272
2015	62	3	65	116	0	116	181
2016	73	0	73	139	1	140	213
2017	102	4	106	68	0	68	174
2018	172	6	178	42	0	42	220
2019	118	0	118	50	0	50	168
<b>Total</b>	<b>714</b>	<b>27</b>	<b>741</b>	<b>850</b>	<b>8</b>	<b>858</b>	<b>1599</b>
<b>Total executado</b>							<b>741</b>
<b>Total não executado</b>							<b>858</b>
<b>TOTAL GERAL</b>							<b>1599</b>

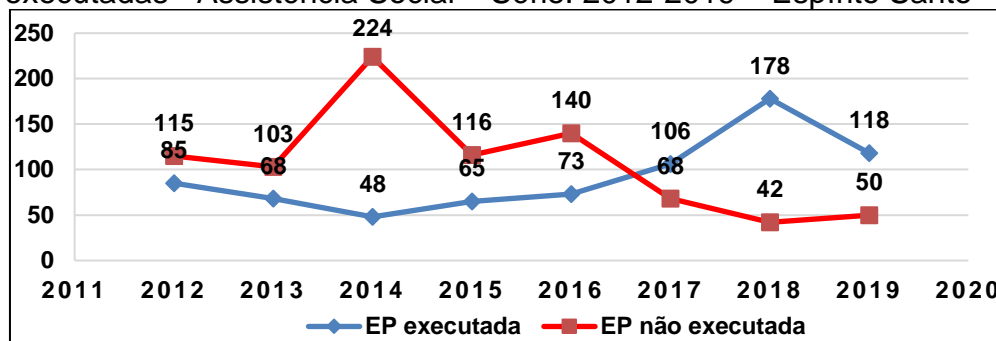
Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPIRITO SANTO, 2022b). SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco* período 2012-2019. Sistematizado pelas autoras, 2022.

A comparação entre o número de emenda executada e não executada pode ser observada no gráfico 02. Na série é possível verificar que entre os anos de 2012 a 2016 há uma quantidade maior de emendas não executadas, entretanto o baixo percentual de execução começa a ser superado a partir do ano de 2016 com os efeitos da lei 13.019/2014, em que se observa a inclinação para a inversão no gráfico com a quantidade de emendas executadas superando as não executadas no ano de 2017, e com maior expressão em 2018 (gráfico 02).

A base legal do MROSC garantiu maior segurança jurídica para as instituições privadas sem fins lucrativos e sua vigência se iniciou no ano de 2016 para os estados, e em 2017 para os municípios.



**Gráfico 02:** Comparativo entre número de emendas executadas e não executadas - Assistência Social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo



Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPIRITO SANTO, 2022b). SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pelas autoras, 2022.

As emendas parlamentares que na série histórica entre 2012 a 2019 iniciam com uma baixa capacidade de execução, passaram a ser diretamente impactadas pelo novo marco regulatório das OSCs por meio do expressivo aumento na quantidade de emendas executadas.

A apropriação dos recursos do fundo público por entidades privadas sem fins lucrativos pode ser cumulativa, isso porque além dos recursos de EP, os municípios que recebem o repasse fundo a fundo podem transferir para essas entidades a execução dos serviços e programas da assistência social municipal por meio da formalização de termos de fomento ou termos de colaboração.

A vinculação das emendas para as OSCs aponta que este é um mecanismo de alocação dos recursos públicos para a execução indireta dos serviços socioassistenciais e um dos caminhos de disputa em torno do fundo público. Estes dados evidenciam que a presença das OSCs como destinatárias majoritárias das emendas parlamentares participa do processo de privatização indireta da assistência social, contribuindo para a refilantropização da assistência, nos termos de Silva (2016).

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



No entendimento de Bezerra e Duriguetto (2012) a criação do SUAS representou avanços na política da assistência social na tentativa de organizar e regular a relação público-privado, entretanto, o chamado “terceiro setor” se manteve por cumprir uma funcionalidade para o projeto neoliberal que legitima a desestruturação da seguridade social e desresponsabiliza o Estado, ao passo que fortalece a autorresponsabilização individual, desonera o capital no co-financiamento e disciplina, pulveriza e despolitiza os conflitos sociais.

## 4 CONCLUSÃO

A relação entre executivo e legislativo para elaboração e aprovação das peças orçamentárias evidenciou os acordos clientelistas de interesses de ambos os poderes. Entre o executivo e o legislativo no acordo para aprovação das peças orçamentárias em troca da liberação de valores em emendas parlamentares, e entre o legislativo e os beneficiários das emendas em troca de votos na fase das eleições.

As emendas parlamentares que aparentemente promoveriam o maior aporte financeiro para a assistência social revelaram a contradição do que poderia se reverter no aperfeiçoamento do SUAS. Tal assertiva se deve a constatação de que no estado do Espírito Santo, 96% dos beneficiários foram as OSCs, que acessaram os recursos executados na sua quase totalidade, reativando a concorrência entre entidades públicas e privadas, que produz respostas à questão social sob a ótica destas instituições.

O MROSC por meio das leis 13.019/2014 e 13.204/2015 não apenas flexibilizou ao máximo as relações de obrigações entre as OSCs e o Estado, como também abriu portas para o acesso ao fundo público. As entidades que atuam nas políticas de educação, saúde e assistência social foram as mais beneficiadas com as (des)regulamentações legais, e este aspecto favorece a ampliação da atuação e do acesso aos recursos públicos por essas entidades.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

Quanto à proporção da participação das emendas parlamentares junto ao orçamento da assistência social no estado do Espírito Santo, a tendência aponta para um volume ainda maior de recursos favorecido MROSC e também pela recente aprovação do Congresso Nacional da EC n. 126/2022, que dobra o percentual das emendas individuais de 1% para 2% da receita corrente líquida na LOA.

Essas características no bojo do desenvolvimento capitalista no Brasil produz uma funcionalidade que interessa ao projeto neoliberal, de modo a combinar a responsabilização individual pelas precárias condições de sobrevivência da classe trabalhadora com a promoção de respostas à questão social que distancia os demandantes dos equipamentos públicos. Esse processo reativa as heranças das primeiras iniciativas da assistência social, que enquanto política social é operada por OSC, numa lógica em que esse distanciamento do Estado enfraquece e desmobiliza a luta por direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. **Rev. Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, 2001.

BEZERRA, Cristina Simões; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Apontamentos acerca do associativismo brasileiro e de sua relação com as políticas sociais. In: MOLJO, Carina Berta, DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora**. UFJF, 2012.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília, Presidência da República, 2016a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem fins Lucrativos (PEAS) Etapa I. In: **Caderno de estudos – Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2015-2016**. Brasília: MDS, 2016b (p. 109-114).

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



BRASIL. Senado Federal. **Orçamento**. Glossário. Emenda. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/emenda#:~:text=Os%20diferentes%20aspectos%20da%20lei,da%20autoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20despesas%20do>. Acesso em 03 de abr. 2021.

BRELAZ, Gabriela de; ALVES, Mario de Aquino. O processo de Institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Rev. de Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47(4), p. 803-826, 2013.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Rev. Temporalis**, Brasília (DF): Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Espírito Santo - ALES. Lei Orçamentária Anual: **Emendas por secretaria**. ALES, 2022b.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2ª ed. UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, Calos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico e presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2002.

SILVA, Jeane Andreia Ferraz. O orçamento e o exercício profissional do assistente social. **Rev. Argumentum**, Vitória. v. 08, 2016, p. 73-83

TEIXEIRA, Marcelo Resende. **Esporte, fundo público e pequena política**: os reveses de um orçamento (r)emendado. 2016. xix, 231 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação Física) Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ZORZAL, Gabriela. **Efetividade da participação no legislativo capixaba**: Um estudo sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014). Dissertação. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal

PROMOÇÃO



APOIO

