

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

DIVA APARECIDA CURBANI ARAUJO

**EMENDAS PARLAMENTARES E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2012-2019)**

VITÓRIA

2023

DIVA APARECIDA CURBANI ARAUJO

**EMENDAS PARLAMENTARES E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2012-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Jeane Andreia Ferraz Silva

VITÓRIA

2023

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

A658e Araujo, Diva Aparecida Curbani, 1976-
Emendas parlamentares e o financiamento da política de assistência social no estado do Espírito Santo (2012-2019) / Diva Aparecida Curbani Araujo. - 2023.
162 f. : il.

Orientadora: Jeane Andreia Ferraz Silva.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Política social. 2. Assistência Social. 3. Alocação de recursos. 4. Emendas parlamentares. 5. Organizações não governamentais. I. Silva, Jeane Andreia Ferraz. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

**EMENDAS PARLAMENTARES E O FINANCIAMENTO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO (2012-2019)**

DIVA APARECIDA CURBANI ARAUJO

*Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Política Social da Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de
Mestre em Política Social.*

Aprovada em 27 de abril de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA

**Professora Doutora Jeane Andréia Ferraz Silva
Orientadora/Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professor Doutor Daniel Pereira Sampaio
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Professora Doutora Jordeana Davi Pereira
Universidade Estadual da Paraíba**





Folha Aprovação Dissertação - Diva Araújo

Data e Hora de Criação: 27/04/2023 às 18:13:12

Documentos que originaram esse envelope:

- Folha aprovação Dissertação - Diva Araujo.pdf (Arquivo PDF) - 1 página(s)



Hashs únicas referente à esse envelope de documentos

[SHA256]: f7ef43161c7f14161f8893c1ea5d056d0849c9d78ee63e3fd3f097f73149c8c9

[SHA512]: 29acb566f47f2c82297f9037b844d0e5fb122afb8b8afb82c1c78b33582a33f6919519bf201c8636a752e5948b73038d291846391da38897628fd92eb858efee

Lista de assinaturas solicitadas e associadas à esse envelope



ASSINADO - Jeane Andréia Ferraz Silva (jeane.silva@ufes.br)

Data/Hora: 28/04/2023 - 14:08:00, IP: 179.177.163.1

[SHA256]: 2356306e0c78e8a75aa737d80c2a7ff680f1c802973dd01fa04f7164543f60da



ASSINADO - Daniel Pereira Sampaio (daniel.sampaio@ufes.br)

Data/Hora: 28/04/2023 - 16:25:40, IP: 177.26.65.203, Geolocalização: [-20.270270, -40.259056]

[SHA256]: 81e7b1ce81486fa066c80e812f43c4f0c7c0bdfc60f08169ef62fb60f9f87bad



ASSINADO - Jordeana Davi Pereira (jordeanadavipereira@gmail.com)

Data/Hora: 02/05/2023 - 15:09:49, IP: 191.35.69.171

[SHA256]: a696cb258ce4626feab95c94857007483397b3bd010e165d69b7889c291b00d0

Histórico de eventos registrados neste envelope

02/05/2023 15:09:49 - Envelope finalizado por jordeanadavipereira@gmail.com, IP 191.35.69.171

02/05/2023 15:09:49 - Assinatura realizada por jordeanadavipereira@gmail.com, IP 191.35.69.171

28/04/2023 16:25:40 - Assinatura realizada por daniel.sampaio@ufes.br, IP 177.26.65.203

28/04/2023 16:25:31 - Envelope visualizado por daniel.sampaio@ufes.br, IP 177.26.65.203

28/04/2023 14:08:00 - Assinatura realizada por jeane.silva@ufes.br, IP 179.177.163.1

28/04/2023 13:58:56 - Envelope registrado na Blockchain por politicasocial.ufes@gmail.com, IP 200.137.65.100

28/04/2023 13:58:55 - Envelope encaminhado para assinaturas por politicasocial.ufes@gmail.com, IP 200.137.65.100

27/04/2023 18:13:13 - Envelope criado por politicasocial.ufes@gmail.com, IP 200.137.65.100



ITI
Instituto Nacional de
Tecnologia da Informação

Documento em conformidade com o padrão de assinatura digital ICP-Brasil e
validado de acordo com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

Os registros de assinatura presentes nesse documento pertencem única e exclusivamente a esse envelope.

Documento final gerado e certificado por AVMB Soluções em TI



AGRADECIMENTOS

Na conclusão deste desafio que foi o de ingressar e concluir o curso de mestrado no contexto de tantas possibilidades e adversidades em meio a pandemia do Covid-19, expresse minha gratidão aos que me apoiaram e caminharam junto comigo até cruzar a linha de chegada. Esta conquista tem a minha fé em Deus e o carinho de muitas pessoas especiais que me abraçaram e tornaram possível esse percurso.

Agradeço à minha família, em especial a minha mãe Lourdes, que sempre me motivou a continuar estudando e a sonhar com novas experiências e oportunidades;

Ao meu esposo Marcos e minha filha Alice, pela motivação, paciência e carinho nas horas felizes e nos apertos também;

À minha irmã Dorvalina, que cuidou de minha filha para que eu pudesse me dedicar aos estudos, e ainda somou esforços junto com minha sobrinha Sofia e meu cunhado Luiz;

Ao meu irmão Boni, minha cunha Sandra e minha sobrinha Paola, que contribuíram nessa jornada;

Agradeço à prof^a Jeane, por sua incessante dedicação na orientação desta pesquisa. Seu carinho foi muito além do espaço acadêmico, companheira, conselheira, amiga, sua humanidade me motivou em todo o tempo;

Agradeço às companheiras de trabalho Regiane e Odília, que somaram esforços para tornar mais leve os compromissos acadêmicos;

Aos componentes da banca de qualificação e da banca de defesa, prof. Daniel Sampaio, prof^a Jordeana Davi Pereira e prof^a Sandra Teixeira que contribuíram com preciosas avaliações;

À Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e ao Programa de Pós Graduação em Política Social (PPGPS) por proporcionar o acesso a uma educação de qualidade e gratuita;

À SETADES, por abrir as portas para a pesquisa, e aos servidores que me auxiliaram no acesso aos documentos, em especial à Neuza do setor de arquivo, Euriana da SUBADES e Fabiana Candinott da gerência administrativa;

Agradeço aos amigos e colegas discentes, em especial à Clarice, pelas contribuições e suporte;

Sem vocês, eu não teria chegado nem perto do caminho. Obrigada!

Nas lutas de classes, muitas vezes, a maioria dos combatentes está tão ocupada em fabricar e polir armas, assegurar a intendência – plantar, colher, tecer, fiar, proteger e educar – dos próximos combatentes e cuidar dos feridos, que mal sobra tempo para se dar conta da batalha na qual estão mergulhados.

(VIRGINIA FONTES, 2005)

RESUMO

O objetivo da pesquisa consistiu em analisar a configuração dos recursos de emendas parlamentares destinadas à assistência social no estado do Espírito Santo no período de 2012 a 2019, visando problematizar a direção dos gastos e suas implicações para a organização, gestão e financiamento desta política. O percurso metodológico agrupa a revisão de literatura, pesquisa documental, abordagem quantitativo-qualitativo e análise de conteúdo. Os fundamentos da literatura dialogam com os aspectos da história, da legislação e do levantamento de dados para uma reflexão crítica que aponta a mais uma arena de disputa do fundo público. Os resultados demonstram que o financiamento da assistência social vem seguindo uma trajetória de decréscimo no aporte de recursos em relação ao orçamento da seguridade social estadual, ao passo que há um crescimento da participação das emendas parlamentares no interior do orçamento, e em maior medida a partir do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que favoreceu a ampliação da atuação destas instituições na execução das políticas sociais. Como parte do financiamento da assistência social estadual, as emendas parlamentares executadas desempenham uma relação clientelista com as Organizações da Sociedade Civil - OSC ao apurar uma representatividade de 96% como beneficiárias na lei orçamentária, das quais há um grupo que se destaca quanto ao volume de recursos e recorrência de acesso ao fundo público. O caminho dos recursos orçamentários 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; Clientelismo; Emenda Parlamentar; Financiamento; Organização da Sociedade Civil (OSC).

ABSTRACT

The objective of this research was to analyze the configuration of the resources of parliamentary amendments intended for social assistance in the state of Espírito Santo in the period from 2012 to 2019, aiming to problematize the direction of spending money and its implications for the organization, management and financing of this policy. The methodological path groups the literature review, documentary research, quantitative-qualitative approach and content analysis. The foundations of literature dialogue with the aspects of history, legislation and data collection for a critical reflection that points to another arena of dispute of the public fund. The results show that the financing of social assistance has been following a trajectory of decrease in the contribution of resources in relation to the state social security budget, while there is an increase in the participation of parliamentary amendments within the budget and to a greater extent from the new Regulatory Framework for Civil Society Organizations, which favored the expansion of the performance of these institutions in the execution of social policies. As a part of the financing of the state social assistance, the parliamentary amendments executed play a clientelist relationship with the Brazilian Civil Society Organization (CSO) by determining a representativity of 96% as beneficiaries in the budget law of which there is a group that stands out regarding the volume of resources and recurrence of access to the public fund. The path of budgetary resources reveals the clientelist convergence characteristic of parliamentary amendments, which exercise a functionality that interests the neoliberal project reverberated in impacts on the forms of control, regulation and financing of social assistance.

Keywords: Social Assistance; Clientelist; Parliamentary Amendment; Financing; Civil Society Organization (CSO).

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato – Deputado Estadual – Série: 2012-2019 - Espírito Santo	72
Tabela 02: Partidos que apresentaram EP alocadas na assistência social (previsto) – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	77
Tabela 03: Número de EP executada da assistência social por mandato do governo estadual e correlação com as bases de coligação partidária e com o número de parlamentares - Série: 2012-2019 – Espírito Santo	79
Tabela 04: Total geral de todas as EP previstas na LOA – Série 2012-2019 – Espírito Santo	83
Tabela 05: Participação da assistência social (previsto) em relação ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) e em relação ao Orçamento Total (OT) na LOA – Série 2012-2019 – Espírito Santo	97
Tabela 06: Total de EP prevista para a assistência social na LOA – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	97
Tabela 07: Relação entre valor orçado e executado e a representatividade das EP no orçamento da assistência social – Série 2012-2019 – Espírito Santo	99
Tabela 08: Número de EP executada e não executada – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	100
Tabela 09: Principais motivos que impediram a execução de EP – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	104
Tabela 10: Total de EP formalizada em Convênios e Termos de Fomento em comparação com o executado – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	108
Tabela 11: Comparativo dos valores previstos em EP na LOA com valores formalizados e com os valores executados (gasto) – assistência social – Série 2012-2019 – Espírito Santo	109
Tabela 12: Serviços do SUAS por número de instituições e por número de Convênios/Termos de Fomento formalizados – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	111
Tabela 13: OSCs que receberam recursos acima de R\$ 200 mil – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	116
Tabela 14: OSCs por número de EP que receberam recursos por mais de cinco anos – Série: 2012-2019 – assistência social – Espírito Santo	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Participação da assistência social em relação ao total geral das emendas parlamentares – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	84
Gráfico 02: Comparativo entre número de emendas executadas e não executadas – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	102
Gráfico 03: Comparativo em percentual de EP executada em relação ao orçamento total previsto e em relação ao formalizado em Convênios e Termos de Fomento – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	109
Gráfico 04: Percentual de instituições públicas e privadas beneficiárias de EP da assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	113
Gráfico 05: Número de instituições beneficiárias das EP da assistência social por tipo de proteção social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	114
Gráfico 06: Percentual de EP executada por região – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	115
Gráfico 07: Municípios com o maior número de EP executada – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Partidos da coligação nas eleições de 2010, 2014 e 2018 para o governo do estado – Espírito Santo	78
Quadro 02: Vinculação das EP da assistência social aos programas e ações do PPA 2012-2015 e 2016-2019 – Espírito Santo	84
Quadro 03: Metas e prioridades da LDO que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	87
Quadro 04: Relação das Unidades Orçamentárias (UO) geridas pela SETADES	98
Quadro 05: Classificação contábil para o SIGEFES – Espírito Santo	119
Quadro 06: Natureza da despesa das EP executadas – assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAML – Associação Albergue Martinho Lutero
ACESSUAS – Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
ALES – Assembleia Legislativa do Espírito Santo
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
AVANTE – Partido Político AVANTE
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CETSS – Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CMO – Comissão Mista do Orçamento
CN – Congresso Nacional
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS – Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNH – Carteira Nacional de Habilitação
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CNSS – Conselho Nacional de Seguridade Social
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COVID-19 – Corona Vírus Disease – ano 2019
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DC – Partido Democracia Cristã
DEM – Partido Democratas
DETRAN/ES – Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo

DIO/ES – Diário Oficial do Espírito Santo
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
E-DOCS – Gestão Arquivística de Documentos e Processos Administrativos do Estado do Espírito Santo
EP – Emenda Parlamentar
ES – Estado do Espírito Santo
EUA – Estados Unidos da América
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
FEPI – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIA – Fundo para a Infância e a Adolescência
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FSE – Fundo Social de Emergência
FUNCOP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
GCMA – Gerência de Controle, Monitoramento e Avaliação
GECOP – Gerência de Convênios e Parcerias
GMSMA – Gerência de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto
GROSS – Gerência de Regulação e Ordenação do Sistema de Saúde
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões
IASSES – Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos
LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MC – Ministério da Cidadania
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NEAPRI – Núcleo Especial de Atenção Primária

NOB – Norma Operacional Básica
OF – Orçamento Fiscal
ONG – Organização Não Governamental
OS – Organização Social
OSC – Organização da Sociedade Civil
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS – Orçamento da Seguridade Social
OT – Orçamento Total
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI – Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCD – Pessoa Com Deficiência
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDRE/MARE – Plano Diretor da Reforma do Estado / Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEAS – Plano Estadual de Assistência Social
PEF – Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal
PEN – Partido Ecológico Nacional
PGE/ES – Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PIS – Programa de Integração Social
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPI – Pequeno Porte I
PPII – Pequeno Porte II
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido Republicano
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
RAP – Restos à Pagar
RI – Residência Inclusiva
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SD – Partido Solidariedade
SEDH – Secretaria de Estado de Direitos Humanos
SEP – Secretaria de Economia e Planejamento
SESA – Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo
SETADES - Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social
SIGEFES – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo
SOLIDARIEDADE – Partido Solidariedade
SSAS – Subsecretaria de Estado da Assistência em Saúde
STE – Superior Tribunal Eleitoral
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
UNICEP – União de Cegos D. Pedro II
UO – Unidade Orçamentária
UPF – Utilidade Pública Federal
VRTE – Valores de Referência do Tesouro Estadual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1: ESTADO NEOLIBERAL, POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO ES	27
1.1 Estado, capitalismo e neoliberalismo	27
1.2 A política social na dinâmica do Estado social	36
1.3 A assistência social na arena da contrarreforma e a denominada Organização da Sociedade Civil	42
CAPÍTULO 2: FUNDO PÚBLICO E O LÓCUS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	57
2.1 “Quem paga? E o que se paga?” – A perversa lógica da apropriação do fundo público para o capital financeiro	57
2.2 A organização do orçamento público brasileiro e a relação entre as competências do executivo e legislativo	65
CAPÍTULO 3: AS EMENDAS PARLAMENTARES E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ES	69
3.1 Emendas parlamentares e a convergência ao ajuste clientelista	69
3.2 A organização do orçamento no estado do Espírito Santo e a dinâmica das emendas parlamentares	82
3.3 A representatividade das emendas parlamentares no financiamento da assistência social	93
3.4 A direção dos gastos das emendas destinadas à assistência social estadual	106
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICES	140

INTRODUÇÃO

O formato de constituição e o percurso dos recursos de emendas parlamentares que foram destinadas à assistência social estadual revelam novos e velhos elos dessa política. De um lado pelo financiamento, que aparentemente promoveria maior ingresso de recursos para o fortalecimento do 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.

Das políticas de seguridade social brasileira, a assistência social é a política com as características históricas de sua formação que ainda nos dias atuais reverbera as práticas pregressas associada à benemerência e à caridade. As instituições que ofertam os serviços também imprimem a percepção do acesso como favor, implicando nos resultados da consolidação da política como dever do Estado e direito do cidadão.

A assistência social é alvo do sub e desfinanciamento por estar sujeita ao aparato de regulação do Estado social que opera em máxima estratégia para os interesses do capital, e em ascendente proporção para o capital fictício. Dentre os mecanismos de desfinanciamento se destacam a Desvinculação das Receitas de União (DRU) e a EC n. 95/2016, que associada à ausência de *locus* próprio dessa política nas peças do orçamento, e ao baixo aporte de recursos no nível federal e estadual, seu financiamento encontra entraves para oferta e garantia de direitos à população demandante.

No financiamento, além da disputa do fundo público com o capital por meio das investidas neoliberais, há ainda outro mecanismo que se apresenta nessa disputa, que é a destinação de recursos via emendas parlamentares. No estado do Espírito Santo, entre 2012 a 2019, as emendas destinadas à assistência social tiveram a sua quase totalidade destinada às Organizações da Sociedade Civil (OSC), que são entidades privadas sem fins lucrativos que entram na cena da disputa do orçamento com os entes públicos, e ainda reatualizam suas concepções junto aos serviços e programas do SUAS.

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. Isso se mostrou no nível do governo federal, com maior expressão no ano de 2020, na estratégia que

ficou conhecida como “orçamento secreto”, que rendeu ao presidente Jair Bolsonaro as bases para aprovar os projetos de governo em troca de vultosos recursos liberados para destinação discricionária de interesse dos parlamentares.

No estado do Espírito Santo, o clientelismo entre legislativo e executivo foi observado por meio da negociação de liberação de valores em emendas parlamentares tanto para favorecer os partidos da base da coligação do governo estadual, como para negociar o apoio nos governos de base reduzida. Na relação com a base eleitoral, os deputados estaduais destinaram os recursos para os mesmos municípios dos quais receberam votos nas eleições.

Na fase exploratória desta pesquisa, ao observar os instrumentos jurídicos firmados entre a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES) e as Organização da Sociedade Civil (OSC) para execução dos serviços do SUAS (disponíveis em sítio eletrônico) foi verificado uma lista de termos de fomento e planos de trabalho pactuados entre as partes juntamente com a relação das emendas parlamentares destinadas à assistência social. Nesta fase exploratória foi possível entender que se tratava de pactuações em que o financiamento advinha de recursos de emendas da bancada parlamentar estadual.

Neste caminho foi possível entender a razão dessas pactuações, uma vez que no modelo de gestão adotado no estado do Espírito Santo, a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES) descentraliza a execução dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para os municípios. A partir de então, o caminho da pesquisa teve seu objeto delimitado para o percurso dos recursos das emendas parlamentares no financiamento da política de assistência social no estado do Espírito Santo, no período de 2012 a 2019.

As indagações envolvem questões como: Qual a fonte e volume dos recursos? Quais são os montantes aprovados e executados? Quais os tipos de emendas parlamentares (individuais, bancada e comissão)? Quais emendas por partido? Qual a programação/ação/objeto? Qual a direção dos gastos? Quais serviços do SUAS? Quais municípios? Quais elementos de despesas? Como estes recursos perpassam pelo CEAS? Quais as diretrizes da política de assistência social para este modelo de execução? Quais as diretrizes da legislação das emendas? Possui caráter continuado? Há concorrência no destino dos recursos entre entidades públicas e privadas? Quais entidades beneficiárias? Qual a representatividade em torno do orçamento estadual?

A iniciativa ao projeto de pesquisa foi motivada por meio da experiência profissional na atuação em processos de monitoramento, avaliação e prestação de contas de instrumentos jurídicos como Contrato de Gestão, Termos de Parceria e Convênios firmados entre o órgão público estadual com entes públicos municipais e com entidades privadas sem fins lucrativos. A experiência profissional se iniciou no ano de 2011 na função assistente social, no setor denominado Gerência de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (GMSMA) do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES). As atividades envolveram o monitoramento e avaliação técnica dos convênios firmados com os municípios para repasse de recursos aos programas de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade.

No período de 2012 a 2014, a atuação foi na Gerência de Controle, Monitoramento e Avaliação (GCMA) para monitorar e avaliar os Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais (OS) que executaram os serviços de medida socioeducativa restritiva e privativa de liberdade. De 2014 a 2019 na Gerência de Convênios e Parcerias (GECOP) para monitorar e avaliar todos os Convênios e Termos de Parcerias do IASSES.

As atividades estavam relacionadas a ações como: elaboração e emissão de relatórios de prestação de contas da execução do objeto, pareceres sobre a regularidade ou irregularidade da execução, relatórios de monitoramento e avaliação dos serviços, visita técnica *in loco*, entre outras ações relacionadas ao acompanhamento da execução dos instrumentos jurídicos denominados Contrato de Gestão, Termos de Parceria e Convênios pactuados pelo IASSES. Embora a experiência esteja relacionada à área de execução técnica das parcerias, o interesse em desvelar a dinâmica da gestão financeira sempre gerou questionamentos e interesse nas pesquisas da área e motivou a busca por conhecimento junto à universidade.

Esta pesquisa compõe os requisitos da dissertação de mestrado e também é parte dos estudos do projeto de pesquisa intitulado “O financiamento de políticas sociais no governo do estado do Espírito Santo no contexto do ajuste estrutural e da pandemia por Covid-19”, coordenado pela Profª Jeane Andreia Ferraz Silva, do Grupo de Estudos dos Fundamentos da Política Social e do Serviço Social – LOTUS/UFES.

O estudo se propôs a desvelar o modelo de financiamento via emendas parlamentares para a política de assistência social, e o **objetivo geral** consistiu em analisar a configuração dos recursos de emendas parlamentares destinadas à assistência social no estado do Espírito Santo no período de 2012 a 2019, visando problematizar a direção dos gastos e suas implicações para a organização, gestão e financiamento desta política.

O alcance dos resultados pretendidos foi expresso em quatro **objetivos específicos**: 1. Identificar as emendas parlamentares destinadas para a assistência social visando sua caracterização e seu direcionamento para esta política; 2. Verificar a fonte¹, direção e montante dos gastos das emendas em relação ao orçamento da assistência social apontando a sua execução orçamentária no período; 3. Analisar a relação entre a consecução das emendas parlamentares e as diretrizes da política do SUAS no intuito de refletir sobre as disputas políticas em torno do orçamento destinado à assistência social; 4. Caracterizar as Organizações da Sociedade Civil que recebem recursos de emendas parlamentares e sua vinculação com o SUAS.

No levantamento sobre a produção acadêmica ligada à temática e para responder se existe “algo novo” naquela área de pesquisa (CRESWELL, 2007, p.45), a busca dos estudos utilizou as palavras-chave “emenda parlamentar” e “financiamento”, pois na tentativa de associar “financiamento da assistência social” e “emenda parlamentar”, a busca resultou em registro não encontrado na consulta a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Os trabalhos encontrados na consulta à BDTD resultaram em 10 estudos. Destes, apenas 03 três abordam iniciativas com conteúdo que dialogam com o objeto de estudo, embora os temas abordados não se refiram à assistência social, das quais se destacam CASTRO (2019) do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa-MG, TEIXEIRA (2016) do Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília-DF, e ZORZAL (2015) do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

A consulta à plataforma digital do Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) resultou em 20 estudos com as palavras chaves “emenda parlamentar” e “financiamento da assistência social”.

Do total de 20 trabalhos encontrados na pesquisa ao banco CAPES, 16 que tratam do financiamento da assistência social não tecem relação com os recursos das emendas parlamentares; 03 trabalhos que tratam do financiamento por emendas parlamentares não tecem relações com o objeto do estudo; e apenas 01 estudo de CECÍLIO (2014) do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, relaciona as emendas parlamentares ao financiamento da assistência social.

¹ Verificar se a fonte é proveniente de recursos do tesouro estadual ou se teve aporte de recursos do nível federal.

O destaque à baixa produção acadêmica sobre a temática indicou a necessidade de ampliação dos estudos e demonstra que os temas encontrados versam sobre conteúdos diferentes do projeto de pesquisa, e este estudo avança no sentido problematizar o financiamento via emendas parlamentares da bancada do estado do Espírito Santo para a assistência social e suas implicações para essa política, além de remeter à pesquisa documental e caminho metodológico não percorrido nas pesquisas demonstradas.

Os estudos direcionados ao financiamento cumprem um papel central no desempenho e manutenção das políticas sociais, e sua relevância ligada ao caminho do método assentado sob a matriz teórica marxista, representa um poderoso e inspirador caminho crítico de conhecimento científico que dá corpo aos estudos que evidenciam as contradições impostas pelo capitalismo contemporâneo.

Segundo Lima e Miotto (2007, p. 39) “pode-se considerar a metodologia como uma forma de discurso que apresenta o método escolhido como lente para o encaminhamento da pesquisa”. Neste estudo o método é materialista dialético, que na definição das autoras, envolve a contradição, a categoria totalidade, o movimento histórico, a dimensão filosófica e material que requer uma reflexão crítica para o estudo do objeto. O percurso da pesquisa agrupa a revisão de literatura, pesquisa documental, abordagem qualitativa e quantitativa e análise de conteúdo.

Dentre os procedimentos metodológicos, a abordagem quantitativa e qualitativa é entendida por Creswell (2007, p. 35) como procedimento classificado como método misto, onde o pesquisador “tende a basear as alegações de conhecimento em elementos pragmáticos” e a técnica emprega a coleta de dados numéricos e textuais para apresentar informações quantitativas e qualitativas. Na revisão de literatura de método misto “o uso da literatura vai depender do tipo de estratégia de investigação e do peso dado à pesquisa qualitativa ou quantitativa no estudo” (CRESWELL, 2007, p.61).

Quanto à pesquisa aos documentos, Tim May (2004) argumenta que esta escolha está diretamente ligada à questão metodológica e teórica e seu uso por pesquisadores requer o conhecimento da fonte e de como podem ser utilizadas.

Neste sentido, para a condução da pesquisa foram utilizados documentos de produção e guarda do ente estatal e documentos eletrônicos para subsidiar os elementos da pesquisa. A seleção e validação dos documentos partiram de escolhas baseadas em período concomitante com o instrumento de planejamento governamental que prevê as diretrizes e metas para a administração pública a cada 4 anos, por meio do PPA estadual, de maneira a possibilitar as

análises pela via do planejamento do orçamento até a sua finalização por meio da execução orçamentária, com valores deflacionados pelo IGP-DI, ano base 2019, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base nos parâmetros de Salvador (2010).

A referência ao início no ano em 2012 tem por base a análise a partir dos dois últimos PPA vigentes até a data da pesquisa, um de 2012 a 2015, e o outro de 2016 a 2019. O corte final para o ano de 2019, além da data limite do PPA, representa o ano de possíveis impactos no contexto da evolução do vírus SARS-CoV-2 que causou a pandemia do Covid-19.

Os documentos selecionados são de acesso público, com alguns disponibilizados em sítio eletrônico e outros que estão sob a guarda da SETADES, os quais foram solicitados formalmente para acesso com base na lei nº 9.871/2012 (ESPÍRITO SANTO, 2012b) que dispõe sobre o acesso à informação.

A pesquisa contou com uma fase de coleta dos dados *in loco* em contato direto com os documentos que estavam incluídos em processos físicos localizados na SETADES, e, outra fase de coleta de dados que ocorreu via documentos disponíveis em sítio eletrônico. O modelo dos formulários das informações coletadas nos documentos da LOA, PPA e documentos físicos da SETADES estão dispostos nos apêndices 01, 02 e 03. Quanto ao total de blocos de documentos acessados na pesquisa *in loco* na SETADES, o número foi de 667 processos físicos, sendo 453 processos que resultaram na execução das emendas parlamentares e 214 processos em que não houve a execução dos serviços/programas propostos.

No interior de cada processo, que possui uma média de 200 a 600 folhas, os documentos objeto de análise foram os planos de trabalho (média de 3 a 10 folhas), convênios e termos de fomento (média de 10 folhas), documentos de identificação das instituições como o CNPJ (1 folha), documento de identificação orçamentária (1 ou 2 folhas), relatório de prestação de contas final (apenas as folhas com os valores executados, média de 1 a 2 folhas), pareceres que impactam na decisão da continuidade e/ou encerramento do convênio ou termo de fomento (média de 2 a 3 folhas). Somente nesta etapa foram acessadas aproximadamente 16 mil folhas², isso porque os documentos listados no interior dos processos foram multiplicados pela quantidade de processos acessados, que incluem os processos em que houve execução (453 processos) e documentos dos processos que restaram sem execução (214 processos), sendo somados no seu total.

² Nos processos físicos do poder executivo estadual as páginas são contadas como folhas, e quando ocorrem impressões de páginas frente e verso, esta equivale a uma única folha com a mesma numeração na frente e verso da folha.

Na seleção dos processos físicos foram localizados outros convênios e termos de fomento que não se tratavam de recursos de emendas parlamentares. Eram pleitos de entidades privadas sem fins lucrativos e de municípios para co-financiar os serviços e programas do SUAS, desta maneira, a coleta de dados requereu a seleção dos processos em um universo maior de documentos para serem catalogados antes da coleta de dados.

Há ainda a possibilidade de haver processos com recursos de emenda parlamentar que não estejam contemplados neste estudo tendo em vista que os documentos disponibilizados foram acessados nos setores indicados por servidores da SETADES, pois a secretaria não dispõe de uma forma específica de rastreamento dos documentos objeto da pesquisa.

Os instrumentos jurídicos (convênios e termos de fomento) firmados pela SETADES com os beneficiários das emendas parlamentares não foram comparados com os dados disponíveis no site do Portal da Transparência - ES. A razão de não utilizar esta fonte de dados se deve ao formato sintético dos dados de convênios do portal que não identifica a fonte dos recursos no instrumento jurídico, de modo que outros convênios e termos de fomento que não se referem ao objeto da pesquisa estão agrupados em um mesmo conjunto de dados no Portal da Transparência - ES.

Do mesmo modo, não houve a necessidade de solicitar acesso a documentos digitalizados ou criados a partir do sistema corporativo de gestão de documentos arquivísticos digitais do governo estadual, via plataforma E-DOCS, pois no recorte do período, os processos físicos da SETADES não haviam sido incorporados à plataforma E-DOCS.

Em relação aos documentos disponíveis em sítio eletrônico foram consultados 19 tipos de documentos disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Espírito Santo – ALES, no site da Secretaria de Economia e Planejamento – SEP e da Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES. Dos documentos, 08 (um por cada ano de pesquisa) se referem a relação das emendas na LOA para a assistência social, que tem por média de 80 a 100 páginas por cada ano; 02 documentos do PPA, período de 2012-2015 e 2016-2019, que tem por média 10 a 12 páginas, apenas os programas e ações vinculadas à assistência social; 08 documentos (um por cada ano de pesquisa) da LDO, que tem por média de 1 a 3 páginas, apenas as diretrizes e metas; 01 documento do Plano Estadual de Assistência Social com 104 páginas. Nesta fase foram acessadas aproximadamente 900 páginas, que resultaram da contagem do número de páginas de cada documento multiplicado pelo número de documentos de referência, e, somados em seu total.

Além destes documentos disponíveis em sítio eletrônico, também foram consultados dados em planilha no site do Superior Tribunal Eleitoral – STE, dados do orçamento no Portal da Transparência -ES, e outros documentos eletrônicos que dialogam com o objeto da pesquisa como leis, portarias, decretos, resoluções entre outros documentos.

Assim, o fôlego deste estudo representa o maior ganho no resultado afeto aos dados documentais, e ainda que impliquem em limitações nas análises, a representatividade documental de fonte primária é a que mais comparece como base para as argumentações da pesquisa. Isso traz como desafio um cuidado no trato com esses documentos, tal como recomendado por Tim May (2004), no sentido de que o pesquisador precisa analisar os documentos no contexto social e ter ciência dos problemas possíveis quanto à produção dos dados.

Nos documentos, Creswell (2007, p.194) argumenta que “é importante observar se as informações representam material primário (ou seja, informação diretamente das pessoas ou situações em estudo), ou material secundário (ou seja, relatos de segunda mão de pessoas ou situações, escritos por terceiros)”.

No percurso metodológico foi adotada a análise de conteúdo para as categorias constituídas, que nesta perspectiva de estudo envolve as contradições do movimento do objeto para uma reflexão crítica da realidade. Segundo Bardin (2011, p.46), uma das diferenças entre os objetivos da análise documental e da análise de conteúdo é que esta representa “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem”.

Bardin (2011, p.95-101) indica que as fases da análise de conteúdo se organizam em três pólos, sendo: 1- a pré-análise, que representa um plano de análise que inclui a seleção dos documentos, seguido das hipóteses e complementado com elaboração de indicadores para subsidiar as interpretações; 2 - a exploração do material, que consiste na codificação das regras previamente definidas; e 3 – o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, que é o pólo em que os resultados são tratados para se inferir e aplicar interpretações em relação aos objetivos propostos.

Com a organização e tratamento do banco de dados, as unidades de análise do estudo tiveram eixos fundados na assistência social, no financiamento, no orçamento, no clientelismo, nas emendas parlamentares e nas OSCs beneficiárias. Essas unidades de análises foram estudadas a partir das categorias: Estado, Política Social e Fundo Público.

As unidades de análise contêm variáveis de dados quantitativos representados em métricas que envolvem o objeto da pesquisa e por variáveis qualitativas que permitiram o entendimento sobre a complexidade dos dados. No entendimento de Tim May (2004) as abordagens quantitativas e qualitativas precisam fazer conexões com a teoria, de maneira que a análise de conteúdo possa contemplar o problema de pesquisa, recuperar o texto e usar os métodos de amostragem para interpretar a análise.

A pesquisa se distribuiu em três capítulos. No primeiro capítulo foi discutida a compreensão acerca do Estado que emerge das teorias burguesas e revela a contradição de suas funções, principalmente como resposta ao pleito da classe trabalhadora demandante de políticas sociais, que são respondidas no bojo do modelo neoliberal. Neste capítulo é situada a assistência social em suas bases históricas e características que representam entraves para seu avanço, com destaque para o marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil – OSC.

No segundo capítulo foi contextualizado o lócus do orçamento da seguridade social e a perversa lógica de apropriação do fundo público para o capital financeiro, e enfoque sobre a organização do orçamento público brasileiro imbuído na relação entre as competências do executivo e legislativo.

No capítulo três é analisado o financiamento por emendas parlamentares para a assistência social no estado do Espírito Santo. O destaque é dado ao acordo clientelista entre executivo e legislativo para aprovação das peças orçamentárias, e entre o legislativo e os beneficiários das emendas favorecendo as bases eleitorais. Na assistência social, esse modelo de financiamento repercutiu em implicações para o SUAS expressos nas diretrizes orçamentárias e na direção dos gastos voltados em maior medida para as OSCs.

CAPÍTULO 1: ESTADO NEOLIBERAL, POLÍTICA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO ES

O capítulo parte da compreensão sobre o Estado que emerge das concepções e teorias burguesas para nortear sua funcionalidade para o capital e revelam as contradições que conformam o modelo de Estado erguido sob a proteção e curatela da classe dominante. Na realidade brasileira, o Estado é alicerçado no modelo constituído na ditadura militar que favoreceu a consolidação de uma burguesia nacional sob as bases de uma relação clientelista que se expressa na dominação e subordinação da classe trabalhadora por mecanismos de coerção e consenso.

A política social é tratada em suas funções para a produção social e reprodução da classe trabalhadora, que a despeito das lutas desta classe, seu funcionamento e financiamento é analisado a partir do Estado social erguido para dar respostas mínimas a suposta intenção de bem estar social. Como política social, a assistência social é entendida no âmbito dos interesses de sua existência para o sistema capitalista, que é sujeitada às contrarreformas do Estado associada ao seu modelo que opera uma dinâmica contraditória em relação ao trabalho.

A história da assistência social revela características ligadas às primeiras iniciativas por meio da filantropia, benemerência e caridade, que ainda na atualidade representam grandes entraves para seu fortalecimento, principalmente a partir do recente marco regulatório para execução dos serviços e programas por Organizações da Sociedade Civil-OSC.

1.1 Estado, capitalismo e neoliberalismo

O entendimento sobre a categoria “Estado” é comumente explicado pela via da organização econômica das nações, e seu surgimento é atrelado às configurações de poder erguidas em diferentes conjunturas com a finalidade de preservar o desenvolvimento do capital. A crítica do liberalismo aos preceitos clássicos de constituição do Estado se direcionou à criação de regras que limitavam a liberdade econômica, pois no pensamento liberal há um suposto equilíbrio autorregulado pelo mercado.

Essas explicações erguidas sob o ideário liberal burguês produziram um entendimento pela via da supremacia do mercado como ponto central que se impôs como resposta a toda

complexidade do desenvolvimento das sociedades. A crítica da economia política de Marx desloca as análises que partem do eixo econômico para colocar o desenvolvimento e expansão do capital no centro dessas análises, as quais revelam o papel do Estado no processo de acumulação capitalista.

Segundo Nakatani (1987) as teorizações liberais representam produções de base instrumentalista e burguesa sobre as concepções acerca do Estado como algo externo ao capital e à sociedade civil, e em matéria de sua posição, o Estado comparece como neutro, acima da sociedade e das classes sociais, limitado a análises fundamentadas em estudos sobre a forma do Estado.

A crítica de Nakatani (1987) à derivação do Estado é de que essas concepções são restritas, a-históricas e partem de deduções ilusórias acerca do Estado, distorções de entendimento sobre atividades rentáveis e não-rentáveis, solução automática das contradições capitalistas, tendência a decadência do capital, relação entre capital e Estado percebida como exterioridade e entendimento de que o Estado está acima da lei do valor.

A derivação do Estado em Marx é entendida de forma mais abstrata e a luta de classes vai aparecer como determinações deste processo, de modo contrário, do ponto de vista burguês convencional, o Estado é uma coisa e a economia outra, entretanto, o capital e o Estado formam um único organismo e se desenvolvem ao mesmo tempo (NAKATANI, 2020).

Nos manuscritos “Grundrisse” que representa o esboço da crítica da economia política, Marx (2011, p. 62) indica que as explicações dos economistas sempre partem das condições gerais de produção, de maneira que a “produção aparece assim como ponto de partida; o consumo, como o ponto final; a distribuição e a troca, como o meio-termo”.

Os estudos de Marx revelam que há muito mais a explicar dentro das relações de produção do que a simplificação mediada pela análise econômica, pois estes elementos constitutivos envolvem a historicidade, as condições da produção, a propriedade dos meios de produção, o trabalho acumulado, a divisão das classes, a organização burguesa, o valor, em um movimento de categorias que só podem ser compreendidos em sua totalidade e nas contradições inerentes ao capital.

Marx (1982, p. 340) destaca que na Europa Ocidental, o ponto de partida da acumulação primitiva nasce com a mudança do modelo feudal para o modelo capitalista de produção que também pressupõe a “separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho”. A evolução capitalista fez com que essa separação passasse a ser

percebida pelos trabalhadores como uma herança inerente ao desenvolvimento das sociedades, ocultando a realidade de que uma classe de pessoas “nada tem para vender a não ser sua força de trabalho” (MARX, 1982, p. 340).

O Estado exerce uma função clássica para os interesses burgueses, quando passa a determinar “[...] o salário, isto é, comprimi-lo dentro dos limites convenientes à extração de mais-valia, para prolongar a jornada de trabalho e manter o próprio trabalhador num grau normal de dependência” (MARX, 1982 p. 359). O Estado é então criado para a proteção da riqueza burguesa e a interação do capital com o desenvolvimento da burguesia é percebido como potência de dominação econômica (MARX, 2011).

Neste prisma, o entendimento sobre a categoria Estado tem como “fio condutor” a relação ambivalente entre as classes dominantes e as classes dominadas, e o Estado capitalista aparece organizado como unidade política que tem por função desorganizar politicamente as classes dominadas, ao passo que organiza as frações das classes dominantes “como representação da unidade povo-nação”, excluindo as lutas de classe (POULANTZAS, 2019, p.190-191).

Poulantzas (2019, p.240-245) considera que há um fracionamento da classe burguesa que está relacionado ao lugar e às condições materiais dessas frações no processo de produção, e não em pretensos princípios que nortearam essa divisão. Uma fração dessa burguesia se constituiu como “bloco no poder” mantendo uma unidade contraditória que corresponde a uma forma particular de Estado expressas em uma dominação política sob o amparo da hegemonia da fração financeira, e embora houvesse deslocamentos de frações da burguesia, estes eram limitados a não promover a transformação da forma do Estado. A fração hegemônica direciona seus interesses em relação às classes dominantes quanto ao lugar ocupado no processo de produção, e em relação ao conjunto das classes dominadas, exerce uma função ideológica, como explica Poulantzas (2019).

Entre meados do século XIX e início do século XX sob o predomínio do ideário burguês liberal, o desenvolvimento econômico recebe a marca da premissa de que o mercado se manifesta como capaz de manter o equilíbrio e a regulação entre as trocas, e a liberdade individual se manifestava como princípios de igualdade para uma convivência social harmônica sem a intervenção do Estado.

No período de acumulação de capitais que abre as portas para a fase industrial, o Estado desempenhou uma série de ações mediadas pela regulação keynesiana com maior intervenção

e investimentos básicos para o desenvolvimento econômico. Estas ações foram aliadas às garantias para a classe trabalhadora sob a forma de políticas sociais que se constituíram no bojo dos interesses capitalistas, e como resultado das lutas sociais por melhores condições de vida e trabalho.

No fim do período de acumulação de capitais, que ocorreu durante o apogeu da fase keynesiana, o capitalismo dos anos 1970 operou uma fase crítica marcada pela queda da taxa de lucro, que Antunes (2009) caracteriza pelo esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, hipertrofia da esfera financeira, concentração de capitais, crise do *Welfare State* e incremento das privatizações.

Após a experiência das diretrizes keynesianas ganhou força um modelo que traz a crítica ao padrão intervencionista do Estado. Os argumentos se concentram em caracterizar o Estado como ineficiente na gestão dos recursos financeiros e como responsável pela crise do capitalismo, que seria resultado da crise do intervencionismo estatal principalmente nas ações de bem-estar social (FRIEDMAN, 1985; HAYEK, 1990; ROTHBARTH, 2009; VON MISES, 2010).

O postulado deste modelo, conhecido como neoliberal, modifica os princípios do liberalismo clássico impondo medidas restritivas à intervenção do Estado. Seu surgimento é associado a resposta da crise após os anos dourados de acumulação do capital, e inaugura um processo de privatização do Estado, desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo como forma de dar corpo a uma forte expansão e liberalização dos capitais financeiros (ANTUNES, 2009).

O neoliberalismo distante de ser considerado apenas uma retórica orquestrada por preletores como Thatcher e Reagan é um “sistema normativo dotado de certa eficiência, isto é, capaz de orientar internamente a prática efetiva dos governos, das empresas e, para além deles, de milhões pessoas que não tem necessariamente consciência disso” (DARDOT; LAVAL, 2016a p. 15).

Prado (2009) considera que os fundamentos do liberalismo e neoliberalismo podem ser explicados por três orientações: uma positiva, uma negativa e uma vertente crítica, sendo o individualismo positivo fundado no antropologismo da escola clássica liberal, o individualismo negativo no chamado neoliberalismo, e o posicionamento crítico fundado na teoria social crítica de Marx.

Por esta interpretação, em Adam Smith, a antropologia é positiva e garante o livre desenvolvimento da economia, já nos autores como Hayek não existe conciliação entre a ordem mercantil e os interesses da população cabendo ao Estado garantir apenas as premissas do livre mercado, enquanto que no posicionamento crítico de Marx, o capital é posto como elemento central evidenciando as contradições que comparecem como condição inerente à sua própria ordem (PRADO, 2009).

Prado (2009) entende que as teorizações liberais representam construções hipotéticas que não se baseiam na história das sociedades e se expressam em concepções de ordem moral, ao passo que para superar as contradições do individualismo liberal funda-se a concepção que compreende a intervenção do Estado para orquestrar essas contradições.

O surgimento do modelo neoliberal tem como objetivo principal a reconstrução racional do Estado, que representa um sistema capaz de garantir, proteger e expandir as operações capitalistas e não se assenta no pressuposto de um Estado mínimo para o capital (PRADO, 2009).

Na expansão do capitalismo, Antunes (2009, p.38) alega que o modelo taylorista e fordista criou “a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado”. Essa ilusão, segundo o autor, representou algumas bases da relação entre a burguesia e o proletariado evidentes nos elementos constitutivos do *Welfare State*, de modo que a implementação de diversas políticas sociais para os trabalhadores foi erguida sob o compromisso de limitar os espaços de organização e luta de classes.

Desta forma, como mediador dos interesses da classe trabalhadora, o “Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”, como afirma Lênin (2011, p. 37), posto que não existe uma conciliação de interesses entre as classes que seja possível de mediação pelo Estado, pois representa justamente a sujeição de uma classe sobre outra, do domínio da burguesia sobre o proletariado.

O capitalismo contemporâneo marca uma fase de desregulamentação de capitais como meio de gerar condições de rentabilidades na tentativa de recompor as condições de sua valorização, sobretudo na sua forma fictícia (MARQUES; MENDES, 2013). É neste contexto que o papel do Estado ganha novos contornos com os princípios neoliberais, que se apóia nas investidas contra os direitos da classe trabalhadora junto às políticas sociais e se sustenta cada vez mais na dinâmica de acumulação do capital fictício.

Segundo Carcanholo e Sabadini (2009, p.43) a fase atual do capitalismo contemporâneo é entendida pela natureza do capital especulativo parasitário, em que está imbricado o capital portador de juros e o capital fictício. As características desse capitalismo mundial, segundo os autores, que ocorre entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, parte da dialética entre o real e o imaginário no sentido de que o capital fictício (ou especulativo parasitário) se impõe sobre o capital substantivo, isso porque “não existe nenhuma substância real e porque não contribui em nada para a produção ou para a circulação da riqueza, pelo menos no sentido de que não financia nem o capital produtivo, nem o comercial”.

O capital a juros encontra no sistema de crédito, ligado ao capital industrial, um meio de financiar a produção aumentando sua eficiência e conseqüentemente participando da extração de mais-valia no ciclo do capital, assim como participa do processo de circulação (capital comercial), que também se figura no capital industrial, como explicado por Carcanholo e Sabadini (2009).

Já o capital fictício assume uma forma mais complexa e desmaterializada, que a partir do capital a juros e do sistema de crédito se desenvolve sem relação com a produção por sua valorização em si mesmo e de forma autônoma, aparecendo nos títulos dívida pública, no valor do mercado de ações e no mercado de ativos, ainda que a expressão dos lucros possam aparecer como lucros reais, individuais, estes também se valorizam em formas especulativas que aparecem e desaparecem como “fumaça” (CARCANHOLO; SABADINI, 2009).

Como forma de dar corpo aos artifícios da acumulação, as teorizações burguesas constituíram estruturas de governança e poder que produziram explicações para a conformação social de suas estratégias de ampliação da riqueza nas diversas conjunturas e fases do desenvolvimento capitalista, e o Estado teve papel central na articulação entre o consenso e a coerção.

Na realidade brasileira, a burguesia criou instrumentos de dominação e subordinação da classe trabalhadora que se ergueu sob um arranjo que encontra espaço nas formas de organização governamental efetivada pelo Estado. Este modelo favoreceu as práticas clientelistas de elites que utilizam o seu poder mandatário para reativar a herança colonial na obtenção de “proveitos” pessoais em detrimento do interesse público. Conforme Ianni (1992; 1977), o anacronismo da história de independência e desenvolvimento do Brasil manteve ainda no século XIX as heranças dos traços coloniais, que se expressaram na relação do governo com a sociedade, e no desenvolvimento econômico em geral no país que não foi resultado do jogo de forças do mercado, mas da ação direta e indireta do Estado.

A burguesia brasileira constituída na engrenagem do desenvolvimento capitalista se apropriou de estruturas para sua expansão que mantiveram os privilégios do senhorio com o monopólio do poder político, ao passo que projetava condições econômicas, sociais e culturais próprias que representavam o núcleo do poder patrimonialista por elites nativas que “não se erguiam contra a estrutura da sociedade colonial” (FERNANDES, 1976, p. 32).

Neste percurso, a propriedade territorial capitalista comparece como ponto central da situação econômica brasileira que frearam as transformações históricas do presente, se constituindo em uma “sociedade de história lenta” como destacado por Martins (1994), que se desenvolveu por meio de instituições, concepções e valores que tiveram sentido no passado, e que operaram seus avanços em um ritmo de progresso diferente de outras sociedades.

A transição brasileira do capitalismo competitivo para o monopolista, diferente dos modelos universais da democracia burguesa, se organizaram com a presença de grandes corporações que dominavam as economias centrais e passaram a controlar os setores nacionais da produção, mas o diferencial é que os excedentes econômicos dessas grandes corporações foram enviados para fora do país e como resultado, o Brasil participa ou contribui justamente para intensificar os monopólios no exterior, operando uma dinâmica já peculiar da herança colonial periférica (FERNANDES, 1976).

Em uma perspectiva de revolução burguesa, ao invés da consolidação de uma democracia, o país se direcionou a um caminho contrário, regido por um comportamento que buscava concentrar os controles nas mãos de uma classe representada em grande parte por proprietários de terras que não romperam com a ordem heteronômica em relação ao exterior, configurando o modelo nacional basicamente numa economia agrária exportadora (FERNANDES, 1976).

À medida que crescia a importância do Estado para o sistema econômico, também cresceram as exigências de estruturas tecnocráticas e sistematizadas por meio do planejamento que se consolidou junto ao poder executivo. O fortalecimento do poder executivo em relação ao legislativo e judiciário tinha por objetivo que a política econômica pudesse ser centralizada e estabilizada a ponto de atrair investidores de longo prazo para o país e manter condições favoráveis ao setor privado, além disso, permitiu a concentração no executivo dos processos decisórios e os meios para o exercício do poder estatal, inclusive subtraindo do legislativo a prerrogativa de intervir no orçamento (IANNI, 1977; 2019).

Foi o governo da ditadura brasileira que gerou as bases da formação política e de um Estado que se impôs à sociedade civil, em uma aliança entre o imperialismo e o latifúndio, e a forma democrática deste Estado burguês não superou as condições características da dependência que combina aspectos de consenso com instrumentos de coerção, logo, os princípios do clientelismo do Estado oligárquico cedem ao princípio do mérito do Estado burguês, entretanto as práticas clientelistas coexistiram com as mudanças tecnocráticas (IASI, 2019a; IANNI, 1977; 2019).

Esse arranjo desenvolveu as forças produtivas e formulou políticas econômicas por meio da criação de um grupo de instituições ligadas ao governo que centralizou as decisões no aparato do Estado, em detrimento da participação da classe trabalhadora. Ergueu-se então um grupo de tecnocratas que assumiram posições em instituições governamentais que criaram a ilusão de se constituírem como uma “elite” de poder com status de classe social “na mesma categoria da burguesia” (IANNI, 2019, p. 63).

A então denominada classe burguesa desenvolveu uma ideologia própria de neutralidade adotando técnicas de planejamento como meio de governança política e econômica que permitiu uma articulação entre capital e Estado, com a consequente dominação do poder estatal pela classe dominante (IANNI, 1977; 2019).

Dentre as técnicas de planejamento destaca-se o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que estabeleceu as ações governamentais norteadas por alguns instrumentos como: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso, que representaram as bases da organização orçamentária do Estado.

A tecnocracia estatal com a centralidade no planejamento cumpre uma função para a expansão do capital financeiro a partir da ditadura militar brasileira, que Ianni (1989) considera como mecanismo de regulação das forças produtivas e de estímulo ao capital externo que conferiu as características de exploração próprias ao desenvolvimento econômico nacional.

Tais características do desenvolvimento econômico brasileiro sofreram a influência de um tipo de mandonismo, como o coronelismo, que “é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente, fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” que utilizam a liderança do “coronel” e sua força eleitoral no município por meio dos “votos de cabresto” que sua situação econômica e social lhe outorgaram (LEAL, 2012, p. 24).

Carvalho (1997) explica que a definição de coronelismo em Leal (2012) está ancorada em um sistema político que manteve as relações de poder entre o governo e os coronéis (fazendeiros) na era da Primeira República (1889-1930). Segundo o autor, embora o próprio sistema coronelista tenha envolvido relações de troca clientelista, o fenômeno do clientelismo é definido de forma mais ampla e varia ao longo do tempo e da conjuntura por meio dos recursos controlados pelos atores políticos.

Há uma confusão entre os termos coronelismo e clientelismo segundo Farias (2000), pois nas sociedades agrárias, pré-capitalistas, a fidelidade do eleitor ao coronel ocorria em uma relação entre o trabalhador rural e o proprietário de terras que não é mediada por uma troca ou favor, mas se firmavam por relações de dominação e dependência pessoal.

O clientelismo dispensa a presença do coronel, e no fim do coronelismo houve uma ampliação do clientelismo que passa a se expressar na relação entre o governo com os políticos e com a população mais empobrecida, em evidências marcadas pela relação do parlamento com o executivo para troca de votos por empregos e serviços públicos (CARVALHO, 1997).

O clientelismo, no entanto, é uma das formas políticas da democracia e pode funcionar como barganha político-eleitoral, de modo que não há uma oposição entre clientelismo e democracia capitalista, pois também comporta outros padrões como o populismo e o corporativismo (FARIAS, 2000).

No entendimento de Menezes (1998, p. 83), a ideologia do favor e o clientelismo são questões vivas na contemporaneidade e tem raízes na formação cultural brasileira, e a construção do Estado brasileiro “vai buscar legitimação para sua manutenção e formas de atuação no universo-cultural ideológico pré-capitalista para fundar a sua história política”.

Segundo Menezes (1998, p. 86), o favor “tem por objetivo estabelecer relações timbradas no avesso dos modernos pressupostos capitalistas da impessoalidade e no teoricamente igualitário pela manutenção refuncionalizada da conciliação”, e assim essas práticas permanecem mesmo em um projeto de democracia e de redefinição administrativa de Estado.

A troca de proveitos ou vantagens com o poder público que parece estar enraizada nas relações econômicas, sociais e culturais do Brasil, é comumente associada à intermediação dos políticos eleitos e sua relação por meio das ações do governo, entendidas como relações clientelistas, que na manta de um Estado neoliberal agrava ainda mais a posição desigual do país em relação à sua história de desenvolvimento.

No caso do parlamento, a posição clientelista encontra suas configurações no modelo conhecido como “pequena política” 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 orgânicas em seu conjunto; questões de ditadura e hegemonia em ampla escala, isto é, em toda a área estatal”.

Coutinho (2010, p. 31) esclarece que a pequena política em Gramsci se legitima pela exclusão da grande política e a hegemonia da pequena política se baseia no consenso passivo, ou seja, que não é auto-organizado, nem prevê a participação da sociedade civil. Por este pressuposto o senso comum é de que “a política não passa da disputa pelo poder entre suas diferentes elites que convergem na aceitação do existente como algo ‘natural’”.

Por esta concepção as classes dominantes se afirmam por este senso comum e a “direita já não precisa da coerção para dominar: impõe-se através do consenso passivo, expresso entre outras coisas em eleições” (COUTINHO, 2010). O entendimento sobre as características da pequena política nos ajuda a compreender o cenário do desenvolvimento econômico e o papel do Estado nas ofensivas neoliberais, que são orquestradas pela elite nacional sob a batuta dos organismos internacionais.

1.2 A política social na dinâmica do Estado social

Os estudos sobre a política social requer um método que evite abordagens positivistas e funcionalistas, que se materializa com a apropriação da perspectiva crítico-dialética da contribuição marxista como forma de evidenciar a contradição e a totalidade do movimento do real na sociedade capitalista. Nestes estudos, o papel do Estado se expressa como elemento imprescindível para catalisar o debate sobre a política social, tanto por seu modelo para operacionalizar as ações das políticas sociais quanto para posicionar o seu papel e entendimento nas diferentes fases de sua historicidade e de sua conformação aos moldes do capital.

As políticas sociais representam uma estratégia para dinamizar os processos de acumulação do capital e reprodução da força de trabalho, e são marcados pelo movimento dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e sobrevivência, que estão sujeitos à

ampliação ou regressão a depender das fases do próprio capitalismo e da participação social nas diversas conjunturas de consolidação dos direitos sociais pelo aparato do Estado.

No marco temporal, segundo Behring e Boschetti (2016, p. 63), o surgimento das políticas sociais é comumente explicado entre a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista após o período da segunda guerra mundial, no contexto do desenvolvimento da indústria e as “[...] as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado Social” que reconhece direitos, mas sem ameaçar a dinâmica do capital. As autoras explicam que o surgimento das políticas sociais ocorreu de forma diferente entre os países e representa o resultado das tensões da classe trabalhadora e sua emergência é datada no final do século XIX, a partir da garantia de algumas ações sociais pelo Estado.

O ponto de partida das análises sobre o surgimento das políticas sociais anteriores à revolução industrial, retratados em obras como as de Polanyi (2000) e Castel (1999), estão associadas às legislações e estatutos como as Leis dos Pobres e demais regramentos que foram associados a códigos de conduta para os trabalhadores e auxílios mínimos aos pobres, e sua operacionalização era aplicada por critérios punitivos e seletivos no intuito de manter uma tradição centrada no trabalho como premissa básica da organização social (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

O termo “welfare state” foi utilizado para designar o conjunto de políticas sociais na dinâmica capitalista, entretanto Boschetti (2016a, p.23) apresenta o termo “Estado Social” para cunhar a contradição inerente ao seu surgimento e para se referir “[...] a regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que tem nas políticas sociais uma determinação central”. Neste sentido, o Estado não elimina sua natureza capitalista com o surgimento das políticas sociais, pois é resultado de relações contraditórias que envolvem as forças produtivas, o papel do Estado e as lutas da classe trabalhadora, constituindo-se em sistemas de proteção social sob a regulação do Estado.

Boschetti (2016a) sinaliza que há compreensões equivocadas que representam “armadilhas” dos conceitos que traduzem a expressão do surgimento do modelo inglês *Welfare State* como capaz de generalizar a seguridade social. O limite deste entendimento desfoca a dimensão mais ampla dos seguros, de maneira que a seguridade social integra o *Welfare State*, mas não se restringe a ele. A autora explica que a seguridade social se organizou com características próprias em cada país, seja na limitação ao modelo de seguros ou na incorporação junto a outras políticas sociais.

O modelo de seguro comparece na experiência adotada na Alemanha, que data de 1883, por meio do modelo Bismarckiano de seguros sociais que garantia direitos sob a condicionante de contribuição dos trabalhadores e empregadores. Em 1942, o modelo Beveridgiano de seguros foi ampliado em suas garantias de direitos, que na realidade da Inglaterra se conformou na expressão *Welfare State*. No entendimento de Potyara (2013), foi a partir do modelo inglês que o seguro foi incorporado a um sistema mais amplo denominado por seguridade social que assegurou direitos aos que não estavam vinculados ao trabalho.

Quanto aos conceitos, outro termo que merece atenção diz respeito aos sistemas de proteção social, que abarcam as políticas sociais, e se erguem a partir de 1929, como medidas de enfrentamento à crise do capital, e se desenvolvem no pós-guerra, em 1945, sob a regulação keynesiana estruturados sob um conjunto de direitos para a classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2016a).

O que configura a existência de um sistema de proteção social é o conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos (BOSCHETTI, 2016a, p. 26).

Os sistemas de proteção social representam escopos mais amplos associados à garantias de direitos sociais, embora o termo proteção social, segundo Potyara (2013) envolva contradições e ambiguidades, além de ser alvo de interesses discordantes entre estudiosos, executores e destinatários. Potyara (2013), em seus estudos, indica que o modelo de seguro representa a “espinha dorsal” dos modelos de proteção social no sistema capitalista e seus pressupostos são confundidos com o Estado de bem estar (*welfare state*), com os regimes de bem estar (*welfare regimes*), com o bem estar social (*social welfare*) e ainda com entendimentos sobre bem estar (*wellbeing*).

Silva (2011) argumenta que no sistema capitalista as políticas sociais exercem a função tanto de proteção e reprodução material da vida dos trabalhadores como atende à acumulação do capital, e essa dinâmica tece a relação entre acumulação do capital, trabalho e proteção social. Segundo a autora, o surgimento dos sistemas protetivos viabilizados pelo Estado social é resultado das inseguranças por incapacidade temporária ou permanente dos trabalhadores no contexto do capitalismo monopolista, e esses sistemas foram organizados para atender à dinâmica da acumulação do capital.

Este modelo promoveu uma “sedução” para o trabalho, erguido sob a premissa de que o trabalho é central no capitalismo e nas relações sociais, e neste sentido fica posto a relação entre proteção social e trabalho assalariado, e a proteção social se consolida sob essa condicionante (SILVA, 2011).

Behring e Boschetti (2016) explicam que o surgimento da política social no Brasil em tempo histórico diferente dos países centrais do capitalismo se deve a saída tardia da escravidão no século XIX, e as características específicas da herança colonial que figurou formas próprias de organização política das elites brasileiras e da classe trabalhadora, além de um contingente de população que ainda nos dias atuais vivencia condições objetivas de pauperismo e instabilidade dos direitos sociais.

Por este cenário é que até 1887 não havia nenhuma legislação social, e as primeiras ações surgiram somente em 1888 com a Caixa de Socorro para a burocracia pública, seguido da conquista ao direito de pensão e férias para a Imprensa Nacional e ferroviários em 1889, estendida posteriormente ao Ministério da Fazenda, e em 1892 o direito à pensão para funcionários da marinha (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

A demarcação da formação da política social no Brasil se expressa somente no ano de 1923, por meio da lei Eloy Chaves que cria as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), juntamente com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que representam as formas pioneiras de previdência social no país (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

O padrão de proteção social constituído nos anos de 1930 se restringiu a uma clientela ligada ao universo da cidadania que era restrito a parcela estratificada de poucos trabalhadores e garantiu proteção numa relação entre Estado e segmentos profissionais com representação sindical, que ficou visível no modelo de instituição da previdência social (MOTA, 1995).

Mota (1995) explica que os rumos da proteção social brasileira se consolidaram no contexto autoritário do pós-1964 sob uma lógica privatizante do qual se adotou o modelo empresarial para implantar os programas sociais, a terceirização dos serviços e a destinação para outros fins do dinheiro público arrecadado para financiar a proteção social.

Segundo Iamamoto (2007), a industrialização no país que só se consolida tardiamente no século XX traz consigo a manifestação das elites com a incorporação de um ideário diferente do ideário liberal europeu, distante da liberdade e igualdade como bases da cidadania liberal. Por este entendimento a autora afirma que as relações de produção e de dominação internacional se apresentaram para a classe trabalhadora como uma relação hierárquica em que, para se

ampliar as taxas de lucros, há um enfrentamento dos custos do trabalho e dos direitos conquistados.

A expansão do capital no cenário brasileiro consolida um modelo de seguridade social adotado a partir da Constituição de 1988, que é limitado frente ao escopo de um modelo mais amplo de proteção social. Esse modelo de proteção social se consolidava sob um padrão baseado no sistema americano, que segundo Mota (1995) não era Bismarckiano nem Beveridgiano. A autora argumenta que o modelo foi outorgado pelo governo da ditadura militar e que, mesmo após o processo de redemocratização e das conquistas consagradas na Constituição de 1988 para a seguridade social, a americanização não foi interrompida se expressando no mau atendimento aos pobres, no decréscimo do método do gasto social e na valorização da rede privada de serviços.

O desenvolvimento do sistema de proteção social no Brasil se ergueu de forma diferenciada entre os trabalhadores com direitos regulamentados que acessaram uma proteção com alguns direitos como o repouso remunerado, férias, entre outros, enquanto que para os trabalhadores mais pobres sem vínculo empregatício regulado e aos desempregados, a proteção social foi desenvolvida por organizações sem fins lucrativos, principalmente por entidades religiosas e filantrópicas (YAZBEK, 2017).

Os direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 envolvem a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência social, que juntas compõem as políticas de seguridade social reconhecidas no texto constitucional como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar o direito de cada uma das políticas sociais (BRASIL, 1988).

As garantias constitucionais representam conquistas quando analisadas pela ótica da universalidade que foi atribuída a todas as políticas da seguridade social brasileira, e no cenário da assembleia constituinte que foi resultado da participação social expresso no pleito da população por garantias de direitos sociais. O tempo histórico da Constituição de 1988 pesou em suas bases de consolidação devido ao pacote de um projeto neoliberal a partir dos anos de 1980, com Reagan (EUA) e Thatcher (Inglaterra) que vem sendo socializados por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que segundo Mota (1995), imprimiram nos governos um pacote de abertura comercial e financeira, privatização do setor público e redução do Estado.

O pacto neoliberal que impôs um modelo estrutural global desde os anos de 1970, ocorreu tardiamente no Brasil segundo Soares (2001, p.172), já entrando na fase do ajuste do Consenso de Washington “combinando, assim, as já conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de ‘reforma do Estado’, aliadas a programas de ‘alívio’ para a pobreza”. Neste sentido, a peculiaridade brasileira tornou-se ainda mais perversa, pois a população não experimentou a efetivação das garantias constitucionais no campo das políticas de seguridade social, que sofreram as ofensivas neoliberais na base de sua consolidação.

Nos anos de 1990, a partir do governo do presidente FHC, a economia se reordena por meio da estabilização, abertura comercial e financeira, privatizações, estímulo de entrada de capitais, elevação da taxa de juros e endividamento externo (HENRIQUE, 1998), que entre outros efeitos resultou em investidas contra o financiamento das políticas sociais para dar corpo ao movimento do capital financeiro.

Dentre as ofensivas, a partir da implementação do Plano Real (1994), se destaca o mecanismo conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU), que foi usado como meio para estabilização da economia e controle inflacionário, inicialmente criado como Fundo Social de Emergência (FSE) entre 1994 a 1995, passando a se constituir como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) entre 1996 a 1999, e a partir dos anos 2000 como DRU (SUZART, 2015). Esse modelo permitiu desvincular os recursos arrecadados como fonte de financiamento das políticas de seguridade social para ser usado de forma discricionária no orçamento fiscal, sobretudo para o pagamento de juros da dívida pública.

Bassi (2019, p. 36) constatou que a DRU se apoiou basicamente em três fundos contábeis para desvincular cerca de R\$ 85 bilhões no ano de 2017, são eles: o Fundo Nacional da Saúde (FNS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os fundos da política de saúde e da assistência social são fundos que representam categorias contábeis de Unidades Orçamentárias (UO) dentro do orçamento público, e não se confundem como os fundos especiais financeiros, logo, o desfinanciamento por meio da DRU recaiu sobre as políticas sociais demandadas pela classe trabalhadora.

As ofensivas neoliberais incluíram na discussão do modelo de reforma do Estado o enfoque sobre a crise fiscal do Estado no âmbito da administração pública, com redução dos gastos públicos e ataques aos direitos trabalhistas. Como parte do pacote do desmonte associado às contrarreformas, a EC n. 95/2016 também se prestou a dilapidar os recursos da política social, estacionando os gastos pelo prazo de vinte anos. Com o novo regime fiscal, tanto o orçamento fiscal como o orçamento da seguridade social ficaram limitados em seu financiamento sem

possibilidade de aporte de recursos, restrito à recomposição de valores apenas aos índices da inflação. A medida impactou diretamente o funcionamento das políticas sociais, e o que já era mínimo, passa a operar em desproteção social.

A manobras neoliberais não cessam, e a contrarreforma da previdência social (EC 103 de 2019) é o caso bem recente da perversa tratativa dada à população que dedicou anos de trabalho para o crescimento e desenvolvimento do país. A contrarreforma aumentou o tempo de contribuição e a idade para acesso ao benefício, reduziu drasticamente o valor das aposentadorias e pensões, e ainda criou uma série de regras que dificultam o acesso ao direito previdenciário.

Todo esse cenário ocorre em meio a uma taxa de desemprego que girou em torno de 7,9% no último trimestre de 2022, que representa um total de 8,6 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE³. A conjuntura revela as precárias condições de sobrevivência da população que demanda de políticas sociais, que a despeito das garantias constitucionais, os ataques do capital se voltam contra a classe trabalhadora para preservar os rendimentos financistas capturados pela via do fundo público. A política social, que representa as conquistas de direitos sob a pressão da classe trabalhadora, sofre entraves em seu avanço e ampliação de garantias devido a uma trajetória de decréscimo no financiamento e descompasso em seu funcionamento por estar sob a manta do Estado social.

1.3 A assistência social na arena da contrarreforma e a denominada Organização da Sociedade Civil

O termo “assistência” remete ao entendimento de assistir ao outro, de práticas ligadas ao auxílio e apoio àqueles em situações de fragilidade e incapacidade, seja por condições de doença, pobreza, situações associadas à idade (infância e velhice), desemprego e falta de acesso às condições básicas de sobrevivência. Estas práticas permeiam as relações sociais nas diversas conjunturas e países comumente associados às questões morais, de solidariedade e de reforço ao individualismo.

Como práticas ligadas às instituições, a “assistência” nasce no campo de grupos religiosos e filantrópicos que consolidaram suas ações como uma “especialização da ajuda”

³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 16 de mai 2023.

para atender às demandas da população. A configuração dessas ações como ajuda, segundo Sposati *et al* (1998) é guiada por um entendimento de que alguns grupos sociais não conseguirão mudar sua condição de carência e dependência.

As ações de ajuda são representações substituídas ao longo dos anos por termos como caridade e benemerência utilizadas como expressões associadas à cultura judaico-cristã (SPOSATI *et al*, 1998), que passam a orientar a organização das primeiras práticas no âmbito das instituições religiosas.

As primeiras instituições que asseguraram assistência social aos pobres ofertaram ações de auxílio e abrigo por meio de hospitais, hospícios e centros assistenciais, e a primeira legislação é datada de 1842, na Alemanha, criada para normatizar o limite do acesso à assistência social e instaurar a dinâmica do seguro como meio de vincular as garantias assistenciais ao trabalho obrigatório (BOSCHETTI, 2016a).

O Estado passa a assumir as formas de assistência com o desenvolvimento e expansão do capital diante das condições subalternas de reprodução da força de trabalho e como resultado dos pleitos dos trabalhadores se consolidando junto às políticas sociais, mas mantendo a subordinação do social em relação ao viés econômico.

No cenário brasileiro, até 1930, a questão social era entendida como “caso de polícia” e a pobreza percebida como disfunção pessoal, expressa na interação do Estado que sustentava suas ações pelo aparato repressivo evidentes nos modelos de atendimento assistencial por meio de asilos e instituições de internação (SPOSATI *et al*, 1998, p.41). Dentre essas instituições, destaca-se as de atenção às crianças e adolescentes que foi orientada pelo primeiro código de menores de 1927, que conferiu às instituições um caráter punitivo contra a chamada delinquência juvenil, que só se modifica em 1990 por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (BEHRING; BOSCHETTI, 2016).

Segundo Mestriner (2001, p. 62), a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) representa a primeira regulamentação da assistência social no Brasil, embora seja denominado como serviço social e não como assistência social, que cumpriu à época o papel do Estado para subsidiar a ação das instituições privadas.

A redação contida no art. 1º do extinto Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de 1938, evidencia um caráter de atenção direcionado aos “desajustados” tal como descrito em seus objetivos: “diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social” (BRASIL, 1938).

A mesma redação está inserida na base legal que dispõe sobre a organização do serviço social no país em 1943, conforme art. 2º do Decreto-Lei n. 5.697, que expressou a compreensão do que seria a política e a sua organização no contexto de sua promulgação. Sposati *et al* (1998, p. 41) explica que a base legal indica uma percepção de pobreza como disfunção social, manifesto no entendimento de que o país “não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social”.

Tais características ligadas às primeiras regulamentações no âmbito da assistência social encontram na relação entre assistência, filantropia e benemerência uma imbricação que foram entendidas no Brasil como conceitos equivalentes, como destacado por Mestriner (2001), e as origens de algumas ações permitem entender a dinâmica da expressiva representatividade de organizações sociais que executam serviços classificados na assistência social. Isso ocorre porque o modelo operado pelo Estado “se apropria não só da prática socioassistencial como expressão de benemerência, como também catalisa e direciona os esforços de solidariedade social da sociedade civil” (SPOSATI *et al*, 1998, p. 41).

Neste sentido, a assistência social na realidade brasileira, ainda guarda traços da relação com a filantropia, característica das primeiras iniciativas ligadas às dinâmicas comunitárias e sob a ótica da benemerência (BOSCHETTI, 2003; 2016a). Os aspectos ligados a filantropia ocorrem pelas características culturais e políticas de seu desenvolvimento que nasce “na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Mauriel (2020, p.10;16) retrata que essa herança conservadora na assistência social permanece e se reatualiza com base no “passado caracterizado pelo clientelismo, pelo patrimonialismo, pelo engessamento burocrático, pela cultura do favor”. A autora indica que junto a outros fundamentos e características, há uma nova fase de “assistencialização conservadora” que se apoia nesse passado e se alia à “ultrafocalização, redução de recursos e reforço de princípios gerencialistas, privatistas e individuais na gestão e organização da política, para fazer reduzir ainda mais os patamares de proteção social”.

Segundo Santos (1999, p. 181) a legislação social por meio de uma doutrina social sob regulação de grupos dominantes aliados à Igreja produziram a resposta do Estado à questão social com caráter de beneficência e ação paliativa no intuito de “implementar as ações sociais tendentes a minorar a desordem social”.

Sposati (1995) nos instiga a examinar as instituições que organizaram as primeiras práticas de assistência social não apenas sob a ótica da caridade e da benemerência, mas sob

uma ideologia dominante usada como instrumento de subalternização das classes populares que emerge na consolidação da assistência social brasileira.

Este é o caso da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1942, que representa o marco da política de assistência social no Brasil no governo Vargas, erguida com a finalidade de atender as famílias dos pracinhas envolvidos na segunda guerra e sua operacionalização era realizada por instituições privadas com características assistencialistas e seletivas (BEHRING E BOSCHETTI, 2016).

A operacionalização dos serviços da LBA era realizada por instituições privadas com características que representa a relação entre público e privado, isso porque o órgão era público, mas comportou a ação de voluntários em parceria com a sociedade perpetuando a questão do favor e da benesse que geram uma confusão entre a assistência social pública e privada (SPOSATI, 1995).

Em sua consolidação, a assistência social carrega os traços tanto do viés da solidariedade como dos modelos de políticas implementadas pelo Estado, e seu desenvolvimento a coloca numa posição que carrega a herança conservadora pela participação de organizações sociais que tem no campo do combate à pobreza e da assistência social sua maior expressão devido a história de implementação de ações nessa esfera, ainda que agregando inovações de novas formas de provisão no âmbito dos direitos de cidadania (SPOSATI, 1995; MESTRINER, 2001).

Como política que comporta as normas do modo de produção capitalista, Sposati (1995) explica que existe uma dualidade na distribuição dos serviços sociais pelo Estado, de um lado a atenção principal ocorre por meio de políticas sociais destinada aos incluídos, e por outro lado uma atenção secundária é destinada aos excluídos que conforma a relação entre público e privado na sua constituição.

Deste modo, o Estado ao consolidar as demandas da constituição de 1988 para efetivação de direitos vai buscar uma “terceira via” (MESTRINER, 2001), ativada pelo terceiro setor⁴, termo que carrega elementos contraditórios sobre seu entendimento e função para o

⁴ O “terceiro setor” no entendimento de Montaño (2003, p. 54) carrega um conceito ideológico e outro do fenômeno real. Como conceito ideológico “é construído a partir de um recorte do social em esferas: O Estado (‘primeiro setor’), o mercado (‘segundo setor’) e a sociedade civil (‘terceiro setor’)”.

Na perspectiva crítica, a realidade não se divide em “primeiro”, “segundo” e “terceiro” setor, de modo que o Estado não está desarticulado do mercado e da sociedade civil, assim, o fenômeno real “não é, portanto, o desenvolvimento de organizações de um ‘setor’ em detrimento da crise de outro, mas a alteração de um padrão de resposta à ‘questão social’ (típica do *Welfare State*), com a desresponsabilização do Estado, a desoneração do capital e a auto responsabilização do cidadão e da comunidade local para esta função (típica do modelo neoliberal ou funcional a ele)” (MONTAÑO, 2003, p.184-185).

capital. A Constituição de 1988 é que inaugura um modelo que confere a condição de política pública à assistência social, e a coloca no mesmo patamar das políticas de saúde e previdência social, como universal, e a agrupada nas políticas de seguridade social com status de direito do cidadão e dever do Estado para assegurar a quem dela necessitar as ações de proteção social, que posteriormente passam a organizar os serviços e programas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Um importante mecanismo de articulação entre estas políticas foi a criação, em 1991, do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) como instância colegiada de deliberação com participação da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e de representantes da sociedade civil. O conselho funcionou até 1999 quando as reformas do governo FHC atacaram as políticas sociais. A extinção deste conselho marca o desmembramento de um sistema integrado de seguridade social que passou a ser regulado de forma desvinculada entre as três áreas, desmontando inclusive a possibilidade de remanejamento de recursos entre as políticas.

As bases regulatórias que irão nortear a assistência social, bem como a sua sistematização, gestão e financiamento estão inseridos na LOAS, e na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 1993, documentos que representam os pilares para a PNAS, o SUAS e a NOB/SUAS.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, garantiu a organização da política e previu a realização de suas ações de forma integrada com as outras políticas públicas, objeto das lutas sociais da classe trabalhadora por melhores condições de vida e garantias de proteção social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, traz em sua redação a organização dos sistemas e estruturas da proteção social básica e especial, incluindo os equipamentos como CRAS e CREAS, e, embora a lei do SUAS só tenha sido promulgada no ano de 2011, os fundamentos do sistema já estavam organizados a partir da PNAS.

Segundo Souza Filho *et al* (2012) a PNAS/SUAS reforça uma perspectiva democrática e representa um avanço para a política de assistência social, entretanto, o foco de implementação da política desde os anos de 1990 se ateu às políticas de transferência de renda, e os recursos destinados à implementação do SUAS mantiveram um insignificante financiamento. Segundo os autores, o Estado firmou parcerias para atender aos usuários e conformou uma lógica marcada pelo caráter privatista que associa o assistencialismo e a desresponsabilização do Estado para esta política.

Além dos desafios para implementação do SUAS pela restrição de seu financiamento atacado pelas ofensivas neoliberais, o sistema ainda enfrenta a restrição imposta pelo modelo federativo hierarquizado, que concentra as regulações no ente federal e impedem a real descentralização nos municípios de acordo com a realidade local, e deixam os estados com um papel esvaziado quanto às suas responsabilidades e competências (SOUZA FILHO *et al*, 2012).

As ofensivas neoliberais a partir dos anos de 1990 interferiram no modelo de gestão federativa integrada à outras políticas. Os ataques repercutiram no caráter de fragmentação das políticas de seguridade social desconstruindo o modelo integrado entre as políticas previsto na constituição de 1988, como evidência se destaca a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criado em 1974 que agregava a assistência de forma integrada à gestão da previdência social.

A seguridade social brasileira “acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência” modelo em que predomina a seletividade e a privatização (BOSCHETTI, 2008).

A separação entre previdência e assistência se traduz no modelo de estruturação das políticas por critérios associados às garantias para os que estão ligados ou desligados do trabalho sob a relação de assalariamento, em que se beneficiam da assistência social aqueles que não podem se submeter ao trabalho assalariado, e do contrário, os que têm emprego se beneficiam da previdência social (MOTA, 1995).

A Constituição Federal de 1988 organizou as políticas de seguridade social no título dedicado à Ordem Social (título VIII), que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social. O primado para o trabalho se constitui como elemento central para o desenvolvimento do capital, isso porque “[...] no modo de produção capitalista, há uma relação de dependência do capital em relação ao trabalho assalariado. É dessa relação de exploração do capital sobre o trabalho assalariado que se origina a acumulação” (SILVA, 2011, p. 49)

A base de acumulação do capital está sustentada na detenção dos meios de produção e na exploração da força de trabalho acrescido da mais-valia que se expressa em duas composições: a mais-valia pelo aumento da jornada de trabalho (mais-valia absoluta) e a mais-valia que é mistificada, camuflada pela alteração das forças produtivas, se manifestando na contração do tempo de trabalho necessário e extensão do trabalho excedente (mais valia

relativa). Deste modo se produz uma riqueza que não é apropriada pelo trabalhador e revela que o capital não se sustenta sem o primado para o trabalho.

Na lógica capitalista, o Estado social tem como funções principais tanto a reprodução da força de trabalho para os que estão aptos quanto a “manutenção dos incapacitados ao trabalho temporariamente ou permanente” (BOSCHETTI, 2016a, p.69), este último representa, em potencial, o público alvo da assistência social.

Boschetti (2016a, p. 81) explica que embora o Estado social assuma tais funções, o trabalho e a assistência social tem uma relação contraditória, isso se deve a um nicho de população que está apta para o trabalho e não consegue se colocar, mas que não têm direito à assistência social, e assim o trabalho “obsta a assistência social”. A autora considera que os baixos investimentos em programas assistenciais cumprem um papel para o capital que envolve uma estratégia de manutenção dos custos do trabalho abaixo do mercado, dinâmica que funciona como manutenção de um exército de reserva que se submete às condições impostas pela sociedade capitalista.

Os “inaptos” para o trabalho que têm direito à assistência social envolvem o público composto por crianças, idosos e pessoas com deficiência que estejam sob a faixa de pobreza e exclusão pré-definidas pela sociedade capitalista, muito embora os demandantes agreguem os que estão fora do trabalho (embora aptos).

Desta maneira, os critérios de elegibilidade para obtenção dos benefícios, serviços e programas socioassistenciais, além da contradição com o trabalho, representam a faceta de uma população com as características dos traços mais subalternizados possíveis, e essa configuração expressa o precário e baixos investimentos do Estado em políticas sociais. Ao grupo dos elegíveis são dispensadas respostas de acesso que produzem estigmas em relação aos usuários que são reproduzidas nas orientações por ações seletivas e focalizadas (BOSCHETTI, 2003).

O modelo de participação do Estado Social na política de assistência social postula uma função para o capital, explicada nos termos de Boschetti (2016b, p.21) como uma base de regulação do mercado e ainda uma “[...] importante estratégia de aumento do consumo, sobretudo daqueles que são expulsos do mercado de trabalho (em decorrência da idade, desemprego, doença)”.

A estratégia do consumo na assistência social pode ser demonstrada nos programas de transferência de renda que representam a prioridade no financiamento desta política, e que são alvos de barganha no pleito eleitoral dos governos como estratégia de campanha. Tal como às

vésperas do ano eleitoral, se aprovou o Programa Auxílio Brasil, por meio da Lei n. 14.235/2021, incluído no PPA de 2020 a 2023 do governo federal para balizar a transferência de recursos para os beneficiários do Bolsa Família, em que a mudança de nome simboliza a associação do programa ao carimbo do presidente Jair Bolsonaro.

A assistência social é objeto de disputas entre os interesses da população que requer garantias e ampliação de direitos, entre grupos conservadores que ergueram as primeiras iniciativas e frações da burguesia que a limita aos “mínimos sociais” operando como instrumento de subalternização de segmentos da população.

Além das características próprias e históricas da assistência social que fragilizam sua consolidação e capacidade de auferir direitos, há ainda as investidas neoliberais, que pressupõem a mínima intervenção do Estado nas políticas sociais. A desregulamentação dos gastos sociais pelo Estado nos anos de 1990 evidencia a posição do Estado numa perspectiva vinculada a solidariedade, que inaugura a noção de risco social em contraposição aos direitos sociais, em uma interpretação figurada na “individualização do social” (IAMAMOTO, 2007, p.181).

Behring e Boschetti (2016) explicam que nos anos de 1990 propagaram-se no Brasil as ideias reformistas de Estado, tendo Bresser Pereira como o grande preletor do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE), modelo em que o Estado é passível de redução, principalmente quanto ao seu custo uma vez que é entendido como burocrático e ineficaz. Segundo as autoras, as principais mudanças se relacionam ao ajuste fiscal, retração do financiamento junto às políticas sociais e uma intensa privatização de segmentos estatais.

O termo “reforma” segundo Behring e Boschetti (2016) é impróprio quando empregado para denominar o ajuste neoliberal ao modelo de Estado, pois ainda que se pesem algumas contradições, o reformismo representa uma conquista da esquerda, dos movimentos sociais para melhores condições de vida e trabalho, associados principalmente à legislação social constituída a partir do pós-guerra. Neste sentido, as autoras consideram que a reforma pode ser entendida como uma “contrarreforma”, acionada pela classe burguesa contra direitos sociais conquistados e se volta para uma nova adaptação do Estado aos moldes do capital, desprezando as conquistas constitucionais para a seguridade social.

O modelo de contrarreforma ampliou o ideário de Estado mínimo, transferindo parte da prestação dos serviços públicos ao mercado sob a justificativa do enfrentamento da crise

econômica e financeira e da crise do modelo burocrático de administração pública (GOMES, 2009).

A partir do neoliberalismo, a concorrência se apresenta como “melhores práticas” pela lógica gerencial, que convencionou toda a sociedade para um novo modo de “fazer e de ser” e neste cenário, o Estado passa a atuar em favor dos grandes oligopólios, com apoio “logístico, fiscal e diplomático” e sob a pressão da economia global, conduz “a ‘reforma’ das instituições públicas e das organizações de Assistência social em nome da competitividade ‘nacional’” (DARDOT; LAVAL, 2016b, p. 2-4).

A dinâmica neoliberal implementou as contrarreformas desde o governo FHC a partir da maquiagem do discurso do déficit fiscal causado pelo suposto peso da máquina pública para financiar as políticas sociais. Tais argumentos não se sustentam quando observados o padrão de tributação brasileiro e os mecanismos de dilapidação do orçamento público para destinar à fração burguesa que vive do rentismo.

Fagnani (2015) aponta que as soluções encontradas pelos Estados para salvar o capital da crise financeira internacional de 2008 concentraram a riqueza e promoveram o endividamento governamental que resultou nas políticas de “austeridade” com cortes nos gastos sociais que agravam o aumento da pobreza e da desigualdade social.

A política de assistência social ao agregar a herança das características de suas primeiras iniciativas ligadas à filantropia, associada com seu papel de reprodução na esteira do capital, sucateada pelo postulado das contrarreformas, e ainda funcionando na crescente formatação dada pelo modelo da execução indireta dos serviços por entidades privadas sem fins lucrativos, consegue reunir numa só política as piores condições para assegurar direitos e ampliar seu potencial nas garantias para a classe trabalhadora.

A execução dos serviços socioassistenciais por entidades privadas se insere na dinâmica do modelo de contrarreforma do Estado, que pressupõe características diferenciadas na forma de organização dos gastos sociais por meio da adoção de modelos baseados na desburocratização da gestão pública, entendidos como eficientes e voltados à resultados. Camuru (2018, p.118) entende que a disseminação de agentes privados junto às políticas de seguridade social “possui uma íntima relação com o regressivo processo de contrarreforma”.

Desta forma, a fonte e as decisões sobre o aporte de recursos para financiar as Organizações da Sociedade Civil - OSC representam um importante objeto de estudo que pode desvelar antigos e novos elos da relação entre o público e o privado e ainda possibilita entender

a relação clientelista que se firma na disputa em torno do fundo público.

O termo Organizações da Sociedade Civil (OSC) remete ao entendimento sobre 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. E, a noção de “sociedade civil” carrega múltiplos sentidos associada a diferentes vertentes de pensamentos e convive com diferentes conceitos, programas de ação e influências teóricas (LOSEKANN *et al*, 2011; NOGUEIRA, 2003).

Os estudos de Nogueira (2003) norteiam a concepção de três referências, uma sociedade civil social, uma sociedade civil liberalista e outra sociedade civil político-estatal. Neste sentido a sociedade civil social seria composta por movimentos que ditam sua própria organização e limites, já na sociedade civil liberalista a luta social ocorre em termos competitivos e privados sob o comando do mercado, e na sociedade civil político-estatal há uma “dimensão civil” do Estado com hegemonia política e cultural, e o Estado representa a coerção e a sociedade civil, o consenso, podendo ser vistas como instâncias integradas.

Segundo Losekann *et al* (2011, p. 446) a partir dos anos de 1990, com a reforma do Estado sob a esteira neoliberal é que a sociedade civil ganha uma dimensão tanto pública como privada e se constitui em uma “arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades desses atores, conformando um campo heterogêneo, fragmentado e plural no qual se situa uma gama infindável de organizações e movimentos”.

Na concepção de Fontes (2010, p.130-131), de Hegel a Marx, a sociedade civil torna-se primeiro burguesa com valoração negativa e relação tensa com o Estado, já em Marx modifica-se a própria noção de Estado, que “expressa a generalização dos interesses dominantes”, de maneira que “Estado e sociedade civil, separados pelo pensamento liberal, estariam aqui também reunidos”. Por este pensamento, a sociedade civil burguesa foi entendida nas relações sociais de exploração que estão imbricadas no Estado.

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, e 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 a pobreza, que a despeito das lutas dos movimentos sociais, difundiram uma consciência anticapitalista notadamente pela mudança de perfil militante que reduziu 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).

Os estudos de Montano e Durigetto (2010) indicam que a principal questão não está centrada no desenvolvimento destas organizações, mas no distanciamento do Estado em relação às respostas ao enfrentamento da questão social.

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 (BRASIL, 2014a) e alterações posteriores com a lei nº 13.204/2015 (BRASIL, 2015a) 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, e 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 Organizações da Sociedade Civil (OSC) 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, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras” (BRASIL, 2016a, p.15).

Dessas entidades não é exigido títulos ou certificações específicas por força da lei nº 13.204/2015 (BRASIL, 2015a) que revogou a lei nº 91 de 1935 (BRASIL, 1935) que normatizava os títulos de Utilidade Pública Federal (UPF), de maneira que o MROSC estende “a todas as organizações sem fins lucrativos os benefícios previstos em lei, independente da exigência de cumprir requisitos formais e burocráticos para certificação e titulação de UPF” (BRASIL, 2015b, p. 1).

A lei federal nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999), em seu artigo 18, permitiu a qualificação concomitante das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com outros regramentos legais, entretanto não poderia ser cumulativa com o título de Utilidade Pública Federal (UPF), requeridos no artigo 1º, inciso V da Resolução nº 191/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) (BRASIL, 2005).

Com o MROSC, houve a revogação do título de Utilidade Pública Federal (BRASIL, 2015b), bem como da própria Resolução nº 191/2005 do CNAS (BRASIL, 2005), sendo substituída pela Resolução nº 14/2014 do CNAS (BRASIL, 2014b), portanto, não se pode mais exigir qualquer qualificação das entidades sem fins lucrativos para prestarem os serviços da assistência social. A legislação mudou a dinâmica dos casos como os das OSCIPs e das Organizações Sociais (OS) que detinham outras titulações e que, a partir do MROSC podem ser inseridas na nova regulação.

O título de Utilidade Pública Federal, segundo Mestriner (2001, p.51-52) foi criado como explícito apoio às entidades sociais, “concedido pelo ajuizamento do Ministério da Justiça, por meio de um decreto pessoal do presidente da República” que se tornou um meio eficiente para “acúmulo de vantagens – inúmeras isenções, acesso a fundos públicos, subsídios,

subvenções, contratos, etc., que não sofrem controle algum”. Com a atual legislação advinda do MROSC todas as OSC podem gozar de tais prerrogativas sem exigência de título de qualquer natureza.

A atuação das OSCs na assistência social depende da inscrição no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) que é de competência dos órgãos gestores da política no nível municipal, e que mantêm as informações das entidades devidamente inscritas nos Conselhos de Assistência Social do território (BRASIL, 2022a).

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) na área da educação, de competência do Ministério da Educação, regulada pela lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2009), deixou de ser exigida para fins de formalização de parcerias como forma de não restringir a competição entre as organizações no chamamento público a partir do MROSC, podendo ser usado como critério classificatório entre as organizações concorrentes (BRASIL, 2016c).

As mudanças impostas pelo MROSC criaram impactos diretos nas normas legais da política da assistência social por meio da desregulamentação de exigências requeridas para o funcionamento das organizações sem fins lucrativos que atuam na prestação de serviços e programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Seus efeitos foram refletidos diretamente nos quesitos de qualificação, que conseqüentemente pode resultar na ampliação do número de OSCs nesta área e na fragilidade dos controles da administração pública sobre as atividades executadas.

Os controles da administração pública sobre a execução indireta são refletidos nas competências das instâncias como os conselhos. Boschetti (2003) explica que coube ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) o reconhecimento das entidades sem fins lucrativos no âmbito da assistência social, entretanto de forma restrita, pois não definiu o que é assistência pública ou privada, de maneira que o CNAS não se legitimou enquanto espaço que cria normas, apenas se manteve na prerrogativa de estabelecer procedimentos para concessão de registros e certificação das entidades. Atualmente a certificação das entidades beneficentes de assistência social passou a ser regulada pela lei n. 12.101/2009 com concessão e renovação no âmbito dos ministérios nas áreas da saúde, educação e assistência social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) define que a oferta dos serviços da proteção social básica e especial vinculada à rede socioassistencial pode ser realizada diretamente pelo ente público, ou indiretamente por Organizações da Sociedade Civil

(OSC) vinculadas ao SUAS. O regramento legal estabeleceu a não-lucratividade e as características de atendimento, assessoramento e atuação na defesa de direitos como critérios principais para a atuação das entidades privadas (BOSCHETTI, 2003). Em relação às características de atendimento, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil indica que no ano de 2018, a distribuição de OSCs de assistência social no Brasil por tipo de serviço prestado somou um percentual de 36% das organizações atuando em ações de assessoramento e defesa de direitos, e 25% em serviços da proteção social básica (BRASIL, 2018a).

Boschetti (2003, p. 136) denomina de “colaboração vigiada” a relação entre o Estado e as entidades assistenciais não-governamentais, e a marca histórica brasileira foi orientada pela lógica da filantropia e benemerência nas primeiras iniciativas reconhecidas da assistência social. O que indica que as práticas assistenciais não foram pautadas por uma direção teórica, mas se orientam pelo voluntariado sem exigência de planejamento das funções e do orçamento.

A atribuição de “vigiar” está relacionada a verificação do cumprimento das normas e regras pelo CNAS, que deve “analisar e aprovar (ou não) o plano de trabalho das entidades”, entretanto, o modelo de colaboração entre público e privado não substitui a responsabilidade do Estado na condução da política pública (BOSCHETTI, 2003, p.143-144). A mesma perspectiva se reflete nos conselhos da assistência social do nível estadual e municipal que exercem funções de análise das propostas das entidades para firmar parcerias com o poder público. A limitação dos conselhos nesta atribuição ficou restrita às prerrogativas do aparato legal imposto pelo MROSC que podem incidir na ampliação da inserção das OSCs no campo da assistência social.

A ampliação das OSCs junto aos espaços das políticas sociais, favorecidas pelo novo MROSC, mudam não apenas os regramentos legais que promove uma expansão da atuação das entidades, mas participam da produção de conhecimento junto a população beneficiária, que é fonte de dados para retroalimentar as competências normativas do Estado na condução das políticas sociais. Neste sentido, 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 que foram construídas sob características próprias e que envolvem a sujeição da classe trabalhadora e mecanismos de desmobilização social.

Iasi (2019a) explica que existe uma rede de instituições como ONGs, fundações e outras que possuem um grande poder econômico e enraizamento social, que operam como organismos cooptados pela classe dominante para operar numa visão reacionária e conservadora por

mecanismos de consenso e coerção para assegurar os interesses econômicos que não poupa ataques contra os direitos da classe trabalhadora.

A via do setor privado nas políticas sociais segundo Brettas (2017, p.58-59) combina a prestação de serviços e a caridade, e 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”.

CAPÍTULO 2: FUNDO PÚBLICO E O LÓCUS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O capítulo dois deste estudo mobiliza argumentos para evidenciar a perversa lógica orçamentária nacional partindo de seu modelo de arrecadação que incide em maior proporção sobre a população que sobrevive da venda de sua força de trabalho, ao passo que preserva e desonera a fração que vive do rentismo. O entendimento evoca os estudos sobre o fundo público para catalisar o debate que tem no orçamento público a maior expressão enquanto arena de disputa entre os interesses da classe trabalhadora no financiamento da seguridade social, e os interesses do desenvolvimento capitalista.

As reflexões sobre o financiamento das políticas de seguridade social estão presentes na relação entre executivo e legislativo na elaboração e alocação de recursos nas peças orçamentárias, que é capaz de abarcar elementos essenciais para o entendimento da dinâmica clientelista que agrava a perversa lógica de repartição do fundo público.

2.1 “Quem paga? E o que se paga?” A perversa lógica da apropriação do fundo público para o capital financeiro

O pacote neoliberal, a partir dos anos de 1990 no Brasil, impôs um discurso de escassez no aporte de recursos para as políticas sociais, que pode ser contestado em contrapartida do modelo de arrecadação para as políticas de seguridade social garantidos na Constituição Federal de 1988, e da dispendiosa carga tributária do modelo regressivo brasileiro. Neste sentido, não há como dissociar o debate do entendimento de como os recursos são arrecadados pelo sistema tributário e qual é o seu destino final, considerando que o princípio da tributação se sustenta em objetivos como a manutenção do desenvolvimento econômico e o retorno dos recursos nas políticas públicas reivindicadas pela população.

O padrão de arrecadação que compõem o orçamento da seguridade social está contido no art. 195 da Constituição de 1988 que dispõe sobre seu financiamento por toda a sociedade, de forma direta e indireta, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; das contribuições sociais incidentes sobre o empregador (folha de salários, COFINS, CSLL, PIS/PASEP); sobre o trabalhador por meio das alíquotas de

contribuição; por meio de receitas de concurso de prognóstico e de imposto do importador de bens ou serviços do exterior.

Com base no texto constitucional, o financiamento das políticas sociais envolve os questionamentos sobre “quem paga a conta?” e “o que se paga?” na burla do argumento que sustenta o desenvolvimento capitalista. Apesar de representar a maior parcela da população que arca com as contas do modelo tributário brasileiro, a classe trabalhadora que demanda de políticas de seguridade social de caráter universal, não recebe a devolutiva dos serviços públicos na mesma proporção de sua contribuição, que longe de figurar certa “gratuidade” são custeados a duras e perversas condições de sobrevivência.

A resposta a estas indagações encontra no fundo público as conexões que estabelecem as análises para o entendimento sobre a perversa lógica de disputa em torno dos recursos arrecadados e apropriados pelo Estado, que tem o papel central de gerir o máximo para o capital e o mínimo para as políticas sociais.

Oliveira (1998, p. 21) entende que o fundo público⁵ é “um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post*, típico do capitalismo concorrencial”. Behring (2021, p. 41; 100), no entanto, considera que o fundo público não é estruturado como condição *ex-ante* ou *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista, “mas um componente *in flux* dele, que está presente no ciclo D – M – D’, mediando as metamorfoses do capital”.

A formação do fundo público, segundo Behring (2021, p. 38-39) 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”. Segundo a autora, o instrumento dessa punção é representado pelo sistema tributário, que é erguido sob a maior captura pela via dos salários, e em maior incidência sobre os impostos indiretos agregados nos preços das mercadorias que são objeto de consumo da classe trabalhadora.

⁵ Oliveira (1998) entende que o fundo público é um anti-valor, ou seja, não entra como valor no parâmetro de medição do mix de valorização do capital. Entretanto, entendemos que o fundo público também é expressão do valor e adotamos por referência o entendimento de Carcanholo (2010) que explica o valor como uma abstração, um poder, uma propriedade da mercadoria capaz de atrair outras mercadorias. Neste sentido, o valor é produto do trabalho imposto pelas relações sociais mercantis e o lucro aparece como fruto da exploração e reprodução das condições de vida refletidas nas relações sociais, e que, necessariamente, estão embutidas na mercadoria.

No entendimento de Alencar Júnior e Salvador (2015, p. 5-6) como instrumento dessa punção, o sistema tributário exerce as funções de reprodução da força de trabalho e do processo de acumulação capitalista, e o fundo público está presente nessa reprodução das seguintes maneiras:

- a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais e pela redução da base tributária da renda do capital;
- b) viabilizando a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo custo do capitalista na sua aquisição;
- c) assegurando recursos orçamentários para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; e,
- d) transferindo recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para a classe dos rentistas (ALENCAR JUNIOR; SALVADOR, 2015, p. 5).

O instrumento mais objetivo do fundo público é o orçamento público, que não é apenas uma peça de planejamento, “é uma arena de disputa política na qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamentos refletirão, mais do que uma decisão econômica, as correlações de forças sociais e políticas hegemônicas na sociedade” (ALENCAR JUNIOR; SALVADOR, 2015, p. 6).

Salvador e Teixeira (2014, p. 16-17) explicam que como o orçamento público “é a expressão mais visível do fundo público” revela sua importância para os estudos das ciências sociais aplicadas. Para os autores, o fundo público diz respeito a capacidade que o Estado tem de impulsionar recursos para intervir na economia e esta categoria não se confunde com “os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública”.

Como um dos caminhos de seu destino, Oliveira (1998) destaca que o fundo público passou a financiar a acumulação de capital e a reprodução da força de trabalho por meio das medidas do *Welfare State*, evidenciando que a taxa de lucro passa necessariamente pelo fundo público. Sua atuação comparece em maior proporção para atender ao capital do que para a reprodução da força de trabalho, expressos principalmente no menor aporte de recursos junto às políticas sociais e repartição “majoritariamente em favor dos segmentos hegemônicos” (BEHRING, 2021, p.100).

Essa compreensão opera suas bases no modelo de acumulação capitalista dependente, definido por Marini ([1973] 1990) como subordinação às nações independentes com base nas

relações de produção, em que o processo de acumulação recai na superexploração da força de trabalho. O modelo de dependência é destacado por Souza Filho (2016) como:

Uma dinâmica estrutural baseada na superexploração da força de trabalho (violação do valor da força de trabalho) como forma de operar a acumulação capitalista dependente, viabilizando simultaneamente a inserção da América Latina na economia mundial – através da venda de alimentos e matérias-primas para os países centrais, contribuindo, assim com o deslocamento da acumulação via mais-valia absoluta para a mais valia relativa desses países – e de compensar a deterioração dos termos de troca (transferência de valor) existente entre os bens salário e matérias-primas em relação aos produtos manufaturados para viabilizar a acumulação interna (SOUZA FILHO, 2016, p.4).

Mauriel (2020) explica que nas economias dependentes se exige que as burguesias locais criem as condições para a manutenção do modelo a ser reproduzido pelo Estado por consenso e coerção para manter o trabalhador no limite da sobrevivência, isso porque a compensação das perdas de valor para os países centrais que não ocorre pelo desenvolvimento da capacidade produtiva e tecnológica, é então, compensada na superexploração da força de trabalho.

Segundo Souza Filho (2016) a dinâmica de superexploração é duplamente perversa para o desenvolvimento das políticas sociais, seja pela redução dos recursos do fundo público e pela violação do valor da força de trabalho evidentes nas condições de vida da classe trabalhadora. A compreensão sobre o fundo público envolve uma série de determinações históricas e teóricas sobre sua caracterização em que há interpretações congruentes e contrárias que não serão objeto desta pesquisa. A relevância da categoria se vincula ao entendimento sobre sua composição que tem origem na mais-valia e no trabalho necessário como meio de aporte de recursos que são capturados pelo Estado, e a sua disputa no destino entre as políticas sociais e o capital em sua forma fictícia.

A disputa entre as classes pela riqueza produzida na esfera estatal ocorre na definição da tributação e na definição do gasto público, pois uma tributação progressiva ou regressiva e a ampliação dos gastos públicos em salários indiretos (políticas para reprodução da força de trabalho) indicam a disputa entre as classes no acesso ao fundo público (SOUZA FILHO, 2016).

Neste sentido, o entendimento sobre o fundo público perpassa pela análise da organização do orçamento público por meio do modelo de sua constituição, do padrão de tributação e das competências entre aparatos do Estado como os poderes executivo e legislativo em relação a elaboração da peça orçamentária que contém elementos essenciais para o estudo do financiamento das políticas sociais brasileiras.

As peças orçamentárias evidenciam a capacidade do Estado em arrecadar recursos que advêm de um sistema de tributação que no caso brasileiro, nasce de uma economia de base agrícola com as principais fontes de receitas públicas apoiada no comércio exterior por meio do imposto de importação, e desde o Império e até a proclamação da República (1889), este imposto correspondia a aproximadamente metade da receita total do governo (VARSANO, 1996).

Como fonte de arrecadação, Varsano (1996) explica que até a Constituição de 1934 o imposto de importação ainda se mantinha como a principal fonte de tributação da União, enquanto que o imposto sobre o consumo correspondia a aproximadamente 10% dos recursos. Segundo o autor, com o declínio do comércio exterior e após a segunda-guerra se inicia uma busca por receitas de “base doméstica” e em 1946 o imposto sobre o consumo já representava 40% da receita tributária da União e o Imposto de Renda ganhou representação na arrecadação.

Dentre as várias medidas para reforçar a arrecadação, os governos criaram novos impostos e estratégias cumulativas e regressivas de tributação (VARSANO, 1996). Pochmann (2008) destaca que no nascimento da República havia uma expectativa de transformação da tributação do período Imperial, que até então se concentrava em impostos indiretos, em que os pobres suportavam o peso da máquina do Estado. Segundo o autor, ao contrário das mudanças pretendidas, nas décadas seguintes se consolidou um sistema tributário que manteve a regressividade dos impostos e compeliu os pobres e desfavorecidos a arcar com a maior parcela da receita pública, cerca de 77% de toda a arrecadação tributária.

O modelo que se firmou sob uma lógica regressiva, ou seja, com carga tributária incidente em maior proporção sobre quem ganha menos, comparece na elevada participação em tributos indiretos, que correspondem aos impostos embutidos nos bens e serviços, objeto de consumo da população pobre que tendem a comprometer quase toda a renda em consumo. (AFONSO, 2008; POCHMANN, 2008).

O mesmo padrão de tributação está presente no orçamento da seguridade social, em que foi mantida uma contribuição de empregadores, posteriormente denominada de COFINS, reconhecido como um tributo cumulativo, que se somaria a outras contribuições sociais definidas pela União. A seguridade social e a educação se tornaram áreas com garantia de recursos no nível federal previstos na Constituição de 1988, e ainda que a saúde e assistência social admitissem diretrizes de descentralização político-administrativa, suas principais fontes de financiamento se mantiveram pela esfera federal por meio de contribuições sociais (VARSANO, 1996).

Quem paga a conta do financiamento da seguridade social pelo modelo tributário, é a classe que mais demanda de seus serviços. Esta comprovação pode ser observada nos estudos de Salvador (2008, p. 207) entre os anos de 2000 a 2007, onde se evidencia que as contribuições sociais (tributação regressiva) representaram em média 90,1% das fontes de financiamento da seguridade social, e destas, as contribuições mais representativas no período foram as “Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS) (45,52%), a COFINS (26,28%) e a CPMF (8.08%)”.

Segundo Khair (2008), quem ganha até dois salários mínimos paga cerca de 49% dos seus rendimentos em tributos, enquanto que os rendimentos acima de 30 salários mínimos são tributados em apenas 26%, evidenciando a regressividade da carga tributária brasileira, que tem mínima ou nenhuma tributação sobre o patrimônio e a renda.

Gobetti e Orair (2016) ao discutir esse modelo de tributação, revelam que a regressividade amplia os benefícios aos rendimentos do capital, com destaque às alíquotas do imposto de renda que violam a progressividade, em especial quanto a isenção do imposto de renda sobre os lucros e dividendos que favorece a concentração de renda.

Estes dados demonstram de onde vem a soma de recursos dos impostos que financiam as políticas sociais e indica que a classe trabalhadora com os menores rendimentos é que assume o peso do sistema tributário brasileiro em detrimento da taxação aos altos rendimentos, modelo que reverbera o aprofundamento da desigualdade em países com características próprias do desenvolvimento capitalista como o Brasil.

Nesta mesma esteira, o modelo de repartição entre os entes federados também se mostrou desproporcional. Varsano (1996) explica que entre 1976 a 1983 as transferências tributárias da União aos estados e municípios não representaram 10% da receita tributária bruta, em contrapartida houve aumento da destinação dos recursos para os fundos.

Segundo Varsano (1996), foi a reforma tributária no contexto da Constituição de 1988 que inovou com um caráter democrático e de desconcentração da receita tributária, e manteve a intenção de que os estados e municípios aumentassem suas receitas sem refletir na carga tributária. Mesmo com as conquistas democráticas, a ofensiva neoliberal travou as garantias mais equitativas da tributação, dentre elas o Imposto Sobre Grandes Fortunas, previsto no texto constitucional, mas que até os dias atuais não foi regulamentado.

A lei nº 4.320/1964 (BRASIL,1964) dispõe em seu art. 3º que a “Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei”, e a

receita orçamentária representa a “[...] fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (BRASIL, 2021a, p.15).

Se os recursos orçamentários se destinam às demandas da sociedade e sabendo que quem pagou a maior parte do “bolo” foram os trabalhadores, é imperativo que a repartição siga o mínimo de proporcionalidade, principalmente quanto ao financiamento das políticas sociais. Entretanto, quem pagou a conta recebeu em troca um “presente de grego”, isso porque o retorno da elevada carga tributária regressiva se direcionou ao pagamento de ativos financeiros do capital em sua forma fictícia, que representa um nicho de ganhos para uma fração da burguesia que não vislumbra qualquer limite em seus super rendimentos.

Ao se utilizar a lente dos estudos da teoria social crítica se desnuda as relações do modo de produção capitalista, e ficam evidentes as contradições da atuação do Estado social e dos interesses de frações da burguesia em torno da disputa do fundo público. Oliveira (1998, p. 20) afirma que “a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma ‘acumulação primitiva’”, de maneira que a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público.

No montante de recursos do orçamento público, o pagamento de juros e amortizações da dívida pública são os mais representativos em relação às despesas financeiras no Brasil e esta é uma questão central na disputa do fundo público entre o capital financeiro e o sistema de proteção social (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

O que ocorre, segundo Salvador (2010), é que o orçamento destinado à seguridade social perde suas fontes tributárias por meio de mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU) que transfere esses recursos para o orçamento fiscal, sendo deliberadamente utilizado de forma discricionária para o pagamento de juros da dívida.

Estudos de Salvador (2020) indicam que entre os anos de 2016 a 2019 o orçamento fiscal e da seguridade social cresceu apenas 2,6% em relação à inflação, ao passo que as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceu 8,5 vezes mais, representando um crescimento real de 22,57%, consumindo $\frac{1}{4}$ do orçamento público.

Salvador (2020) argumenta que os governos brasileiros garantem os recursos do fundo público para o capital portador de juros e capital fictício, e que até setembro de 2020 foi pago a cifra de R\$ 578,67 bilhões com juros e encargos da dívida somados às amortizações da dívida, que representou 26,85% do orçamento anual de 2020.

Brettas (2017) considera que nas economias dependentes como o caso do Brasil o sistema da dívida requer garantias aos seus credores para se evitar o calote, e o Estado adota medidas de gestão pública dos recursos para honrar tais compromissos, das quais se destacam:

A criação do Fundo Social de Emergência em 1994 (denominado de Desvinculação de Receitas da União – DRU, desde de 2000), as metas de superávit primário – fruto de um acordo com o FMI em 1998 -, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, são algumas das principais alterações voltadas para priorizar o pagamento da dívida e disponibilidade para, se necessário, sacrificar recursos destinados a outros fins, como as políticas sociais, por exemplo (BRETTAS, 2017, p. 64).

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) – criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) representa um dos mecanismos de desmonte do financiamento da seguridade social que permitiu ao governo usar livremente tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. No governo Temer, por meio da Emenda Constitucional n. 93/2016, o percentual que era de 20% das receitas dos tributos passou para 30% e estendeu seus efeitos até 31/12/2023.

Ainda no ano de 2016, outro mecanismo de ataque ao financiamento das políticas sociais foi inaugurado pela Emenda Constitucional n. 95 que cria um novo regime fiscal, conhecido como “teto dos gastos públicos”, utilizado para congelar as despesas primárias por 20 anos. As despesas públicas passaram a ser corrigidas de um ano para outro apenas com base na inflação do ano anterior, sem aumentos reais, em regime de austeridade fiscal.

O que é pouco divulgado se refere a quem é direcionado o “teto de gastos”, que é expressivo nas ofensivas às políticas sociais evidentes nos ataques ao aporte de recursos financeiros que impactam em todos os aspectos, desde as garantias mínimas de investimentos nos equipamentos públicos, na melhoria e ampliação dos serviços, e na consequente fragilização e supressão dos direitos sociais demandados pela população.

Brettas (2017, p.66-67) considera que a classe dominante orquestrou a retórica de que os recursos do fundo público não seriam suficientes para assegurar as garantias constitucionais para a proteção social, o que explica a organização de três propostas fundamentais: 1) prioridade para o pagamento da dívida pública, pautadas nas privatizações, austeridade fiscal e gestão orçamentária para garantir recursos ao capital financeiro; - 2) prestação de serviços público fora do aparato estatal, dentre estes o terceiro setor; e a – 3) financeirização das políticas sociais adequadas às demandas da acumulação do capital.

No caso da assistência social, a financeirização ocorre por meio dos programas de transferência de renda, que permitem o movimento dos recursos por instituições financeiras antes de serem retiradas pelos beneficiários (BRETTAS, 2017).

No estado do Espírito Santo, o compromisso com a austeridade fiscal pode ser observado na avaliação consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶, que atribuiu a nota “A” ao estado entre os anos de 2020 a 2022 no quesito capacidade de pagamento. A avaliação está vinculada a adesão de estados e municípios ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) que impõe medidas de ajuste fiscal como critério para operações de crédito com garantia da União. Dentre os compromissos requeridos dos entes federados para adesão ao PEF está a limitação do crescimento anual das despesas correntes, que correspondem aos gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos.

Marques (2015) explica que as políticas sociais tem sido um obstáculo para os interesses do capitalismo contemporâneo, e em especial medida pelo capital financeiro que é capaz de se valorizar sem passar pela esfera da produção e opera sua dinâmica na promoção de altos retornos aos que vivem do rentismo conglomerado nos mercados financeiros.

Como resultado, o financiamento das políticas sociais tem sido encolhido e reflete a precarização sem precedentes para os trabalhadores com direitos trabalhistas, e para os que estão engrossando as filas do exército de reserva, a distância ao acesso é exacerbada e revela a perversa lógica de apropriação do fundo público para o capital financeiro. Por este cenário, a garantia das políticas sociais pode ser refletida sob vários aspectos, entretanto, qualquer destes se depara necessariamente em torno da disputa do fundo público.

2.2 A organização do orçamento público brasileiro e a relação entre as competências do executivo e legislativo

A organização das competências para a elaboração do orçamento público, segundo Bezerra (1999) foi marcada pela maior ou menor participação do poder legislativo a depender da conjuntura e da natureza da participação parlamentar nos processos decisórios, isso porque historicamente a competência de formulação da peça orçamentária foi ligada ao poder executivo.

⁶ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:45586. Acesso em 20 de mar 2023. Pag. 85

Em 1830 é reconhecida a primeira organização do orçamento público brasileiro aprovado pelo legislativo com valores de despesas e previsão de receitas advindas das províncias. Esta organização foi inscrita na constituição de 1824, que definiu a distribuição de competências entre os poderes, cabendo ao executivo a elaboração da proposta orçamentária e à Câmara dos Deputados e Senado a aprovação do orçamento, de modo que a questão central consistia na criação de fontes de recursos (BEZERRA, 1999; GIACOMONI, 2010).

Na constituição de 1834 foram incorporadas mudanças que regulamentaram as assembleias legislativas das províncias (futuros estados com constituições próprias) e as competências nos níveis municipais, já a constituição de 1891 delimitou a elaboração do orçamento como atribuição privativa do Congresso Nacional, cabendo à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração do orçamento, mas com todos os elementos financeiros e técnicos já fornecidos pelo executivo por meio do Ministério da Fazenda com periodicidade anual (BEZERRA, 1999; GIACOMONI, 2010).

A Constituição de 1891 modifica o sistema tributário adotando o regime federativo para arrecadação por estados e municípios e separação de fontes tributárias com determinação de impostos de competência da União e dos estados, e os municípios com impostos fixados por regulação dos estados (VARSAÑO, 1996).

As constituições seguintes, a partir do século XX, não apresentaram muitas modificações na organização do orçamento, com destaque para aprovação do código de contabilidade da União em 1922, formalizando os procedimentos do executivo para repassar as peças orçamentárias ao legislativo como proposta de projeto de lei (GIACOMONI, 2010).

Bezerra (1999) considera que até 1923 vigorou um desequilíbrio das contas públicas devido a inclusão de despesas como a criação de órgãos públicos, novos cargos e outras despesas que não eram incluídas no orçamento, mas que consistiam em tabelas anexas ao orçamento que ficaram conhecidas como “caudas orçamentárias”. As “caudas orçamentárias” representavam interesses pessoais de parlamentares e influências regionais partidárias figurando em uma associação negativa em relação à participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento (BEZERRA, 1999).

Na década de 1930, o governo de Getúlio Vargas rompe com a autonomia dos Estados e do modelo de federalismo organizado na constituição de 1891, e a reordenação se consolidou por meio da constituição de 1934 em que a competência da elaboração da proposta orçamentária foi centralizada no presidente da República, e ao legislativo coube a função de votação da peça,

entretanto sem limitação do legislativo ao poder de emendar o orçamento (GIACOMONI, 2010).

Na primeira redemocratização em 1946, a constituição agregou princípios liberais e conservadores e o orçamento voltou a ser de competência do executivo em relação a sua elaboração como projeto de lei, e enviado à assembleia legislativa para votação e participação por meio de emendas, além de definir de forma mais clara o papel do Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2010).

A constituição de 1967 retirou do legislativo a prerrogativa de emendar o orçamento para criar ou aumentar despesas, mantendo ao executivo tal prerrogativa de modificar o orçamento quanto ao seu montante, natureza e objetivo (GIACOMONI, 2010).

Giacomoni (2010) considera que na atual constituição de 1988, a seção sobre o orçamento ganha corpo e novo contorno de regras e conceitos, além de resgatar normas tradicionais como as prerrogativas dos parlamentares de propor emendas que foram perdidas nos períodos de ditadura. Como inovação, segundo o autor, o texto prevê a exigência de apresentação com periodicidade anual do projeto da lei de diretrizes orçamentárias como forma de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A organização do orçamento público está ancorada no artigo 165 que prevê a definição das Leis de iniciativa do poder executivo como o Plano Plurianual (PPA) a cada 04 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com periodicidade anual exigido como base e requisito para todos os entes federados (BRASIL, 1988).

O ingresso de valores aos cofres públicos ocorre por meio de receitas orçamentárias, denominadas como receitas públicas, que representam os recursos financeiros aos cofres do Estado para uso ao erário, e por receitas extraorçamentárias que representam entradas compensatórias de caráter temporário que não integram a LOA (BRASIL, 2021b).

As receitas orçamentárias são classificadas como: 1 – natureza de receita; 2 – indicador de resultado primário; 3 – fonte/destinação de recursos e 4 – esfera orçamentária (BRASIL, 2021b). A partir desta classificação inicial são desdobradas outras codificações de natureza organizacional e contábil que figuram as bases para a elaboração das peças orçamentárias expressas no PPA, LDO e LOA.

A classificação por natureza de receita tem o objetivo de identificar a origem do recurso, que por sua vez se subdividem em outros códigos, dentre eles o de categoria econômica, que

pode ser de receitas correntes ou de capital e estas se subdividem em códigos referente a origem da arrecadação, como impostos, taxas, contribuições, entre outros (BRASIL, 2021b).

Segundo Pereira e Mueller (2002) a LOA traz em sua composição três orçamentos distintos, um fiscal, outro da seguridade social e um terceiro que se refere aos investimentos das estatais. Os autores explicam que o orçamento fiscal envolve impostos e despesas com a administração pública; o orçamento da seguridade social correspondente aos setores da saúde, previdência e assistência social; e o orçamento de investimentos das estatais corresponde às receitas de capital, ou seja, que não tem origem fiscal e são destinadas aos investimentos nos órgãos públicos.

Pereira e Mueller (2002) indicam que a rubrica denominada “investimentos” contidas nos três orçamentos representam o lócus de participação dos parlamentares para apresentação de emendas individuais e coletivas ao orçamento. Os autores afirmam que atualmente a elaboração do orçamento brasileiro tem participação limitada dos parlamentares e que o principal papel se limita à proposição de emendas à LOA para favorecer as bases eleitorais.

A elaboração do orçamento público brasileiro com as respectivas competências do executivo e legislativo fornece elementos para a reflexão sobre a difícil mobilidade na destinação de recursos para as políticas sociais, que ocorre tanto pela adoção dos critérios técnicos das peças orçamentárias, como por características de participação dos poderes na edição dos documentos. Dessa participação, se destacam as emendas parlamentares que serão problematizadas no próximo capítulo para a realidade do estado do Espírito Santo, e no contexto do financiamento da assistência social estadual.

CAPÍTULO 3: AS EMENDAS PARLAMENTARES E O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESPÍRITO SANTO

Neste capítulo ganha contorno o destaque às emendas parlamentares e sua função no mote clientelista da relação entre executivo e legislativo para aprovação das peças orçamentárias e na relação entre o legislativo e os beneficiários das emendas parlamentares como resposta ao pleito eleitoral.

O desenho institucional do orçamento é apresentado na realidade do estado do Espírito Santo com enfoque para a política de assistência social e representação assumida pelas emendas parlamentares no financiamento desta política, e sua repercussão por meio das implicações para o SUAS evidenciadas na direção dos gastos assistenciais.

3.1 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) apresentando 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, e a indicação desses recursos na LOA indica 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 sendo a metade deste percentual destinada a ações e serviços para a política de saúde (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, conhecida como orçamento impositivo, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais à LOA, e a Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019 estendeu tal obrigatoriedade a bancada de parlamentares de Estado e do Distrito Federal no montante de até 1% da receita corrente líquida

realizada no exercício anterior (BRASIL, 2015c; 2019a). Já a Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019 define que as emendas individuais do orçamento impositivo poderão alocar recursos por meio de transferência especial, que prevê o repasse diretamente ao ente federado beneficiário, independente de celebração de convênio ou instrumento congênere, ou por transferência com finalidade definida dos recursos que são vinculados à programação estabelecida (BRASIL, 2019b).

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 maneira que 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).

O número de emendas por parlamentar se modificou, e a partir da Resolução nº 1 de 1993 do Congresso Nacional houve a restrição do número de emendas por parlamentar priorizando as emendas coletivas, e em 1995, por meio da Resolução nº 02/95-CN, ficou estabelecido um teto de R\$ 1,5 milhão por parlamentar, valor que foi elevado posteriormente, de modo que cada parlamentar teve a possibilidade de agregar recursos tanto por emendas individuais como por emendas coletivas (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Bezerra (2001) explica que após a constituição de 1988, os parlamentares apresentaram uma proposta de destinação de recursos do orçamento, segundo seus interesses, denominado por “subvenções sociais”, que foram suspensas em 1994 após denúncias da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) relativas aos desvios na aplicação dos recursos. Segundo o autor, para minimizar as disputas de recursos em torno do orçamento foi velado um acordo informal estabelecendo uma “cota” para cada parlamentar, que também não se mostrou suficiente para atender a busca por recursos.

No entendimento de Bezerra (2001) 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.

Tal entendimento é contestado por Pereira e Mueller (2002) 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 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.

No estado do Espírito Santo, as emendas parlamentares destinadas à assistência social confirmam o entendimento quanto ao ajuste clientelista na destinação dos recursos para a base eleitoral dos deputados. Como demonstrado na tabela 01, os municípios beneficiados com as emendas são os mesmos contemplados no rol de municípios em que os candidatos receberam votos nas eleições.

Do total de 55 deputados estaduais ocupantes dos cargos entre os anos de 2012 a 2019, todos favoreceram a destinação de recursos em emendas parlamentares para os municípios dos

quais tiveram votos na fase das eleições. A exceção aparece apenas para três parlamentares que dentre o rol de municípios beneficiários das EP foram eleitos um ou dois municípios sem votos nas eleições (tabela 01).

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato — Deputado Estadual - Série: 2012-2019 - Espírito Santo

(Continua)

Deputado estadual (nome na urna)	Partido	Municípios beneficiários de EP da assistência social	Município com votos no candidato em relação aos de EP	Município sem votos no candidato em relação aos de EP	EP/ano
Atayde Armani	DEM (eleição 2010)	Jaguaré, Linhares, Marilândia, Pancas, Santa Maria de Jetibá, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Aparecida Denadai	PDT (eleição 2010)	Cariacica, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2013, 2014, 2015
Amaro Neto	PPS (eleição 2014)	Cariacica, Colatina, Guarapari, Pedro Canário, Presidente Kennedy, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Almir Vieira	PRP (eleição 2014)	Água Doce do Norte, Águia Branca, Anchieta, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Guaçuí, Guarapari, Mantenópolis, Pedro Canário, Piúma, Santa Teresa, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018
Bruno Lamas	PSB (eleição 2014)	Cariacica, Domingos Martins, Serra, Vila Velha	todos	nenhum	2016, 2017, 2018
Cacau Lorenzoni	PP (eleição 2010)	Cariacica, Marechal Floriano	todos	nenhum	2013, 2014
Cláudia Lemos	PRP (eleição 2014)	Castelo, Muqui	todos	nenhum	2019
Claudio Vereza	PT (eleição 2010)	Afonso Cláudio, Alfredo Chaves, Água Doce do Norte, Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Cariacica, Colatina, Guarapari, Governador Lindenberg, Iconha, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São Jose do Calçado, São Mateus, Serra, Vargem Alta, Viana, Vila Valério, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Da Vitória	PDT (eleição 2010 e 2014)	Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Água Doce do Norte, Águia Branca, Baixo Guandu, Boa Esperança, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Ecoporanga, Guaçuí, Guarapari, Governador Lindenberg, Iconha, Irupi, Itaguaçu, Mantenópolis, Marilândia, Mimoso do Sul, Muniz Freire, Muqui, Piúma, Ponto Belo,	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato — Deputado Estadual - Série: 2012-2019 - Espírito Santo

(Continuação)

Deputado estadual (nome na urna)	Partido	Municípios beneficiários de EP da assistência social	Município com votos no candidato em relação aos de EP	Município sem votos no candidato em relação aos de EP	EP/ano
Dary Pagung	PDT (eleição 2010 e 2014)	Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São São Mateus, São Roque do Canaã, Serra, Viana, Vila Valério, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
	PRP (eleição 2010 e 2014)	Baixo Guandu, Colatina, Itarana, Itaguaçu, Itapemirim, Mimoso do Sul, Nova Venécia, Pedro Canário, Ponto Belo, Vila Velha, Vitória			
Elcio Alvares	DEM (eleição 2010)	Vitória, Vila Velha	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Esmael Almeida	PMDB (eleição 2010 e 2014)	Aracruz, Cariacica, Castelo, Colatina, Linhares, Piúma, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2013, 2014, 2015, 2018, 2019
Euclério Sampaio	PDT (eleição 2010 e 2014)	Cariacica, Itarana, Mimoso do Sul, Pedro Canário, São Mateus, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Eliana Dadalto	PTC (eleição 2014)	Colatina, Governador Lindenberg, Jaguaré, Linhares, Serra, Sooretama, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Edson Magalhaes	DEM (eleição 2014)	Alegre, Guarapari	todos	nenhum	2016
Erick Musso	PP (eleição 2014)	Aracruz, Brejetuba, Cariacica, Ibirapu, Itarana, João Neiva, Mantenópolis, Marilândia, Vila Velha	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Enivaldo dos Anjos	PSD (eleição 2014)	Água Doce do Norte, Águia Branca, Barra de São Francisco, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2019
Freitas	PSB (eleição 2010 e 2014)	Boa Esperança, Montanha, Mucurici, Muqui, Nova Venécia, Pedro Canário, Pinheiros, São Mateus, Vila Valério, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018, 2019
Genivaldo Lievore	PT (eleição 2010)	Aracruz, Colatina, Ibirapu, João Neiva, São Roque do Canaã, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Gildevan Fernandes	PV (eleição 2010 e 2014)	Aracruz, Boa Esperança, Cariacica, Conceição da Barra, Jaguaré, João Neiva, Montanha, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, São Mateus, Serra, Sooretama, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Gilson Lopes	PR (eleição 2010 e 2014)	Alfredo Chaves, Águia Branca, Barra de São Francisco, Cariacica, Colatina, Domingos Martins, Guarapari, Irupi, João Neiva, Marilândia, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Pedro Canário, Ponto Belo, Santa Teresa, São Jose do	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato — Deputado Estadual - Série: 2012-2019 - Espírito Santo

(Continuação)

Deputado estadual (nome na urna)	Partido	Municípios beneficiários de EP da assistência social	Município com votos no candidato em relação aos de EP	Município sem votos no candidato em relação aos de EP	EP/ano
		Calçado, Serra, Viana, Vila Velha, Vitória			
Glauber Coelho	PR (eleição 2010)	Alfredo Chaves, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Cariacica, Guaçuí, Ibitirama, Irupi, Iúna, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Muniz Freire, Muqui, Piúma, São Jose do Calçado	todos	nenhum	2012, 2013, 2014
Guerino Zanon	PMDB (eleição 2014)	Água Doce do Norte, Águia Branca, Conceição da Barra, Colatina, Guarapari, Ibirapu, Ibatiba, Linhares, Mantenópolis, Marilândia, Rio Bananal, Serra, Sooretama, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017
Henrique Vargas	PRP (eleição 2010)	São Gabriel da Palha, Vitória	todos	nenhum	2013
Dr. Hércules	PMDB (eleição 2010 e 2014)	Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Hudson Leal	PRP (eleição 2014)	Alfredo Chaves, Água Doce do Norte, Boa Esperança, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Cariacica, Ibatiba, João Neiva, Marataízes, Marechal Floriano, Muqui, Piúma, Vila Valério, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Jamir Malini	PTN (eleição 2010 e 2014)	Apiacá, Cariacica, Governador Lindenberg, Santa Teresa, Serra, Vitória	todos, exceto Apiacá	Apiacá	2014, 2015, 2018
Janete de Sá	PMN (eleição 2014)	Bom Jesus do Norte, Cariacica, Fundão, Guaçuí, Ibirapu, Ibatiba, Itarana, João Neiva, Mantenópolis, Mimoso do Sul Mucurici, Serra, Piúma, Vila Velha	todos	nenhum	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Jose Carlos Elias (Zé Carlos Elias)	PTB (eleição 2010)	Colatina, Jaguaré Linhares	todos	nenhum	2012, 2013, 2015, 2015
Jose Carlos Nunes (Nunes)	PT (eleição 2014)	Águia Branca, Itapemirim, São Jose do Calçado, Serra, Sooretama Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017
Jose Esmeraldo	PR (eleição 2010) PMDB (eleição 2014)	Alegre, Cariacica, Itapemirim, Irupi, Jerônimo Monteiro, Nova Venécia, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2018, 2019
Lucia Dornellas	PT (eleição 2010)	Afonso Cláudio, Cariacica, Serra, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Luciano Rezende	PPS (eleição 2010)	Montanha, Vitória	todos	nenhum	2012

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato — Deputado Estadual - Série: 2012-2019 - Espírito Santo

(Continuação)

Deputado estadual (nome na urna)	Partido	Municípios beneficiários de EP da assistência social	Município com votos no candidato em relação aos de EP	Município sem votos no candidato em relação aos de EP	EP/ano
Luiz Durão	PDT (eleição 2010 e 2014)	Colatina, Itarana, Jaguaré, Linhares, Rio Bananal, Sooretama, Vila Valério	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019
Luzia Toledo	PMDB (eleição 2010 e 2014)	Alegre, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Guarapari, Ibatiba, Ibirapu, Iconha, Itarana, Irupi, João Neiva, Linhares, Marechal Floriano, Mimoso do Sul, Muqui, Santa Teresa, São Roque do Canaã, Serra, Pedro Canário, Ponto Belo, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Marcos Bruno	PRTB (eleição 2014)	Cariacica, Vitória	todos	nenhum	2016, 2018
Marcos Mansur	PSDB (eleição 2014)	Afonso Cláudio, Alegre, Água Doce do Norte, Atílio Vivacqua, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Domingos Martins, Guaçuí, Itapemirim, Irupi, Jerônimo Monteiro, Muqui, Muniz Freire, Piúma, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Marcelo Coelho	PDT (eleição 2010)	Aracruz, Colatina, Domingos Martins, Pedro Canário	todos	nenhum	2012, 2013
Marcelo Santos	PMDB (eleição 2010 e 2014)	Afonso Cláudio, Anchieta, Aracruz, Apiacá, Castelo, Cariacica, Colatina, Guaçuí, Governador Lindenberg, Itapemirim, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, Mimoso do Sul, Muniz Freire, Muqui, Pedro Canário, Santa Teresa, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, Viana, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
Nilton Baiano	PP (eleição 2010)	Águia Branca, João Neiva, Pinheiros, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2015
Padre Honório	PT (eleição 2014)	Água Doce do Norte, Águia Branca, Aracruz, Colatina, Domingos Martins, Guarapari, João Neiva, Mantenópolis, Montanha, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Rio Bananal, São Mateus, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Paulo Roberto	PMN (eleição 2010)	São Mateus	todos	nenhum	2014, 2015
Rafael Favatto	PEN (eleição 2014)	Cariacica, Domingos Martins, Guaçuí, Pedro Canário, Piúma, Vila Velha	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019

Tabela 01: Relação entre municípios beneficiários de EP da assistência social e municípios com votos no candidato — Deputado Estadual - Série: 2012-2019 - Espírito Santo

(Continuação)

Deputado estadual (nome na urna)	Partido	Municípios beneficiários de EP da assistência social	Município com votos no candidato em relação aos de EP	Município sem votos no candidato em relação aos de EP	EP/ano
Raquel Lessa	SD (eleição 2014)	Água Branca, Cariacica, Colatina, Governador Lindenberg, São Gabriel, Marilândia, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, São Mateus, Vila Pavão, Vila Valério, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Roberto Carlos	PT (eleição 2010)	Colatina, Estado, Serra, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013, 2014, 2015
Rodney Miranda	DEM (eleição 2010)	Cariacica, Marechal Floriano, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013
Rodrigo Chamoun	PSB (eleição 2010)	Castelo, Guarapari, Jerônimo Monteiro	todos	nenhum	2012
Rodrigo Coelho	PT (eleição 2010 e 2014)	Afonso Claudio, Atilio Vivacqua, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Guaçuí, Iconha, Itapemirim, Marataízes, Mimoso do Sul, Muqui, Pedro Canário, Venda Nova, Vitória	todos	nenhum	2014, 2015, 2016, 2018
Sandro Locutor	PV (eleição 2010) PPS (eleição 2014)	Água Doce do Norte, Brejetuba, Cariacica, Colatina, Ecoporanga, Guaçuí, Marilândia, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019
Sergio Borges	PMDB (eleição 2010)	Alfredo Chaves, Aracruz, Bom Jesus do Norte, Castelo, Cariacica, Estado, Guarapari, São Jose do Calçado, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2012, 2013
Sergio Majeski	PSDB (eleição 2014)	Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Água Branca, Alegre, Castelo, Cariacica, Colatina, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Guaçuí, Guarapari, Itaguaçu, Itarana, Iúna, Jaguaré, João Neiva, Linhares, Mantenópolis, Montanha, Muqui, Nova Venécia, Piúma, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Mateus, São Gabriel da Palha, São Jose do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Vargem Alta, Vila Valério, Vila Velha, Vitória	todos	nenhum	2016, 2017, 2018, 2019
Solange Lube	PMDB (eleição 2010 e 2014)	Alfredo Chaves, Água Doce do Norte, Bom Jesus do Norte, Cariacica, Irupi, Jeronimo Monteiro, Joao Neiva, Marechal Floriano, Pedro Canário, Ponto Belo, Santa Teresa, Serra, Viana, Vitória	todos, exceto Água Doce do Norte	Água Doce do Norte	2012, 2013, 2014, 2015

Tabela 02: Partidos que apresentaram EP alocadas na assistência social (previsto) – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

Partido	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
PTB	4	2	0	3	4	0	0	0	13
PTC	0	0	0	0	9	8	4	8	29
PTN	0	0	8	1	0	0	5	0	14
PV	12	6	17	13	9	1	8	4	70
SD	0	0	0	0	3	3	8	0	14
Total									1564

Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Sistematizado pela autora, 2022.

No recorte desta pesquisa os governadores estaduais em exercício foram: José Renato Casagrande, partido: PSB, gestão de 2011 a 2014; Paulo César Hartung Gomes, partido: PMDB, gestão de 2015 a 2018; e novamente José Renato Casagrande, partido: PSB, na gestão de 2019 a 2022. Os partidos da coligação do mandato estão descritos no quadro 01.

Quadro 01: Partidos da coligação nas eleições de 2010, 2014 e 2018 para governo do estado – Espírito Santo

Eleição 2010 e 2018 / partidos da coligação	Eleição 2014 / partidos da coligação
Eleição 2010 (mandato: 2011-2014) – Renato Casagrande – PSB	Eleição 2014 (mandato: 2015-2018) – Paulo Hartung - PMDB
Eleição 2018 (mandato: 2019-2022) – Renato Casagrande – PSB	
Mandato: 2011-2014 - PC do B / PDT / PHS / PMDB / PP / PR / PRB / PRP / PSB / PSC / PSDC / PT / PT do B / PTC / PTN / PV	DEM / PEN / PMDB / PROS / PRP / PSDB / SD
Mandato: 2019-2022 - PSB / PHS / PROS / PV / PSC / AVANTE / PTC / PPS / PSDB / DEM / PDT / PP / PC do B / PPL / DC / SOLIDARIEDADE / PRP / PSD	

Fonte: TSE – Portal dados abertos (BRASIL, 2022). Sistematizado pela autora, 2022.

Os dados da coligação partidária estabelecem conexões com a quantidade de emendas por partidos da base aliada do governo. Do total de 1.564 emendas parlamentares previstas para a assistência social estadual, foram executadas um total de 714 oriundas das Unidades Orçamentárias (UO) desta política.

Deste total executado, os parlamentares da base da aliança do governo de Renato Casagrande foram os mais favorecidos com 272 emendas nos dois mandatos do governo, contra 30 emendas de parlamentares da oposição e de base neutra. No governo de Paulo Hartung, a situação é invertida com o número de emendas em maior proporção para os partidos que não eram de sua base de aliança, sendo 234 contra 178 (tabela 03).

Ao observar o número de deputados da base de apoio dos governos na tabela 03, é possível fazer uma leitura do posicionamento inverso quanto a proporção de liberação dos valores em emendas junto à LOA no governo de Paulo Hartung. Isso porque a quantidade menor de parlamentares de partidos aliados ao governo poderia resultar em implicações nas votações dos projetos do governo pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo - ALES, e como estratégia, a liberação de valores em emendas exerce a funcionalidade clientelista em troca de apoio junto ao legislativo.

Tabela 03: Número de EP executada da assistência social por mandato do governo estadual e correlação com as bases de coligação partidária e com o número de parlamentares - Série: 2012-2019 – Espírito Santo

Mandato	EP executada (base da coligação)	EP executada (oposição e outros)	Parlamentares da base de coligação*
Governo Casagrande 2011-2014 e ano 2019	272	30	30
Governo Hartung - 2015-2018	178	234	13

*Quantidade de parlamentares em relação às emendas executadas da assistência social.

Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. TSE – Portal dados abertos (BRASIL, 2022). Sistematizado pela autora, 2022.

Pereira (2014) considera que a negociação do chefe do executivo com as lideranças partidárias pode ocorrer por dois instrumentos de barganha, uma é a oferta de cargos e a outra a distribuição de recursos clientelísticos.

O entendimento sobre o clientelismo praticado no orçamento comparece nos estudos Zorzal (2015), onde a autora considera que a Comissão de Finanças da 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, e as emendas parlamentares não incorram em alterações ao orçamento, em troca, são liberadas as emendas individuais numa dinâmica de troca e apoio político.

Segundo Zorzal (2015) 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.

O favorecimento a essa base de aliança partidária está presente nos estudos de Castro (2019, p. 23) sobre a destinação destes recursos no estado de Minas Gerais tanto em relação

ao orçamento estadual quanto no federal. O autor argumenta que as emendas parlamentares “tendem a ser encaminhadas prioritariamente por meio da dimensão político-partidária, pois são os parlamentares que direcionam os recursos, geralmente aos seus redutos eleitorais”.

Este viés de compreensão 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 [...]. Ao adotar a lógica de favorecimento da pequena política, tais instrumentos acabam reproduzindo as práticas clientelistas tão presentes em nossa história de constituição estatal”.

A convergência ao ajuste clientelista na destinação das emendas parlamentares não é uma característica isolada do parlamento capixaba, mas uma prática do poder legislativo que comporta as intencionalidades da pequena política, e ainda, exercem alguma funcionalidade que será ressoada e materializada nas políticas sociais.

No nível federal, neste mesmo caminho estão as emendas do relator geral, que ficaram popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Isso porque o mecanismo sofreu alterações em seu objetivo a partir do governo do presidente Jair Bolsonaro para atender à destinação de recursos de interesse dos parlamentares, funcionando como instrumento de barganha entre o Presidente da República e o Congresso Nacional para aprovação de projetos de lei de interesse da plataforma de governo.

As emendas do relator da Comissão Mista do Orçamento (CMO) regulamentadas na Resolução do Congresso Nacional n. 01/2006 (art. 144) já existiam e se restringiam à correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal, recomposição de dotações canceladas limitadas ao montante original da LOA, e ao atendimento às especificações de pareceres preliminares. Este mecanismo não representa uma inovação nas leis orçamentárias no governo de Bolsonaro, a novidade consistiu no vultoso valor negociado junto ao poder legislativo.

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, que em 2021 chegou ao valor de R\$ 29,3 bilhões⁷, em sugestões propostas para a análise da Comissão Mista do Orçamento (CMO) do Congresso Nacional.

⁷ Nota de notícia do site do senado federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/12/comissoes-sugerem-r-29-3-bilhoes-em-emendas-ao-orcamento-prazo-termina-na-terca-feira> . Acesso em 18 nov. 2021.

Essa cifra é maior que o total de recursos arrecadado da COFINS e do PIS/Pasep no mês de fevereiro/2021, que somou o montante de R\$ 27,1 bilhões (ANFIP, 2021), e fica próximo do valor de R\$ 33,1 bilhões⁸ pago para o Programa Bolsa Família no ano de 2019.

O mecanismo foi julgado como inconstitucional no dia 19 de dezembro de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁹ 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. 126/2022¹⁰ que na fase da votação ficou conhecida como “PEC fura teto”. A 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.

Na prática, no orçamento previsto para 2023, o valor em emendas do relator (“orçamento secreto”) que eram de R\$ 19,4 bilhões foi redistribuído, sendo metade dividida entre cinco ministérios (Desenvolvimento Regional, Saúde, Cidadania, Agricultura e Educação) e a outra metade, cerca de R\$ 9,7 bilhões foram destinadas para as emendas individuais, que dobraram de valor.

O ajuste derivou do acordo entre executivo e legislativo que foi pactuado na votação do Congresso Nacional a fim de atender às mudanças na lei orçamentária de 2023 propostas pelo novo presidente eleito para o mandato 2023-2026, Luiz Inácio Lula da Silva, para comportar os compromissos de campanha. O êxito nas mudanças de valores na LOA 2023 só foi possível com a liberação e aumento dos recursos em emendas individuais aos parlamentares, cenário em que mais uma vez, sem nenhum constrangimento, é reverberada a prática clientelista.

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

⁸ Dados do Siga Brasil, disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrçamentoVisaoGeral>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 orçamento oficial destinado à seguridade social possui tal prerrogativa, sendo ao contrário, desmantelado por contrarreformas e medidas de subfinanciamento. É dessa relação entre os poderes que partem as mediações que norteiam as decisões em torno do aporte de recursos destinados às políticas sociais, bem como elucida os mecanismos criados como meio de cooptação entre os poderes.

3.2 A organização do orçamento no estado do Espírito Santo e a dinâmica das emendas parlamentares

No estado do Espírito Santo o modelo de orçamento público contidos no PPA, LDO e LOA seguem os parâmetros federais quanto a organização, periodicidade e formas de controle definidas em lei. No estado, o órgão do executivo que elabora, orienta e controla os instrumentos orçamentários é a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), que representa no nível estadual a gestão econômica e de planejamento estratégico do governo.

Ao manter uma organização como “carteira de projetos do governo do estado”, a SEP centraliza as informações tanto das peças orçamentárias como dos possíveis investimentos aportados em projetos, que podem sofrer modificações ao longo da execução orçamentária do período, ainda que seja de diferentes fontes, como o caixa do tesouro, operações de crédito (empréstimos com o BID, e outros), convênios, fundos, parceria e emenda parlamentar.

Deste modo, todas as secretarias e autarquias são compelidas a participar, por intermediação da SEP, do orçamento estadual das peças do PPA, LDO e LOA e das propostas de financiamento que estejam ligadas aos projetos estratégicos (previstos no PPA), entretanto, os investimentos em projetos são submetidos ao poder discricionário do governador em exercício.

O poder legislativo local, representado pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), tem a competência de examinar e emitir parecer sobre as matérias orçamentárias enviadas pelo executivo. As peças orçamentárias são avaliadas por comissão específica que

apresenta em plenária o parecer dos projetos de lei e define o cronograma de audiências públicas na ALES (ESPÍRITO SANTO, 2009a).

A Constituição do estado do Espírito Santo, em seu art. 151, preconiza que as emendas ao orçamento estadual previstas no PPA, LDO e LOA serão apreciadas por comissão específica da Assembleia Legislativa que entre outras competências irá examinar e emitir parecer sobre as emendas ao projeto de lei do orçamento, sendo requisito para sua aprovação a compatibilidade com o PPA e o LDO, além da indicação dos recursos necessários (ESPÍRITO SANTO, 1989).

O fluxo de apresentação das emendas na ALES se inicia com as propostas junto ao Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e posteriormente é publicado no Diário do Poder Legislativo (DPL). Na etapa seguinte, a Comissão de Finanças emite parecer sobre as emendas, seguido por aprovação do colegiado e só então as emendas entram na pauta de votação da ordem do dia nas sessões ordinárias da ALES (ESPÍRITO SANTO, 2019a).

O regimento interno da ALES, no artigo nº 141, estabelece que as funções legislativas são exercidas por meio de proposições, dentre elas as emendas, que podem ser de iniciativa individual ou coletiva (art. 144) e são classificadas como emenda supressiva, substitutiva, modificada, aditiva ou de redação (art. 167). Por esta normativa não é possível apresentar emendas que aumentem a despesa prevista no orçamento (art. 173), em consonância com a constituição estadual que veda tal requisição (ESPÍRITO SANTO, 2009a).

O total geral de todas as emendas parlamentares estaduais previstas no orçamento somaram mais de R\$ 505 milhões entre os anos de 2012 a 2019, em quase 7 mil emendas (tabela 04). A média anual dos valores das emendas podem representar até a metade dos recursos disponíveis para algumas secretarias, como é o caso da assistência social estadual.

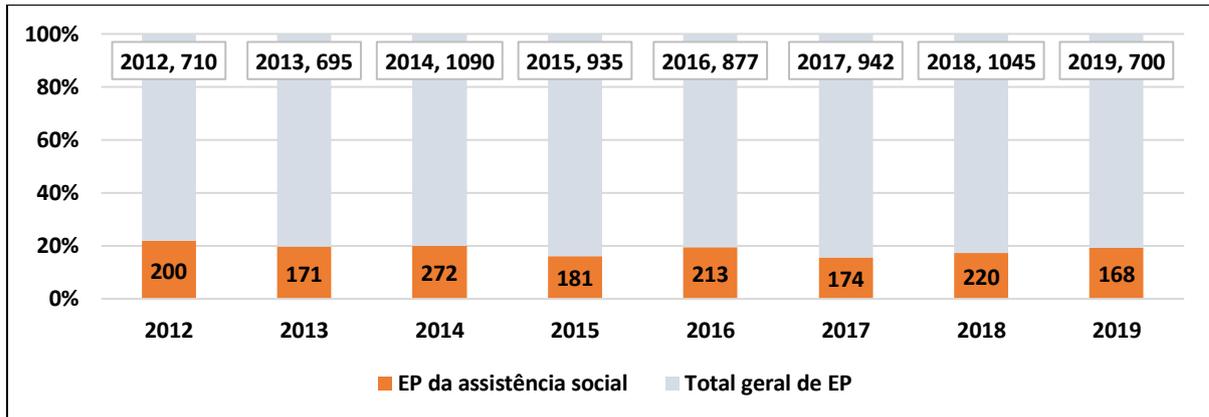
Tabela 04: Total geral de todas as EP previstas na LOA – Série 2012-2019 – Espírito Santo

Documento	Ano	Número de EP previstas	Total geral previsto valor em R\$ ⁽¹⁾
LOA	2012	710	165.134.724,13
LOA	2013	695	76.082.937,71
LOA	2014	1090	60.187.454,50
LOA	2015	935	44.936.756,11
LOA	2016	877	40.785.539,03
LOA	2017	942	49.934.579,47
LOA	2018	1045	38.251.055,80
LOA	2019	700	30.150.000,00
	Total	6.994	505.463.046,75

Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Sistematizado pela autora, 2022. Nota: (1) em R\$ milhões. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

A participação da assistência social em relação ao total geral das emendas previstas entre 2012 a 2019 variou em torno de 20% da soma total, incluídas as emendas remanejadas a esta política. No ano de 2012 essa participação somou 28%, ano de maior proporção com 200 emendas no universo de 710 (gráfico 01).

Gráfico 1: Participação da assistência social em relação ao total geral das emendas parlamentares – Série: 2012-2019 – Espírito Santo



Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Sistematizado pela autora, 2022.

Na desagregação das emendas destinadas à política de assistência social, na seção dos dados vinculados no PPA de 2012-2015 e de 2016-2019, a parcela de EP nos Programas descritos como “Fortalecimento do SUAS” e “Redução da pobreza” superam as demais em maior proporção, conforme quadro 02.

A vinculação não expressa necessariamente o investimento em instituições públicas, uma vez que revela a concentração da destinação para a “Ação” de apoio às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, e mesmo as outras ações, em sua maioria, resultaram na transferência de recursos para as entidades privadas.

Quadro 02: Vinculação das EP da assistência social aos programas e ações do PPA 2012-2015 e 2016-2019 – Espírito Santo

(Continua)

PPA	Programa	Descrição do programa	Ação	Descrição da ação	Número de EP
2012-2015	0191	Fortalecimento do SUAS	1874	Apoio financeiro a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos voltadas para a área da Assistência social	567
2012-2015	0860	Redução da Pobreza	1863	Apoio financeiro a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos voltadas para a área do trabalho, desenvolvimento social e direitos humanos	99

Quadro 02: Vinculação das EP da assistência social aos programas e ações do PPA 2012-2015 e 2016-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

PPA	Programa	Descrição do programa	Ação	Descrição da ação	Número de EP
2012-2015	0191	Fortalecimento do SUAS	1875	Apoio financeiro aos municípios para projetos voltados para a área da Assistência social	81
2012-2015	0860	Redução da Pobreza	1864	Apoio financeiro aos municípios para projetos voltados para a área do trabalho, desenvolvimento social e direitos humanos	12
2012-2015	0860	Redução da Pobreza	1025	Apoio financeiro a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos voltadas para a área de direitos humanos	7
2012-2015	0353	Promoção e Proteção dos Direitos Humanos	6859	Promoção e defesa dos direitos das mulheres	7
2012-2015	0860	Redução da Pobreza	1026	Apoio financeiro aos municípios para projetos voltados para a área de direitos humanos	5
2012-2015	0353	Promoção e Proteção dos Direitos Humanos	6858	Promoção e defesa dos direitos humanos na inclusão social	2
2012-2015	0351	Promoção, Defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente do estado do Espírito Santo	2838	Apoio a programas e projetos de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social e à implementação de medidas socioeducativas	20
2016-2019	0191	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência social - SUAS	2239	Apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de Assistência social	747
2016-2019	0351	Promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente	2838	Apoio a projetos de proteção à criança e ao adolescente	6
2016-2019	0013	Melhoria do ambiente de negócios	2861	Fomento ao artesanato capixaba	3
2016-2019	0353	Promoção, proteção e defesa dos direitos humanos	2059	Apoio a serviços de atendimento a pessoa idosa	3
2016-2019	0855	Qualificação do cidadão para o mundo do trabalho	4855	Qualificação social e profissional	3
2016-2019	0800	Apoio administrativo	2070	Administração da unidade	1
2016-2019	0010	Promoção, autonomia e defesa dos direitos das mulheres	1002	Fortalecimento do conselho estadual de defesa dos direitos da mulher	1
Total					1564

Fonte: SEP – Plano Plurianual – PPA – 2012-2015, 2016-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022a). ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Sistematizado pela autora, 2022.

Os dados do quadro 02 indicam o modo como as emendas para a assistência social estavam previstas quando associadas aos programas do PPA, entretanto, na fase em que foram formalizados os convênios e termos de fomento, o instrumento jurídico definiu a despesa na cláusula dos recursos financeiros à conta da dotação orçamentária do programa de número 0191 – “Fortalecimento do SUAS” para todos os instrumentos jurídicos, e em todo o período da série

histórica pesquisada.

A mesma toada se aplica em relação às ações, que entre os anos de 2012 a 2015 foi pactuada a ação de número 1874 - “Apoio financeiro a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos voltadas para a área da Assistência social” para recursos destinados às OSCs, e para os convênios com municípios foi pactuada a ação de número 1875 – “Apoio financeiro aos municípios para projetos voltados para a área da Assistência social”.

Já entre os anos de 2016 a 2019 a ação do PPA eleita tanto para OSCs como para os municípios foi a de número 2239 - “Apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de Assistência social”.

Por estes dados fica o questionamento sobre as implicações para o “Fortalecimento do SUAS” quando financiado para a execução indireta dos serviços por OSCs. E se há alguma necessidade de elucidação das peças orçamentárias que orientem a destinação dos recursos, o PPA de 2016 a 2019 a oculta ainda mais, ao englobar em um mesmo programa e mesma ação, o financiamento destinado a entidades públicas e privadas.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as metas e prioridades que mais se aproximaram ou que incluem a política de assistência social, listadas no quadro 3, não fazem necessariamente conexões com a assistência social como campo específico de política pública tal como na comparação à política de saúde e educação, em que as prioridades dialogam com a estrutura da própria política.

O termo “proteção” e “proteção social” foi adotado na LDO em toda a série entre 2012 a 2019, e em alguns anos comparece como o único termo possível de ser associado à assistência social (quadro 3). Este dado indica que o termo ainda é objeto de várias interpretações e contradições sobre seu entendimento, como apontado nos estudos de Potyara (2013).

A partir do ano de 2018, as prioridades da LDO passam a ser organizadas nas seguintes áreas de resultado: 01 - Educação, 02 – Saúde, 03 – Desenvolvimento Social, 04 - Segurança, Justiça e Defesa Social, 05 – Desenvolvimento Econômico, 06- Infraestrutura e Logística, 07 – Desenvolvimento Urbano e Regional, 08 – Meio Ambiente e Agricultura, 09 – Cultura, Turismo e Esporte, 10 – Gestão Pública. A área de número “3 – Desenvolvimento Social” da LDO é que apresenta as prioridades e metas que mais se aproximam e/ou incluem a assistência social (quadro 3).

Quadro 03: Metas e prioridades da LDO que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social
 – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Continua)

LDO/ANO	Descrição das prioridades e metas que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social
Lei n. 9.680 – LDO 2012	Art. 3º - VI - empregabilidade, participação e proteção social;
Lei n. 9.892 – LDO 2013	Art. 3º - VI – empregabilidade, participação e proteção social;
Lei n. 10.067 – LDO 2014	Art. 3º - IV - atenção integral à saúde, proteção social e direitos humanos;
Lei n. 10.257 – LDO 2015	Art. 3º - III – Proteção social, direitos humanos, turismo, cultura, esporte e lazer;
Lei n. 10.395 – LDO 2016	Art. 3º - Parágrafo único. As prioridades e metas a que se refere o <i>caput</i> serão definidas e identificadas, em anexo próprio, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016, de forma compatível com o que vier a ser estabelecido, respectivamente, no Projeto e na Lei do Plano Plurianual para o período 2016/2019.*
Lei n. 10.566 – LDO 2017	<p>Anexo III – Prioridades e metas</p> <p>0351 - promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente Formular políticas de promoção, defesa e atendimento, conforme o estatuto da criança e do adolescente.</p> <p>0353 - promoção, proteção e defesa dos direitos humanos Promover, proteger e efetivar os direitos humanos, buscando equacionar os mais graves problemas que impossibilitam ou dificultam a plena realização do exercício de cidadania e a garantia dos direitos humanos.</p> <p>0860 - redução da pobreza Reduzir a pobreza, promovendo a inclusão social, a cidadania e a emancipação das famílias capixabas que se encontrem em condição de extrema vulnerabilidade socioeconômica.</p>
Lei n. 10.100 – LDO 2018	<p>Anexo III – Prioridades e metas</p> <p>03 – Desenvolvimento Social</p> <p>Programa: (emenda nº 2) 0010 - promoção, autonomia e defesa dos direitos das mulheres Ação: (emenda nº 2) 1002 - fortalecimento do conselho estadual da mulher Ação: (emenda nº 2) 2094 - combate à desigualdade, discriminação e violência contra a mulher Ação: (emenda nº 2) 2202 - manutenção de centro de atendimento à mulher vítima de violência Ação: (emenda nº 2) 6731 - manutenção de casa abrigo estadual para mulheres e filhos vítimas de violência Ação: (emenda nº 2) 6859 - promoção e defesa dos direitos da mulher</p> <p>Programa: 0014 - atenção ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional Ação: (emenda nº 8) 2210 - reinserção dos egressos em articulação com a rede de proteção social Ação: (emenda nº 8) 2816 - implementação e consolidação do programa de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade junto aos municípios Ação: (emenda nº 8) 2817 - implementação e consolidação do projeto semiliberdade Ação: 4818 - manutenção das unidades integrantes do sistema de atendimento socioeducativo</p>

Quadro 03: Metas e prioridades da LDO que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Continuação)

LDO/ANO	Descrição das prioridades e metas que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social
<p>Lei n. 10.100 – LDO 2018</p>	<p>Programa: 0016 - ocupação social Ação: 1086 - apoio à implantação de espaços comunitários de atividades voltadas para a juventude Ação: 1087 - pesquisas, estudos e informações para desenvolvimento das ações do ocupação social 1088 - implementação dos núcleos do ocupação social</p> <p>Programa: (emenda nº 3) 0025 - sistema integrado de políticas intersetoriais de desenvolvimento social Ação: (emenda nº 3) 2072 - campanhas educativas Ação: (emenda nº 3) 2124 - fortalecimento dos conselhos de desenvolvimento social e direitos humanos e fomento dos mecanismos de gestão participativa das políticas públicas Ação: (emenda nº 3) 2129 - apoio à certificação de municípios e instituições capixabas em melhores práticas de desenvolvimento Social Ação: (emenda nº 3) 2131 - capacitação de profissionais e conselheiros em desenvolvimento social e direitos de cidadania Ação: (emenda nº 3) 2133 - promoção do desenvolvimento social com foco na diversidade de agrupamentos Ação: (emenda nº 3) 2138 - promoção da igualdade racial Ação: (emenda nº 3) 2616 - implementação e articulação dos movimento sociais</p> <p>Programa: (emenda nº 31) 0191 - fortalecimento do Sistema Único de Assistência social - SUAS Ação: (emenda nº 31) 2239 - apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de assistência social</p> <p>Programa: (emenda nº 4) 0351 - promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente Ação: (emenda nº 4) 1838 - fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente Ação: (emenda nº 4) 2072 - campanhas educativas Ação: (emenda nº 4) 2838 - apoio a projetos de proteção à criança e ao adolescente</p> <p>Programa: (emenda nº 5) 0353 - promoção, proteção e defesa dos direitos humanos Ação: (emenda nº 5) 1062 - implantação de centros de referências e equipamentos de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos Ação: (emenda nº 5) 1096 - implantação e estruturação de unidades de atendimento a pessoas idosas Ação: (emenda nº 5) 2057 - gestão do conselho de atenção ao idoso Ação: (emenda nº 5) 2059 - apoio a serviços de atendimento a pessoa idosa Ação: (emenda nº 5) 2141 - desenvolvimento dos programas de proteção Ação: (emenda nº 5) 2196 - capacitação de profissionais da área de direitos humanos Ação: (emenda nº 5) 2242 - apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de direitos humanos Ação: (emenda nº 5) 4816 - atendimento às pessoas com deficiência da unidade de atendimento ao deficiente - UNAED Ação: (emenda nº 5) 6858 - promoção e defesa dos direitos humanos de forma universal</p>

Quadro 03: Metas e prioridades da LDO que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Continuação)

LDO/ANO	Descrição das prioridades e metas que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social
<p>Lei n. 10.100 – LDO 2018</p>	<p>Programa: (emendas nº 6 e 79) 0599 - estruturação e gestão do sistema estadual de política sobre drogas Ação: (emenda nº 6) 2063 - gestão do conselho estadual sobre drogas Ação: (emenda nº 6) 2066 - apoio e fortalecimento na estruturação de políticas sobre drogas Ação: (emenda nº 6) 2067 - promoção, participação e realização de eventos sobre drogas Ação: (emenda nº 6) 2068 - apoio às instituições e entidades que atuam na área de dependência química Ação: (emenda nº 79) 2068 -apoio às instituições e entidades que atuam na área de dependência química Ação: (emenda nº 6) 2069 - operacionalização do centro de acolhimento para dependentes químicos Ação: (emenda nº 79) 2069 - operacionalização do centro de acolhimento para dependentes químicos Ação: (emenda nº 6) 2072 - campanhas educativas</p> <p>Programa: (emenda nº 7) 0860 - redução da pobreza Ação: (emenda nº 7) 1909 - ampliação e adequação da rede de equipamentos de segurança alimentar e nutricional Ação: (emenda nº 7) 2201 - implantação e gestão do sistema de segurança alimentar e nutricional Ação: (emenda nº 7) 2240 - apoio a entes e instituições parceiras na promoção da redução da pobreza Ação: (emenda nº 7) 2241 - transferência e reforço de renda familiar Ação: (emenda nº 7) 4516 - carteira de habilitação - CNH social Ação: (emenda nº 7) 6863 - segurança alimentar e nutricional</p>
<p>Lei n. 10.874 – LDO 2019</p>	<p>Anexo III – Prioridades e metas 03 – Desenvolvimento Social Programa: (emendas nº 11, 12,13 e 14) 0010 - promoção, autonomia e defesa dos direitos das mulheres Ação: (emenda nº 11) 1002 - fortalecimento do conselho estadual de defesa dos direitos da mulher Ação: (emenda nº 14) 2202 - manutenção de centro de atendimento à mulher vítima de Violência Ação: (emenda nº 13) 6731 - manutenção da casa abrigo estadual para mulheres e filhos Vítimas de violência Ação: (emenda nº 12) 6859- promoção e defesa dos direitos da mulher</p> <p>Programa: 0014 - atenção ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional Ação: 3814 - ampliação e adequação da rede socioeducativa</p> <p>Programa: 0016 - ocupação social Ação: 1086 - apoio à implantação de espaços comunitários de atividades voltadas para a juventude Ação: 1088 - implementação dos núcleos do ocupação social</p> <p>Programa: emenda nº 38) 0191 - fortalecimento do Sistema Único de Assistência social – SUAS Ação: (emenda nº 38) 2239 - apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de assistência social</p>

Quadro 03: Metas e prioridades da LDO que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

LDO/ANO	Descrição das prioridades e metas que mais se aproximam e/ou incluem a política de assistência social
Lei n. 10.874 – LDO 2019	<p>Programa: emendas nº 17, 18 e 19) 0351 - promoção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente Ação: (emenda nº 19) 1838 - fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente Ação: (emenda nº 18) 2072 - campanhas educativas Ação: (emenda nº 17) 2838 - apoio a projetos de proteção à criança e ao adolescente</p> <p>Programa: (emendas nº 20 e 21 e subemenda nº 92) 0353 - promoção, proteção e defesa dos direitos humanos Ação: (emenda nº 20) 1062 - implantação de centros de referências e equipamentos de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos Ação: (emenda nº 21) 2196 - capacitação de profissionais da área de direitos humanos Ação: (subemenda nº 92) 6858 - promoção e defesa dos direitos humanos de forma universal</p> <p>Programa: 0860 - redução da pobreza Ação: 4516 - carteira de habilitação - CNH social</p>

*Na LDO 2016 não consta a descrição das metas e prioridades, faz menção ao que está disposto no PPA de 2016-2019. Fonte: SEP – LDO – 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022e). Sistematizado pela autora, 2022.

As prioridades da LDO que contêm eixos que dialogam com a assistência social agregam outras políticas públicas, e demonstram as preferências de investimento dos governos estaduais em ações específicas que podem ser executadas nas pastas das políticas públicas que a gestão governamental assim entender. Esta lógica comparece nos estudos de Martins (2018) onde a autora evidencia uma diversidade de recursos classificados na função F-08¹¹ que agregam valores que não são aplicados na Política Estadual de Assistência Social.

Esse modo de organização do orçamento promove um verdadeiro desfoque da assistência social estadual enquanto prioridade no aporte de recursos públicos. Tais diretrizes estão expressas na LDO, uma vez que comparecem na mesma área de resultado (03 – Desenvolvimento Social) programas e ações que estão vinculados a políticas públicas específicas como Saúde e Direitos Humanos, como é o caso das ações para defesa de direitos das mulheres, para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa restritiva e privativa de liberdade, ocupação social, políticas sobre drogas, entre outros (quadro 3).

Há ainda ações classificadas na assistência social que são totalmente desvinculadas da política, mas como receberam a terminologia de “social” são agrupadas no mesmo programa,

¹¹ A classificação funcional da despesa indica a área de despesa da ação governamental identificada por função e subfunção a que se vinculam. A função F08 é atrelada à Assistência Social com as respectivas subfunções: 241 – assistência ao idoso; 242 – assistência ao portador de deficiência; 243 – assistência à criança e ao adolescente e 244 – assistência comunitária. Fonte: Manual Técnico do Orçamento – 2023 (BRASIL, 2022a).

ainda que a operação seja de outras secretarias/autarquias estaduais, este é o caso, por exemplo, da ação ligada ao setor de transporte com a emissão da Carteira Nacional de Habilitação - CNH social, de competência do DETRAN/ES, que comparece na LDO de 2018 e 2019 vinculada ao programa 0860 – redução da pobreza (quadro 3), programa esse que tem a SETADES como órgão vinculado no PPA (quadro 2).

Boschetti e Teixeira (2009) ao analisar o gasto na esfera federal indicam “a necessidade de um *locus* institucional próprio para a política de assistência social, visto que trata-se de uma política social com diretrizes e objetivos próprios”. Segundo as autoras, a existência de um conjunto de ações classificadas na função assistência social que são alocadas em outras unidades orçamentárias, resultam em recursos que não são submetidos ao FNAS nem ao controle do CNAS.

A existência de estruturas normativas das políticas como saúde e educação influenciam nas decisões políticas do chefe do executivo na alocação de recursos do orçamento (PERES, MATTOS, 2017). Tal prerrogativa, ausente na assistência social, a coloca na arena de disputa dentro do orçamento, e ainda que se pesem as instâncias de controle e representação, a decisão é discricionária, e opera em subfinanciamento para a assistência social.

O formato genérico e esparso em que comparece a assistência social na LDO e PPA reverbera o distanciamento de uma possível intencionalidade de “Fortalecer o SUAS” como indica o PPA em um de seus programas. A aparência dos documentos do orçamento furta aos olhos a realidade do “sub” e “des”financiamento desta política.

Na comparação das peças orçamentárias com o Plano Estadual de Assistência Social – PEAS¹² para o período de 2019-2023, o cofinanciamento do SUAS é entendido por um tratamento dado pelo governo do estado com diversificação e ampliação do cofinanciamento, entretanto, considera que o “percentual de recursos que aporta ao FEAS é pequeno em relação a outras políticas públicas” e por não haver percentual obrigatório para a assistência social, “a disputa por recursos orçamentários deve ser feita ano a ano” (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 70).

Na disputa por recursos citada no PEAS, o documento indica que “há uma estrutura de serviços continuados implantada e em funcionamento que não comporta oscilações de recursos e tampouco cortes aleatórios” e que há uma necessidade de ampliação do percentual de

¹² Este foi o único documento de Plano de Estadual de Assistência social apresentado pela SETADES, não houve elaboração de plano anterior.

participação do orçamento para manter os serviços do SUAS (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 70-72). Dessa participação no financiamento continuado dos serviços do SUAS, dados do PEAS referente ao diagnóstico do ano de 2017 demonstram que os municípios participaram com aproximadamente 67,8% dos recursos, o estado com 16,1% dos recursos do tesouro, e a União com 16% (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 72).

Segundo o PEAS, outros recursos contribuem para a política de assistência social, como os recursos do FUNCOP e das emendas parlamentares que são de fonte do orçamento estadual. O documento demonstra que as emendas parlamentares representam uma forma de captação de recursos, mas que é preciso “sintonizar os projetos apoiados com a necessidade de universalizar as atenções do SUAS” e que o CEAS é o espaço legítimo para produzir as regulações necessárias e para mediar o debate junto ao legislativo (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 75).

Nas análises dos documentos do orçamento estadual e dados do PEAS é possível identificar a real necessidade de evidenciar a assistência social com *locus* específico de política social no orçamento, tal como já estão parametrizadas as políticas de saúde e educação. O outro passo se refere ao movimento de ampliação dos recursos que reverbera iniciativas junto aos espaços de gestão, controle e participação social da política pública.

No caso das emendas parlamentares, um caminho possível que já é percorrido pela política de saúde, seria o de criar regulações para aplicação dos recursos, conforme Portarias do Ministério da Saúde de n. 600/2015 e 268/2016. A regulação para a assistência social no nível federal ocorre por meio da Portaria nº 2.300/2018 e da Portaria MC n. 580/2020, que dispõe sobre a transferência voluntária de recursos de emenda parlamentar do orçamento federal por meio do FNAS e disciplina a transferência e utilização dos recursos.

Embora haja um regramento legal no nível federal, o mesmo não foi encontrado no nível estadual para a política de assistência social, pois o CEAS segue as normas da Resolução n. 371/2016, que dispõe sobre o regimento interno do conselho, que dentre as competências elenca a aprovação do plano de trabalho e o estabelecimento de critérios para concessão de emendas parlamentares. Já o documento do PEAS cita apenas o pré-requisito de cadastro das entidades no CNEAS e a lei 13.019/2014 como base legal para disciplinar os recursos das emendas parlamentares.

A criação de regulação para disciplinar o uso dos recursos de emendas parlamentares associado a uma maior aproximação da gestão da assistência social junto ao parlamento foi

destacado por Delgado (2016) como um caminho reconhecido pelos gestores no nível federal para fortalecer o SUAS. A mesma necessidade é ressoada no nível estadual.

3.3 A representatividade das emendas parlamentares no financiamento da assistência social

As análises sobre a organização e o financiamento da assistência social demandam de alguns conhecimentos em relação à política orçamentária governamental por meio dos instrumentos como PPA, LDO e LOA, e a sua operacionalização envolve outras fontes de informações que estão embasadas nas normativas da política. Silva (2016, p. 75) explica que na assistência social existem poucos estudos sobre seu financiamento, e o orçamento “[...] é ainda visto como uma peça de ficção, constituindo-se como uma ‘caixa preta’ de difícil compreensão e desvelamento, o que contribui para o fetiche tecnocrático”.

No direcionamento das pesquisas sobre o financiamento da política social, Salvador (2012) indica que o estudo pode ser conduzido por três óticas, uma de matriz tributária, outra pela gestão financeira dos recursos e uma terceira ótica que ocorre pela identificação das renúncias tributárias.

Além da ótica adotada, como análise da direção dos gastos sociais, é possível identificar o caminho que levanta as prioridades de aplicação dos recursos, principalmente nos seguintes elementos: - recursos para ações, benefícios, programas e projetos sociais; - acréscimo e decréscimo das ações das políticas sociais e o percentual de sua representação; - distribuição dos recursos por região; - distribuição dos recursos entre os setores públicos e privados e o montante de recursos transferidos para as entidades privadas sem fins lucrativos (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.20).

Como caminho das prioridades de aplicação de recursos, a distribuição entre os setores público e privado na história do estado do Espírito Santo guarda as marcas de sua formação político-econômica e das estruturas de representação do Estado que é explicado por Rainha (2012) como um processo que favoreceu a organização política do empresariado na garantia de seus interesses junto ao governo do estado.

Rainha (2012, p.59) argumenta que diferente do que ocorreu no Rio de Janeiro e São Paulo, o desenvolvimento econômico no estado do Espírito Santo se formou sem pressão e

organização das entidades de representação dos trabalhadores, isso porque “era um estado rural, sem grande massa urbana, sem indústria para empregar” que refletiu na organização dos movimentos de trabalhadores urbanos, e essa característica alterou a dinâmica das relações de força, de maneira que o empresariado “encontrou um Estado não dividido entre forças sociais opostas e aberto às demandas privadas”.

O desenvolvimento do estado é entendido por Silva (1986) como um subdesenvolvimento político e socioeconômico por influência da mediação oligárquica representada a partir da economia cafeeira na representação do estado no cenário econômico brasileiro, que impôs um desenvolvimento produtivo lento e estrutura mista de produção, composta desde o trabalho escravo, e posteriormente o colonato e o trabalho temporário, pequenas propriedades com trabalho familiar e um reduzido número de grandes propriedades produtivas e improdutivas que favoreceu o domínio pelo grande capital agrofundiário e o mercantil-exportador. Segundo a autora, mesmo após a modernização econômica e política manteve-se um “*status quo*” das oligarquias dominantes como influências que detiveram mudanças significativas das forças sociais.

Sem a necessidade de embate com as forças sociais dos trabalhadores, o empresariado no estado do Espírito Santo volta-se a defesa de seus interesses junto ao governo do Estado, e a representação empresarial mais consolidada no Espírito Santo foi articulada entre as décadas de 1960 e 1970 como uma estratégia corporativa, que foi se modificando nos anos de 1980 pelo processo de redemocratização e cedeu lugar nos anos 2000 a uma mobilização do empresariado fora da estrutura corporativa, por meio de entidade de representação empresarial que mantêm uma ponte de ligação com o governo, mas sem estar diretamente ligado a ele (RAINHA, 2012).

A entidade de representação empresarial “Espírito Santo em Ação”, objeto de estudo de Rainha (2012), é expressa como essa estrutura não corporativa criada para atender aos interesses empresariais que nas parcerias com as instituições da sociedade encontra um meio para “fortalecer o pensamento empresarial e forjar uma aparência de consenso social”, que ao reunir entidades da sociedade como fundações, associações e outras, para apoiar os projetos e ações, a entidade empresarial aumenta sua receptividade junto a sociedade e “por tabela, aumenta seu poder de pressão sobre o poder público” (RAINHA, 2012, p.116-117).

A relação entre o público e privado consolidado no estado do Espírito Santo é importante para a reflexão sobre os impactos do MROSC por meio das leis 13.019/2014 e 13.204/2015 que não apenas flexibilizou ao máximo as relações de obrigações entre as OSCs e o Estado como 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.

A ampliação da atuação das entidades privadas pode modificar (se é que já não modificou) a relação com os demandantes das políticas públicas promovendo um distanciamento dos usuários dos espaços via equipamentos públicos, e como consequência, a percepção do acesso aos serviços, programas e benefícios públicos passam a ser percebidos pelas características, valores e intencionalidade das OSCs. Esse distanciamento imprime uma lógica do acesso não como direito do cidadão e dever do Estado, mas como caridade, favor e benemerência a que todo usuário precisa se adaptar para acessar a política pública.

O acesso das entidades privadas aos recursos públicos representa um eixo central no debate do financiamento das políticas sociais, que para a assistência social, que tem por fonte os recursos provenientes do orçamento da seguridade social e de outras fontes, conforme artigos 195 e 204 da Constituição Federal de 1988, já sofre as investidas neoliberais na base do financiamento, e ainda entra na arena de disputa dos recursos junto às entidades privadas acirrando a concorrência no espaço do aporte orçamentário.

Deste modo, a disputa dos recursos entre entidades públicas e privadas dentro das políticas da seguridade social coloca em risco a perspectiva reconhecida no texto constitucional como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar o direito de cada uma das políticas sociais (BRASIL, 1988), que representa uma conquista da classe trabalhadora.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) avança na regulamentação do financiamento por meio da adoção dos Fundos de assistência social, da corresponsabilidade dos entes federados quanto ao seu financiamento e no estabelecimento de instâncias de controle e planejamento que impulsionam maior transparência e aperfeiçoamento da gestão.

A LOAS organiza a base de financiamento para o SUAS por meio dos recursos da união que são automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) observadas as condições para o recebimento pelos estados e municípios, tais como a instituição de conselho, fundo e plano de assistência social (BRASIL, 1993).

A redação da lei do SUAS definiu que o repasse de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos seria por meio dos instrumentos jurídicos como convênios, contratos,

acordos ou ajustes com poder público, e a NOB/SUAS definiu como responsabilidade dos Estados a normatização do financiamento para tais entidades (BRASIL, 1993, 2011, 2012).

Segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), todas as receitas e despesas devem ser alocadas nos fundos de assistência social para custear os serviços, ações, programas, projetos e benefícios da assistência social, e indica o órgão coordenador da Política em cada esfera de governo como o responsável pela gestão do fundo sob orientação do conselho de referência (BRASIL, 2012).

A modalidade de repasse fundo a fundo implica na responsabilidade da União e dos Estados em manter o repasse regular e automático para co-financiar a gestão, serviços, programas e projetos da assistência social, e ao Distrito Federal e municípios a responsabilidade de co-financiar bem como de destinar e executar os recursos aportados por todas as esferas federativas (BRASIL, 2012).

Ao observar a letra legislativa fica evidenciado que o repasse financeiro para a execução direta pelo equipamento público vinculado ao SUAS ocorre via fundo a fundo e o repasse financeiro para a execução indireta dos serviços socioassistenciais por entidades privadas sem fins lucrativos requer o uso de instrumento jurídico firmado entre o órgão público e a entidade parceira.

O uso da modalidade via convênio ou instrumentos congêneres ainda é requerido mesmo com o avanço da regulamentação do repasse via fundo a fundo, fato que indica a permanência de um percurso de destinação dos recursos do orçamento da assistência social para a execução dos serviços e programas por OSCs.

O orçamento previsto para a assistência social no estado do Espírito Santo foi de mais de R\$ 1 bilhão, com média de recursos na faixa de R\$ 136 milhões entre os anos de 2012 a 2019, o que representa uma participação de apenas 2,52% em relação ao Orçamento da Seguridade Social (OSS), e em relação ao Orçamento Total (OT) menos de 1% da LOA na série histórica, com exceção do ano de 2014 (tabela 05).

Os dados demonstram que para os governos do período esta política não ocupou posição relevante na agenda pública dentro do orçamento total, e em relação ao orçamento da seguridade social vem seguindo uma trajetória de decréscimo dos recursos, chegando a 1,73% no ano de 2019, conforme segue apresentado na tabela 05.

Tabela 05: Participação da assistência social (previsto) em relação ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) e em relação ao Orçamento Total (OT) na LOA – Série: 2012-2019 – Espírito Santo (em R\$)

LOA/Ano	Orçamento Fiscal (OF)	Orçamento da Seguridade Social (OSS)	Orçamento Total (OT)	Destinação para Assistência Social	A. Social em relação ao OSS (%)	A. Social em relação ao OT (%)
2012	14.055.379.271,57	4.601.656.413,31	18.657.035.684,88	108.126.534,60	2,35	0,58
2013	14.794.266.228,92	4.884.358.239,19	19.678.624.468,11	133.929.813,25	2,74	0,68
2014	15.307.372.747,28	5.381.295.196,48	20.688.667.943,76	238.896.236,58	4,44	1,15
2015	14.234.002.310,35	5.769.248.613,63	20.003.250.923,99	155.959.685,93	2,70	0,78
2016	13.487.916.347,99	5.829.548.814,60	19.317.465.162,59	150.147.089,19	2,58	0,78
2017	12.436.229.942,85	5.733.367.730,02	18.169.597.672,87	105.332.721,21	1,84	0,58
2018	12.331.724.353,68	5.559.287.521,09	17.891.011.874,77	102.312.181,71	1,84	0,57
2019	12.035.666.820,00	5.685.194.684,00	17.720.861.504,00	98.119.976,00	1,73	0,55
Total	108.682.558.022,65	43.443.957.212,33	152.126.515.234,98	1.092.824.238,49	2,52	0,72

Fonte: SEP – Orçamentos – 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022c). Sistematizado pela autora, 2022. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

Do total previsto para a assistência social no orçamento estadual, estão contidos os valores apurados em emendas parlamentares de origem das Unidades Orçamentárias (UO) desta política, que somaram mais de R\$ 55 milhões (tabela 06), ou seja, 5% do orçamento da assistência social na LOA.

A tabela 06 contém os valores em emendas parlamentares separadas por quatro Unidades Orçamentárias (UO) da assistência social, sendo uma da própria secretaria estadual de assistência social, outra do FEAS, uma do FIA, e a do FEPI. Há ainda uma outra UO que é o FUNCOP, mas esta não recebeu emenda vinculada. Cada uma das unidades orçamentárias contém os valores e a respectiva quantidade de emendas, e a soma de todas essas UO é que resulta no total de R\$ 55 milhões, que representa 1.564 emendas previstas para a assistência social.

Tabela 06: Total de EP prevista para a assistência social na LOA – Série: 2012-2019 – Espírito Santo (em R\$)

Ano	Valor UO Secretaria	N. de EP Secretaria	Valor UO FEAS	N. de EP FEAS	Valor UO FIA	N. de EP FIA	Valor UO FEPI	N. de EP FEPI	Total em EP (em milhões)	Total de EP
2012	3.060.757,42	95	4.545.642,42	86	559.348,94	10	-	0	8.165.748,78	191
2013	1.518.565,38	11	7.754.525,99	145	604.613,99	3	-	0	9.877.705,37	159
2014	555.165,88	12	9.201.607,51	259	13.345,33	1	-	0	9.770.118,72	272
2015	439.430,44	14	5.458.185,48	158	329.572,83	6	-	0	6.227.188,75	178
2016	22.658,63	1	5.696.266,99	202	237.915,64	6	33.987,95	3	5.990.829,22	212
2017	22.442,51	2	4.792.597,50	168	-	0	-	0	4.815.040,01	170
2018	137.860,75	3	5.966.083,03	211	-	0	-	0	6.103.943,78	214
2019	195.000,00	4	4.623.000,00	164	-	0	-	0	4.818.000,00	168
Total	5.951.881,01	142	48.037.908,92	1393	1.744.796,75	26	33.987,95	3	55.768.574,63	1.564

Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). Sistematizado pela autora, 2022. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

A necessidade de evidenciar as unidades orçamentárias se justifica porque os dados do orçamento publicados no portal da Transparência ES estão agrupados em valores para a assistência social classificados na função F-08, sendo comumente utilizado para efeito de consulta pública aos dados do orçamento estadual, entretanto, como destacado por Martins (2018, p. 183), existe uma sobreposição de valores nesta função que não é efetivamente destinada à assistência social, de modo que a fonte de consulta apenas via função F-08 não reflete a real alocação de recursos nesta política.

Observadas estas limitações quanto à demonstração dos valores do orçamento estadual, e no intuito de apresentar os dados dos gastos efetivos com base no previsto para a assistência social, bem como localizar os valores de emendas parlamentares executadas no respectivo orçamento, foi eleito como critério de seleção dos dados, apenas as unidades orçamentárias da assistência social (quadro 4) sob gestão da unidade gestora SETADES como fonte de pesquisa.

Quadro 04: Relação das Unidades Orçamentárias (UO) geridas pela SETADES

UO	Descrição	Base legal
47101	Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES	Classificação institucional conforme Manual Técnico de Orçamento da SEP-ES
47901	Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	Lei n. 5.162 de 1995 – cria o FEAS
47903	Fundo para a Infância e a Adolescência - FIA	Lei n. 4.653 de 1992 – cria o Fundo Lei Complementar n. 582 de 2011 – transfere o FIA da SEJUS para a SEADH Lei Complementar n. 830 de 2016 – transfere o FIA da SETADES para a SEDH
47904	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCOP	Lei Complementar 615 de 2011 – regulamenta o FUNCOP no ES
47905	Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - FEPI	Lei n. 5.780 de 1998 – cria o fundo e localiza na assistência social Lei Complementar n. 830 de 2016 – transfere o FEPI da SETADES para a SEDH

Fonte: Legislação SETADES. SEDH. SEP. Sistematizado pela autora, 2022.

A relação das unidades orçamentárias geridas pela SETADES no período da pesquisa incluiu a unidade que é a própria secretaria (47101 – SETADES), a unidade do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS (47901), o Fundo para a Infância e a Adolescência - FIA (47903), o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCOP (47904), e o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – FEPI (47905).

As unidades orçamentárias FIA e FEPI foram transferidas para a então criada Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH a partir da Lei Complementar n. 830/2016, publicada no DIO/ES em 06/07/2016. Esta secretaria, criada no ano de 2016, agregou ainda as políticas

voltadas para os direitos humanos e para as mulheres, que até então eram geridas na pasta da assistência social estadual.

Assim, elegemos as unidades orçamentárias próprias da assistência social (quadro 04), selecionadas no portal da transparência ES pelas variáveis dos valores orçados e executados, seleção por ano, filtro pelas unidades SETADES, FEAS, FUNCOP, FIA e FEPI, agrupamentos por órgão, função e subfunção, para demonstrar o efetivo orçamento previsto e o executado.

Na tabela 07, os valores previstos na LOA para a assistência social seguem uma trajetória de decréscimo entre os anos de 2012 à 2019, entretanto, na coluna dos valores da dotação atualizada (4ª coluna da tabela) há um maior aporte de recursos, que na comparação com o total efetivamente gasto (6ª coluna da tabela) comparece uma oscilação de maior e menor volume de gastos dos recursos ao longo da série histórica. Parte destes recursos aportados se refere a crédito suplementar para atender a programações e despesas específicas, seja como plataforma de governo ou como articulações e necessidades expostas pelos gestores da SETADES. Estes dados demandam estudos específicos para levantar a natureza, o destino e os valores dos recursos aportados após a aprovação da LOA.

Em relação aos valores executados em emenda parlamentar há uma trajetória de crescimento da participação destes recursos no orçamento da assistência social, chegando a mais de 4% em relação ao pago no ano de 2018, com leve queda em 2019 por impactos da pandemia do COVID-19 (tabela 07). Essa progressão será melhor entendida nas próximas páginas.

Tabela 07: Relação entre valor orçado e executado e a representatividade das EP no orçamento da assistência social - Série 2012-2019 – Espírito Santo (em R\$ milhões)

(Continua)

Ano	Unidade Orçamentária (UO)	Assistência social dotação inicial - previsto na LOA	Assistência social dotação atualizada	Despesa empenhada	Total pago + RAP*	Valor em EP executado	% de EP em relação ao total pago
2012	SEADH / FEAS / FIA	108.126.534,60	dados não disponíveis**	dados não disponíveis**	dados não disponíveis**	3.162.131,29	-
2013	SEADH / FEAS / FIA / FUNCOP	133.929.813,25	dados não disponíveis**	dados não disponíveis**	dados não disponíveis**	2.853.504,89	-
2014	SEADH / FEAS / FIA / FUNCOP	238.896.236,58	256.473.355,76	172.388.761,08	180.239.520,90	1.418.047,88	0,79

Tabela 07: Relação entre valor orçado e executado e a representatividade das EP no orçamento da assistência social - Série 2012-2019 – Espírito Santo (em R\$ milhões)

(Conclusão)

Ano	Unidade Orçamentária (UO)	Assistência social dotação inicial - previsto na LOA	Assistência social dotação atualizada	Despesa empenhada	Total pago + RAP*	Valor em EP executado	% de EP em relação ao total pago
2015	SEADH / FEAS / FIA / FUNCOP / FEPI	155.959.685,93	151.047.659,86	113.143.616,36	107.865.987,47	2.576.892,04	2,39
2016	SEASM / FEAS / FIA / FUNCOP / FEPI	150.147.089,19	156.300.480,84	98.743.808,68	70.525.047,35	2.029.821,83	2,88
2017	SETADES / FEAS / FUNCOP	105.332.721,21	104.993.068,09	71.694.058,34	98.215.721,75	3.163.081,95	3,22
2018	SETADES / FEAS / FUNCOP	102.312.181,71	140.672.965,94	123.066.335,31	120.174.835,20	5.000.216,71	4,16
2019	SETADES / FEAS / FUNCOP	98.119.976,00	109.717.335,31	100.057.290,88	95.912.513,48	3.521.587,54	3,67
Total		1.092.824.238,49				23.725.284,13	

*RAP - Restos a Pagar (exercício do ano anterior)

** Dados não estavam disponíveis para consulta pública no Portal da Transparência ES.

Fonte: Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo – Orçado x Executado – 2012-2019 (ESPIRITO SANTO, 2022d). SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pela autora, 2022. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

O total de emendas parlamentares 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. O total de 741 EP executadas representa a soma de 714 EP das unidades orçamentárias da assistência social e outras 27 EP de outras unidades orçamentárias (tabela 08).

Tabela 08: Número de EP executada e não executada - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Continua)

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

Tabela 08: Número de EP executada e não executada - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

Ano	Executado			Não executado			Total geral - EP
	EP da A. Social	EP remanejada	Total executado	EP da A. Social	EP remanejada	Total não executado	
2018	172	6	178	42	0	42	220
2019	118	0	118	50	0	50	168
Total	714	27	741	850	8	858	1599
Total executado							741
Total não executado							858
TOTAL GERAL							1599

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

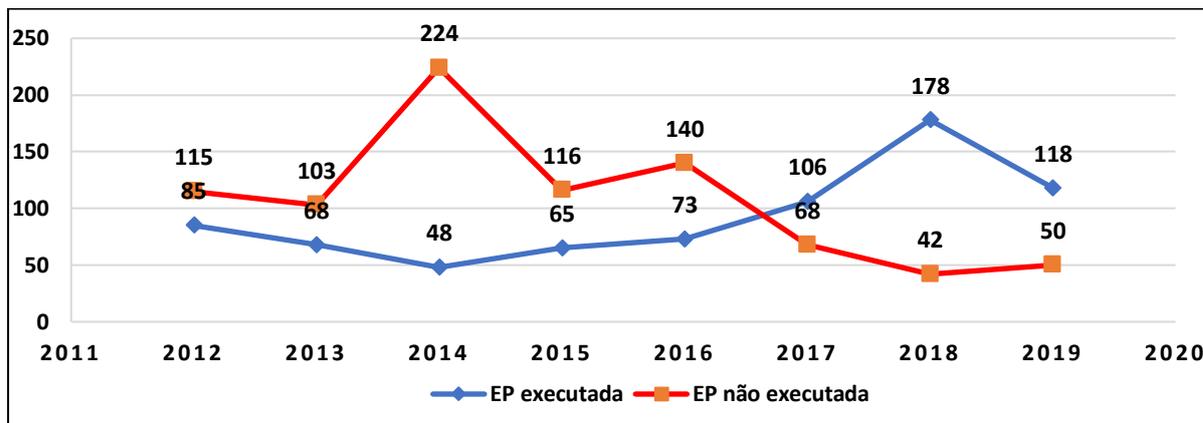
A comparação entre o número de EP executada e não executada pode ser observada no gráfico 02. Na série é possível verificar que entre os anos de 2012 a 2016 há uma quantidade maior de EP não executadas, com maior expressão no ano de 2014, ano em que pesou os efeitos do Decreto n. 3689-R de 31 de outubro de 2014, relativo ao encerramento do exercício financeiro.

O decreto de encerramento do exercício financeiro ocorre em todos os anos, mas no ano de 2014 foram estabelecidas normas que entre outras medidas, bloqueou a emissão de notas de reserva no SIGEFES nas fontes de recursos do tesouro, e de outras fontes, e anulou as reservas de dotação orçamentária sendo obrigatória a disponibilização dos saldos parciais e totais para a Secretaria de Economia e Planejamento – SEP.

O remanejamento destes recursos para a SEP incluiu os valores previstos em emendas parlamentares, e o ano de 2014 foi o que acumulou o maior número de EP não executada. Isso porque os processos que estavam em fase de formalização e de dotação orçamentária na SETADES foram encerrados por força do Decreto estadual.

No ano de 2016 com os efeitos da lei 13.019/2014 observa-se a inclinação para a inversão no gráfico com a quantidade de EP executadas superando as não executadas no ano de 2017, e com maior expressão em 2018 (gráfico 02). A base legal 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 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pela autora, 2022.

O declínio no ano de 2019 se deve aos efeitos da pandemia da pandemia do COVID-19 que recaíram sobre a execução das emendas parlamentares e impactaram na necessidade de aditamento de vários termos de fomento por solicitação das OSCs. A SETADES atendeu ao pleito das entidades conforme relatório técnico disposto em vários processos físicos justificando o aditamento por mais um ano devido a impossibilidade de execução no prazo inicialmente formalizado.

Outros impactos da pandemia foram justificados pelas entidades como o atendimento não presencial, suspensão de visitas, atividades adaptadas em instituições de longa permanência para idosos, suspensão de atividades externas, medidas de higiene e limpeza, aumento no preço dos alimentos e convivência familiar adaptada a tecnologias como vídeo chamada.

O embasamento para as decisões estão contemplados nos documentos: Nota Técnica COVID-19 nº 21/2020 – SESA/SSAS/GROSS/NEAPRI para ILPI, Portaria conjunta SETADES/SESA n. 01 de 12/05/2020, Decreto federal n. 06 de 20/03/2020 – estado de calamidade pública no território nacional, Decreto 4.593R de 13/04/2020 – decreta estado de emergência, Portaria 337 de 24/03/2020 do Ministério da Cidadania, sobre as medidas de enfrentamento e emergência em saúde, Portaria 54 de 01/04/2020 - Secretaria Nacional de Assistência Social - aprova recomendações gerais, Ofício/Circular/SETADES n. 021/2020 de 07/07/2020 com orientações às OSCs acerca da necessidade de avaliação dos impactos da pandemia COVID-19.

As emendas parlamentares na série histórica entre 2012 a 2019, que 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.

Estes dados evidenciam que a presença das OSCs como destinatárias majoritárias das emendas parlamentares participa de um processo privatista das políticas de seguridade social, que nos termos de Camuru (2018) é operacionalizado por agentes como organizações sociais e outros agentes privados.

Quanto aos processos iniciados junto à SETADES que restaram sem pactuações ou com convênios firmados e não executados, foi localizado um total de 214 processos físicos apurados na pesquisa documental (tabela 09).

Embora com descrições diferenciadas, há um motivo que permanece de maneira recorrente, que é o impedimento de atender a todos os quesitos do processo dentro do exercício financeiro, e/ou sem tempo hábil para realizar os encaminhamentos necessários à formalização. Isso ocorre porque as emendas parlamentares são liberadas anualmente na LOA e a SETADES depende de as entidades beneficiárias enviar os documentos, e ainda tramitar os processos com todos os requisitos necessários para firmar o convênio/termo de fomento no mesmo exercício financeiro (tabela 09).

Esse é um dos principais motivos que indicam que há um número de propostas de convênios e termos de fomento que restaram sem pactuações e de propostas que foram pactuadas com data de assinatura do convênio/termo de fomento nos dois últimos meses do ano, incluindo o último dia útil do ano.

Dentre os motivos elencados em pareceres e relatórios que mais compareceram se destaca a “ausência de documentos solicitados às entidades” com um total de 36 processos com o histórico. Este motivo é recorrente em todos os anos da série histórica e evidencia ser um dos entraves para execução das EP tanto para as entidades privadas como para as públicas (tabela 09).

Até o ano de 2017 compareceu o motivo “parecer técnico desfavorável por inadequações à política de assistência social” com 14 processos com o mesmo motivo. Os pareceres foram emitidos por profissionais da SETADES que atuam junto à gestão estadual da proteção social básica e especial, designados para analisar as propostas dos planos de trabalho e demais documentos enviados por beneficiários das EPs formalizados em processos (tabela 09).

Alguns motivos ficaram concentrados em determinados anos, sendo superado no decorrer da série histórica, como o caso do ano de 2014, que somou um total de 61 processos com o motivo que elenca não houver tempo hábil dentro exercício financeiro, associado à obrigatoriedade de devolução dos recursos do tesouro para a Secretaria de Economia e

Tabela 09: Principais motivos que impediram a execução de EP - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

Principais motivos que impediram a execução de EP	Número de processos por ano								Soma
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Parecer desfavorável da PGE devido a instituição que pleiteia o convênio não ser a mesma que irá receber os equipamentos	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Encerramento do exercício orçamentário e financeiro; elevado número de processos de emendas parlamentares abertos nos últimos meses do ano; lapso temporal	0	0	0	6	0	0	0	0	6
Parecer desfavorável da PGE sobre remanejamento de EP a partir da lei 13.019/2014. Esta ação impactaria na dispensa do chamamento público que não pode ser aplicada nos remanejamentos, uma vez que só pode ocorrer se constar expressamente na LOA a identificação da entidade beneficiária	0	0	0	0	2	1	0	0	3
Sem tempo hábil para os encaminhamentos necessários para a formalização no ano corrente	0	0	0	0	18	0	0	1	19
Total									214

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

O impedimento para formalizar os convênios e termos de fomento dentro do mesmo exercício financeiro poderia ser superado se houvesse a publicação de crédito suplementar, que precisa da aprovação e liberação do governo estadual por meio de decreto no ano subsequente, e este caminho não foi muito recorrente entre os procedimentos para formalizar pactuações de emendas parlamentares.

Os valores em emendas parlamentares da assistência não são automaticamente repassados ao FEAS por ocasião da aprovação da LOA. Os recursos são liberados por solicitação da SETADES junto à SEP em cada um dos processos dos beneficiários das emendas, e no caso de valores liberados e não executados, estes são devolvidos à SEP retornando ao caixa do tesouro estadual, e assim não permanecem para integrar o orçamento da assistência social estadual.

Antes da lei 13.019/2014, os parlamentares podiam realizar remanejamentos de EP de uma para outra política pública e entre beneficiários. No ano de 2016 com uso do instrumento jurídico “termo de fomento” por força da lei, a Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo – PGE/ES começa a emitir pareceres desfavoráveis a essa prática por incorrer em ilegalidade quanto à dispensa do chamamento público.

O chamamento público não é uma modalidade de licitação, ele é aplicado exclusivamente para as parcerias da lei 13.019/2014 para garantir a livre concorrência entre OSCs na disputa do fundo público. Os casos de dispensa de chamamento público estão dispostos no art. 30 da lei, com alterações da lei n. 13.204/2015 que permitiu a dispensa para entidades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, e ainda incluiu como redação no art. 29 que “Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público”.

Por este aparato legal, a PGE/ES entendeu que "para o 'remanejamento' das emendas parlamentares, para efeito do art. 29 [hipótese de exceção ao chamamento público] da Lei n. 13.019/2014, é primordial a alteração legislativa da Lei Orçamentária Anual, então vigente, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo" (Processo 73967505, fls 206-207). Somente a partir do ano de 2016 a prática de remanejamento entre beneficiários das EP deixou de ser empregada por manifestação da PGE-ES, já que não houve modificação da LOA para atender ao pleito dos deputados, mas, manteve-se o remanejamento entre unidades orçamentárias de mesmo beneficiário.

A representatividade das emendas parlamentares no financiamento da assistência social vem ocupando um espaço crescente quanto ao aporte de recursos e capacidade de execução pelas entidades beneficiárias, das quais se destacam as OSCs. Com a aprovação da EC n. 126/2022 que aumenta o atual valor das emendas individuais de 1% para 2% do orçamento previsto, o cenário que se projeta é de duplicação dessa participação no orçamento, prospectiva que pode afetar as bases tanto do financiamento quanto do modelo de execução dos serviços e programas.

3.4 A direção dos gastos das emendas destinadas à assistência social estadual

A execução de serviços e programas tipificados no SUAS no estado do Espírito Santo ocorre de forma descentralizada para os municípios e ao órgão gestor estadual compete a organização, coordenação, apoio técnico e cofinanciamento aos municípios para consecução dos serviços da proteção social básica e especial (ESPÍRITO SANTO, 2012a).

A lei nº 9.966/2012 que dispõe sobre o SUAS-ES define como competência estadual as ações de monitoramento e avaliação da política de assistência social e ao órgão gestor, a

responsabilidade de monitorar a rede privada vinculada ao SUAS-ES, nos âmbitos estadual e regional (ESPÍRITO SANTO, 2012a).

O órgão gestor que responde pela pasta no nível estadual é a Secretaria de Assistência Social do estado do Espírito Santo, criada pela lei Complementar nº 145/1999 (ESPÍRITO SANTO, 1999), atualmente denominada por Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), que dentre as competências se insere a gestão dos recursos do orçamento estadual, por normativa da NOB/SUAS (BRASIL, 2012).

Os recursos de emenda parlamentar previstos na LOA para a assistência social são de fonte do tesouro estadual e operacionalizados para efeito da sua execução via SETADES. Ainda que os recursos estejam previstos na LOA nas unidades orçamentárias SETADES, FIA, FEPI, todos passaram a ser alocados no FEAS para efeito de formalização de convênio e termo de fomento com os respectivos beneficiários.

A SETADES editou a Norma de Procedimento nº 10 para orientar os beneficiários das EP em relação aos procedimentos necessários à tramitação de documentos para o planejamento, celebração e prestação de contas entre a SETADES e as OSC (ESPÍRITO SANTO, 2021). Por esta norma, o setor denominado Gerência de Gestão de Convênios (GGCONV), tem a função de comunicar à OSC beneficiária da emenda parlamentar sobre a necessidade de apresentar os documentos necessários para habilitação e celebração da parceria.

O total formalizado entre convênios e termos de fomento somou R\$ 25 milhões em emendas parlamentares para a assistência social entre 2012 a 2019, destas formalizações foram executados (gastos) o total de R\$ 23,7 milhões (tabela 10).

O número de convênios e termos de fomento resultou em 453 pactuações, considerando que a SETADES agrupa as EP de mesmo beneficiário em um único instrumento jurídico (tabela 10). É a partir do ano de 2016, com os efeitos do MROSC, que a SETADES passa a utilizar o instrumento jurídico denominado “Termo de fomento” para as formalizações com as OSCs, e o instrumento jurídico denominado “Convênios” passa a ser utilizado somente para as pactuações entre os entes públicos.

Na tabela 10, os valores executados em EP foram levantados a partir de documentos físicos contidos nos termos de fomento e convênios, planos de trabalho e relatórios de prestação de contas final relativos à execução dos serviços e programas do SUAS. Destes recursos, uma parte se refere aos valores advindos do remanejamento de UO que estavam alocados em outras

secretarias e autarquias estaduais, e de valores de contrapartida que representa a fração custeada pela entidade beneficiária.

Tabela 10: Total de EP formalizada em Convênios e Termos de Fomento em comparação com o executado - assistência social – Série:2012-2019 – Espírito Santo (em R\$)

Formalizado			Executado				
Ano	Valor em convênios / fomentos	N. de convênios / fomentos	Valor da UO FEAS, FIA e Secretaria	Valor remanejado de outras UO	Contrapartida da OSC ou Município	Em fase de prestação de contas final*	Total executado
2012	3.545.599,97	57	2.708.609,16	208.823,61	110.454,77	134.243,75	3.162.131,29
2013	3.050.120,03	58	2.181.725,16	484.251,28	103.163,71	84.364,74	2.853.504,89
2014	1.483.414,25	27	1.359.159,18	-	18.919,88	39.968,82	1.418.047,88
2015	2.640.739,50	45	2.205.692,81	144.312,95	211.906,33	14.979,95	2.576.892,04
2016	2.114.882,44	37	2.015.749,30	-	14.072,53	-	2.029.821,83
2017	3.317.547,52	67	2.728.509,51	129.273,33	293.838,16	11.460,94	3.163.081,95
2018	5.254.466,22	88	3.520.736,30	90.139,72	241.374,20	1.147.966,49	5.000.216,71
2019	3.604.770,10	74	596.323,41	-	29.515,81	2.895.748,32	3.521.587,54
	25.011.540,02	453	17.316.504,84	1.056.800,89	1.023.245,39	4.328.733,00	23.725.284,13

*Convênios e Termos de fomento já executados em fase de prestação de contas final. Para efeito de cálculo utilizado os valores pactuados nos instrumentos jurídicos.

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

Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

Há ainda convênios e termos de fomento que se encontram em fase de prestação de contas final, e que apesar de encerrada a execução, demandam pendências documentais para finalização dos processos. Neste caso foi utilizado como referência de valor a soma pactuada no instrumento jurídico.

A capacidade de execução das entidades está demonstrada na tabela 11 e gráfico 03, em que se compara o percentual de execução em relação aos valores previstos em EP, e em relação aos valores formalizados em convênios e termos de fomento. Os dados demonstram uma tendência de aumento nesse percentual em relação ao previsto na LOA, principalmente a partir do ano de 2017 sob os efeitos do MROSC, em que há um salto nesse percentual, saindo de 33,88% no ano de 2016 para 65,69% no ano de 2017. Associado aos efeitos do MROSC, há ainda implicações que envolvem acordos políticos para liberação dos valores, em que o governo do estado favorece às suas bases de apoio.

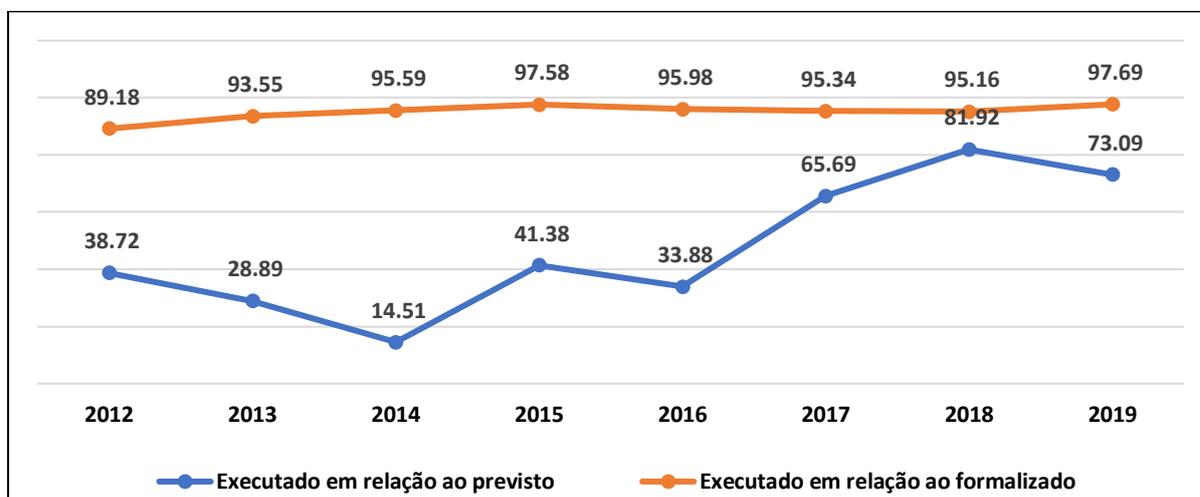
A evolução no percentual de execução é visível na comparação entre os valores formalizados e efetivamente executados (gastos), chegando a 97,69% no ano de 2019, demonstrando que as despesas apresentadas nos planos de trabalho das entidades vêm sendo aplicadas na sua quase totalidade, com a gestão do gasto conforme o que foi formalizado nos convênios e termos de fomento (tabela 11 e gráfico 03).

Tabela 11: Comparativo dos valores previstos em EP na LOA com valores formalizados e com os valores executados (gasto) - assistência social – Série:2012-2019 – Espírito Santo (em R\$ milhões)

Ano	Previsto na LOA	Formalizado	Executado (gasto)	% de execução em relação ao previsto na LOA	% de execução em relação ao formalizado
2012	8.165.748,78	3.545.599,97	3.162.131,29	38,72	89,18
2013	9.877.705,37	3.050.120,03	2.853.504,89	28,89	93,55
2014	9.770.118,72	1.483.414,25	1.418.047,88	14,51	95,59
2015	6.227.188,75	2.640.739,50	2.576.892,04	41,38	97,58
2016	5.990.829,22	2.114.882,44	2.029.821,83	33,88	95,98
2017	4.815.040,01	3.317.547,52	3.163.081,95	65,69	95,34
2018	6.103.943,78	5.254.466,22	5.000.216,71	81,92	95,16
2019	4.818.000,00	3.604.770,10	3.521.587,54	73,09	97,69
Total	55.768.574,63	25.011.540,02	23.725.284,13		

Fonte: Fonte: ALES – Lei Orçamentária Anual – Emendas por secretaria 2012-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2022b). SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco* período 2012-2019. Sistematizado pela autora, 2022. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

Gráfico 03: Comparativo em percentual de EP executada em relação ao orçamento total previsto e em relação ao formalizado em Convênios e Termos de Fomento - 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 pela autora, 2022.

Os dados apontam uma tendência de aumento no percentual nas duas séries do gráfico, com destaque para o ano de 2017, com vigência da lei 13.019/2014, em que se supera alguns condicionantes de baixa execução em relação ao previsto na LOA, bem como nos valores gastos em relação ao formalizado nos planos de trabalho.

Do total de 741 EP executadas para a assistência social (tabela 08), foram formalizados 453 convênios e termos de fomento distribuídos entre 167 entidades públicas e privadas. A

relação das instituições, ano de abertura pelo CNPJ, município de atuação, público alvo, serviço informado pela instituição e serviço/programa segundo a tipificação do SUAS estão listados no apêndice 4. Das instituições, as que tiveram a maior quantidade de formalizações e que também representam o maior número de entidades são as APAE com 38 instituições e as Pestalozzi com 24 instituições, e todas oferecem o atendimento especializado a pessoas com deficiência.

As entidades APAE e Pestalozzi no estado do Espírito Santo têm em seu CNPJ a descrição de um grande conglomerado de frentes de atenção que envolvem a prestação de serviços nas áreas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, esporte, lazer, entre outros. Esse nicho de atuação representa as diferentes possibilidades de captação de recursos do fundo público por meio das fontes orçamentárias próprias de cada política pública, que pode resultar no aporte cumulativo a ser revertido em recursos para um mesmo equipamento privado, para os mesmos beneficiários e quiçá, para financiar as mesmas despesas.

A crítica ao financiamento público para as entidades privadas que oferecem o atendimento especializado para pessoas com deficiência no estado do Espírito Santo, comparece nos estudos de Oliveira e Sobrinho (2020). Os autores argumentam que na área da educação, houve um aumento de 4,5% no repasse na comparação entre os anos de 2014 e 2017, apesar dos valores não estarem vinculados ao gasto aluno/mês, pois no mesmo período estudado houve uma diminuição da quantidade de alunos/mês, entretanto o valor seguiu uma trajetória de aumento no aporte financeiro.

Neste sentido, pesquisas futuras podem revelar dados cumulativos do aporte de recursos por meio dos orçamentos de diversas políticas públicas que têm por destinação final as mesmas instituições, com potencial de desvelar a real proporção de alocação do fundo público nas entidades privadas sem fins lucrativos por área de atuação.

Quanto à tipificação dos serviços do SUAS, o maior número se concentra na atenção à pessoa com deficiência com 69 instituições, das quais 62 são APAE e Pestalozzi, formalizando o maior número de convênios e termos de fomento, 219 no total, conforme tabela 12.

A tipificação do SUAS para os serviços prestados pelas APAE e Pestalozzi engloba variadas terminologias descritas nos planos de trabalho, e dentre estas, algumas não apresentam a tipificação específica, outras informam prestar vários serviços concomitantes ou ainda listam serviços que divergem da habilitação consultada no CNEAS.

Tabela 12: Serviços do SUAS por número de instituições e por número de Convênios/Termos de Fomento formalizados – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

Serviço do SUAS	Número de instituições	Número de convênios / fomento
Serviço para pessoas com deficiência *	69	219
SCFV para criança e adolescente	34	80
ILPI	25	68
Acolhimento institucional para criança e adolescente	11	39
Ente público (municípios) - CRAS/CREAS *	7	9
Assessoramento e defesa de direitos	7	13
SCFV para adultos e/ou idosos	6	8
Promoção da integração ao mercado de trabalho	3	3
Residência Inclusiva (RI)	2	5
Acolhimento institucional para adultos - Casa de passagem	2	8
PAIF	1	1
Total	167	453

*Notas explicativas do uso das terminologias na sequência do texto.

Fonte: SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. CNEAS – Consulta entidades privadas (Brasil, 2022). Sistematizado pela autora, 2022.

Na consulta ao CNEAS, os serviços/programas prestados às pessoas com deficiência pelas APAE e Pestalozzi foram os seguintes: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho (apêndice 4).

Por este critério, adotados o termo “Serviço para pessoas com deficiência” na tabela 12, no intuito de agrupar e evidenciar que as instituições APAE e Pestalozzi que tem como público alvo as pessoas com deficiência somaram o maior número de convênios e termos de fomento, bem como representam o maior número de instituições beneficiárias das EP. A evidência também comparece nos dados do PEAS de 2019-2023 com predominância dos recursos repassados (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

O SCFV para crianças e adolescentes se destaca no segundo lugar em número de OSCs (34) e em número de convênios e termos de fomento (80). A ampliação do SCFV foi apontada no diagnóstico do PEAS como uma necessidade em todo o estado para os diversos ciclos de vida, medida, que segundo o documento é imprescindível para o “fortalecimento da rede socioassistencial nos territórios de CRAS e que podem ser objeto das emendas parlamentares” (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 75).

As ILPIs comparecem na terceira posição quanto a prioridade de alocação dos recursos. Os estudos de Cordeiro (2022) indicam que dentre as principais fontes de financiamento das

ILPIs estão incluídas as emendas parlamentares, que se somam aos recursos dos termos de fomento com os municípios/secretarias de assistência social e do fundo estadual.

Os serviços e programas da assistência social requerem esclarecimentos quanto as possibilidades de oferta de serviços por entidades privadas, bem como sobre a normatização de serviços que foram agregados após a consolidação da Resolução n. 109/2009 do CNAS que tipifica os serviços socioassistenciais.

Neste sentido, o documento “orientação técnica conjunta entre o MDS e o CNAS sobre a Resolução do CNAS n. 14/2014”, apresenta esclarecimentos sobre os serviços e indicam que as entidades podem prestar isolada ou cumulativamente os serviços – I de atendimento (proteção social básica e especial), - II de assessoramento, e - III de defesa e garantia de direitos (BRASIL, 2014c). Segundo o documento, a oferta dos serviços de assessoramento e defesa e garantia de direitos compõem o conjunto das ofertas e atenções da assistência social e devem se voltar para as famílias, indivíduos, organizações de usuários, movimentos sociais, gestores, trabalhadores, conselheiros e entidades com atuação na assistência social.

Quanto às ações de promoção da integração ao mundo de trabalho no campo da assistência social, a Resolução n. 33/2011 do CNAS define como requisitos: o referenciamento na rede socioassistencial; articulação com as demais políticas públicas; atuação para o fortalecimento de vínculos e desenvolvimento de habilidades para a inserção no mundo do trabalho; promoção da formação político-cidadã; garantia de acessibilidade a tecnologias e apoios para PCD; execução de programas e projetos que qualifiquem os serviços e benefícios socioassistenciais e articulação dos benefícios e serviços socioassistenciais na promoção da integração ao mundo do trabalho.

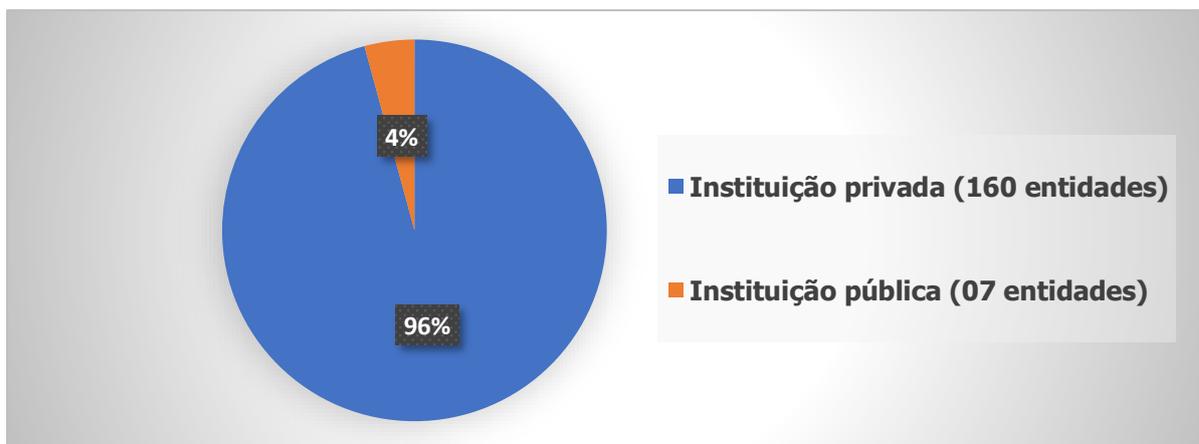
Na integração ao mundo do trabalho, o programa ACESSUAS-Trabalho disposto na Resolução n. 18/2012 do CNAS, funciona vinculado ao Serviço de Proteção Social e Atendimento Integral à Família - PAIF na proteção social básica, e seus efeitos foram prorrogados até o ano de 2026, por meio da Resolução n. 49/2021 do CNAS/MC.

Já a Resolução n. 34/2011 do CNAS, define que as ações de habilitação e reabilitação no campo da assistência social é de funcionalidade vinculada a algum serviço da proteção social básica e/ou especial de média e alta complexidade como o PAIF, SCFV, PAEFI, Serviço de acolhimento institucional, entre outros, e estas ações podem estar associadas tanto aos serviços da proteção social básica ou mesmo cumulativamente aos da proteção social especial.

Em relação a execução das EPs por instituição pública na série histórica deste estudo, adotamos o termo “Ente público (municípios) CRAS/CREAS” (tabela 12), isso porque nos convênios firmados com os municípios, o recurso foi destinado para o equipamento público atendendo a todos os segmentos de população beneficiária da assistência social, seja na proteção básica ou especial de média e alta complexidade, e ainda a outras demandas das secretarias municipais de assistência social.

Mesmo sendo este o caminho de aplicação dos recursos que tem o potencial de fortalecer a rede socioassistencial, garantir sua continuidade e ainda atender a uma gama maior de pessoas, os recursos se destinaram em maior proporção ao aparato privado em detrimento do público. Das instituições pesquisadas, a maioria, cerca de 96%, são entidades privadas sem fins lucrativos, ao passo que apenas 7 municípios, que representam 4% do montante, receberam recursos para os equipamentos públicos como CRAS, CREAS e Secretarias Municipais de Assistência Social (gráfico 04).

Gráfico 04: Percentual de instituições 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 pela autora, 2022.

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

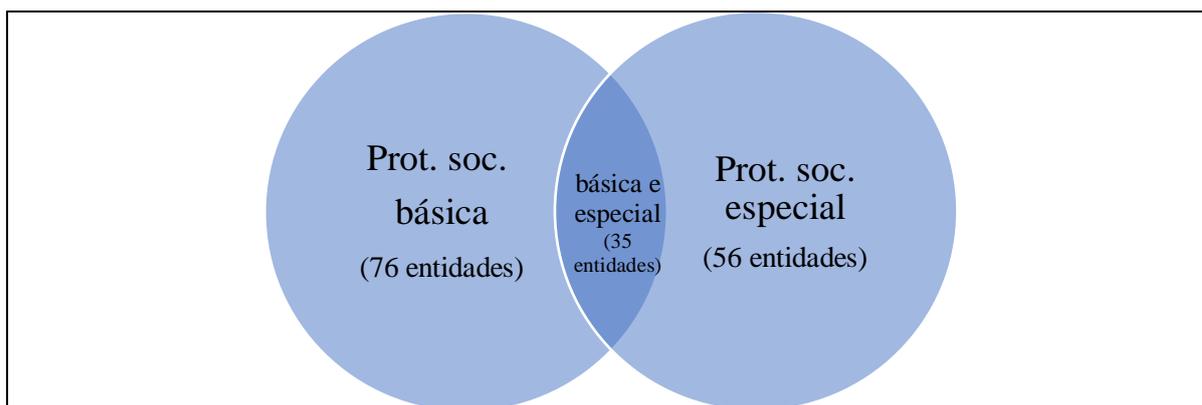
O PEAS, entretanto, não fornece dados sobre a disputa¹³ dos recursos de EP entre entidades públicas e privadas, nem aprofunda o debate sobre como pode se dar o “fortalecimento da rede socioassistencial” com recursos que tem a maior fração de destino para as OSCs, ou ainda, de que modo este modelo de financiamento por EP pode impactar na continuidade e qualidade dos serviços prestados.

Delgado (2016) explica que a rede privada permaneceu como destinatária preferencial dos recursos das emendas parlamentares no orçamento da assistência social no nível federal entre 2012 a 2015, o que demonstra ser este o caminho preferencial de destinação dos recursos de emendas, e no estado do Espírito Santo a realidade corrobora as estatísticas.

Em relação a proteção social, 76 entidades prestaram somente os serviços da proteção social básica, 56 entidades prestaram somente os serviços da proteção social especial de média e alta complexidade, ao passo que 35 prestaram concomitante os serviços da proteção social básica e especial (gráfico 05).

Por estes dados, os serviços da proteção social básica representaram o maior percentual com 66% das entidades em relação ao total pesquisado. As entidades que informaram prestar de forma concomitante os serviços da básica e especial foram em sua maioria as APAE e Pestalozzi.

Gráfico 05: Número de instituições beneficiárias das EP da assistência social por tipo de proteção social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo



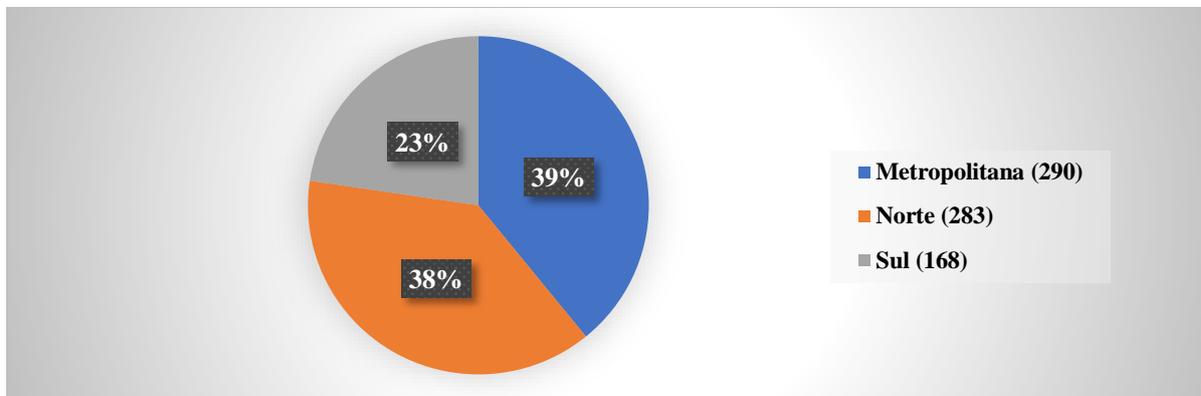
Fonte: SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pela autora, 2022.

Dos 78 municípios do estado do Espírito Santo, 64 receberam EP executadas para a assistência social no período da pesquisa. Destes, a região Metropolitana recebeu a maior

¹³ No PEAS 2019-2023 consta apenas os valores previstos em EP na LOA para o ano de 2018, em que as prefeituras municipais compareceram em terceiro lugar como destinatárias das emendas, entretanto, os dados deste estudo revelam que os entes públicos não ocuparam posição expressiva na execução das emendas parlamentares.

quantidade de EP com 290, seguido dos municípios da região Norte com 283 e a região Sul concentrou 168 EP (gráfico 6).

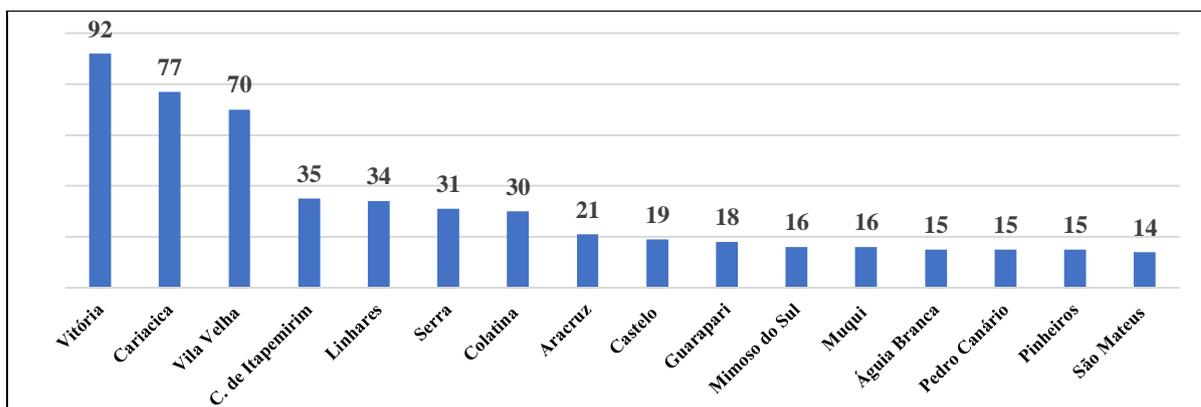
Gráfico 06: Percentual de EP executada por região - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo



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

Dos municípios com o maior número de EP executadas, os da região da Grande Vitória representado pelos municípios de Vitória, Cariacica, Vila Velha, Serra e Guarapari (à exceção de Viana) somaram 288 EP. Do pólo da região Norte foram 144 EP concentradas em Águia Branca, Aracruz, Colatina, Linhares, Pedro Canário, Pinheiros e São Mateus, e da região Sul foram 86 EP (Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Mimoso do Sul e Muqui). Estes municípios juntos acumularam 518 das 741 EP executadas no período (gráfico 7).

Gráfico 07: Municípios com o maior número de EP executada - 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 pela autora, 2022.

Das 167 instituições que receberam recursos, 33 concentraram os valores acima de R\$ 200 mil (tabela 13), o que representa 58% dos valores executados. Nesta lista não comparece nenhum ente público e se destacam a AAML – Associação Albergue Martinho Lutero, APAE de Vila Velha, Obra Social Cristo Rei e União de Cegos D. Pedro II – UNICEP, que receberam recursos ainda mais volumosos, acima de R\$ 800 mil.

Tabela 13: OSCs que receberam recursos acima de R\$ 200 mil - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo (em R\$)

OSC	Valor
AAML - Associação Albergue Martim Lutero	805.458,36
Abrigo a velhice desamparada Auta Loureiro Machado - AVEDALMA	380.666,27
APAE de Baixo Guandú	204.108,86
APAE de C. de Itapemirim	245.607,11
APAE de Colatina	393.879,14
APAE de Guarapari	354.878,50
APAE de Nova Venécia	396.724,36
APAE de Pinheiros	617.737,28
APAE de Rio Bananal	310.624,64
APAE de São Roque do Canaã	264.462,00
APAE da Serra	560.021,82
APAE de Vila Valério	407.253,11
APAE de Vila Velha	838.590,53
APAE de Vitória	415.269,99
Asilo dos Velhos e Casa dos Cegos de Linhares	235.275,42
Asilo João XXIII	513.102,67
Associação Amor e Vida - Casa Jesus Menino	207.276,02
Associação das pessoas com deficiência e amigos de Iconha-ADEFAl	210.130,84
Caritas Diocesana de Colatina	545.838,64
Casa dos Menores de Campinas - Montanha da Esperança	233.280,81
Centro Comunitário Franco Rossetti	587.853,34
Conselho Pinheirense do Bem Estar do Menor-COPBEM	264.450,07
Federação das Associações Pestalozzi do Estado do Espírito Santo	271.743,32
Fundação Social Monsenhor Guilherme Schmitz	223.448,03
Instituto Gênese -IG	222.822,47
Lar da Fraternidade de Linhares	313.074,60
Obra Social Cristo Rei	826.103,25
Pestalozzi de Águia Branca	274.684,64
Pestalozzi de Linhares	629.154,78
Pestalozzi de Mimoso do Sul	305.053,48
Pestalozzi de Ponto Belo	209.032,15
Sociedade de Assistência a Velhice Desamparada - Asilo dos Velhos	651.956,26
União de Cegos D. Pedro II - UNICEP	817.874,92
Total	13.737.437,69

Fonte: SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. Sistematizado pela autora, 2022. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV, período base 2019.

As OSCs que receberam recursos de modo mais recorrente, ao menos em cinco dos oito anos pesquisados, estão elencadas na tabela 14. Dentre estas, destacam-se a Pestalozzi de Mimoso do Sul, Lar da Fraternidade de Linhares, Obra Social Cristo Rei e União de Cegos D. Pedro II – UNICEP, que contabilizaram sete anos de recorrência na execução.

Tabela 14: OSC por número de EP que receberam recursos por mais de cinco anos – Série: 2012-2019 – assistência social - Espírito Santo

OSC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
AAML - Associação Albergue Martim Lutero	5	4	5	-	3	-	12	4	33
Abrigo a velhice desamparada Auta Loureiro Machado - AVEDALMA	1	2	1	2	-	-	5	2	13
APAE de C. Itapemirim	1	1	1	-	2	3	4	-	12
APAE de Colatina	1	-	-	2	1	2	3	-	9
APAE de Domingos Martins	-	1	-	1	2	-	2	1	7
APAE de Guarapari	1	3	1	-	2	-	1	4	12
APAE de Marilândia	2	2	-	1	-	1	4	1	11
APAE de Nova Venécia	-	1	-	1	1	2	1	2	8
APAE de Serra	2	1	2	2	-	4	5	-	16
APAE de Vila Valério	1	-	-	2	-	1	4	3	11
APAE de Vila Velha	5	3	-	3	-	4	2	5	22
APAE de Vitória	2	1	-	4	-	1	-	4	12
Pestalozzi de Linhares	3	1	-	1	-	1	2	1	9
Pestalozzi de Mimoso do Sul	1	2	1	2	2	-	4	2	14
Asilo João XXIII	1	1	3	2	3	-	-	-	10
Caritas Diocesana de Colatina	4	4	-	-	-	4	1	2	15
Lar da Fraternidade de Linhares	1	1	2	-	2	1	1	1	9
Lar São Jose - Raio de Luz	2	2	-	-	1	2	2		9
Movimento Vida Nova - MOVIVE	2	1	-	2	-	1	1	1	8
Obra Social Cristo Rei	2	1	8	4	8	4	5	-	32
Sociedade de Assistência a Velhice Desamparada - Asilo dos Velhos	5	2	-	2	-	-	4	2	15
União de Cegos D. Pedro II - UNICEP	2	5	-	2	5	4	3	2	23
Total									310

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

Na comparação da tabela 13 com a 14 é possível identificar uma relação de 19 OSCs que receberam recursos acima de R\$ 200 mil e ainda estão entre as beneficiárias mais recorrentes no recorte temporal, demonstrando uma regularidade e continuidade de acesso ao fundo público.

No estado do Espírito Santo, além da pulverização dos recursos, há ainda uma concentração em determinadas OSCs beneficiárias que tanto recebem o maior aporte de recursos como também são preferidas na indicação da LOA ano a ano. Este dado pode estar relacionado a preferência dos parlamentares em relação à essas entidades, e ao movimento mais articulado das mesmas entidades na busca por captação de recursos.

Ao analisar os recursos de emendas parlamentares da bancada federal destinadas ao FNAS, Boschetti (2003, p. 252) observou que a predefinição na peça orçamentária quanto aos destinatários afrontou as diretrizes da LOAS. Isso se refletiu na ausência de conexão com os planos municipais e estaduais de assistência social, posto que as emendas, ao contrário das diretrizes da política, “reforçam os interesses parlamentares de cunho ‘particularista’, e inviabilizam o caráter descentralizado e participativo previsto constitucionalmente”.

Boschetti (2003, p. 257) argumenta que as emendas parlamentares na PLOA se configuram na “[...] pulverização dos recursos públicos, ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcela de recursos muitas vezes insuficiente para a conclusão de projetos e ainda pela destinação ‘carimbada’ dos recursos, em que sua aplicação já vem especificada”. Segundo a autora, este modelo de financiamento reforça a lógica das práticas tradicionais na assistência social, além de ser utilizada como estratégia para atender aos interesses clientelistas dos parlamentares.

Outro dado relevante desta pesquisa se refere a natureza da despesa identificada nos planos de trabalho das instituições que indica a finalidade da aplicação de recursos dos convênios/termos de fomento firmado no período. A categoria das despesas fora organizada de acordo com a natureza como: - Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica; - Serviço de Terceiros Pessoa Física; - Material de consumo; - Material permanente e equipamentos.

O conceito e diretrizes gerais para especificação dos bens móveis como de material de consumo e material permanente estão dispostos no Decreto n. 1.110-R de 2002, que entre outros parâmetros classifica como bens de consumo os que tem durabilidade prevista limitada a dois anos e inferior a 80 VRTE's – Valores de Referência do Tesouro Estadual, e os bens permanentes os de durabilidade prevista superior a 2 anos. Os valores de VRTE são atualizados por decreto estadual, e para o ano de 2023 foi fixado em R\$ 4,2961 por meio do Decreto n. 5250-R de 20 de dezembro de 2022.

A classificação das despesas está ancorada em códigos específicos de ordem contábil utilizados para alimentar o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo – SIGEFES, que é o sistema do governo utilizado para todas as operações de gestão financeira do estado, instituído por meio do decreto n. 3.444-R de 27 de novembro de 2013. Os códigos usados pelas instituições em seus planos de trabalho para execução das EP estão descritos no quadro 5.

Quadro 5: Classificação contábil para o SIGEFES – Espírito Santo

Código	Especificações utilizadas	Descrição da composição do código
3.3.50.43	- Material de consumo - Serviço de terceiros – pessoa física - Serviço de terceiros – pessoa jurídica	3 – <u>categoria econômica</u> – despesas correntes 3 – <u>grupo de natureza de despesa</u> – outras despesas correntes 50 – <u>modalidade de transferência</u> – transferência a instituições privadas sem fins lucrativos 43 - <u>elemento de despesa</u> – subvenções sociais
4.4.50.42	- Material permanente e equipamentos	4 – <u>categoria econômica</u> – despesas de capital 4 – <u>grupo de natureza de despesa</u> – investimentos 50 – <u>modalidade de transferência</u> – transferência a instituições privadas sem fins lucrativos 42 - <u>elemento de despesa</u> - auxílios
4.4.40.52	- Material permanente e equipamentos	4 – <u>categoria econômica</u> – despesas de capital 4 – <u>grupo de natureza de despesa</u> – investimentos 40 – <u>modalidade de transferência</u> – transferência a municípios 52 - <u>elemento de despesa</u> – equipamentos e material permanente
4.4.40.42	- Material permanente e equipamentos	4 – <u>categoria econômica</u> – despesas de capital 4 – <u>grupo de natureza de despesa</u> – investimentos 40 – <u>modalidade de transferência</u> – transferência a municípios 42 - <u>elemento de despesa</u> - auxílios

Fonte: Contabilidade pública no SIGEFES (ESESP, 2018). Sistematizado pela autora, 2022.

O quadro 5 indica que para as entidades privadas sem fins lucrativos o repasse de recursos tem como elemento de despesas (dois últimos dígitos do código) as subvenções sociais e auxílios. Entretanto, seja para entidades públicas ou privadas, o grupo da natureza de despesa (segundo dígito do código) é o mesmo, ou seja, investimentos ou outras despesas correntes, o que indica as mesmas necessidades de aporte de recursos tanto para o ente público como para o privado.

Nos convênios/termos de fomento, as especificações de despesa que direciona o gasto podem agregar de forma concomitante até os quatro tipos da classificação contábil listados nos diversos itens demonstrados no quadro 6. Dentre estes, os gastos mais recorrentes estão representados por despesas com gêneros alimentícios (material de consumo) com 125 convênios/termos de fomento que incluem este item, seguido por custos com equipamentos de tecnologia da informação (material permanente) com 102 formalizações, e das despesas com água, energia elétrica, internet, telefone, correios, gás e combustível (serviço de terceiros pessoa jurídica), com 101 formalizações.

Há ainda um número representativo de pactuações que contêm material de higiene, limpeza e descartáveis (material de consumo), equipamentos de cozinha (material permanente) e de material didático-pedagógico, de artesanato e de escritório (material de consumo). Embora estes itens estejam agregados aos mais recorrentes quanto a natureza da despesa, há itens que

representam um custo maior em relação ao bem adquirido, como no caso dos veículos (material permanente), que juntos somaram 69 (sessenta e nove) unidades de variados modelos e capacidade de lotação (quadro 6). Os veículos, equipamentos, móveis, reformas, usina solar fotovoltaica e outros materiais permanentes representam os itens de custo mais elevado que os materiais de consumo e alguns serviços de terceiros.

Os itens que se referem a contratação de equipe encarregada da execução do projeto comparecem tanto via contratação de pessoa jurídica como de pessoa física, e são representativas quanto ao custo, pois envolvem o pagamento de salários e os encargos decorrentes das contratações (quadro 6).

Quadro 6: Natureza da despesa das EP executadas - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Continua)

Classificação	Itens de despesa	Quantidade
Serviço de Terceiros - Pessoa Jurídica	água, energia, internet, telefone, correios, gás, combustível	101
	equipe encarregada da execução	11
	aluguel de imóvel	7
Serviço de Terceiros - Pessoa Jurídica	serviços contábeis	7
	serviços de reforma e/ou ampliação de dependências da entidade	6
	manutenção de equipamentos e móveis	4
	instalação de usina solar fotovoltaica	1
Serviço de Terceiros - Pessoa Física	equipe encarregada da execução do projeto	52
Material de consumo	gêneros alimentícios	125
	material de higiene, limpeza e descartáveis	90
	material didático-pedagógico, de artesanato e de escritório	88
	insumos de informática (cartuchos e toner de impressora, mouse, teclado, software, etc.	37
	uniformes, roupas e calçados	23
	utensílios de cozinha	17
	material de reparos para imóvel como produtos hidráulicos, elétricos, tintas, cimentos, etc.	12
	material de cama, mesa e banho	11
	material esportivo	10
	fraldas	5
	passagens rodoviárias	1
	produtos para horta	2
	materiais para confecção de fraldas geriátricas	1
materiais para isolamento acústico	1	
Material permanente e equipamentos	equipamentos de tecnologia da informação como computadores, <i>notebook</i> , <i>chrombook</i> , impressora, copiadora, projetor, estabilizador, <i>data show</i> , <i>tablet</i> , câmera digital, mesa digital, gravador de imagem, PABX	102
	equipamentos de cozinha como fogão, refrigerador, cafeteira, microondas, bebedouro, câmara frigorífica, máquina de lavar roupas, estufa	90
	móveis de escritório como cadeira, mesa, armário em madeira e em aço, estante, gaveteiro	65
	ar condicionado, ventilador, climatizador	59
	microfone, rádio, TV, caixa de som, amplificador, equalizador, monitor	45
	veículo utilitário 5 lugares	35

Quadro 6: Natureza da despesa das EP executadas - assistência social – Série: 2012-2019 – Espírito Santo

(Conclusão)

Classificação	Itens de despesa	Quantidade
Material permanente e equipamentos	móveis de copa e cozinha como armário, mesa, cadeira, mesa de refeitório, bancada	32
	equipamentos de cozinha como batedeira, liquidificador, multiprocessador, pipoqueira, panela de pressão, sanduicheira	24
	reforma e/ou ampliação de imóvel	16
	móveis de quarto como berço, cama, roupeiro, estante, rack, cama, colchão	12
	mesa e cadeira de polipropileno	11
	máquina de fraldas, máquina de costura, roçadeira para grama, máquina de algodão doce	11
	andador, cadeira de rodas, cadeira de banho	10
	veículo 15 a 16 lugares	10
	veículo 7 lugares	9
	carteira escolar, universitária	7
	toldos, tenda	7
	ferramentas	6
	instrumentos musicais	6
	playground, mesa de jogos, brinquedos, cama elástica	6
	cama hospitalar	4
	sistema de videomonitoramento	3
	veículo de carga com caçamba ou baú	3
	veículo tipo <i>Van</i>	2
	veículo de carga tipo <i>pick up</i>	2
	veículo adaptado p/ pessoa com deficiência	2
	veículo 12 lugares	2
	sistema de geração de energia fotovoltaica	2
	micro-ônibus	1
	ônibus adaptado	1
	veículo 09 lugares tipo <i>Kombi</i>	1
	veículo com carroceria	1
	motocicleta	1
estrutura metálica para cobertura de quadra	1	
bicicleta ergométrica	1	

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

Como objeto de comparação dos valores operados via EP com outras fontes de recursos para a assistência social, o PEAS traz dados sobre os materiais permanentes e investimentos aportados nos CRAS e CREAS no ano de 2018, que somaram R\$ 13 milhões com recursos do FUNCOP e foram utilizados para reformas, compra de material permanente, aquisição de veículo, obras em unidades de acolhimento, aquisição de terreno e de imóvel (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Da soma desse valor, o PEAS indica que o repasse dos recursos do FUNCOP no ano de 2018 variou de acordo com os serviços prestados, “sendo de R\$ 150.000,00 para municípios de PPI e II, e para municípios de médio e grande porte foram destinados recursos no valor de R\$ 280.000,00 e R\$ 400.000,00, respectivamente” (ESPÍRITO SANTO, 2019b, p. 77).

Na comparação dos dados do PEAS referente ao uso dos recursos do FUNCOP com os dados da aplicação das emendas parlamentares, todos de fonte do tesouro estadual, é possível afirmar que os equipamentos públicos pleitearam recursos destinados à infraestrutura e investimentos para as mesmas finalidades que as entidades privadas.

Caso os recursos de EP fossem aplicados nos equipamentos públicos, representariam cifras superiores aos recursos destinados aos municípios de PPI e II para infraestrutura e investimento, além de liberar os recursos do FUNCOP para operar em outras necessidades da rede socioassistencial.

O recorte de dados apresentados demonstra que apesar dos recursos de EP serem alocados no FEAS, a esfera estadual não teve qualquer gestão sobre sua destinação, uma vez que na aprovação da LOA as emendas parlamentares já trazem em sua redação o nome da instituição beneficiária, o que restringe a ação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) à manifestação quanto a tipificação da matéria como sendo ou não da área da assistência social, e à análise de cumprimento dos regramentos legais para acesso ao orçamento público.

A vinculação das emendas parlamentares 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, que corre entre a esfera pública e a privada numa relação contraditória, em que os recursos do tesouro estadual, que perpassa pelas instâncias de controle como o CEAS e que é operacionalizado por meio do FEAS, tem seu destino final direcionado à rede privada.

A contradição está associada às funções públicas que são transferidas para os entes privados, como na comparação do direcionamento do orçamento público, como o PPA, em que as emendas parlamentares se concentram no programa “Fortalecimento do SUAS”. O questionamento quanto a esse “fortalecimento” parte do pressuposto de que o distanciamento do Estado de seu papel executor das políticas sociais resulta em prejuízos nos investimentos para melhoria dos serviços nos equipamentos públicos, que são reverberados nas condições de acesso e garantia de direitos. Boschetti (2016a) considera que o financiamento por meio do fundo público é que garante o sistema de proteção social brasileiro a ser reconhecido como direito social e garantido como dever do Estado.

Segundo Montano e Duriguetto (2010) o chamado “terceiro setor” passa a executar ações que são tipicamente de responsabilidade do Estado desenvolvidas por organizações

sociais que orientam suas ações por valores morais que representam maneiras de desmobilizar a sociedade civil alterando o padrão de resposta do Estado na lógica do desenvolvimento capitalista.

Historicamente, no campo da assistência social, esse chamado “terceiro setor”, representado por instituições “não-estatais” que compõem a sociedade civil, assumiu a iniciativa de assistir a parcela da população demandante dos serviços e programas que estavam fora dos programas de “combate a pobreza” e que também não tinham acesso a rede privada de serviços (BEZERRA, DURIGUETTO, 2012, p.77).

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.

Uma outra importante chave de leitura dessa realidade é apresentada por Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p.289) que no estudo sobre a implementação do SUAS em vários estados do país, ficou evidente a contradição quanto “operação” do SUAS na rede socioassistencial, que foi percebida de maneira dissociada entre os serviços público e privado. Por este entendimento, os serviços prestados por entidades privadas não se articulam nem se organizam em rede, ao contrário, “gozam de grande autonomia técnica e de gestão de programas”, processo que coloca em risco o próprio SUAS que demanda sua operacionalização com base nas conexões e fluxos entre serviços da rede.

A representatividade das instituições privadas no estado do Espírito Santo somaram o número de 17.274 organizações sociais apuradas no ano de 2018, destas 36% atuavam no campo da religião e 27% na área de desenvolvimento e defesa de direitos, e a média de transferências de recursos federais entre 2010 e 2018 foi em torno de 942 milhões de reais (BRASIL, 2018b).

No estado do Espírito Santo, a indicação da maior parte dos recursos das emendas parlamentares para as entidades privadas em detrimento da destinação para os equipamentos públicos da assistência social expressa uma relação de clientelismo com as entidades beneficiárias, e o descuro do poder legislativo frente a gestão das instâncias de representação, pactuação e de controle como as Conferências, o CIB e o CEAS. Silva (2016) considera que os

espaços de controle social da assistência social estão mediados por contradições e tensões e que o cenário desfavorável ao ambiente democrático impõe prejuízos ao exercício das instâncias de representação e controle.

Na gestão dos recursos, as OSCs ficam desobrigadas da aplicação da lei de licitações públicas para efetivar compras de materiais permanentes e de consumo, além de utilizar modelos próprios de gestão e de contratação de pessoal. Essas prerrogativas promovem uma verdadeira ruptura com as bases constitutivas da política e com o planejamento de longo prazo, pois contribuem justamente para intensificar a disputa entre a esfera pública e a privada.

O financiamento por meio de emendas parlamentares ainda revela outra dinâmica contraditória, em que a via de repasse de recursos para as OSCs, que aparentemente percorre um caminho mais curto até a materialização da atenção junto à população beneficiária, incide no ocultamento dos prejuízos para esta política, tais como a descontinuidade dos serviços, fragmentação da atenção, desresponsabilização do Estado, esvaziamento dos espaços de controle social e respostas à questão social sob o pressuposto neoliberal que impõe uma apropriação distorcida do orçamento público.

Este cenário também foi evidenciado nos estudos da esfera municipal discutidos por Silva (2016), indicando que ao se terceirizar os serviços do SUAS para as entidades privadas sem fins lucrativos, ocorre um processo de privatização indireta da assistência social em que os critérios universais de atenção são substituídos por uma premissa assistencialista contribuindo para a refilantropização da assistência.

O percurso de destinação dos recursos da assistência social ainda é pouco estudado e a ausência de dados sobre o aporte para as OSCs que atuam no campo da assistência social estadual compareceu na pesquisa de Martins (2018), onde a autora destaca o posicionamento de servidores estaduais quanto ao efeito da promulgação da lei 13.019/2014 que extrapolou as formas de controle dos conselhos municipais, além de impactar nas dificuldades de consolidação de informações sobre a execução técnica e financeira pelas OSCs e sobre as intervenções políticas no destino dos recursos.

As pesquisas sobre essa temática têm o potencial de contribuir para ampliação da transparência no uso do orçamento público além de promover a desconstrução dos argumentos que imprimem um caráter de incapacidade gerencial na execução dos serviços e programas por equipamentos públicos, e ainda indica um dos caminhos que se firmam em torno da disputa do fundo público.

4 CONCLUSÃO

A primeira consideração a fazer é quanto as limitações deste estudo devido ao volume de documentos acessados que pode ter comprometido o aprofundamento das análises, e de outras frentes de argumentações não abarcadas na pesquisa. Há ainda limites que se referem à própria pesquisadora, por situações objetivas e subjetivas que no contexto da pandemia do Covid-19 impôs condicionantes na relação com a Universidade e com os colegas discentes, que entre outras perdas limitou as possibilidades de ampliação do conhecimento científico.

Assim, o estudo que tem maior expressão em dados documentais foi associado à literatura que dialoga com o objeto da pesquisa para dar corpo às inferências que contribuem com essa importante temática que ainda é pouco encontrada no meio acadêmico.

Como resultado da pesquisa, foi verificado que as emendas parlamentares destinadas à assistência social já trazem na redação da LOA a identificação dos beneficiários, em sua maioria, entidades privadas sem fins lucrativos. As emendas apresentadas ao orçamento foram emendas individuais, de deputados estaduais que favoreceram a entidades localizadas em municípios dos quais os parlamentares possuem base eleitoral.

A relação entre executivo e legislativo para elaboração e aprovação das peças orçamentárias evidenciou os acordos clientelistas de interesses de ambos os poderes. Entre executivo e 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.

Entre os anos de 2012 a 2019, do total de 1.599 emendas previstas na LOA para a assistência social, apenas 741 foram executadas por meio de instrumentos jurídicos como convênios e termos de fomento firmado entre a SETADES e os beneficiários, representando um percentual de 46% de execução em relação ao previsto.

O baixo percentual de execução passa a ser superado a partir do ano de 2016, com os efeitos da lei 13.019/2014 que é a base legal para o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, que garantiu maior segurança jurídica para entidades privadas sem fins lucrativos. A expansão na capacidade de execução sofreu um declínio no ano de 2019 por efeitos da pandemia do Covid-19.

Do total de 741 emendas parlamentares executadas, foram formalizados 453 convênios/termos de fomento que somaram R\$ 23,7 milhões efetivamente gastos no período da série histórica. A representatividade dos recursos de emendas dentro do total pago no orçamento

da assistência social vem seguindo uma trajetória crescente de aporte financeiro, chegando a representar 4% dos valores gastos no ano de 2018. A projeção desse percentual tende a ser ainda maior por força do MROSC e da 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 lei orçamentária.

Em direção contrária, o financiamento da assistência social no estado do Espírito Santo não representou uma prioridade na gestão dos governos no período da pesquisa, isso porque em relação ao orçamento da seguridade social a média dos recursos ficou em 2,52% de participação com trajetória de decréscimo, chegando a 1,73% no ano de 2019. Em relação ao orçamento total não chegou a 1% na LOA indicando que no cenário estadual se pratica um percurso de subfinanciamento para esta política

Do total de 167 instituições beneficiárias das emendas parlamentares que executaram os serviços socioassistenciais, 96% são OSCs, e apenas 4% representam equipamentos públicos como CRAS, CREAS e secretarias municipais de assistência social, evidenciando a disparidade na alocação das emendas entre as esferas públicas e privadas.

As emendas 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 os valores foram destinados na sua quase totalidade para as OSC, reativando a concorrência entre entidades públicas e privadas, que produz respostas à questão social sob a ótica dessas instituições.

Dentre as instituições privadas, há um grupo majoritário como beneficiários na LOA, que são as APAE e Pestalozzi, que juntas somaram 219 convênios/termos de fomento, seguido das instituições que prestaram o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV para crianças e adolescentes com 80 pactuações, e as Instituições de Longa Permanência para Idosos com 68 pactuações. Há ainda um grupo de instituições que se destacam quanto a soma dos maiores valores recebidos e recorrência de acesso ao fundo público.

De fonte do tesouro estadual, as emendas foram alocadas na unidade orçamentária do FEAS para efeito de formalização das parcerias com as instituições, ainda que na peça da LOA tenham sido previstas em outras unidades orçamentárias. Por este percurso, a tramitação ocorre pelo CEAS para aprovação antes da formalização via SETADES, entretanto o conselho não participa das decisões quanto à destinação e volume de recursos aportados. Na prática, a decisão é privativa e discricionária dos parlamentares, cabendo ao conselho estadual apenas a

prerrogativa de classificar e aprovar a matéria dentro da política de assistência social, de modo que a destinação das emendas parece distanciar as instâncias de controle e representação sobre as articulações e condução desta via de financiamento.

Os dados representam uma ótica de análise na disputa do fundo público, refletidos a partir do orçamento da seguridade social, que embora custeado em maior proporção pela classe trabalhadora que mais demanda de seus serviços, revela uma perversa lógica de apropriação para o capital financeiro, ao passo que para as políticas sociais o retorno é de sub e desfinanciamento. Na assistência social, além dessas características, há ainda entraves pela ausência de *locus* próprio no orçamento, e destinação dos valores das emendas para a rede privada de serviços por uma estratégia clientelista, que a coloca na disputa ainda mais desigual ao fundo público.

Essas características no bojo do desenvolvimento capitalista no Brasil produz uma funcionalidade que interessa ao projeto neoliberal, que combina 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 o distanciamento do Estado enfraquece e desmobiliza a luta por direitos sociais.

A relevância do estudo para a assistência social no estado do Espírito Santo parte da contribuição de informações sobre o financiamento, com potencial de gerar estímulos para a produção de dados contidos no interior do orçamento, que serão refletidos nas regulações e produção de conhecimento para nortear a política, e quiçá para criar mecanismos de fortalecimento. No espaço da profissão do assistente social, a contribuição está associada ao exercício crítico que o pensamento científico agrega à categoria. Profissão essa que tem grande capacidade de mobilizar a participação social para o controle democrático e aperfeiçoamento da política de assistência social.

Como possibilidades para novos estudos sobre o financiamento via emendas parlamentares, ficam ainda muitas questões, como: Qual o real aporte de recursos aos beneficiários, considerando todas as unidades orçamentárias da LOA? Quem são os maiores beneficiários? Quais relações e acordos entre beneficiários e parlamentares? Qual a posição da assistência social em relação às outras políticas no aporte financeiro e na capacidade de execução? A execução dos serviços socioassistenciais por entidades privadas pode impactar na retroalimentação das competências do Estado? Quais alternativas e possibilidades para as

instâncias de controle? Que opinião tem a população demandante quanto aos serviços ofertados nos espaços públicos e privados? De quanto será o volume de recursos após a EC n. 126/2022?

Em suma, entendemos que o caminho do financiamento das emendas parlamentares impacta na política social, e neste percurso ainda há muitas perguntas das quais não temos respostas, mas se as indagações movem as reflexões, que estas alcancem o propósito de cimentar e ampliar a garantia de direitos para a população que demanda da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. **Uma visão geral da reforma tributária e o custeio dos gastos sociais**. In: Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social. Carta Social e do Trabalho. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), São Paulo, n. 08, 2008.

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes; SALVADOR, Evilasio da Silva. Finanças, fundo público e financiamento da Seguridade Social no Brasil. **Revista Katál.**, Florianópolis, vol. 18, n. 2, p. 239-248, jul/dez, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). A reforma tributária que pode salvar o Brasil. **Rev. Seguridade Social e Tributação**, ano XXVIII, n. 140. Brasília, DF: ANFIP, março de 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Texto para discussão n. 2458. IPEA, Rio de Janeiro, 2019.

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

_____. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2016.

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.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em Nome das Bases**: Política, Favor e Dependência Pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

_____. Políticos, representação política e recursos públicos. **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. As imbricações da previdência e da assistência social na origem da proteção social brasileira. In: BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres/Editora UnB, 2008.

_____. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2016a.

_____. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: UnB, 2003.

_____. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Revista Argumentum** (Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago, 2016b.

_____. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Imprecisão conceitual e pulverização dos recursos federais na Função Assistência social. **Revista Ser Social** n. 12, p. 115-143, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12931. Acesso em 27 dez 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 jan. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional nº 86** de 17 de março de 2015c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 05 de abr. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional nº 100** de 26 de junho de 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em 05 de abr. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional nº 105** de 12 de dezembro de 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em 05 de abr. 2021.

_____. **Decreto-Lei n. 525**, de 01 de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 25 nov. 2021.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Indicadores. **Distribuição de OSCs de assistência social por tipo de serviço prestado**. IPEA, 2018a. Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>. Acesso em 30 abr. 2021.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Indicadores. **Estado Espírito Santo**. Análise do estado. IPEA, 2018b. Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=32>. Acesso em 30 abr. 2021.

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei nº 12.435**, de 06 de julho de 2011.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei nº 13.204**, de 14 de dezembro de 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm. Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei nº 4.320** de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 03 abr. 2021.

_____. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em 03 abr. 2021.

_____. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei nº 91**, de 28 de agosto de 1935. Determina as regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10091.htm#:~:text=LEI%20No%2091%2C%20DE%2028%20DE%20AGOSTO%20DE%201935.&text=Determina%20regras%20pelas%20quas%20s%C3%A3o%20as%20sociedades%20declaradas%20de%20utilidade%20publica. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 191**, de 10 de novembro de 2005.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 14**, de 15 de maio de 2014b.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência social-CNES**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/cadastro-nacional-de-entidades-de-assistencia-social-2013-cneas>. Acesso em 03 dez. 2022.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento- MTO 2021**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao9.pdf>. Acesso em 03 abr. 2021

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2023**. Brasília, 2022a.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nova Lei universaliza e desburocratiza acesso a benefícios de organizações da sociedade civil**. Dezembro de 2015b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/nova-lei-universaliza-e-desburocratiza-acesso-a-beneficios-de-organizacoes-da-sociedade-civil>. Acesso em 17 jan. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 21**, de 24 de novembro de 2016c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **ORIENTAÇÃO TÉCNICA CONJUNTA MDS/CNAS: Comentários à Resolução CNAS nº 14/2014**. Brasília-DF, 2014c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: DF, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em 03 abr.2021.

_____. 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).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **CNEAS**. Consulta Entidades Privadas. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>. Acesso em 30 nov 2022a.

_____. 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.

_____. 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.

_____. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Portal de dados abertos do TSE. **Resultados**. Votação nominal por município. Disponível em: https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2010/resource/24996eb7-2b7c-4ef6-a427-9d9229bc1b5c?inner_span=True. Acesso em 31 jul 2022.

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.

CAMURU, Thais Soares. Privatização da Seguridade Social no Brasil: trinta anos de uma dialética destrutiva. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.18, n.2, P. 117-135, ago. a dez. 2018.

CARCANHOLO, R. & SABADINI, Mauricio de S. “Capital fictício e lucros fictícios”, **Revista da SEP**, n. 24, pp. 66-84, junho 2009.

CARCANHOLO, Reinaldo. Aula 01 – **O capital**: a mercadoria. 2010. (58m52s). Disponível em: <https://youtu.be/t0DzRKsLvRc>. Acesso em: 29 set. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTRO, Mauro Henrique Gouveia de. **Implicações da captação de recursos por meio das transferências voluntárias**: análise dos municípios do Estado de Minas Gerais. 83 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2019.

CECILIO, Ana Maria. **O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do sistema único de assistência social em Minas Gerais**: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. 214 f. Mestrado em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CORDEIRO, Monique Simões. **Instituições de Longa Permanência para Idosos**: Interface com a Política de Saúde no Espírito Santo. Dissertação (mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA *et al.* (orgs.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. in: COUTO, Berenice *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: Uma realidade em movimento. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª Edição, Porto Alegre: Editora Artmed, 2007.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Editora Boitempo, 2016a.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Neoliberalismo e subjetivação capitalista. **Rev. O Olho da História**, Salvador, n. 22, 2016b. Disponível em: <http://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/04/dlneoliberalismo.pdf>. Acesso em 18 jan. 2021.

DELGADO, Rodrigo Moraes de Lima. **Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP Brasília-DF, 2016.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

Escola de Serviço Público do Espírito Santo – ESESP. **Contabilidade pública no SIGEFES**. Apostila, ESESP, 2018. Disponível em: <https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/Contabilidade%20P%C3%BAblica%20no%20SIGEFES.pdf>. Acesso em 12 dez 2022.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Espírito Santo - ALES. **Lei Orçamentária Anual**: Emendas por secretaria. ALES, 2022b. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/orcamento/anexo/LOA_01_01_2019_Emendas_por_Secretaria_234.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Notícia: **Orçamento 2020 recebe mais de mil emendas dos deputados**. 06 de dezembro de 2019a. Disponível em: <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2019/12/38466/orcamento-2020-recebe-mais-de-mil-emendas-dos-deputados.html>. Acesso em 04 abr. 2021.

_____. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf. Acesso em 03 de abr. de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 145**, de 04 de maio de 1999. Disponível em: https://setades.es.gov.br/Media/seadh/Legisla%C3%A7%C3%A3o/lei145_04_05_1999-1.pdf. Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei n. 9.871**, de 09 de julho de 2012b. Regula o acesso a informações previsto no inciso II do § 4º do artigo 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI9871.html#:~:text=Lei%20n%C2%BA%209.871%2F2012&text=Art.,do%20Estado%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo>. Acesso em 15 jan. 2021.

_____. **Lei n. 9.966**, de 19 de dezembro de 2012a. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo – SUAS-ES e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO9966.html>, Acesso em 15 jan. 2021.

_____. Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo. **Orçamento**: Orçado x Executado, período 2012-2019. Transparência-ES, 2022d. Disponível em: Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/orcamento/orcamentodespesa#>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Espírito Santo**. Resolução nº 2.700 de 15 de julho de 2009a. Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/reg_int_compilado.pdf. Acesso em 04 de abr. 2021.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento - SEP. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**. SEP, 2022e. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/ldo>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento - SEP. **Plano Plurianual (PPA)**. SEP, 2022a. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento - SEP. **Orçamentos**: período 2012-2019. SEP, 2022c. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/orcamentos>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES. Resolução CEAS/ES n. 449ª, de 15 de outubro de 2019. **Plano Estadual de Assistência Social – 2019-2023**. SETADES, 2019b.

_____. Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES. **Portaria nº 033-S**, de 25 de fevereiro de 2021 aprova a alteração da Norma de Procedimento SETADES nº 010. 2021. Disponível em: https://setades.es.gov.br/Media/seadh/UECI/NP-SETADES-010/NORMA_DE_PROCEDIMENTO_SETADES_N.010.pdf . Acesso em: 03 de abr. de 2021.

FAGNANI, E. Ajuste e regressão social. **Revista Princípios**. São Paulo. Editora Anita Garibaldi. n. 137, julho-agosto, 2015.

FARIAS, Francisco Pereira. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista Sociologia e Política**, nº 15, p. 49-65, 2000.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaios de interpretação sociológica. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

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

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 2ed. Col. Os Economistas, 1985.

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

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Textos para discussão: IPEA, Rio de Janeiro, 2016.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HENRIQUE, Wilnês. **Crise econômica e ajuste social no Brasil**. In Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP/IE, 1998.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. **A Ditadura do Grande Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

_____. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

_____. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.

IASI, Mauro Luis. Cinco teses sobre a formação social brasileira. **Rev. Soc. Soc**, São Paulo, n. 136, p. 417-438, 2019a.

_____. O método: categorias fundantes no século XXI. **Rev. Trabalho necessário**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, p. 36-70, 2019b.

_____. **O que é ideologia para Marx**. 2020. (1h32m). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rfp4LUNtUnQ>. Acesso em: 10 out. 2020.

KHAIR, Amir. **Prioridade à justiça tributária**. In: Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social. Carta Social e do Trabalho. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), São Paulo, n. 08, 2008.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2012.

LENIN, V.I. **O Estado e a revolução**. Campinas: FE/UNICAMP, Série Navegando, 2011.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp, p. 37-45, 2007.

LOSEKANN, C, *et al.* Análise Comparativa: Organizações do Mundo da Sociedade Civil. **SINAIS Revista Eletrônica**. Ed.10, vol. ún. UFES, Vitória, dez/2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/sinais/article/view/2827>. Acesso em 16 mar. 2023.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. 1973. Tradução: Marcelo Carcanholo. Universidade Federal de Uberlândia – MG. Post-scriptum traduzido por Carlos Eduardo Martins, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, RJ. Fonte: Editora Era, México, 1990.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. In: **Rev. Argumentum**, Vitória (ES), v.7, n.2, p.7-21, jul./dez., 2015.

_____. MENDES, Áquila. A proteção social no capitalismo contemporâneo em crise. **Rev. Argumentum**, Vitória (ES), v. 5, n.1, p. 135- 163, jan./jun. 2013.

MARTINS, Bruna de Andrade. **O financiamento da Política Estadual de Assistência Social (Espírito Santo, 2004-2015)**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vitória, 2018.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**. Ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **"Introdução de 1857"**. In: Para a Crítica da Economia Política. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MAURIEL, Ana Paula. **Capitalismo dependente e assistência social no Brasil no século XXI**. Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social. Vitória, 2020.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processo**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENEZES, Maria Thereza C. G. EM BUSCA DA TEORIA: **Políticas de Assistência Pública**. 2ª ed. Cortez: Rio de Janeiro, 1998.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana E. A seguridade social em tempo de crise. In: MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 117-157.

NAKATANI, Paulo. **Aula sobre a teoria da derivação do Estado**. Aula ministrada como professor convidado da disciplina Estado e Reprodução social. Disciplina do Programa de Pós graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, novembro de 2020.

_____. **Estado e acumulação do capital**. Discussão sobre a teoria da derivação. Análise Econômica, Porto Alegre, ano 5, n.8, 1987.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, nº 52, julho/2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, G. M de; SOBRINHO, R. C. Aspectos da Sociodinâmica Público e Privado na Política de Educação Especial no Estado do Espírito Santo. FINEDUCA – **Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v.10, n.4, 2020.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo**. EDUFES, Vitória, 2014.

PEREIRA, Carlos; 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.

PERES, Ursula Dias, MATTOS, Bruna Barcelos. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 73, set/dez, 2017.

POCHMANN, Marcio. **Tributação que aprofunda a desigualdade**. In: Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social. Carta Social e do Trabalho. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), São Paulo, n. 08, 2008.

POLANYI. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POTYARA, Camila Pereira. **Proteção social no capitalismo**: contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 307 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas, SP. Editora Unicamp, 2019.

PRADO, E.F.S. **"(Neo)liberalismo: da ordem natural à ordem moral"**. Outubro, n.18, 2009.

RAINHA, J. **Articulação de interesses entre setor privado e o poder público**: o movimento empresarial Espírito Santo em ação e o governo do estado do Espírito Santo. Tese. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ROTHBARTH, Murray. **A anatomia do Estado**. São Paulo: Mises Brasil, 2009.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista de Serviço Social**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Rev. Serv. Social e Sociedade** 2010 Out/Dez (104):605-631.

_____. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n.1, p.15-32, jan./jun.2014.

_____. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Revista Texto e Contextos**, v. 19, n.2, p. 1-15, 2020.

SANTOS, Leila Lima. **Textos de serviço social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

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

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para universalização da Previdência Social no Brasil**. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, Marta Zorzal. **Espírito Santo: Estado, interesses e poder**. Mestrado em Administração Pública. vol. II, FGV. Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1986.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil**. In: El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2001. p. 171-185.

SOUZA FILHO, Rodrigo de, *et al.* Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. 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**. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. São Paulo. **Rev. Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 126, p. 318-339, maio/ago. 2016.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira, *et al* (orgs). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência social no Brasil 1983-1990**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SUZART, J. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 869-887, jul./ago. 2015.

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.

VARSANO, Ricardo. Texto para discussão nº 405. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

VON MISES, L. **Uma crítica ao intervencionismo**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção social e crise no Brasil contemporâneo. In: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2017.

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 do Espírito Santo, Vitória, 2015.

APÊNDICES

Apêndice 04 – Relação de OSC que executaram EP da Assistência Social - ES - Série 2012-2019 – Espírito Santo

Nome da OSC	Ano do CNPJ	Município	Público alvo	Serviço informado pela entidade	Serviço/programa segundo a tipificação do SUAS
A.A.T.R - Associação de Apoio Terapêutico Reviver - Casa de Apoio Reviver de Mimoso do sul	2008	Mimoso do Sul	peças c/ deficiência em acol. inst.	residência inclusiva	Residência Inclusiva
AAML - Associação Albergue Martim Lutero	1992	Vitória	adultos	albergamento para adultos	Serviço de acolhimento para adultos e famílias - Casa de passagem
AAOCA - Associação de Apoio e Orientação a criança e ao adolescente	1992	Vila Velha	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Abrigo a velhice desamparada Auta Loureiro Machado - AVEDALMA	1970	Cariacica	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Abrigo Lar Repouso da Esperança	1999	Serra	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1978	Afonso Cláudio	peças com deficiência	SCFV / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1977	Alegre	peças com deficiência	não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias *
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1990	Aracruz	peças com deficiência	não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1984	Baixo Guandu	peças com deficiência	Serv. de Prot. Social Esp. para Pessoas com Deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1984	Barra de São Francisco	pessoas com deficiência	Serviço de proteção social de média complexidade	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1984	Boa Esperança	pessoas com deficiência	não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Projeto: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1997	Brejetuba	pessoas com deficiência	não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1970	Cachoeiro de Itapemirim	pessoas com deficiência	SCFV / Serviço de Proteção Social Especial p/ pessoas c/ deficiência / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1990	Cariacica	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* Projeto: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1976	Castelo	peessoas com deficiência	SCFV / Serv. de Prot. Social Esp. p/ p. c/ deficiência / Hab. e Reab. na vida comunitária / Defesa e garantia de direitos / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p> <p>Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1973	Colatina	peessoas com deficiência	SCFV / Serviço de Habilitação e Reabilitação assessoramento e garantia de direitos / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*</p> <p>Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*</p> <p>Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1995	Conceição do Castelo	peessoas com deficiência	SCFV	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Serviço: Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoa com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>

					<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2003	Domingos Martins	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado	
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2005	Governador Lindenberg	pessoas com deficiência	SCFV	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1976	Guaçuí	pessoas com deficiência	não especificado	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1997	Guarapari	pessoas com deficiência	SCFV / Serviço de proteção social básica e especial de média complexidade / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2002	Ibatiba	pessoas com deficiência	SCFV	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1994	Irupi	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1990	Iúna	pessoas com deficiência	proteção social básica e especial	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2002	Marataízes	pessoas com deficiência	assessor. defesa e gar. de direitos e o prog. de hab. e reab. das p. c/ deficiência	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2004	Marilândia	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1991	Montanha	pessoas com deficiência	habilitação e reabilitação de p. c/ deficiência (média comp) / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1988	Muniz Freire	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1984	Muqui	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1977	Nova Venécia	peessoas com deficiência	SCFV / Centro dia / Serv. de espec. a fam. c/ p. com deficiência / não especificado	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*
					Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*
					Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1990	Pinheiros	peessoas com deficiência	SCFV / não especificado	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
					Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
					Benefício Socioassistencial: Benefícios Socioassistenciais*
					Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1992	Piúma	peessoas com deficiência	SCFV	Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
					Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*
					Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1992	Rio Bananal	peessoas com deficiência	SCFV	Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
					Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2005	Santa Leopoldina	peessoas com deficiência	proteção social esp. de média comp. / habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1999	Santa Maria de Jetibá	peessoas com deficiência	SCFV / Proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1990	São Gabriel da Palha	peessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1984	São Mateus	peessoas com deficiência	Serviço de proteção social de média complexidade / habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária* Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2000	São Roque do Canaã	peessoas com deficiência	SCFV / Serv. de prot. social para p. c/ deficiência / habilitação e reab. de p. c/ deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1981	Serra	pessoas com deficiência	SCFV / habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2006	Viana	pessoas com deficiência	não especificado	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2003	Vila Valério	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	2003	Vila Velha	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado / Defesa e garantia de direitos	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p> <p>Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*</p>
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	1973	Vitória	pessoas com deficiência	SCFV / não especificado	<p>Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*</p> <p>Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*</p> <p>Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*</p>

Associação Pestalozzi	1996	Água Doce do Norte	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1996	Águia Branca	pessoas com deficiência	SCFV / Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1992	Alfredo Chaves	pessoas com deficiência	SCFV / Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1992	Conceição da Barra	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1992	Ecoporanga	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1986	Guarapari	pessoas com deficiência	SCFV / Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1992	Ibatiba	pessoas com deficiência	defesa e garantia de direitos	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos
Associação Pestalozzi	1992	Ibiraçu	pessoas com deficiência	SCFV / proteção social especial, habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência (média compl.)	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação Pestalozzi	1993	Itaguaçu	pessoas com deficiência	SCFV / Proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias

Associação Pestalozzi	1992	Itapemirim	pessoas com deficiência	proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1995	Itarana	pessoas com deficiência	SCFV / Habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação Pestalozzi	1994	Jaguaré	pessoas com deficiência	Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade p/ p. c/ deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1994	Jeronimo Monteiro	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1992	João Neiva	pessoas com deficiência	SCFV / habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação Pestalozzi	1984	Linhares	pessoas com deficiência	SCFV/ assessoramento, defesa e garantia de direitos e serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1992	Mantenópolis	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Associação Pestalozzi	1991	Marechal Floriano	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1995	Mimoso do Sul	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1992	Pancas	pessoas com deficiência	Serviço para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1993	Pedro Canário	pessoas com deficiência	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pestalozzi	1997	Ponto Belo	pessoas com deficiência	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
Associação Pestalozzi	1994	Santa Teresa	pessoas com deficiência	SCFV / serviço de prot. social espec. para pessoas com deficiência / habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação Pestalozzi	1993	Vargem Alta	pessoas com deficiência	habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência	Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação Pestalozzi	1994	Vila Pavão	pessoas com deficiência	proteção social especial para pessoas com deficiência	Serviço: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
APV - NV - Associação Projeto Vida de Nova Venécia - Associação Projeto Vida	2006	Nova Venécia	adolescente, jovens e adultos	não especificado	Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho*
Asilo dos Velhos Desamparados de Castelo (Vida Feliz Antônio Sergio de Tassis)	1995	Castelo	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Asilo dos Velhos e Casa dos Cegos de Linhares	1979	Linhares	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI

Asilo João XXIII	1994	Cachoeiro de Itapemirim	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Associação Abrigo para Idosos de Muqui - Lar Frei Pedro	1975	Muqui	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Associação Amigos da Justiça Cidadania, Educação e Arte	2008	Ibiraçu	jovens, adultos e idosos	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Amigos da Justiça Cidadania, Educação e Arte	2014	Aracruz	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Amor e Vida - Casa Jesus Menino	1995	Cariacica	crianças e adolescentes	SCFV / PAIF / não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Associação Beneditina de Educação e Assistencia Social - Recanto Feliz	1997	Aracruz	crianças e adol. com deficiência em acol. Instituc.	acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Serviço: Acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Associação Beneficente Dias Melhores - ABDM	2001	Alegre	peessoas com deficiência em acol. Instituc.	residência inclusiva	Residência Inclusiva
Associação Capixaba Contra o Câncer Infantil - ACACCI	1988	Vitória	crianças e adol. com diagnóstico de câncer	PAIF / SCFV	Serviço: Serviço de Acolhimento Institucional*
Associação Colatinense de e para a pessoa portadora de deficiência visual (A.C. D. V)	2000	Colatina	peessoas com deficiência visual	não especificado	Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*
Associação da Terceira Idade de Sooretama - A.T.I.S	2000	Sooretama	peessoas idosas	não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Associação das Crianças de Castelo - ACRIC	1990	Castelo	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação das pessoas com deficiência e amigos de Iconha-ADEFAl	1998	Iconha	peessoas com deficiência	PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Associação das V Pro-Santa Casa de M de Castelo	1994	Castelo	usuários da Santa Casa e seus familiares	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Associação de Apoio a Pessoa com Câncer de Castelo - APEC	2001	Castelo	peças com câncer, sem limite de idade	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação de Apoio e Orientação a Criança e Adolescente	1992	Vila Velha	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação de Deficientes visuais de Jaguaré - Estado do Espírito Santo	1999	Jaguaré	peças com deficiência visual e/ou múltipla	habilitação e reabilitação de peças com deficiência	Programa: Ações de Habilidade e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação de F. Cist do E. Santo AFICES	1996	Vitória	peças com fibrose cística	não especificado	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Associação de mulheres Unidas da Serra - AMUS	1992	Serra	mulheres - formação para exercício da cidadania, capac. trabalhos manuais	Trabalho - capacitação e trabalho manuais	Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho
Associação de Pais, Amigos e Peças com Síndrome de Down do Espírito Santo - Vitória Down	1999	Vitória	peças com síndrome de Down	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação dos Amigos dos Autistas do Estado do Espírito Santo - AMAES	2001	Vitória	autistas e seus familiares	Serviço de Habilidade e Reabilitação de peças com deficiência	Programa: Ações de Habilidade e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.
Associação dos Deficientes de Linhares - ADEFIL	1998	Linhares	peças com deficiência	assessoramento, defesa e garantia de direitos	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos
Associação dos Deficientes de Sooretama - ADS	2009	Sooretama	peças com deficiência	SCFV / assessoramento, defesa e garantia de direitos	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos
Associação dos Moradores de Aracuí- AMA	1991	Castelo	crianças, adolescentes e idosos	não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*
Associação Espirita Beneficente Lar de Abigail	1977	Nova Venécia	crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Feminina do SINDIMOL - AFEMOL	2007	Linhares	crianças	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Associação Grupo Orgulho Liberdade e Dignidade - GOLD	2005	Colatina	travestis e transexuais	não especificado	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos
Associação Lar da 3ª idade Professor Coelho Sampaio	2003	Serra	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Associação Lar São Jose - Raio de Luz	2001	Aracruz	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Lar Semente do Amor	1995	Serra	crianças e adolescentes	SCFV/ acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Associação Luiza de Marillac	1971	Alegre	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Associação Mensageiros da Boa Nova	1997	Cariacica	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Mobiliz. De Igrejas Evang. Pro Crianças Carent.- AMIE	1995	Vila Velha	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Pastoral Alegria de Viver para Crianças e Adolescentes - PAVICRA	2011	Guarapari	crianças, adolescentes e jovens	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Presbiteriana de Ação Social - Instituto Sarça	1999	Vitória	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Associação Salvamar de Assistência a Criança e ao Adolescente	2003	Guarapari	crianças e adolescentes	não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho*
Cáritas Arquidiocesana de Vitória	1970	Vitória	crianças, adolescentes, jovens e adultos	SCFV / acolhimento institucional para criança e adolescente e MSE de LA e PSC	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
Caritas brasileira - Caritas brasileira regional Espírito Santo	2011	Vitória	pessoas em situação de rua	não especificado	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Caritas Diocesana da Diocese de Cachoeiro de Itapemirim	2005	Cachoeiro de Itapemirim	adultos	albergametno p/ pessoas	Serviço de acolhimento para adultos e famílias - Casa de passagem

Caritas Diocesana de Colatina	1997	Colatina	crianças, adolescentes, gestantes, mulheres, homens, pessoas em situação de rua	SCFV / acolhimento institucional para crianças, adolescentes e adultos	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes Serviço: Serviço de acolhimento institucional para adultos
Caritas Diocesana de São Mateus	2003	São Mateus	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Casa de acolhimento Raphael Thoms	1999	Linhares	crianças	acolhimento institucional para criança	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Casa de Amparo aos Idosos Maria Bossoes Lannes	1995	Jeronimo Monteiro	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Casa de Apoio Campo Grande - CACG	2000	Cariacica	portadores de HIV/AIDS	não especificado	Serviço: Ações de Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Casa do Idoso São Joaquim e Santana	2001	Ecoporanga	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Casa do Vovo Augustinho Batista Veloso	1981	Nova Venécia	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Casa dos Menores de Campinas - Montanha da Esperança	1998	Cariacica	adolescentes em acol. Instituc.	acolhimento institucional para adolescente	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Centro Assistencial Maria Giovannina Gallotti - CMAG	1988	Irupi	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Centro Comunitário Franco Rossetti	1995	Pedro Canário	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Centro Cultural Araça - Projeto Araça	1996	São Mateus	crianças, adolescentes e jovens	não especificado	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Centro Linharensense de Amigos do Menor - CLAM	1987	Linhares	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Centro Social de Recuperação e Beneficência São Gabriel	1983	São Gabriel da Palha	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Clube da Terceira Idade Bom Viver "CTIBV"	2001	São Mateus	idosos	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Comissão de Amparo à Criança - Casa do Menino	1960	Vila Velha	adolescentes, jovens	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Congregação Redentorista - Centro Nova Geração	2011	Cariacica	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Conselho Pinheirense do Bem Estar do Menor-COPBEM	1988	Pinheiros	crianças, adolescentes e mulheres	SCFV / capacitação de para artesã	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos*
Federação das Associações Pestalozzi do Estado do Espírito Santo	2003	Vila Velha	34 entidades Pestalozzi	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Fundação Beneficente Praia do Canto	1990	Vitória	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Fundação Educacional Antonio Dadalto	1995	Vitória	jovens e adultos para formação profissional	Trabalho - qualificação profissional	Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho
Fundação Fé e Alegria do Brasil	1989	Vitória	crianças e adolescentes em acolhimento institucional	acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Fundação IADE	2009	Colatina	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Fundação Recanto Carlos Jose Nunes - Lar de Idosos de São Jose do Calçado	1992	São Jose do Calçado	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Fundação Social Monsenhor Guilherme Schmitz	1999	Aracruz	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Inspetoria Nossa Senhora da Penha	2011	Linhares	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Instituição Adv de Educ e Assist ESTE Brasileira - Região Administrativa Sul do Espírito Santo	2009	Cariacica	crianças e adolescentes em acolhimento institucional	acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Instituição de Longa Permanência para Idosos Vila Feliz Antonio Sergio de Tassis	1995	Castelo	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Instituto Comunitário Vida Nova-ICVN	2000	São Mateus	dependentes quimicos	não especificado	Serviço: Serviço de Acolhimento Institucional*

Instituto Gênesis -IG	2002	Vitória	crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas com deficiência e idosos	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Instituto Nossa Senhora da Penha	1974	Cachoeiro de Itapemirim	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Instituto Preservarte	2004	João Neiva	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Instituto Social Esperança - ISE	2010	Vila Velha	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Lar da Fraternidade de Linhares	2007	Linhares	crianças, adolescentes e pessoas com deficiência em acolhimento institucional	acolhimento institucional para crianças e adolescentes / Residência Inclusiva	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes Residência Inclusiva
Lar do Idoso Abrigo de Luz	1979	Linhares	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Lar dos idosos Frederico Ozanam de Guaçuí	1982	Guaçuí	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Lar Irmã Scheilla	1967	Colatina	crianças e adolescentes em acolhimento institucional	acolhimento institucional para crianças e adolescentes	Serviço: Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Lar Nina Arueira	1984	Cachoeiro de Itapemirim	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Lar São Jose - Raio de Luz	2001	Aracruz	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Movimento Vida Nova - MOVIVE	1998	Vila Velha	usuários da política de assistência social	assessoramento / defesa de direitos	Programa: Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos
Município de Alegre - CRAS, CREAS e Conselho Tutelar	1974	Alegre	usuários da política de assistência social	demandas do CRAS, CREAS e Conselho Tutelar	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS

Município de Atilio Vivaqua - Proteção social especial	2018	Atilio Vivaqua	usuários da política de assistência social	serviços e projetos na área a assistência social na prot. espec.	Ente público - Serviços do CREAS
Município de Governador Lindenberg - Secretaria Municipal da A. Social	2001	Governador Lindenberg	usuários da política de assistência social	usuários da assistência social	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS
Município de Iconha	1974	Iconha	idosos / usuários da A. social	SCFV para idosos / usuários da assistência social	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS
Município de Itarana	1974	Itarana	idosos / serviços, programas e ações do CREAS do município	CRAS - SCFV para idosos / serviços do CREAS	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS
Município de Marechal Floriano - Secretaria Municipal de A. Social	1993	Marechal Floriano	usuários da política de assistência social	usuários da assistência social	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS
Município de Vargem Alta - Secretaria Municipal de A. Social	1988	Vargem Alta	usuários da política de assistência social	usuários da assistência social	Ente público - Serviços do CRAS e CREAS
Obra Social Cristo Rei	1983	Cariacica	crianças e adolescentes	PAIF / SCFV	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Obra Social Nossa Senhora das Graças	1972	Vitória	crianças e adolescentes	não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV*
Ordem Religiosa das Escolas PIAS Padres Escolapios - ITAKA ESCOLAPIOS SERRA	2009	Serra	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Programa de Promoção e Assistência Social - Casa Verde	2006	Cachoeiro de Itapemirim	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
PRO-VITAE - Instituto Sul Capixaba de Atenção a Saúde e Assistência Social	2003	Cachoeiro de Itapemirim	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Rede de atendimento integrado a criança e ao adolescente - Rede AICA	2012	Serra	crianças e adolescentes	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV
Serviço de Engajamento Comunitário - SECRI	1988	Vitória	crianças, adolescentes e jovens	SCFV	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Sociedade Assistencial de Amparo a Velhice	1985	Piúma	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Sociedade Civil de Amparo A Velhice "Ninho de Amor"	1985	Afonso Cláudio	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Sociedade de Assistencia a Velhice Desamparada - Asilo dos Velhos	1970	Vitória	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Sociedade Santa Rita de Cassia - Lar dos Velhinhos	1976	São Mateus	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
Sou Feliz Organização de Amparo a Idosos	1991	Marechal Floriano	idosos em acol. Inst.	ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
União de Cegos D. Pedro II - UNICEP	1980	Vila Velha	deficientes visuais e de baixa visão	SCFV / não especificado	Serviço: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV* Programa: Ações de Promoção da Integração ao mercado de Trabalho* Programa: Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária*

*Dados do CNEAS

Fonte: SETADES – Documentos físicos (Convênios, Termos de Fomento, Plano de Trabalho, Relatórios de Prestação de Contas), pesquisa *in loco*, período 2012-2019. CNEAS – Consulta entidades privadas (Brasil, 2022). Sistematizado pela autora, 2022.