



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Ana Maria Cecílio

**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**

Belo Horizonte
2014

Ana Maria Cecílio

**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**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Belo Horizonte

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C388i Cecílio, 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 / Ana Maria Cecílio. Belo Horizonte, 2014.
214 f.: il.

Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras
Dissertação (Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Direito constitucional - Emendas - Minas Gerais. 2. Poder Executivo - Minas Gerais. 3. Políticas públicas. 4. Orçamento. 5. Assistência social. 6. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). I. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 342.4(815.1)

Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

Ana Maria Cecílio

**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**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – Orientadora/PUC Minas

Prof. Dr. Alexandre Bossi Queiroz – UNA

Prof. Dr. Guilherme Wagner Ribeiro – PUC Minas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas

Belo Horizonte, 13 de maio de 2014

Aos meus sobrinhos e sobrinhos-netos,

Saibam todos que esta é minha maior conquista.

Por onde caminhei aprendi muito, mas não há nada que se compare ao crescimento intelectual, que nos ensina a ver as coisas como elas são. O que estou entregando hoje é fruto da superação de minhas próprias limitações e do desejo de conseguir reunir tudo aquilo que se espera de um bom profissional.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos aqui manifestados são dirigidos aos atores que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste Mestrado que ora se conclui:

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, pela concessão da bolsa de Mestrado, fundamental para a concretização deste projeto acadêmico.

À minha orientadora, professora Cristina Almeida Cunha Figueiras, por ter me acolhido tão prontamente e me conduzido nesse processo de conhecimento e aprendizado, com simplicidade, atenção, respeito e compreensão. Obrigada pelas críticas construtivas e por facilitar meu trabalho de pesquisa e produção desta dissertação.

Às professoras e professores do Programa, com os quais aprendi muito nesses dois anos de convívio. Sinto-me honrada em ter sido aceita e participado de suas aulas, que foram importantes para meu desenvolvimento intelectual. A todos, meu sincero apreço e respeito.

Aos professores Carlos Alberto Vasconcelos Rocha, Guilherme Wagner Ribeiro e Alexandre Bossi Queiroz, pela disponibilidade em comporem a banca de avaliação deste meu trabalho de Mestrado e pelas contribuições prestadas.

À equipe de funcionários da secretaria do Programa, pela presteza, competência e cortesia dispensada a todos os alunos do PPGCS.

Aos deputados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais que responderam ao questionário, fornecendo dados relevantes para o desenvolvimento deste estudo.

Ao subsecretário de Estado de Assuntos Municipais Aguinaldo Mascarenhas Diniz, pela pronta acolhida à minha solicitação ao disponibilizar os dados do Armazém de Informações, sem os quais este estudo não seria levado a bom termo.

À Mônica Rodrigues Compomori, por se dedicar a me dar todas as orientações e informações necessárias para a minha compreensão do tema da emenda parlamentar. Saiba que você deu uma grande parcela de contribuição para o êxito deste estudo.

Aos funcionários da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e da Auditoria-Geral do Estado, que prestam serviços respectivamente, no

Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires e no Cadastro Geral de Convenientes – Cagec. Obrigada pela acolhida nos dias em que trabalhamos juntos, pelas informações prestadas e pela contribuição dada a este estudo.

Aos entrevistados, pela forma gentil com que aceitaram meu pedido de participação na pesquisa, prestando as informações referentes à sua área de atuação profissional no Legislativo ou no Executivo estaduais.

Às amigas Kaká Cecílio e Renata Cristina Ferreira, por acompanharem o processo de levantamento de dados e auxiliarem nos registros.

Ao José Jurani Garcia de Araújo e à Ângela de Souza Andrade, por se dedicarem à difícil tarefa de fazer a revisão e diagramação desta dissertação.

A todos, muito obrigada!

RESUMO

O tema deste estudo é o instituto da emenda parlamentar ao orçamento no Estado de Minas Gerais e a política de assistência social, visando conhecer como são os processos entre os poderes Legislativo e Executivo, em torno da indicação, aprovação e execução das emendas. Ademais, é examinada a correlação desses processos com o Sistema Único de Assistência Social – Suas, no que diz respeito ao financiamento de prefeituras e entidades privadas, sem fins lucrativos. Buscou-se saber quais são as características das ações e projetos contemplados com emendas dos parlamentares mineiros e se eles estariam na mesma direção das normativas do Suas. O recorte temporal incidiu sobre o período de 2009 a 2012, em razão da entrada em vigor da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que define os tipos de entidades de assistência social e padroniza os serviços de proteção social a serem ofertados à população, pela rede pública ou privada. A análise se baseia em uma pesquisa que consistiu em consultas a bancos de dados oficiais do governo estadual, aplicação de questionários, realização de entrevistas e consultas à legislação federal e estadual. Os resultados demonstraram que emendas parlamentares estão sendo utilizadas para financiar a construção, reforma ou ampliação de equipamentos físicos do Suas através de prefeituras municipais. Quanto às entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, o nível de pertencimento ao Suas não foi constatado na maioria das entidades cadastradas nos sistemas oficiais de registro do governo de Minas Gerais, evidenciando que tanto os parlamentares mineiros quanto o Poder Executivo estadual tendem a não considerar a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, seja na indicação de emendas, seja na celebração de convênios para a transferência de recursos do orçamento estadual.

Palavras-chave: Emenda Parlamentar, Política Pública, Orçamento Público, Poder Legislativo, Assistência Social.

ABSTRACT

This study focuses on the presentation of the parliamentary amendment to the budget of the State of Minas Gerais and the social assistance policy. The objective is to understand the processes between the Legislative and Executive branches when it comes to the presentation, approval and execution of such amendments. It is examined also the correlation between these processes and data collected from the Unified System for Social Assistance (SUAS) with regards to funding for municipalities and private non-profit organizations. We sought to identify the characteristics of actions and projects contemplated with Minas' parliamentary amendments and whether they are going in the same direction of SUAS's normative. The time frame covered the period from 2009 to 2012, because of the entry into force of the national classification of social assistance services, which defines the types of social assistance entities and sets standards for the social protection services to be offered to the population by either the public or private sector. The analysis is based on a research consisted of questionnaires, interviews, consultations to official databases of the state government and review of both state and federal legislation. Results demonstrated that parliamentary amendments are being used to support construction, renovation or expansion of SUAS's physical equipment in municipalities. Most of the social assistance private non-profit organizations registered in the official registration system of State of Minas Gerais were not listed in the SUAS. That is an evidence that both Minas' parliament and the Executive Branch tend to disregard the national classification of social assistance services, either while proposing amendments or while entering into agreements for fund transfer from the state budget.

Keywords: Parliamentary Amendment, Public Policy, Public Budget, Legislative Branch, Social Assistance.

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – A assistência entre duas lógicas: ação social e política pública | 60 |
| Quadro 2 – Fluxo de indicação das emendas parlamentares/MG/Sigcon – Saída.... | 91 |
| Quadro 3 – Caracterização das entidades privadas – Sires/Cagec 2013 | 119 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Adesões ao questionário – ALMG/ 2013 | 114 |
| Tabela 2 – O que é a emenda parlamentar individual segundo os deputados da ALMG – 2013..... | 127 |
| Tabela 3 – A intermediação de emendas parlamentares – ALMG – 2013..... | 133 |
| Tabela 4 – Critérios de indicação de emenda parlamentar individual _ALMG – 2013... | 134 |
| Tabela 5 – Resumo das emendas indicadas – ALMG – 2009/2012 | 138 |
| Tabela 6 – Tratamento do governo aos partidos de sua coalizão _ALMG – 2009/2012 | 140 |
| Tabela 7 – Subemendas aprovadas por composição partidária _ALMG – 2009/2012 . | 141 |
| Tabela 8 – Deputados que excederam o valor da quota de 1,5 milhão _ALMG – 2009/2012..... | 142 |
| Tabela 9 – Comparação de emendas individuais alocadas na Sedese e Segov Minas Gerais – 2009/2012 | 143 |
| Tabela 10 – Emendas parlamentares e orçamento da assistência social _Minas Gerais – 2003/2012 | 147 |
| Tabela 11 – Emendas parlamentares executadas – Minas Gerais – 2009/2012..... | 149 |
| Tabela 12 – Emendas executadas por faixa de recurso – MG – 2009/2012 | 151 |
| Tabela 13 – Emendas executadas por faixa de recurso – MG – 2009/2012 | 152 |
| Tabela 14 – Qualificação das entidades privadas – Minas Gerais – 2009/2012..... | 157 |
| Tabela 15 – Rede socioassistencial privada – Minas Gerais – 2009/2012..... | 160 |

LISTA DE SIGLAS

ALMG – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ASFAS – ASSOCIAÇÃO FEMININA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
AUGE – AUDITORIA-GERAL DO ESTADO
BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
CAC – CENTRO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO
CADASF – CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL
CAD ÚNICO – CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
CAGEC – CADASTRO GERAL DE CONVENIENTES
CAP – CAIXA DE APOSENTADORIA E PENSÃO
CEAS – CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CEBAS – CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
COEGEMAS – COLEGIADO ESTADUAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CFFO – COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
CIB – COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE
CIT – COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE
CMAS – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CNSS – CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL
CPP – COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CR – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FAEFA – FUNDO DE ASSISTÊNCIA À EDUCAÇÃO FÍSICA, ESPORTE ESPECIALIZADO E FUTEBOL AMADOR
FAM – FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR
FEAS – FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FETAEMG – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FLBA – FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

FONSEAS – FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

FUNABEM – FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

IAPS – INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÃO

ID SUAS – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DO SUAS

LA – LIBERDADE ASSISTIDA

LBA – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

NOB – NORMA OPERACIONAL BÁSICA

NOB-RH – NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS

OSCIP – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

PACI – PISO DE ALTA COMPLEXIDADE

PAIF – PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA

PAEFI – PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS

PBF – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

PBF – PISO BÁSICO FIXO

PBT – PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO

PBV – PISO BÁSICO VARIÁVEL

PFMC – PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE

PTMC – PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE

PPAG – PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

PPA – PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

PMDI – PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PSC – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE

PSDB – PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA BRASILEIRO

RGF – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

RREO – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

SEDESE – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

SEGOV – SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

SEPLAG – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

SIGCON – SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS

SIRES – SISTEMA DE INFORMAÇÃO E REGISTRO DE ENTIDADES

STN – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUBAS – SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUBSEAM – SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ASSUNTOS MUNICIPAIS

UO – UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 29 |
| 2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL DENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SURGIMENTO DO SUAS | 38 |
| 2.1 O legado da filantropia e a institucionalização da política de assistência social | 40 |
| 2.2 As lógicas do financiamento e da provisão de serviços socioassistenciais..... | 58 |
| 2.2.1 A assistência na lógica da ação social..... | 61 |
| 2.2.2 A assistência na lógica da política pública..... | 64 |
| 3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E O INSTITUTO DA EMENDA PARLAMENTAR..... | 75 |
| 3.1 O ciclo orçamentário e as possibilidades de interação entre o parlamento mineiro e a sociedade civil..... | 81 |
| 3.2 O instituto da emenda parlamentar e sua contribuição para a agenda pública | 88 |
| 3.2.1 A emenda parlamentar individual como espaço de relações de poder e clientelismo..... | 94 |
| 3.3 O histórico da distribuição de subvenções em Minas Gerais..... | 97 |
| 3.3.1 O Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires..... | 103 |
| 3.3.2 O Cadastro Geral de Convenentes – Cagec..... | 106 |
| 4 A PESQUISA SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES EM MINAS GERAIS: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 110 |
| 4.1 Questionário..... | 112 |
| 4.2 Consulta à relação de incisos ordenados por emenda parlamentar à LOA..... | 114 |
| 4.3 Consulta ao Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon-Saída) | 116 |
| 4.4 Consulta ao Sires e ao Cagec | 118 |
| 4.5 Entrevistas..... | 121 |
| 5 O INSTITUTO DA EMENDA PARLAMENTAR E SEUS REFLEXOS NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS | 123 |
| 5.1 A emenda parlamentar na percepção dos deputados estaduais..... | 125 |
| 5.1.1 Fase de proposição da emenda | 125 |
| 5.1.2 Fase de execução da emenda..... | 131 |
| 5.1.3 As emendas para a assistência social..... | 132 |
| 5.2 A emenda parlamentar e as escolhas individuais..... | 136 |
| 5.2.1 As relações de poder entre o Executivo e o Legislativo e seu reflexo na indicação da emenda parlamentar..... | 140 |
| 5.3 A emenda parlamentar e sua conexão com o Suas | 144 |
| 5.4 A emenda parlamentar, o setor social privado e a validade da tipificação nacional de serviços socioassistenciais | 153 |
| 6 CONCLUSÃO | 166 |
| REFERÊNCIAS | 176 |
| APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS DEPUTADOS ESTADUAIS | 183 |

| | |
|--|-----|
| APÊNDICE B – CARTA ANEXA AO QUESTIONÁRIO..... | 190 |
| APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO..... | 192 |
| APÊNDICE D – LISTA DE ENTREVISTADOS | 193 |
| ANEXO A - MODELO DE PPA – MINAS GERAIS – 2008/2011 | 194 |
| ANEXO B - REPRESENTAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO..... | 195 |

1 INTRODUÇÃO

O tema deste estudo é o instituto da emenda parlamentar ao orçamento no Estado de Minas Gerais e a política de assistência social, visando conhecer como são os processos entre os poderes Legislativo e Executivo, em torno da indicação, aprovação e execução das emendas. Ademais, é examinada a correlação desses processos com o Sistema Único de Assistência Social – Suas, no que diz respeito ao financiamento de prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos.

Através do estudo empírico, buscou-se saber quais são as características das ações e projetos contemplados com emendas dos parlamentares mineiros e se eles estariam na mesma direção das normativas do Suas. O recorte temporal incidiu sobre o período de 2009 a 2012, em razão da entrada em vigor da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que definiu os tipos de entidades de assistência social e padronizou os serviços de proteção social a serem ofertados à população, pela rede pública ou privada.

A emenda ao orçamento constitui uma despesa pública decidida pelos parlamentares, sendo por eles indicada e distribuída. O processo que leva à aprovação de uma emenda tem vários contornos, passando pelas regras constitucionais e infraconstitucionais, pelas leis que integram o sistema orçamentário público, pelos ritos e protocolos do processo legislativo, submetendo-se também ao poder de governo, que decide sobre o valor das emendas, como e quando pagá-las.

Tecnicamente, a emenda parlamentar ao orçamento se fundamenta na lei definidora do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que respectivamente, definem as diretrizes, metas e prioridades da administração pública, a médio e curto prazo, e cujas intenções são materializadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Pode-se dizer que o processo de indicação e aprovação das emendas parlamentares apresenta dois momentos distintos: um técnico e outro político. Os aspectos técnicos são observados durante a tramitação da LOA, fase em que as emendas parlamentares individuais e coletivas são indicadas, acatadas, discutidas e aprovadas ou rejeitadas pelas comissões temáticas e pelo Plenário do Poder Legislativo.

O momento político se revela no processo de execução dessas emendas, quando novamente elas se submetem à indicação e aprovação do chefe do Poder

Executivo, tal como evidenciado na leitura do Sistema de Gestão de Convênios – Sigcon – módulo de saída –, implantado pelo governo estadual.

Tendo passado esse processo, é a vez de o parlamentar decidir sobre a distribuição dos recursos por ele alocados no orçamento estadual. Se suas emendas forem específicas, trata-se apenas de providenciar a documentação legal dos órgãos ou entidades públicas ou privadas indicadas para executá-las.

Entretanto, se o parlamentar não definiu de antemão o destinatário de suas emendas, irá fazê-lo quando o respectivo pagamento for autorizado pelo governo estadual. Nesse momento, tem livre arbítrio para indicar o proponente, selecionar o tipo de ação e/ou projeto que irá financiar, bem como definir a quantia dos recursos públicos envolvidos, oriundos do orçamento estadual, dentro do valor de sua quota previamente acordada.

Os recursos provenientes de emenda parlamentar, alocados em vários órgãos da administração direta e indireta do Estado, estão beneficiando prefeituras municipais em vários projetos de infraestrutura urbana e desenvolvimento local, bem como na implementação de políticas sociais.

Contempladas com essas emendas parlamentares, milhares de entidades privadas sem fins lucrativos, com sede no Estado de Minas Gerais, também estão atuando nas mais variadas áreas sociais, tais como: educação, desenvolvimento social, esporte e lazer, assistência social, direitos humanos, saúde, cultura, pesquisa, meio ambiente, segurança alimentar e agricultura familiar.

As alianças dessas diferentes formas associativas com o Estado brasileiro, para fins de cooperação financeira, tiveram início no período imperial, quando as primeiras obras assistenciais eclesiais e leigas, de características filantrópicas, recebiam a “contribuição da caridade” para assistir aos que estavam abandonados à própria sorte ou em situação de doença e mendicância.

Posteriormente, na década de 1930, esse auxílio estatal é institucionalizado no orçamento geral da República, sob forma de subvenção, com função de amparo, visando subsidiar as atividades assistenciais, fazendo aumentar o número das associações de beneficência por todo o país. Conforme o Estado vai assumindo sua responsabilização frente às manifestações da questão social, vão se modificando a legislação reguladora, as exigências e o controle para habilitação e acesso aos recursos públicos.

As práticas no interior dessas associações são marcadas por ações emergenciais, paliativas e fragmentadas, revestidas de caridade, benemerência, enquadramento social, tutela e patrimonialismo, longe de se constituir como um direito social, resguardado pela cidadania.

O meandro dessas relações envolve diversos atores: governo, Legislativo, empresariado, associações civis e a própria população, na qual se escondem os mais diversos interesses, suscitando tensões. Em primeiro lugar, há os interesses dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e acesso aos bens sociais, que pudessem tirá-los da condição de pauperismo e subordinação.

Em segundo lugar, há os interesses da classe patronal que emerge na sociedade brasileira e busca, na força de trabalho, a fonte de expansão do capital. Então, fazia-se necessário investir no trabalhador, torná-lo capaz de suprir as exigências da produção de bens e discipliná-lo em suas inquietações.

Em terceiro lugar, há os interesses do Estado, que necessita legitimar o capital, fonte de riqueza e desenvolvimento, de um lado, e de desigualdade e exclusão, de outro lado. Em quarto lugar, há os interesses do parlamento, que busca posições no interior do Estado, pela obtenção de uma fatia na alocação e no controle dos recursos, e também pela manutenção do poder.

Em quinto lugar, há os interesses das entidades civis, que se viram incumbidas de prover o cuidado da população, assumindo um lugar negligenciado pelo Estado. Esse lugar é hoje o da política pública de assistência social, e, sendo assim, as entidades de tradição filantrópica deixam de ser protagonistas na produção de serviços sociais.

Quando o Estado assume a responsabilidade constitucional de prover a seguridade social brasileira, a assistência social passa a ser reconhecida como um direito do cidadão, sendo regulamentada em lei específica, emergindo uma rede de proteção social.

O modelo descentralizado e participativo no qual se projetou o Sistema Único de Assistência Social – Suas integra um conjunto orgânico de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais, que são organizados em níveis de proteção social básica e especial – de média e alta complexidade –, instalados em territórios de maior vulnerabilidade e risco social, sendo o seu provimento de responsabilidade comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Nesse processo de implementação do Suas, requer-se das entidades beneficentes de assistência social privadas sem fins lucrativos a respectiva inscrição junto ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, caracterizando um nível de pertencimento ao sistema público de assistência social, habilitando-as ao seu regular funcionamento.

Quando ocorre a tipificação nacional de serviços socioassistenciais em 2009, conforme regulamento do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, definem-se claramente como entidades a serem vinculadas ao Suas aquelas que têm como finalidades: a prestação de serviços planejados e continuados de assistência social; a defesa e garantia de direitos; e o assessoramento a grupos, indivíduos e entidades afins, serviços esses padronizados nacionalmente para os prestadores de serviços nos equipamentos da rede socioassistencial pública e privada.

Essas mudanças na concepção da assistência social brasileira e na sua regulação têm levado os Estados, o Distrito Federal e os municípios a reordenar suas ações, de modo que todos os equipamentos públicos estejam em condições de operar de acordo com a lógica e o modelo de atenção do Suas e que seu orçamento seja compatível com a nova estrutura de gestão financeira e orçamentária da política pública de assistência social, que vem sendo implementada em todo o país.

No que concerne às entidades de tradição filantrópica, reconhecem-se suas dificuldades para internalizar essa proposta de profissionalização da assistência social brasileira, mas sua adaptação aos requisitos da tipificação nacional de serviços socioassistenciais é condição para o efetivo funcionamento da rede socioassistencial privada. As entidades podem, dessa forma, partilhar do cofinanciamento do Suas, na medida em que forem inseridas oficialmente na rede socioassistencial, no ato de pactuação junto às comissões intergestores bipartite ou tripartite do Suas.

Trata-se de uma grande mudança na lógica de financiamento desse setor social privado, que por mais de um século foi subsidiado com os poucos recursos estatais na forma de subvenção e, exposto à própria sorte, viu-se envolvido em disputas de interesses particularistas, com viés político e clientelista.

Na lógica do cofinanciamento da rede socioassistencial, o Estado passa a comprar os serviços dessas entidades privadas, através da formalização de instrumentos de convênios ou contratos com o poder público, para a execução de

serviços complementares, de âmbito local ou regional, pois essas entidades têm a oferta de vagas de que o Estado necessita para atender ao público da assistência social.

Nessa direção dada pelo Suas, o critério de seleção dessas entidades privadas, para se integrarem à rede socioassistencial privada e partilharem do seu cofinanciamento, é técnico, contrário ao critério político, tal como o modelo da subvenção.

Mas, para que essas intenções se concretizem, é preciso que tais entidades se adequem às exigências da padronização nacional de serviços socioassistenciais, sem a qual não poderão complementar os serviços estatais, posto que no modelo de política pública de assistência social que ora se implementa é preciso seguir os novos parâmetros de gestão colocados pelo Estado, para que ele tenha garantias de que a rede socioassistencial privada possa funcionar adequadamente.

A gestão financeira e orçamentária do Suas se concentra no Fundo de Assistência Social, por meio de transferências automáticas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. A forma de utilização desses recursos e os tipos de gastos precisam da aprovação dos respectivos conselhos municipais de assistência social, ou das comissões intergestores bipartite e tripartite, responsáveis pela pactuação das ações na área da assistência social.

Nesse sentido, as emendas parlamentares podem se constituir num reforço significativo para o cofinanciamento do Suas se os recursos destinados às ações de assistência social forem alocados no Fundo Estadual de Assistência Social – Feas, no qual se centraliza a gestão financeira e orçamentária do Suas.

Mas há de se reconhecer que, se forem respeitados os princípios e critérios do Sistema Único de Assistência Social, até mesmo as emendas individuais direcionadas às prefeituras municipais e entidades privadas podem resultar na produção de serviços socioassistenciais, com o nível de organização e qualidade que se espera dessa política pública.

Especialmente no caso das prefeituras, toda injeção de recursos públicos será sempre bem-vinda para fazer face às responsabilidades decorrentes da municipalização das políticas sociais, tendo que assumir a oferta de serviços básicos demandados pela população, com gastos maiores que sua própria capacidade fiscal.

Quanto às entidades privadas sem fins lucrativos, sobretudo aquelas que sempre dependeram de recursos advindos do Estado, a adequação à agenda do Suas é o desafio que se coloca, caso queiram obter o reconhecimento como entidades de assistência social, vincular-se à rede socioassistencial privada e tomar parte no cofinanciamento da assistência social.

Na trajetória da subvenção social brasileira, evidencia-se um lastro clientelista na distribuição de recursos públicos para o financiamento de entidades sociais privadas, assim como no financiamento de algumas ações dos governos municipais. A disputa pelo controle da distribuição de subvenções no Congresso Nacional esteve inclusive presente no Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

Nesse processo histórico de financiamento público das entidades privadas, em que pese o pioneirismo da Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942) na formação da primeira rede de assistência social no país, sua extinção foi marcada por escândalos de corrupção no uso do dinheiro público.

No contexto da subvenção do governo de Minas Gerais, também há um histórico de práticas clientelistas e personalistas na distribuição de recursos da Loteria Mineira para financiar entidades privadas ou beneficiar pessoas com bolsas de estudo em escolas particulares. E a experiência do primeiro-damismo na Assembleia Legislativa também gerou desgastes, aborrecimentos e denúncias sobre a atuação de alguns parlamentares em relação às subvenções destinadas à Associação Feminina de Assistência Social – Asfas.

Com base nesse contexto, foi colocado o seguinte problema de investigação: a emenda parlamentar estaria fomentando a persistência da ação social de caráter filantrópico e clientelista, ou seria um elemento que contribui para a consolidação do Suas em Minas Gerais?

Este estudo se justifica no fato de que cada vez mais se percebe a adoção de instrumentos legais de regulação das entidades e organizações de assistência social privadas sem fins lucrativos, que buscam formalizar sua inscrição junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e os respectivos registros nos órgãos públicos ou obter a concessão estatal de títulos e qualificações, para habilitar-se ao exercício de suas finalidades estatutárias, de forma legal e legítima.

Independentemente da natureza e objetivos institucionais estabelecidos em seus estatutos, essas representações da sociedade civil têm uma peculiaridade entre si, na medida em que se constituem pela união de pessoas que se organizam

para fins não econômicos e se propõem a trabalhar em uma determinada área ou mais áreas – educacional, de assistência social, recreativa, cultural, de pesquisa, saúde, etc –, sendo todas instituídas nos termos do Código Civil, tendo que se submeter à legislação brasileira e aos demais regulamentos das políticas sociais para a obtenção de registros, qualificações e reconhecimento legal.

A relação das entidades de assistência com o Estado sempre foi permeada por diversas posturas, ora de oposição, ora de delegação, por meio da tradicional prática de isenções, convênios, subvenções, emendas orçamentárias, sendo agora regidas por um marco legal no campo da assistência social, que busca desvincular-se do caráter assistencial que sempre norteou a filantropia.

Desde o momento em que a assistência social alcançou um novo estatuto de política pública, pela Constituição Federal de 1988, sendo incorporada à seguridade social, sua inserção na agenda do Estado brasileiro tem sido acompanhada de várias normatizações e regulamentos, dentre os quais pode ser citada a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, demandando-lhes reordenar todos os seus serviços, programas, projetos e benefícios, de modo a alinhar-se aos níveis dessas ações ora implementadas na rede pública, com um padrão de qualidade que se requer diante dessa padronização.

Ora, para se tornarem boas parceiras junto aos municípios onde atuam, pressupõe-se que exista por parte das entidades de assistência social estrutura física compatível com a assistência prestada, capacidade de gestão e planejamento continuado das ações; e, para que isso se implemente, é necessário haver disponibilidade orçamentária.

Nesse sentido, considera-se legítimo o ato dessas entidades de assistência social em demandar o financiamento público via emenda parlamentar, mas tem-se a consciência de que, tanto pelo lado dos parlamentares quanto pelo lado dessas associações, é preciso haver o reconhecimento da importância das mudanças em curso e da necessidade de buscar a cada dia a reafirmação do Sistema Único de Assistência Social no Estado de Minas Gerais.

O objetivo geral deste estudo é examinar os aspectos políticos e burocráticos da emenda parlamentar e a correlação desse instituto com o financiamento do Sistema Único de Assistência Social, no que diz respeito às ações dos governos estadual e municipais, e das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos.

Seus objetivos específicos consistem em:

- a) analisar os motivos apresentados pelos parlamentares para suas escolhas quanto aos tipos de projetos e os recursos alocados via emenda ao orçamento;
- b) quantificar e caracterizar as emendas para prefeituras e entidades de assistência social no período de 2009 a 2012;
- c) examinar a relação e a lógica existentes entre a indicação de emendas parlamentares, a regulação do Sistema Único de Assistência Social, especialmente a tipificação de serviços socioassistenciais, e as atribuições das entidades de assistência social na sua implementação.

A primeira hipótese do estudo é a de que a emenda para as entidades de assistência social tem uma lógica própria, vinculada muito mais ao interesse político ou ao apelo social dos projetos selecionados do que à lógica do cofinanciamento da rede privada, à luz da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que busca a padronização dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelo poder público ou pelas entidades de assistência social; e de que nesse caso o Estado estaria exercendo o controle sobre a documentação, porém negligenciando as mudanças ocorridas na regulação do Suas, e dessa forma evidencia-se que os processos podem não estar na mesma direção das normas.

A segunda hipótese é a de que a emenda individual serve aos interesses do parlamentar, pela possibilidade de beneficiar os municípios e entidades de sua base eleitoral. A pulverização de recursos alocados pelos parlamentares através de emendas à lei de orçamento estadual possibilita atender a um número maior de prefeituras e entidades, propiciando-lhe maior visibilidade política e manutenção do mandato.

A terceira hipótese é a de que o chefe do Executivo estadual é em última instância, quem tem o controle da emenda. Cabe ao parlamentar garantir sua indicação dentro do valor acordado com o Poder Executivo em cada exercício fiscal ou emplacar uma subemenda (janela). Porém, sua aprovação e execução são de exclusiva discricionariedade do Executivo estadual, que tem sobre ela o controle político e burocrático, podendo exercer o jogo político e utilizar a emenda como moeda de troca na aprovação de projetos de seu interesse na Assembleia Legislativa. E quanto à política de assistência social, o Estado pode financiá-la sem que haja a distribuição de recursos via emenda parlamentar.

A pesquisa sobre as emendas parlamentares ao orçamento foi desenvolvida no período de março a novembro de 2013, através de vários procedimentos e consulta a diversos tipos de fontes. Foram consultados os incisos por emenda aprovada, sistemas de gestão e informação do Executivo estadual, como o Sistema de Gestão de Convênios – Sigcon – módulo de saída, Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires e Cadastro Geral de Convenientes – Cagec. Foram ainda consultados os 77 deputados estaduais, através de um questionário estruturado e realizadas entrevistas semiestruturadas.

Além da introdução, este estudo está estruturado em quatro outros capítulos.

O segundo capítulo diz respeito ao processo de formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Descreve a trajetória da filantropia até a institucionalização da política de assistência social brasileira, buscando comparar suas lógicas.

O terceiro capítulo apresenta as leis que integram o sistema orçamentário público e estabelecem as regras de indicação e aprovação da emenda parlamentar, instituto esse que é refletido sob o prisma da agenda pública e da tradição clientelista, realçando a experiência mineira e o legado da subvenção para financiar entidades privadas em Minas Gerais.

O quarto capítulo foi reservado aos procedimentos metodológicos adotados, detalhando os instrumentos de coleta de dados, a seleção de informação e sua sistematização, com relatos sobre a experiência da pesquisa e as dificuldades encontradas para sua operacionalização.

O quinto e último capítulo traz as evidências e revelações do trabalho empírico, o qual foi estruturado seguindo a lógica de planejamento da coleta de dados. O tema tratado é a percepção dos parlamentares sobre a emenda, suas escolhas no momento da indicação, sua conexão com o Sistema Único de Assistência Social, especialmente quanto à tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Ao final, apresentam-se as considerações conclusivas. Nesse capítulo, afirma-se a relevância da emenda parlamentar ao orçamento estadual no contexto das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Concluiu-se ainda sobre o lugar e a lógica das emendas dentro do Suas e o uso dado a esse instrumento pelos diversos atores: legisladores, gestores públicos estaduais e municipais e entidades privadas.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL DENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SURGIMENTO DO SUAS

Na literatura especializada aqui refletida, tem-se que as políticas públicas são uma das tarefas do Estado e resultam das suas decisões governamentais sobre os problemas colocados na agenda e das alternativas de intervenção.

A política social é uma modalidade de política pública e reflete a concepção do papel do Estado na promoção e na conquista do bem-estar na sociedade. O processo de construção da agenda de políticas públicas é uma arena de conflitos, que envolve atores e preferências quanto à escolha de alternativas e à alocação de recursos. (ROCHA, 2001, pp. 9-15).

Sobre o conceito de políticas sociais, Verônica Silva Villalobos entende que elas são:

O conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão (econômica, política, territorial, social e/ou cultural). (VILLALOBOS, 2000, p.49).

Sob esse ponto de vista das políticas sociais, seu campo de ação direciona-se, preferencialmente, a enfrentar os problemas da pobreza, através de suas manifestações de exclusão social.

A noção de política social como resposta do Estado às manifestações da questão social, tem raiz no problema da desigualdade, fato intrínseco e perene nas sociedades capitalistas, tornando necessária a estruturação de sistemas de ajuda à massa empobrecida da população.

A questão social pode ser entendida como uma manifestação no cotidiano da vida social, resultante das relações entre capital e trabalho, de condições de exploração da força de trabalho e precariedade de vida, requerendo ao Estado alguma forma de atenção. (IAMAMOTO, 1996, p.77).

Na concepção de Rocha (2001, p.21), as políticas sociais implicam o Estado em ação, que busca melhorar a qualidade de vida de seus membros, especialmente as “populações excluídas”, buscando integrá-las a um certo padrão de desenvolvimento social. Logo, essa intervenção está revestida de um sentido de

promoção de bem-estar e, dependendo de seu caráter, se revelará uma certa concepção de Estado.

Portanto, a reflexão sobre as políticas sociais não pode abster-se de considerar o contexto histórico em que se originam, a que se destinam, quais são seus atores principais e por que existem. Elas são resultantes do processo social de cada país, o qual contém aspectos que evidenciam o grau de consciência coletiva e os valores humanitários de uma dada sociedade, bem como seu grau de organização sociopolítica. (MARTINS, 2000, p.2).

No caso brasileiro, a questão social também permeia o histórico das políticas sociais e reflete as condições de formação e organização da classe trabalhadora, e suas más condições de vida no início do processo de industrialização e urbanização.

A assistência social brasileira, que desde 1988 opera no campo da política pública de seguridade social, tem origem na solidariedade cristã, promovida por obras sociais eclesiais e leigas, num momento em que a própria comunidade se via incumbida de garantir a assistência aos trabalhadores empobrecidos e aos que estavam à margem do processo de produção.

No seu percurso histórico até o reconhecimento constitucional como direito social, viu-se investida de práticas emergenciais, esparsas e pontuais, revestidas de caridade, tutela, benemerência, filantropia, enquadramento social e clientelismo.

Segundo Sposati (2007, p.441), a cultura social e política brasileira acabou por estigmatizar a assistência social “ao campo dos pobres e da pobreza”, fazendo desse legado um dos mais difíceis desafios a serem superados pela sociedade. Acrescenta ainda que:

A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social no trato ao pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. (SPOSATI, 2007, p.441).

Nesse contexto, coloca-se o desafio de desmistificar a assistência social como política para suprir as necessidades dos pobres e alçá-la ao lugar de política pública efetiva de proteção social, para ser prestada a quem dela necessitar, tal como definido constitucionalmente.

2.1 O legado da filantropia e a institucionalização da política de assistência social

Dentro do seu contexto histórico, a assistência social sempre foi identificada na sociedade brasileira como prática de ajuda, caridade, benemerência ou filantropia, pois onde não havia a participação do Estado a sociedade viu-se envolvida em práticas de assistência paternalista, imbuídas do amor ao próximo e preocupação com suas necessidades materiais, em vista da situação de pobreza e mendicância que se manifestava entre a população.

Aos poucos, o Estado foi catalisando e direcionando “esses esforços de solidariedade social”, insinuando uma resposta às manifestações da questão social que emergia da força de trabalho e da necessidade de legitimação do capitalismo. (SPOSATI; et.al., 1995, p.41).

É importante salientar que até 1930, no Brasil, não se tinha uma compreensão da pobreza como expressão da questão social. A pobreza era vista pelo Estado como uma disfunção pessoal do indivíduo e, tornando-se caso de polícia, era tratada com medidas repressivas.

Uma leitura sobre as primeiras formas de assistência no país, anterior à década de 1930, evidencia uma tradição de “obras caridosas”, mantidas pela Igreja Católica desde o início do período colonial, que contavam com auxílios provinciais do Império. Datam de 1560 as primeiras formas institucionalizadas de assistência, por iniciativa da sociedade civil, constituídas por hospitais – Santas Casas –, asilos, orfanatos, hospícios e outras, as quais prestavam auxílio funeral, material ou abrigo. Ofereciam ainda esmolas e apoio espiritual.

Desse pioneirismo assistencial, destacam-se a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo. Nesse mesmo ano é instituída a primeira norma jurídica – o 1º Juízo de Menores, com sede no Rio de Janeiro –, e em 1927 é criado o Código de Menores. Esse modelo de intervenção em bases caritativas e assistencialistas “tem em vista não o socorro aos indigentes, mas, já segundo uma perspectiva embrionária de assistência preventiva, de apostolado social, atender e atenuar determinadas sequelas do desenvolvimento capitalista”. (IAMAMOTO, 1996, p.170).

As primeiras tentativas de proteção social para os trabalhadores formais também começam a surgir nesse período, destacando-se a Lei Eloy Chaves (1923),

que cria o sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, privilegiando inicialmente os ferroviários e marítimos, categorias essas mais organizadas até então, e com força de reivindicação de seus interesses.

Institucionaliza-se, nesse momento, a primeira forma organizada de contribuição em grupo, criando-se um fundo para posterior recebimento do benefício, quando o empregado se desligasse da produção. Não se trata ainda de um direito de cidadania “inerente a todos os membros de uma comunidade”, mas de um contrato ou “um compromisso a rigor privado entre os membros de uma sociedade – a empresa, seus proprietários e seus empregados”. (SANTOS, 1998, p. 79).

A legislação reguladora do sistema CAPs prevê ainda a prestação de serviços médicos aos seus beneficiários, iniciativa pela qual nasce o primeiro modelo médico assistencial privatista¹, tendo o Estado como grande financiador e o setor privado nacional como o prestador de serviços. Essa legislação é o início da construção do “Estado Social” brasileiro, que vai se conformando em momentos históricos distintos.

Em 1930 Getúlio Vargas toma posse como presidente e inicia um período fértil em termos de ampliação da legislação previdenciária e de seu aparato governamental. Seu governo introduz o “Estado Novo”, e a ideia das CAPs expande-se para os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, abarcando mais trabalhadores e contribuintes.

De acordo com Santos (1998, p.89), a preocupação do Estado se dava em torno do processo de acumulação, ou seja, de como agir para aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis no mercado, enquanto a questão social era provida por meio de “acordos de seguro” privados entre empregadores e empregados, constituindo-se em “mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo”.

Esse modelo de seguro social contributivo evidencia uma forma de “cidadania regulada”, tal como o conceito proposto por Wanderley Guilherme dos Santos, assim compreendido:

¹ É um modelo voltado para a demanda espontânea, e “tende a atender os indivíduos que, na dependência do seu grau de conhecimento, e/ou sofrimento, procuram por “livre iniciativa” os serviços de saúde. Nesse modelo, as instituições de saúde restringem-se a manter em funcionamento uma dada oferta de atendimento. Não é exclusivo do setor privado, estando presente nos serviços públicos, enquanto não se organizam para atender às necessidades de uma população definida”. (ROQUAYROL; FILHO, 1993, p.543).

No caso, são cidadãos aqueles que se localizam em uma das ocupações reconhecidas pelo Estado e definidas em lei. O acesso aos direitos sociais e o escopo desses direitos dependem, portanto, de um reconhecimento do Estado a determinados grupos. E esse reconhecimento se faz segundo o lugar que as pessoas ocupam no processo produtivo. (ROCHA, 2001, p. 27).

O padrão de intervenção social brasileiro que se instala naquele momento e avança até o período de 1964, quando se consolida, mostra-se seletivo quanto aos beneficiários, considerando que só terão direitos aqueles trabalhadores reconhecidos em lei e heterogêneo quanto aos benefícios, já que são diferentes os segmentos empresariais e industriais e seus respectivos empregados a serem incorporados ao sistema, bem como os direitos a eles assegurados. (DRAIBE, 1989, p. 30).

Nesse contexto de separação entre o trabalhador regulamentado, o qual está sob a proteção social do Estado e do trabalhador informal, sem carteira de trabalho assinada, o qual poderá usufruir de ações de benemerência ofertadas por obras sociais o padrão de proteção social que vai se construindo se mostra excludente e provocador de desigualdade social.

Entretanto, esse plano assistencial, sob forma de filantropia, também vai se transformando, ganhando nova amplitude, requerendo ao Estado sua parcela de responsabilização, levando-o a regular a organização e o provimento dessa ação assistencial, abrindo fontes de recursos para seu financiamento.

De outra perspectiva de análise do governo de Getúlio Vargas, nota-se uma forma de “filantropia disciplinadora” (1930-45), em que se busca moldar a classe trabalhadora, incrementando-se medidas de amparo e ações educativas, no sentido de integração social, portanto, longe de se constituir como um direito social. (MESTRINER, 2011, p.100).

Para financiar essas iniciativas, é criada a Caixa de Subvenções, posteriormente substituída por um conselho consultivo ligado ao gabinete da Presidência da República, tendo seus membros a missão de coordenar as obras sociais, bem como decidir sobre a concessão de recursos provenientes de subvenção social:

Subvenção social é um auxílio financeiro às entidades sociais que sai da esfera pessoal do governante e passa à esfera oficial. Constitui-se numa ajuda de caráter supletivo, que no início só podia ser aplicada em despesas de manutenção dos serviços e, posteriormente, como auxílio extraordinário,

passando a subsidiar as atividades de natureza especial ou temporária, como construção, reforma ou aquisição de equipamentos [...]. De início sua fonte de recursos será a “contribuição da caridade”, [...] a partir de 1935 vai contar com créditos orçamentários adicionais e, em 1951, passa a ser prevista no orçamento geral da república. (MESTRINER, 2011, p.58).

Para regulamentar o acesso ao auxílio estatal, investe-se numa legislação de controle: a primeira é a Lei nº 91, de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública, válida até os dias atuais; e a segunda é o Decreto-lei nº 525/38, que cria o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, que em tese seria o órgão fiscalizador das obras sociais.

A legislação vai sendo alterada, e vão surgindo novos instrumentos de regulação da cooperação financeira da União para com as entidades privadas e do respectivo registro, passando a ser competência do CNSS avaliar todos os pedidos de subvenção e encaminhá-los ao Ministério da Educação e Saúde, então responsável por determinar a quantia destinada às entidades.

Quanto a esse tipo de auxílio financeiro do Estado para as entidades privadas, é avaliado:

Não se refere à assistência social tratada como política social, mas da função social de amparo, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social”. O amparo, nesse início, aparece travestido de serviço social enquanto manifestação da sociedade civil, sendo apenas posteriormente assumido pelo Estado. (MESTRINER, 2011, p. 62)

No período, são numerosos os pedidos de subvenção e processos em tramitação no CNSS (aumentando de 352 em 5/8/38 para 908 em 1º/10/38), configurando alta credibilidade institucional ao CNSS e poder de seus membros. Entretanto, em sua primeira fase o Conselho realiza apenas sua função cartorial, ao cadastrar um grande número de entidades civis e atribuir-lhes subvenções, o que contribui para incentivar o surgimento de novas organizações privadas para prestar amparo social e filantrópico aos desvalidos da sociedade (MESTRINER, 2011, p.72).

Outro fato marcante nessa trajetória é a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, em 1942, sendo a presidência ocupada por Darcy Vargas, abrindo espaço para a inserção do primeiro-damismo na política brasileira, pela via da assistência social. Seu financiamento advém de recursos dos institutos previdenciários, aqueles que são caros ao presidente Vargas. Então, enquanto ele

cuidava das corporações de trabalhadores, a primeira-dama cuidava dos pobres, ambos com práticas clientelísticas, paternalistas e personalistas.

O surgimento da LBA se dá no contexto da Segunda Guerra Mundial, trazendo mais demandas por serviços sociais, os quais são prestados conjuntamente pelo poder público e pelas entidades privadas. De início, essa associação civil busca atender às famílias dos pracinhas, passando a atuar em favor da maternidade e da infância, trabalho esse que se estende por todo o país.

No governo subsequente, de Gaspar Dutra (1946-51), há um maior investimento na expansão do Estado Social, surgindo novas formas de regulação do trabalho e de educação pública, criando-se o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – Senac, Serviço Social do Comércio – Sesc e Serviço Social da Indústria – Sesi.

Seguindo seu percurso, a LBA vai ganhando capilaridade, abrindo unidades de representação institucional e gestão nos Estados e municípios, prestando serviços assistenciais de forma direta e indireta, operando por meio de convênios com entidades privadas e órgãos estatais, como “repassadora de verbas – globalmente vultosas – para a ampliação e o reequipamento das obras assistenciais particulares”. (IAMAMOTO, 1996, p. 258).

A legislação que rege as entidades civis também sofre alterações, sendo publicado o Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, regulamentando a Lei nº 91, de 1935, que instituiu a Declaração de Utilidade Pública. Dessa forma, marca a “institucionalização definitiva da subvenção, que ganha mais exigências e controle, e da instituição do cadastramento das entidades sociais pelo registro geral no CNSS”. (MESTRINER, 2011, p.130).

A autora acrescenta ainda que esse fato constitui um “passaporte” para as entidades de fins filantrópicos, tendo em vista que tal título deixa de ser “apenas honorífico”, ao facultar vantagens fiscais, imunidades e isenções aos seus detentores.

Esse período que se inicia com o governo Dutra (1946-51), é caracterizado na política brasileira como “democrático populista” e terá outros presidentes: Getúlio Vargas (1951-54), Juscelino Kubitschek (1956-61), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64), sendo marcado por inovações legais e institucionais no campo da proteção social, envolvendo as políticas de saúde, educação, assistência social, previdência e habitação.

No período em que vivencia o “Estado autoritário”, marcado pelo golpe militar de 31 de março de 1964, o país fica restrito a um direito militar. Os poderes Legislativo e Judiciário têm suas funções anuladas a partir de dezembro de 1968. As consequências econômicas fazem aumentar o quadro de pobreza entre a população, e a questão social que se manifesta é combatida com repressão.

Em 1964 é criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – Funabem, voltada ao atendimento de crianças e adolescentes abandonados ou infratores, tendo como diretriz pedagógica e assistencial a “questão do menor”, que, pelo Código de Menores de 1927, era tratada de forma repressiva pela polícia.

Por sua vez, as prefeituras municipais também passam a estabelecer o atendimento social, através do gabinete do prefeito ou de órgãos afins. Surgem os “departamentos de serviço social”, que vão atuar em ações de higiene e saúde. A assistência vincula-se à área da saúde, como retaguarda:

Desenvolve-se na linha da complementação do tratamento, com atendimentos de próteses, órteses, medicamentos, suplementos alimentares; como retaguarda de outras áreas desenvolve pretensiosas propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implementação de creches, melhoria da habitação, alfabetização de adultos e outros. (MESTRINER, 2011, p.165).

Quanto ao governo federal, a LBA que até então era o órgão executor da assistência social, passa a ser Fundação (1969) de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Suas receitas são mantidas com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, recebendo ainda recursos advindos da Loteria Federal.

Esse é um contexto de mudanças da vinculação da assistência social ao caráter filantrópico que sempre a norteou. Nessa direção, o Estado começa a criar um aparato burocrático específico, ainda que com ações fragmentadas e descontínuas, voltadas ao atendimento de clientelas específicas, e com pulverização de recursos por meio de convênios² com entidades privadas.

Ressalte-se que, nesse período, a filantropia, via subvenção, era arbitrada pelo CNSS, mas a decisão quanto a quais entidades beneficiar e o valor das verbas a serem liberadas era competência do Legislativo, tendo-se em conta que eram os

² “Convênios constituem-se instrumentos jurídicos estabelecidos entre organismos para a execução de projetos de interesse comum, em sistema de parceria e cooperação mútua, seja técnica ou financeira” [...]. (MESTRINER, 2011, p. 166).

deputados que tinham o poder de indicar essas verbas no orçamento da União. “Essa relação entre Executivo e Legislativo trará o apadrinhamento da indicação política para a decisão, instalando-se a forma perversa de assistência pública, que é a filantropia de clientela, a filantropia do favor”. (MESTRINER, 2011, p. 293).

A autora avalia que, a partir do momento em que a concessão das subvenções passa para a esfera do Legislativo, as consequências para o CNSS são a perda do controle sobre a divisão dos recursos para a assistência e a regulação sobre as entidades filantrópicas. Como se não bastasse, o órgão fica ainda suscetível à indicação de membros, os quais servirão a grupos de interesses, comprometendo sua credibilidade institucional para a emissão de certificados de filantropia, quiçá das subvenções.

Em 1986, sob o clima de redemocratização do país, no governo Sarney, que se mobiliza em torno do “tudo pelo social”, a FLBA ganha destaque. Seu orçamento alcança o patamar de 600 milhões de cruzeiros e ela se faz representar nos 27 Estados da Federação. Até 1993 a FLBA contabilizava “6.400 servidores” em seu quadro funcional, tendo celebrado “9.575 convênios com organizações não governamentais e instituições sociais” para o atendimento na área da assistência social, constituindo-se, nesse campo, no principal órgão de ação do governo federal (LIMA, 2003, p. 28).

Mais tarde, no governo Collor, a FLBA vai preconizar um dos maiores escândalos na história da filantropia no Brasil. Tendo um orçamento anual de 1 milhão de dólares, sua presidente, a primeira-dama Rosane Collor, vai privilegiar seus familiares com os “cargos de confiança” e irá favorecer empresas e instituições fantasmas, beneficiando os membros de sua família em Maceió, com os convênios da FLBA. Como consequência, “a filantropia e a assistência se identificam, então, perversamente, com prática de corrupção e favorecimento patrimonial”. Sua extinção ocorre em 1995. (MESTRINER, 2011, p.293).

Esse percurso histórico da organização da assistência social reflete um quadro de fragmentação institucional, pelo desenvolvimento de ações setorializadas e desarticuladas em relação à seguridade social definida constitucionalmente, sem qualquer pretensão de universalização.

O mecanismo assistencial relaciona-se, intrinsecamente, à forma como o Estado vem tratando a questão social e, sem conseguir resolvê-la, passa a buscar ações paliativas de benemerência, voluntarismo ou filantropia, fazendo emergir um

grande número de organizações privadas com as quais vem se relacionando por mais de um século, não podendo delas se desvincular.

A lei que fixou a Declaração de Utilidade Pública e marcou a história da subvenção às entidades privadas sem fins lucrativos contribuiu para o aumento do setor social, que passou a reivindicar os recursos públicos para financiar suas ações. Entretanto, as entidades privadas não ficaram isentas ao uso clientelístico dos recursos, à cooptação de interesses políticos, à corrupção, práticas essas contrárias ao espírito humanitário que as norteou no seu nascedouro e ao propósito de servir desinteressadamente à coletividade.

Conforme avalia Carlos de Vasconcelos:

[...] as instituições sociais acabam sendo utilizadas como recurso de poder de grupos com acesso ao Estado. O controle dos recursos financeiros e administrativos do Estado implica o estabelecimento de relações clientelísticas: barganha-se apoio político por acesso a bens públicos como cestas básicas, emprego, habitações, dentre tantos outros. (ROCHA, 2001, p. 32).

O clientelismo não é legalizado, ele nasce da relação informal entre os indivíduos, podendo ser definido “como um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses”, constituindo-se por “agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada”. (NUNES, 2010, p. 63).

Pelo lado de quem detém o poder político, o clientelismo pode ser usado para fins eleitorais, em ações que visem garantir a lealdade no momento do voto ou a grupos políticos que buscam sua manutenção no poder. Nessa circunstância:

O jogo político se dá, então, em grande medida, em torno da disputa de posições no interior do Estado, visando garantir a possibilidade de controlar e manipular seus recursos, com o objetivo de lograr apoios e votos. Forma-se, assim, uma complexa rede de corretagem que perpassa todos os níveis de poder. (ROCHA, 2001, p.34).

De acordo com Jacome (2010, p.80), são observadas três formas de manifestação desse fenômeno no Brasil: a) o clientelismo tradicional; b) o clientelismo de quadros ou de partidos; c) o clientelismo de massas ou coletivo.

Na percepção do autor, o clientelismo tradicional surge no Brasil durante a

vigência do sistema coronelista³, no qual se estabelece uma rede de relações entre o governo e os proprietários de terras – os coronéis –, que criavam em torno de si uma relação de completa dependência das pessoas em posição social inferior, utilizando essa “clientela” para trocar favores pessoais com o governo, hipotecando-lhe apoio eleitoral. Pelo clientelismo tradicional:

O coronel mantinha sua hegemonia econômica, social e política, pois a sua utilização como mecanismo de dominação reduzia o trabalhador rural a um estado de completa dependência, dificultando a sua emancipação e a possibilidade de identificar-se como cidadão e lutar por seus direitos. (JACOME, 2010, p.84).

Classificado como um segundo tipo, o clientelismo de quadros ou de partidos sucede o clientelismo tradicional e tem no Estado o principal ator do processo, pois o governo centraliza em torno de si os seus próprios recursos institucionais para a concessão de empregos públicos, bem como os todos os meios para a distribuição de benesses aos seus clientes pessoais ou organizacionais. Dessa forma, utilizando-se de recursos públicos, por parte de quem detém o poder político, consegue-se cimentar as relações clientelísticas diretamente com os eleitores. (JACOME, 2010, p.84).

Em sua leitura sobre o problema do clientelismo na política brasileira, Avelino Filho (1994, p.226) reflete o contexto em que os partidos passam a disputar “posição no aparelho do Estado para a manipulação de recursos públicos” e diz tratar-se de um processo de formação de “máquinas clientelísticas”, que surgem porque as instituições governamentais já não conseguem atender à diversidade de demandas que recaem sobre o Estado. Considera ainda que, quanto mais habilidade obtiver para operar entre a clientela e os recursos públicos, maior será o poder desses “*brokers*”, que pela tradução nossa são “corretores” políticos.

³ Neste estudo, adota-se o coronelismo como um sistema político, que compreende “uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos”. Num período histórico que se inicia em 1889 e se estende até 1930 (Primeira República), o relacionamento entre os proprietários rurais e o governo era mediado pelo coronel, sendo permeado por barganhas políticas e favorecimento pessoal, sendo o apoio do governo recompensado “na forma de votos”. Quando o governador do Estado passa a ser o ator político com amplos poderes, este passa a tratar diretamente com os eleitores, com os quais mantém a relação clientelista. O coronelismo é “definitivamente enterrado em 1937”, mas o clientelismo já está enraizado no interior das instituições políticas e vai assumir novos contornos em momentos históricos distintos. (CARVALHO, 1997, p.2).

O terceiro tipo, classificado como “clientelismo de massas”, compreende uma relação entre os grandes grupos e o poder público. Sendo sua natureza mais horizontal, relaciona-se com “todas as categorias sociais, grupos de interesses, grupos de trabalhadores privados, funcionários públicos e empresários regionais”. Nesse sentido, sua solidez consiste em “leis, provisões extraordinárias, garantias emergenciais”, que já não são mais direcionadas a atender os indivíduos em particular, mas sim às demandas dos grupos de interesses. (JACOME, 2010, p.85).

Na contramão desses processos, a abertura democrática parece ser o momento de mudanças, principalmente porque a sociedade se vê mobilizada em diversas frentes, lutando por reformas nas políticas sociais e por sua participação na gestão e no controle da administração pública. Inclusive, essa é uma das ideias imanentes ao Estado Democrático de Direito, reafirmado na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, e dessa forma abrem-se espaços para o fortalecimento da democracia participativa.

Nessa perspectiva democratizadora que emerge nos anos 1980, inicia-se um novo momento na concepção do papel do Estado, que caminha na direção de reorganizar-se como provedor de políticas sociais, dando ênfase à redução do seu papel, à eficiência e ao papel do mercado na alocação de bens e serviços.

Por outro lado, é também um Estado que procura remodelar-se no sentido de tornar-se mais efetivo na gestão pública, sobretudo das políticas sociais, ao mesmo tempo em que busca aproximar-se dos cidadãos, pelos canais institucionais de participação popular.

Nesse contexto, no ano de 1988, a Constituição da República, denominada pela Assembleia Nacional Constituinte de “Constituição Cidadã”, assume a responsabilidade de organizar a Seguridade Social, de caráter universal, democrático e descentralizado, dentre outros objetivos constitucionais.

A assistência social passa a integrar o âmbito da Seguridade Social, regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – Loas:

Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Ao definir os seus objetivos, a Loas centra sua atenção no núcleo familiar – maternidade, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência – como destinatário da assistência para receber a proteção social do Estado, através de um conjunto integrado de ações – serviços, programas, projetos e benefícios – direcionadas a esse grupo definido como prioritário da assistência social, com base nas suas características de vulnerabilidade e risco social.

A universalização, respeito à dignidade do cidadão e à sua autonomia, igualdade de acesso, descentralização e participação estão entre os princípios e diretrizes da Loas, que trata ainda da organização e gestão da assistência social, apresentando os elementos do sistema descentralizado e participativo, compreendidos em: conselhos, planos, fundos e conferências de assistência social, envolvendo atores governamentais e da sociedade civil, dentre entidades privadas, trabalhadores da área e usuários.

Esses objetivos, princípios e diretrizes serão posteriormente reafirmados na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, publicada em 2004, e no Sistema Único de Assistência Social – Suas, institucionalizado em 2005.

A sanção da Loas por si só não lhe garante, de imediato, sua materialização. Num cenário de reforma do Estado e de prevalência do ideário neoliberal, sinalizando um encurtamento do aparelho público e enxugamento de gastos sociais, diminuem também os espaços de avanço e reordenamento institucional da assistência social.

Durante seu governo, Collor de Melo (1992-94) alegou não ter recursos para o pagamento dos benefícios eventuais aos idosos e pessoas com deficiência sem condições de prover o seu sustento, conforme previsto na CR/88, com regulamentação pela Loas, e protelou o quanto pôde sua concessão. Até o orçamento de 1995 nenhuma dotação orçamentária havia sido prevista pelo governo federal para esse fim. Sendo assim, o início dessas concessões previstas na Loas somente veio a acontecer em janeiro de 1996. (FARIAS, 1997, p.41).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a Loas também foi desconsiderada, sendo criada uma nova regulamentação nas relações entre as entidades da sociedade civil e o Estado, por meio da Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, com atuação em: educação, meio ambiente, saúde, assistência social, defesa e garantia de

direitos, promoção do voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social, dentre outras áreas.

Nessa diretriz governamental, foi criado o Programa Comunidade Solidária, sob coordenação da primeira-dama do país, persistindo a velha forma de se vincular o primeiro-damismo à assistência social, incentivando a continuidade dessa figura ultrapassada nos Estados e municípios. Quanto à assistência social e sua provisão, “prosseguiu extremamente incipiente, embora os serviços continuassem representando a parcela mais significativa da assistência social”. (MUNIZ, 2011, p.38).

Desde a publicação da Loas, em 1993, já haviam sido percorridos 11 anos, e somente em 2004, durante o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (2003-10), foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que busca transformar os pressupostos constitucionais e legais em serviços sociais básicos, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que norteiam sua implementação, “cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil” (BRASIL, 2004, p. 7- Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004).

Ante ao desafio de transformar a letra da lei em serviços completos, ou seja, materializar as diretrizes da Loas, buscou-se dar uma dimensão operacional à PNAS. Nesse sentido, é editada a Norma Operacional Básica – NOB para disciplinar a descentralização da assistência social, o financiamento e a relação entre os níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e municípios.

A NOB/Suas, publicada em julho de 2005, idealizou as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – Suas, promovendo um reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas da política de assistência social, dotando-a de um regime próprio de gestão.

Entre as particularidades atribuídas, a gestão da assistência social se realiza “pela articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas, resguardando o seu campo de especificidade como política pública de seguridade social” (BRASIL, 2005, p. 9 - Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005).

O princípio da descentralização que norteia o Suas visa à racionalização do sistema, na organização e distribuição dos serviços, de forma tal que a oferta e a entrega dos serviços estejam mais próximas dos cidadãos, buscando garantir-lhes o melhor acesso de acordo com sua necessidade de proteção social.

Um dos campos de ação da proteção social é a prevenção de riscos, que podem acometer indivíduos e famílias, em razão de múltiplos fatores sociais e econômicos. Partindo desse reconhecimento, a rede de serviços de proteção social deve se organizar em territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos e atuar de forma preventiva, desenvolvendo ações de busca ativa, geração de renda, educativas, de desenvolvimento de potencialidade e socialização.

A proteção social na assistência social inscreve-se:

[...] no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço de autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania. (SPOSATI, 2007, p.451).

Nesse sentido, há um rompimento com a função tuteladora que sempre norteou a assistência. Em sua nova estruturação organizacional se estabelecem as seguranças afiançadoras, na perspectiva de possibilitar o desenvolvimento humano e social, quais sejam: acolhida, renda, convívio familiar, desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio. Essas propostas reafirmam a importância da interface com outras políticas sociais e econômicas, possibilitando aos usuários da assistência social o acesso a bens e serviços.

É importante ressaltar que, de acordo com o inciso XII, art. 6º da NOB/Suas, o acesso à proteção socioassistencial será ofertado a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, discriminação social de qualquer natureza. Entretanto, resguardam-se “os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos”. (BRASIL, 2012, p.4 - Resolução nº 33).

Para cumprir os desígnios da Loas, projeta-se no Sistema Único de Assistência Social – Suas um conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios, a serem ofertados de acordo com o tipo de proteção de que a população necessita, dividindo-se em: Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE de média e alta complexidade.

O objetivo da proteção social básica é contribuir para a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidade e

aquisições, bem como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2005, p.9 - Resolução nº 130).

O Centro de Referência de Assistência Social – Cras é o principal equipamento da proteção social básica, que procura atuar de forma preventiva, em determinada área de abrangência, próximo aos locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade. Nessa lógica, as famílias referenciadas buscam alcançar: os usuários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, do Programa Bolsa Família – PBF, entre outras ações de acesso à renda no âmbito do Suas.

De acordo com o inciso I, art. 1º da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, a proteção social básica se organiza pelos seguintes serviços:

- a) Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família – Paif;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. (BRASIL, 2009, p.2 - Resolução nº 109).

Constituindo-se como um serviço obrigatório do Cras, o Paif é entendido como um serviço de acompanhamento sociofamiliar, que atua de forma preventiva, protetiva e proativa, através do qual se desenvolvem ações de acolhida, oficina com famílias, ação comunitária, ação particularizada e encaminhamentos. Esses procedimentos realizados com a família têm como finalidade:

Contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho de sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário. (GUSMÃO; PIMENTA, 2013).

Sendo uma unidade pública municipal, o Cras é o responsável pela articulação da rede socioassistencial em seu território, a ele se submetendo as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, na qualidade de prestadoras de serviços complementares ao Estado, ou seja, ao município, que atuem na sua circunscrição. Dessa forma, se viabilizarão o adequado planejamento e gestão da oferta de serviços de proteção social básica previstos no Suas e a

referência⁴ para a proteção especial, bem como para as demais políticas setoriais.

A proteção social especial é ofertada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, espaço de prestação de serviços especializados e continuados, de média e alta complexidade, que atua na proteção de situações de risco envolvendo famílias e indivíduos quando os seus direitos já foram violados mas ainda existem vínculos que podem ser resgatados.

Esses riscos podem se apresentar mediante várias situações, tais como: abandono, maus-tratos físicos, negligência, abuso ou exploração sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas e outros agravos sociais no cotidiano de famílias e indivíduos.

A oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi, é obrigatória no Creas e consiste em atividades de orientação, apoio e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos.

Baseando-se no inciso II, art. 1º da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, constituem serviços de proteção social de média complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (BRASIL, 2009, p.2 - Resolução nº 109).

Quanto à tipificação de serviços de alta complexidade, são identificados:

- a) Serviço e Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva;
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

⁴ Referência “compreende o trânsito do nível menor para o nível de maior complexidade, ou o encaminhamento feito pelo Cras a qualquer serviço socioassistencial, ou para outra política setorial no seu território de abrangência”, no município ou na microrregião, caso o serviço seja regionalizado. (MINAS GERAIS, 2008, p.7).

- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009, p.2 – Resolução nº 109).

O Creas poderá ser demandado e atuar conjuntamente com o Sistema de Garantia de Direitos, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público, órgãos do Executivo, conselhos de direitos, Promotoria do Idoso e da Pessoa com Deficiência.

Para organizar a oferta e executar os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, são estruturadas as “equipes de referência” do Suas, compostas por técnicos de nível superior, com formação em Serviço Social, Psicologia, Direito; técnicos de nível médio e auxiliares de nível fundamental; e um profissional do Suas como coordenador. A montagem dessa equipe será feita de acordo com a capacidade e o tipo de atendimento prestado aos usuários.

Em 2007, por meio da Resolução nº 01, o CNAS publicou o texto da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/Suas, referente à gestão do trabalho no Suas, buscando regulamentar as equipes de referência e estabelecer suas respectivas funções e diretrizes para a política nacional de capacitações.

Foi importante assinalar neste capítulo os principais elementos do histórico da assistência social e os componentes do Suas para que se possa compreender mais adiante, neste estudo, o contexto no qual se insere a política de assistência social nas emendas propostas pelos deputados estaduais.

Ademais, é importante destacar que o modelo regulatório do Suas prevê a integração e articulação dos serviços estatais com aqueles prestados pelas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, que prestam atendimento, assessoramento ou atuam na defesa e garantia de direitos, nos termos do art. 3º da Loas.

São características essenciais para a identificação das entidades de assistência social:

- I. Executar ações de caráter continuado, permanente e planejado;
- II. Assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários;
- III. Garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais – inexistência de cobrança pelos serviços;

- IV. Garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização. (BRASIL, 2012, p.11 - Resolução nº 33).

De acordo com a legislação federal, podem ser identificadas como entidades de assistência social aquelas que se encontrem nos seguintes níveis de pertencimento do Suas: a) estarem inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS ou órgão equivalente no Distrito Federal; b) constarem no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social; c) obtiverem a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas; d) estarem vinculadas ao Suas quando integrarem a rede socioassistencial.

A autodenominação de uma entidade como sendo de assistência social não lhe confere a prerrogativa de funcionar como tal. Conforme determina o art. 9º da Loas, o credenciamento para funcionar legalmente só se efetivará quando ocorrer a respectiva inscrição no CMAS ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

Maria Juanita Pimenta⁵ vai além, ao enfatizar que:

Não basta a uma entidade de assistência social privada sem fins lucrativos ser inscrita no CMAS. Isso configura apenas um nível de pertencimento. Para se vincular à rede socioassistencial privada, os serviços, programas, projetos ou benefícios a serem ofertados têm de estar alinhados aos propósitos do Suas e atuar de acordo com as normatizações, lógica e modelo de atenção dessa política pública de assistência social.

Portanto, é indispensável o desempenho do papel de regulação pelos gestores da assistência social em todos os níveis da Federação brasileira.

A gestão da rede socioassistencial privada do Suas é de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que instituiu um departamento específico objetivando implantar, gerir e manter atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, em articulação com conselhos e órgãos gestores da política, bem como proceder à Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social – Cebas, conforme previsto na Lei 12.101/2009, além de outras atribuições institucionais relevantes.

⁵ Palestra proferida por Maria Juanita Godinho Pimenta, subsecretária de Estado de Assistência Social, no I Seminário de Políticas Públicas de Assistência Social. Pará de Minas, 25 mar. 2013.

De acordo com os dados gerais disponibilizados pelo Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas, o número de entidades de assistência social em funcionamento no país é cada vez maior. Em 2010, o Censo Suas identificou 9.398 entidades de assistência social, inscritas e com parceria, em sistema de convênio com municípios. Em 2011, 17.300 entidades tentaram efetivar seu cadastro nacional, e 13.400 delas obtiveram a solicitação de senha aprovada pelos conselhos municipais, evidenciando que já se encontravam num nível de pertencimento ao Suas. (BRASIL, 2012. p.3).

Na história recente da política de assistência social brasileira, as entidades de benemerência, caridade ou filantropia já não são mais as protagonistas. Ainda que representem um longo esforço da sociedade civil ao chamar para si atribuições típicas do Estado, legitimando sua existência e atuação, acabaram por sedimentar uma cultura da assistência social como benesse, estigmatizando-a como política para pessoas pobres, lugar de práticas assistencialistas e personalistas, propiciadoras do clientelismo.

A partir do instante em que a assistência é assumida como uma política pública integrada à Seguridade Social, o Estado é a garantia desse direito, tornando-se ao mesmo tempo “gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços [...]”. (SPOSATI, 2001, p.71).

Nesse sentido, a tipificação nacional de serviços socioassistenciais busca romper com o passado da filantropia, ao estabelecer de forma clara e objetiva a padronização dos serviços e equipamentos físicos do Suas, tanto dos que compõem a rede estatal quanto dos pertencentes à rede privada, até então organizada pelas entidades sem fins lucrativos, que agora se vêm envolvidas nesse processo de reordenamento dos serviços socioassistenciais, de forma a atender aos requisitos da Loas, da PNAS e dos demais regulamentos emanados do Suas.

As inovações na NOB/Suas 2012 vêm sendo implementadas no país desde então, colocando novos desafios aos gestores da política de assistência social: superar o estigma da filantropia; melhorar a capacidade institucional de articulação entre atores, qualificação, planejamento, monitoramento e avaliação; garantir receita para o cofinanciamento; e efetivar a rede socioassistencial. Tudo isso são processos que, se guardam relação com a normativa, são mais amplos que ela.

Destacam-se a seguir, alguns aspectos relevantes sobre o financiamento do Suas.

2.2 As lógicas do financiamento e da provisão de serviços socioassistenciais

Na atualidade, diversos atores governamentais e da sociedade civil buscam tornar realidade a rede socioassistencial para o provimento de serviços de proteção social básica e especial – de média e alta complexidade –, constituída de equipamentos públicos e privados para funcionar de acordo com as normativas, a lógica e o modelo de atenção do Sistema Único de Assistência Social – Suas.

No setor público, todos os serviços assistenciais anteriores ao Suas passam por constantes reordenamentos institucionais, visando a sua adequação às exigências do sistema público de assistência social vigente no país. É importante destacar que a rede pública não se inscreve no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Todos os serviços socioassistenciais no âmbito local constam no plano municipal de assistência social, que passa pela discussão e aprovação desse colegiado, cabendo ao gestor da assistência social providenciar sua implementação.

No setor privado, as entidades autodenominadas de assistência social que já haviam se inscrito nos respectivos CMAS mas atuavam – ou ainda atuam – na lógica filantrópica, ou seja, da ação social, terão que se adequar à tipificação nacional de serviços socioassistenciais institucionalizada em 2009 pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, caso queiram se vincular ao Suas, e receber recursos públicos.

Nessa nova diretriz, a organização da oferta e a entrega dos serviços de proteção social básica ou especial são orientadas por uma matriz padronizadora, que contém toda a caracterização do serviço ofertado: o nome, os usuários, os objetivos, as provisões, as aquisições, a acessibilidade, o período de funcionamento, a articulação na rede e o impacto esperado. (BRASIL, 2009, p.3 - Resolução nº 109).

Sendo assim, as entidades privadas que ofertarem, pelo menos, um dos 12 serviços de proteção social básica e proteção social especial – de média e alta complexidade –, já elencados anteriormente, poderão ser tipificadas como sendo de assistência social e pleitear sua vinculação à rede socioassistencial do Suas, para

atuar em caráter complementar ao Estado, caso venham a celebrar instrumento de contrato ou convênio.

Com tantas inovações na regulação da assistência social, caberá perguntar se essas entidades privadas que têm uma tradição filantrópica secular conseguirão mudar suas práticas fundadas na lógica tradicional da ação social para a lógica da política pública fundada no direito de cidadania? Na passagem da subvenção pública a entidades privadas para o cofinanciamento público dentro do Suas, o que muda na relação entre essas organizações da sociedade civil e o Estado?

Responder a essas questões requer uma nova incursão na trajetória da política de assistência social brasileira, cuja origem carrega um *ethos* humanitário, que se permitiu denominar caridade, benemerência ou filantropia, materializada através de obras sociais, nas quais se trabalhava voluntariamente para o outro, e não para si, conformando práticas de ajuda ou doação. Nessa atmosfera solidária, configurou-se a lógica da ação social.

Quando o princípio norteador da assistência era a solidariedade social, a intervenção do Estado se dava em caráter subsidiário, ou seja, de apoio ou amparo às iniciativas sociais, partilhando de seus esforços de maneira pontual. Diante da frágil participação do Estado, cabia ao próprio indivíduo, à família ou à comunidade buscar a resolução dos problemas sociais. (SPOSATI, 1994, p.56).

Em seu percurso de mais de cem anos até sua transformação em política pública, integrada no âmbito da seguridade social, houve significativa expansão das formas associativas sem fins lucrativos em funcionamento no país. Ampliou-se também a participação do Estado na sua regulação e controle, que antes se fazia pela benemerência e agora se faz pelo direito de cidadania, em torno do qual se idealizou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que norteou a formulação do Sistema Único de Assistência Social – Suas.

Conforme foi demonstrado, o Suas, desde 2005, pretende ser o grande divisor de águas entre a proteção pela benemerência, como resposta à questão social, de caráter marginal e assistencialista, e a proteção pelo direito de cidadania, como resposta aos problemas colocados na agenda governamental. O Suas é fruto de uma política pública engendrada por diversos atores governamentais e da sociedade civil, os quais formularam suas bases, com princípios, critérios e um

desenho institucional possível de ser operacionalizado em todo o país, no qual a lógica da política pública prevalece sobre a lógica da ação social tradicional.

Neste estudo, busca-se mostrar que há uma tensão entre o legado histórico da lógica da ação social e a lógica da política pública como direito. É nesse contexto que se inserem as emendas parlamentares que serão analisadas a partir do capítulo 3. De modo sintético, são apresentadas no Quadro 1 as características de cada um desses tipos de lógicas que serão discutidas em seguida.

Quadro 1 – A assistência entre duas lógicas: ação social e política pública

| Características | Lógica da ação social | Lógica da política pública |
|------------------------------|--|---|
| Princípios | Solidariedade – subsidiariedade, integração social | Direito social – dever de Estado |
| Concepção | Caridade, benemerência ou filantropia | Garantia de mínimos sociais e seguranças |
| Organização | Entidades privadas sem fins lucrativos e FLBA | Proteção social básica e proteção social especial |
| Destinatários | Classes subalternizadas | Quem dela necessitar |
| Padrão de intervenção | Seletivo, pontual, fragmentado, emergencial | Universal, gratuito, planejado, contínuo, intersetorial |
| Crítérios | Clientelismo, personalismo, assistencialismo | Vulnerabilidade e risco social |
| Relações | Verticais: favor, tutela, benesse, dependência pessoal | Horizontais: busca da autonomia e emancipação de sujeitos sociais |
| Articulação | Centralização no governo federal | Divisão de competências entre União, Estados, DF e municípios |
| Oferta de serviços | Ação social promovida por obras assistenciais e entidades filantrópicas, de iniciativa privada | Centro de Referência de Assistência Social – Cras, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas e rede privada complementar |
| Regulação | Títulos, qualificações e isenções fiscais | Loas, PNAS, NOB/Suas, NOB-RH/Suas, tipificação nacional de serviços socioassistenciais e outros |
| Controle | Governamental – o CNSS é órgão cartorial | Sistema descentralizado e participativo – conselhos de direitos, CNAS, Ceas, CMAS |
| Financiamento | Doações, auxílios e subvenções | Fundos de assistência social, cofinanciamento |

Fonte: Elaboração da autora.

2.2.1 A assistência na lógica da ação social

Neste estudo, chama-se de lógica da ação social a forma pela qual a assistência social foi fundada, organizada e praticada pelas entidades privadas sem fins lucrativos, com o apoio do Estado brasileiro, até o seu reconhecimento pela Constituição da República/88 como política pública, garantidora de direitos sociais.

Já fora abordado anteriormente como surgiram as primeiras iniciativas sociais organizadas pela Igreja Católica ou por obras sociais leigas, para promover a caridade, a benemerência ou a filantropia em favor de indivíduos em condições de pobreza, mendicância, abandono, doença, morte e outras situações desfavoráveis no seu curso de vida.

Esse tipo de filantropia caritativa, financiado pela própria sociedade, tinha uma regulação de caráter religioso, fundado em valores morais e no costume, e mais tarde passa a contar com auxílios financeiros do Estado, na medida em que a assistência passa a ser seu campo de intervenção, buscando conter as sequelas da questão social.

Se por um lado o Estado investe numa legislação social direcionada a proteger os trabalhadores formais, por outro lado organiza-se por meio da Lei Brasileira de Assistência – LBA, uma estrutura material de assistência às classes subalternizadas, nas quais se inserem os trabalhadores informais ou desempregados, enquadrados como pobres.

Ainda que legalmente tenha se instituído na forma de associação civil, a LBA é reconhecida publicamente como órgão de colaboração com o Estado, sendo por ele financiada com recursos públicos, possibilitando-lhe movimentar sua ação em todo o país. Centralizada no governo federal, a LBA organiza a primeira rede assistencial, com a instalação de órgãos centrais em Estados e municípios, onde irá executar seus programas em parceria com o poder público e as entidades privadas. (IAMAMOTO, 1996, p.258).

O modelo assistencial da LBA, nutrido pela “forma populista de relação” e pela “benevolência” na forma de atendimento, revela ser um perverso mecanismo de subordinação e assistencialismo. Além de ser excludente, “mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado, e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito”. (SPOSATI; et al, 1999, p. 29).

A perspectiva assistencial busca eleger clientela específicas, em razão da demanda e do grau de urgência com que se apresentam. Nesse sentido, as respostas do Estado são emergenciais e fragmentadas, baseadas em carências, provocadas pelo agravamento da miséria de parte da população. Quanto aos serviços, esses se mostram precários e de baixa qualidade institucional.

Buscando ampliar seu campo de intervenção, o Estado incentivará as entidades privadas sem fins lucrativos a continuar suas práticas filantrópicas em hospitais, asilos, orfanatos, creches, abrigos, educandários, ambulatórios, dentre outros tipos de entidades assistenciais que se proliferaram pelo país.

Com esse incentivo estatal, “propaga-se uma outra modalidade de ação social, nem estatal, nem privada, mas pública, porquanto operada por um setor social comunitário considerado sem fins lucrativos e, portanto, paralelo ao mercado e parceiro do Estado. (MESTRINER, 2011, p.23).

Para regular as iniciativas sociais de caráter benemerente ou filantrópico, incrementa-se um conjunto de leis federais. Dentre as mais relevantes podem ser citadas as que se referem a: concessão de títulos (Utilidade Pública); qualificações (Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos – atual Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas); cooperação financeira (auxílios e subvenções); possibilidade de isenções fiscais (dedução do Imposto de Renda referente a doações, taxa de importações, contribuição patronal previdenciária, etc). Essa legislação vai se ampliando ao longo do percurso histórico da assistência social.

Para se habilitar ao recebimento da subvenção federal ou celebrar convênio com a LBA, essas entidades privadas sem fins lucrativos buscarão o cadastro junto ao Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, instituído em 1938 como um órgão de cooperação com o Ministério da Educação e Saúde. Suas funções iniciais serão organizar o cadastro das entidades filantrópicas existentes no país e atribuir-lhes auxílios e subvenções, avaliando internamente o seu mérito.

Na década de 1970, o CNSS, já consolidado como organismo de regulação da assistência social, e ainda composto por pessoas de reconhecida atuação nas áreas cultural e filantrópica, torna-se alvo de uma manobra política, visando ao interesse particular de deputados e senadores na divisão dos recursos provenientes de subvenção federal.

Nesse sentido, há uma nova recomposição no órgão, destinando cadeiras fixas para representantes do Senado e da Câmara Federal. Como consequência, a filantropia, até então reconhecida por servir desinteressadamente à coletividade, dá passagem à filantropia interessada, momento em que o CNSS “perde o seu caráter racionalizador da assistência” e torna-se “*locus* de clientelismo e fisiologismo”, comprometendo sua credibilidade institucional, ao ser utilizado para viabilizar as subvenções de senadores e deputados, conforme seus interesses particulares. (MESTRINER, 2011, p.184).

A LBA, que fora transformada em Fundação, seguirá o mesmo caminho e, conforme diversos fatos amplamente divulgados na mídia nacional, essa organização de assistência social será envolvida em denúncias de favorecimento pessoal de sua presidente, evidenciando a persistência da marca patrimonialista na administração pública brasileira, em pleno final do século XX.

No plano jurídico institucional, a assistência social já havia passado por mudanças significativas, estando em vigor a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, promulgada em 1993, regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição da República/88, determinando sua integração ao âmbito da seguridade social brasileira, que tem como tripé: a saúde, a previdência e a assistência social.

O reconhecimento da assistência social como política pública marca o início de um novo processo na sociedade brasileira, com avanços e retrocessos, em face da agenda governamental voltada para a reforma do Estado⁶, até que definitivamente se formula o Sistema Único de Assistência Social – Suas, tornando possível a concretização da Loas.

⁶ A reforma do Estado não será referenciada, por não ser objeto deste estudo. Entretanto, nesta nota se reconhece que a reforma gerencial desencadeada na passagem da década de 1970 para 1980, e concluída na década de 1990, é uma variável influenciadora na retração do Estado brasileiro, afetando sobremaneira o desempenho das políticas sociais. Especialmente no caso da política de assistência social, a Loas, sancionada em 1993, foi ofuscada pelo Programa Comunidade Solidária, que primou pelo retorno ao voluntarismo e à refilantropização da assistência social, prejudicando, em grande medida, o avanço de uma política pública que acabava de nascer.

2.2.2 A assistência na lógica da política pública

Reconhecendo o Suas como o principal instrumento de intervenção do Estado brasileiro na política de assistência social, esta seção pretende abordar os principais elementos que viabilizam a operacionalização desse sistema descentralizado e participativo, compreendidos em: gestão de competências, financiamento, controle social e rede socioassistencial, definidos na Norma Operacional Básica em vigor desde 2012.

Primeiramente, é importante destacar que num sistema federativo, como é o caso brasileiro, a lógica das políticas sociais de caráter descentralizado se funda nas funções concorrentes, ou seja, em funções comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Porém, permanece no âmbito federal a definição das políticas, das competências de cada ente, dos mecanismos de cooperação e dos critérios de transferência de recursos. (ALMEIDA, 1995, p.3).

Portanto, o Suas se assenta nessa lógica de cooperação intergovernamental, na qual se estruturaram quatro tipos de gestão: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, somando-se os respectivos conselhos e as entidades e organizações de assistência social abrangidas pela Loas.

Por oportuno, destaca-se ainda que, nos termos da regulação do Suas, prevalece uma relação hierarquizada entre os entes, na qual a União se sobrepõe aos Estados e ao Distrito Federal, que por sua vez se sobrepõem aos municípios. Sendo assim, a política estadual de assistência social segue os princípios, as diretrizes e os objetivos da política nacional.

Por sua vez, os municípios seguem os princípios, as diretrizes e os objetivos da política estadual. Os planos de assistência social também seguem essa lógica hierarquizada, fato que se repete em relação aos conselhos e às comissões intergestores, que têm instâncias federais, estaduais, distritais e municipais, articuladas entre si.

Segundo o art. 9º da NOB/Suas 2012, estando definidas as competências de cada ente federativo, todos se tornam responsáveis pela gestão do Sistema, contribuindo para garantir sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios que serão ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012, p. 5).

A articulação das ações entre os entes federativos se dá por meio da Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Bipartites – CIBs, que constituem instâncias de negociação e pactuação do Sistema, especificamente nos âmbitos federal e estadual. Seu objetivo é traçar as metas e prioridades nacionais e regionais, instituindo mecanismos de aprimoramento da gestão, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

As condições estruturais, financeiras e materiais para o funcionamento da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, bem como das CIBs e do Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas, são garantidas, respectivamente, pelo governo federal e pelos Estados. Já o Distrito Federal e os municípios são responsáveis por garantir o funcionamento adequado de suas instâncias equivalentes: Conselho de Assistência Social – CASDF e Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

No desenho institucional do Suas, é de competência da União, através do governo federal que lhe faz as vezes, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, formular, implementar, cofinanciar e coordenar a política de assistência social brasileira.

Em conformidade com o art. 13 da NOB/Suas, a concessão dos benefícios de transferência de renda – como, por exemplo, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Programa Bolsa Família – PBF – é responsabilidade exclusiva da União, cabendo-lhe promover estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos da rede socioassistencial e as demais políticas setoriais. Quanto ao cofinanciamento do Sistema, os repasses para Estados, Distrito Federal e municípios são efetuados por meio de fundos de assistência social. (BRASIL, 2012, p. 7- Resolução nº 33).

O Cadastro Único para Programas Sociais – Cad Único, o PBF e a Rede Suas também são coordenados em nível nacional, cabendo aos Estados, Distrito Federal e municípios gerir tais sistemas e benefícios em seu domínio territorial e alimentar os sistemas de informação do Suas com os dados cadastrais dos usuários desses benefícios, bem como de toda a oferta no seu âmbito de atuação, incluindo as entidades prestadoras de serviços.

Dessa forma, o governo federal pode realizar o acompanhamento, monitoramento e avaliação do Sistema em todo o território nacional, prestar

orientação técnica e apoio financeiro necessários ao seu constante aperfeiçoamento.

Na qualidade de ente subnacional, os Estados são os executores da política de assistência social no seu espaço territorial de intervenção. Dentre suas muitas responsabilidades previstas no art. 15 da NOB/Suas 2012, são destacadas:

- a) Participar no custeio do pagamento dos benefícios eventuais garantidos no art. 22 da Loas⁷;
- b) Cofinanciar o Sistema, por meio de transferências regulares e automáticas fundo a fundo;
- c) Promover a regionalização dos serviços de proteção social especial, de média e alta complexidade, mediante criterioso diagnóstico socioterritorial, podendo prestar apoio técnico e financeiro às associações e consórcios municipais, sendo a pactuação acerca dos serviços a serem implantados. O planejamento dos serviços e a partilha dos recursos são de competência do governo estadual;
- d) Municipalizar os serviços de proteção social básica, assegurando-lhes o respectivo cofinanciamento;
- e) Instituir o plano estadual de capacitação e educação permanente dos trabalhadores do Suas;
- f) Elaborar o plano de apoio aos municípios, em caso de constatação de pendências ou irregularidades de gestão. Esse “plano de providências e de apoio” visa à superação das dificuldades porventura encontradas, o qual será oficializado junto à Comissão Intergestora Bipartite, na qualidade de instância de negociação e pactuação estadual. (BRASIL, 2012, p. 8 – Resolução nº 33).

Tendo responsabilidades similares àquelas atribuídas ao Distrito Federal, os municípios que aderirem ao Suas, apresentando os ditos “CPF”, ou seja, respectivos conselho, plano e fundo de assistência social, têm suas responsabilidades definidas no art. 17 da NOB/Suas 2012, dentre as quais se distinguem:

- a) Alocar recursos próprios no orçamento municipal para o custeio dos benefícios eventuais previstos no art. 22 da Loas, observando os critérios de concessão e respectivos valores estabelecidos pelos CMAS;
- b) Assumir o processo de municipalização da proteção social básica;
- c) Organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;
- d) Realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no seu âmbito;

⁷ “Art. 22 – Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435 de 2011)”. (BRASIL, 1993 – Lei nº 8742). Essas concessões são definidas pelos Conselhos de Assistência Social, com a devida previsão orçamentária em cada exercício fiscal do Estado, do Distrito Federal e dos municípios.

- e) Realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial;
- f) Alimentar o Censo Suas e os demais sistemas de informação da política de assistência social, possibilitando ao Estado e à União, acompanhar a gestão municipal e criar os indicadores de gestão descentralizada;
- g) Participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental, para o provimento de serviços de referência regional, definindo competências de gestão e cofinanciamento, as quais são pactuadas na CIB;
- h) Viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas organizações e entidades de assistência social de acordo com as normativas do Suas. (BRASIL, 2012, p.10 – Resolução nº 33).

A perspectiva da gestão compartilhada de serviços de proteção social básica e especial potencializa a concretização do federalismo cooperativo, requerendo aos gestores dos níveis nacional, estadual, distrital e municipal o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais que viabilizem a cooperação intergovernamental, selada pelas instâncias de deliberação, articulação e pactuação, constituídas em: conselhos, conferências e comissões intergestores.

Levando em conta que as diferenças econômicas e de capacidade de gestão podem afetar o desempenho dos entes subnacionais, dois princípios se fazem presentes na concepção da NOB/Suas. O primeiro é o princípio da subsidiariedade, que pressupõe:

[...] as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais. Em outras palavras, o Estado não deve fazer aquilo que pode ser resolvido no Município; não pode a União intervir no que pode ter melhor execução pelos estados e Distrito Federal. (BRASIL, 2005, p. 23 – Resolução no 130).

Nessa direção dada pela NOB/Suas, reserva-se para o município a especificidade na organização da sua própria agenda de serviços de proteção social básica, dentre aqueles que irão compor a rede socioassistencial pública e privada, além de outras obrigações inerentes à municipalização da assistência social.

Entretanto, conforme observa Arrecthe (2004, pp.19-20), as desigualdades de distribuição de receita entre as diversas regiões do país, podem levar a uma desigualdade de capacidade de gasto, colocando dificuldades aos governos locais para definir o seu próprio gasto social.

Antecipando-se a esse problema, a cooperação é o segundo princípio que norteia a gestão do Suas, sinalizando a possibilidade de construção de agendas conjuntas nos níveis subnacionais, de modo a suprir as dificuldades na operacionalização do Sistema e melhorar a capacidade estatal de dar respostas às demandas da população. Nessa perspectiva, a intervenção do governo federal ocorrerá em último caso, quando se verificar que ela contribuirá de fato para suprir as deficiências dos governos locais. (BRASIL, 2005, p.23 – Resolução nº 130).

Guiando-se por esses princípios, duas estratégias são empreendidas no Suas. A primeira é a estratégia da territorialização da proteção social básica, privativa da agenda municipal. A segunda é a regionalização dos serviços de proteção social especial, que podem ser executados diretamente pelo Executivo estadual ou através de entidades de assistência social vinculadas ao Suas, ou até mesmo por consórcios intermunicipais, mediante cooperação técnica e financeira.

Ambas as estratégias visam à garantia da integralidade da proteção social, com ofertas de atenção em todos os níveis de proteção do Suas, inclusive nos municípios de menor porte, onde há dificuldade de acesso a esses serviços. Dessa forma, procura-se diminuir os impactos para a população decorrentes das desigualdades regionais. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2013, p. 29).

Dentre as inovações na gestão introduzidas pela NOB/Suas 2012, é previsto o pacto de aprimoramento do Sistema, a ser firmado entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios, por meio das Comissões Intergestores – CIT e CIBs, com o objetivo de traçar metas e prioridades nacionais, instituindo mecanismos de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Tendo uma duração de quatro anos, a primeira pactuação de prioridades foi firmada em 2013, coincidindo com o período de vigência do Plano Plurianual – PPA, que constitui um instrumento de planejamento relacionado às finanças de cada ente federativo. A revisão das metas e prioridades pactuadas ocorrerá anualmente.

O pacto de aprimoramento do Suas inclui a definição de indicadores a serem apurados anualmente, tomando em conta os dados contidos nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatísticas, incorporando-se progressivamente novos indicadores e dimensões.

Conforme previsto nos art. 28 a 30 da NOB/Suas editada em 2012, os Estados, o Distrito Federal e os municípios serão agrupados em níveis de gestão a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do Suas – ID Suas, que será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios apurados pelos sistemas de informação do MDS. Com essa medida se prevê maior dinamismo à gestão do Suas, demonstrando o alcance de estágio dos entes subnacionais. (BRASIL, 2012, p.13 – Resolução nº 33).

A gestão financeira e orçamentária é um dos principais componentes na arquitetura operacional do Suas. Seus instrumentos são o orçamento e os fundos de assistência social, que compõem os demais instrumentos constitucionais de construção do orçamento público, quais sejam: Programa Plurianual de Ação Governamental – PPAG, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, legislação essa que será abordada no capítulo seguinte.

Em linhas gerais, a lógica de financiamento do Suas prevê o cofinanciamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes.

De acordo com o art. 51 da NOB/Suas, são pressupostos do cofinanciamento na gestão compartilhada do Sistema:

- I. A definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;
- II. A participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;
- III. A implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;
- IV. O financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;
- V. O estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos de gestão;
- VI. A adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- VII. O financiamento de programas e projetos. (BRASIL, 2012, p. 18 – Resolução nº 33).

Os pisos de proteção são definidos de acordo com o nível de complexidade dos programas, projetos e serviços prestados. A operação de transferência de recursos se efetua por meio dos fundos de assistência social, através do

cofinanciamento federal para o estadual e desse para os municípios. Assim como a União, os Estados, Distrito Federal e municípios têm por obrigação alocar recursos próprios no fundo de assistência social para fazer face às suas atribuições institucionais na gestão do Suas.

O cofinanciamento federal poderá ser realizado por meio de blocos de financiamento, entendidos como “o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. (BRASIL, 2012, p.19 – Resolução nº 33).

Os blocos de financiamento destinados a cofinanciar as ações de proteção social básica são operacionalizados através de pisos de proteção, subdivididos em: Piso Básico Fixo – PBF e Piso Básico de Transição e Variável – PBT/PBV. Em relação à proteção social especial, foram definidos: Pisos Fixos e de Transição de Média Complexidade – PFMC/PTMC e Piso de Alta Complexidade I e II – PACI/PACII. Cada um desses pisos corresponde a um valor monetário para custear as ações do Suas. (TEIXEIRA, 2013).

Recentemente, foram adotados incentivos de gestão do Suas, apurados em índices de gestão estadual e municipal, que visam oferecer aporte financeiro ao incremento dos processos referentes à gestão e oferta da proteção social, fundamentando-se nos resultados alcançados e nos investimentos realizados pelos entes, incluindo também a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em âmbito municipal.

Essas e outras mudanças introduzidas na política de assistência social brasileira reafirmam a diretriz da participação social como instrumento de controle das ações em todos os níveis e etapas do planejamento local, estadual, distrital, regional e nacional.

Nessa perspectiva democrática, os conselhos de assistência social constituem instâncias colegiadas de deliberação do Suas. São compostos igualmente por representantes do poder público e da sociedade civil e estão vinculados à estrutura do órgão gestor da assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, que são responsáveis por sua manutenção física e material, conforme já fora abordado.

Todos os documentos e informações referentes à gestão do Suas passam pela apreciação do conselho, podendo ser citados: planos de assistência social,

capacitação, providência e apoio; balanços e prestação de contas, relatórios de gestão, pactuações das comissões intergestores, entre outros assuntos ligados à agenda da política de assistência social.

Em suas atribuições definidas no parágrafo 3º do art. 119 da NOB/Suas, “os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial” (BRASIL, 2012, p. 34)

É importante assinalar que é também atribuição dos conselhos municipal e distrital o reconhecimento das entidades de assistência social para o seu pertencimento ao Suas, através do respectivo cadastro e tipificação de seus serviços, programas e projetos, de acordo com as normativas vigentes, habilitando-as a uma possível vinculação ao Suas, portanto, à rede socioassistencial.

Por sua vez, as conferências de assistência social são espaços participativos de avaliação do Suas em todos os níveis de governo, cabendo-lhes definir acerca das diretrizes para o aprimoramento do Sistema. Sua convocação ocorrerá ordinariamente a cada quatro anos, sendo prevista a realização de conferências extraordinárias a cada dois anos, sendo precedidas de etapas preparatórias, através de reuniões ou audiências públicas como estratégias de participação popular. (BRASIL, 2012, p. 33 – Resolução nº 33).

As instâncias de articulação, negociação e pactuação do Suas entre gestores compõem-se de: Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito nacional e Comissão Intergestores Bipartite – CIB, no âmbito estadual. Ambas tratam de aspectos operacionais e são mantidas pelos órgãos gestores federal e estadual, sendo dotadas de secretaria executiva e um quadro técnico e administrativo para o desempenho de suas atribuições institucionais.

A CIT é composta por membros de órgãos gestores, tendo assento o órgão gestor federal, sendo os Estados e o Distrito Federal representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – Fonseas e os municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas. Sua composição é de 15 membros titulares e seus respectivos suplentes.

A CIB é composta por um representante do órgão gestor estadual e pelos municípios, através do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência

Social – Coegemas. Sua composição é de 12 membros titulares e seus respectivos suplentes.

As competências dessas comissões intergestores são similares e seguem uma hierarquia, tal como aquela traçada no desenho do Suas em referência às atribuições dos entes nacional, estadual, distrital e municipal. Noutras palavras, as pactuações da CIT se referem à operacionalização do Suas em âmbito nacional e todas as suas dimensões: implantação, implementação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; regulamentações; critérios de partilha e procedimentos de transferências fundo a fundo; prioridades e metas nacionais, dentre outras. A CIB trata dessa mesma agenda, porém, no âmbito estadual.

Um quarto elemento essencial à operacionalização do Suas é a formação da rede socioassistencial, que integra e articula os serviços estatais e aqueles prestados pelas entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, que tenham se vinculado ao Suas e atuam em caráter complementar ao Estado, caso venham a celebrar convênio ou contrato com o poder público municipal, estadual, distrital ou nacional.

A formação da rede socioassistencial “depende do governo local, do diagnóstico e do planejamento do território, do conhecimento da oferta e de demanda de serviços para a efetiva articulação em rede”⁸.

Desta perspectiva, o território se torna uma unidade de planejamento e organização da política de assistência social, ao mesmo tempo em que possibilita a identificação de diversos fenômenos no cotidiano da vida social que levam indivíduos e famílias a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.

Tendo conhecimento dessa realidade socioterritorial e do que pode ser ofertado no âmbito municipal, será possível planejar a oferta e a entrega de serviços, programas, projetos e benefícios mais próximos aos cidadãos e às suas necessidades.

Conforme abordado anteriormente, a tipificação nacional de serviços socioassistenciais definiu de forma clara e objetiva 12 serviços de proteção social básica e especial – de média e alta complexidade –, de provimento estatal ou

⁸ Palestra proferida por Carolina Gabas Stuchi, do Departamento da rede socioassistencial privada do Suas, Brasília, 18 jul 2012.

privado, organizado em quatro dimensões a serem cumpridas na implantação e implementação da rede socioassistencial:

- a) Ambiente físico: criar espaços destinados à recepção, atendimento individualizado, sala de atividades coletivas e comunitárias, instalações sanitárias, ventilação adequada e outros requisitos de acordo com a regulação do serviço;
- b) Recursos materiais: disponibilizar todos os materiais permanentes e de consumo necessários ao desenvolvimento das atividades;
- c) Recursos humanos: instituir equipe de referência de acordo com a NOB-RH/Suas para o desenvolvimento do trabalho essencial ao serviço, constituído em: acolhida, estudo social, visita domiciliar, orientação e encaminhamentos, grupos de famílias, acompanhamento familiar, atividades comunitárias, campanhas socioeducativas, desenvolvimento do convívio familiar e comunitário, mobilização para a cidadania, promoção ao acesso à documentação, cadastramento socioeconômico, elaboração de relatórios e/ou prontuários, notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco e busca ativa;
- d) Aquisições dos usuários: segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário, segurança de desenvolvimento da autonomia. (BRASIL, 2009, p.7 – Resolução nº 109).

A articulação em rede prevê a integração dos serviços de proteção básica ou especial, possibilitando o acesso aos usuários. Busca-se ainda uma interface com as demais políticas: educacionais, culturais, esportivas, de saúde, segurança pública, órgãos de defesa de direitos, associações de moradores, dentre outras porventura existentes no território, município ou região.

Nesse contexto de mudanças na operacionalização da política de assistência social, colocando aos gestores municipais a necessidade de promover o reordenamento dos serviços socioassistenciais, as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos até então inscritas no CMAS ficam sujeitas às mesmas mudanças em curso, sem o que não será possível oficializar sua vinculação ao Suas. Há que se estabelecer um período de transição, até que seja possível operar dentro dos padrões desejados.

Essas inovações introduzidas na NOB/Suas reafirmam as novas bases nas quais se assentam as relações entre o Estado e essas organizações da sociedade civil que até então operavam no campo da assistência social através da filantropia, caridade ou benemerência, sendo guiadas pela lógica da ação social, imbuída em práticas assistencialistas, personalistas e clientelistas, com foco em determinadas carências que se manifestavam na população.

A lógica da política pública impõe uma nova racionalidade e vislumbra um novo horizonte nessas relações, as quais são disciplinadas pela NOB/Suas, que

imprime o caráter participativo e descentralizador da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, em cumprimento à diretriz constitucional.

Nessa perspectiva, são criadas as instâncias de participação, deliberação e fiscalização, como fóruns, conferências, conselhos; e instâncias de negociação e pactuação, como as comissões intergestores. A assistência tradicional, antes seletiva, pontual, emergencial e fragmentada, passa a ser gratuita, planejada, contínua, e projeta-se para a universalização da cobertura.

Cabe ao gestor municipal, no ato de formalização do pacto junto à CIB, mostrar qual é a capacidade instalada para a gestão compartilhada da assistência social sob sua incumbência, evidenciado como será a atuação das entidades privadas na composição da rede socioassistencial.

A lógica dessa rede é o diagnóstico municipal, e o território é o seu alicerce. As entidades de assistência social vinculadas ao Suas poderão prestar serviços complementares, fazendo jus a uma parcela dos recursos alocados no fundo de assistência social para o cofinanciamento dos serviços, de acordo com os níveis de proteção e complexidade da atenção ofertada.

Essa nova realidade se mostra distante do perfil histórico da assistência social, que até então vinha sendo financiada com os poucos recursos públicos provenientes de subvenção social ou de repasses de recursos da LBA, constituindo-se verba carimbada, sem nenhum critério de partilha ou escolha de projetos, senão o critério político, tal como vem sendo observado no transcurso desta reflexão.

O cofinanciamento da rede socioassistencial pública já é uma realidade na gestão do Suas, mas sua implementação efetiva, dentro dos padrões desejados pela política de assistência social, é ainda um desafio para todos os níveis da Federação, especialmente para os gestores do fundo municipal de assistência social, que passam a ter uma interlocução com atores de outras políticas setoriais, principalmente da área de finanças públicas, para o planejamento dos gastos referentes aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO E O INSTITUTO DA EMENDA PARLAMENTAR

O avanço da democracia brasileira coloca questões importantes na agenda do Estado, tais como descentralização, participação, transparência e controle, propiciando o surgimento de novos atores que passam a influir nas decisões sobre políticas públicas e no controle da ação governamental.

Concomitantemente ao processo de democratização, o Estado também busca remodelar sua engenharia institucional, com a introdução de técnicas mais modernas de gestão, na perspectiva de melhorar os padrões de desempenho em todos os níveis da ação estatal, para viabilizar o cumprimento dos desígnios constitucionais.

Nesse sentido, o planejamento se torna a principal ferramenta e estratégia de gestão dos governos federal, estadual, distrital e municipal, constituindo-se numa atividade permanente, dele derivando planos, programas e ações, seguindo-se os princípios e escopos definidos em disposição legal.

Desta perspectiva, o planejamento pode ser entendido como um processo que busca transformar a realidade, tornando-se “uma atividade integrativa, viabilizando um sistema de tomada de decisões que atua como marco de referência para as outras atividades da organização governamental”. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.81).

O orçamento público é uma das atribuições do Estado e prerrogativa do Poder Executivo. Nele se processam a previsão da receita e a fixação da despesa em determinado período, geralmente um ano. Sua elaboração antecede o planejamento governamental, que conjuga uma tríade de leis do sistema orçamentário brasileiro.

Data de 1964 a Lei nº 4.320, que traçou os princípios orçamentários no Brasil, sendo ainda a principal diretriz de alterações que foram sendo realizadas ao longo dos anos. Sua existência e aplicação decorrem de normas jurídicas e visam:

[...] estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina. (BRASIL, 2012, p. 15).

Em linhas gerais, são princípios orçamentários:

- a) Totalidade: haverá um único orçamento para cada um dos entes federativos, aos quais caberá elaborar a sua própria Lei Orçamentária Anual – LOA;
- b) Universalidade: a LOA deverá prever as receitas e as despesas dos poderes, fundos, entidades diretas ou indiretas instituídas e mantidas pelo poder público;
- c) Anualidade: o exercício financeiro é correspondente ao ano fiscal, limitando o orçamento por um período determinado, ou seja, o orçamento é elaborado e autorizado geralmente pelo período de um ano;
- d) Exclusividade: o conteúdo da LOA tratará apenas da matéria financeira inerente ao orçamento;
- e) Orçamento bruto: o registro das receitas e despesas na LOA é apresentado em valores brutos, sem qualquer tipo de dedução;
- f) Não afetação das receitas: é vedada a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela Constituição da República/88. (BRASIL, 2012, pp. 15-16).

O marco legal do orçamento público brasileiro se fundamenta na Seção II – Dos Orçamentos, do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título IV – Da Tributação e do Orçamento – da Constituição da República/88, bem como na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui normas gerais do Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos; na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e nas demais disposições – leis, portarias, decretos – infraconstitucionais.

A CR/88, em seu art. 165 – Capítulo II – Das Finanças Públicas, estabeleceu o “sistema orçamentário”, que compreende um conjunto de leis de iniciativa do Poder Executivo, que são instrumentos de planejamento, definidos em: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Nessas leis do sistema orçamentário os governos definem como pretendem gastar os recursos públicos de acordo com sua disponibilidade de receita⁹.

Sobre o sistema orçamentário, as leis que o integram, seus propósitos e objetivos, observa-se:

1 – Plano Plurianual (PPA) – Corresponde ao planejamento de médio prazo do governo; define as estratégias, diretrizes e metas da administração por um período de quatro anos.

⁹ “A receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado, em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. [...] Essas receitas pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da *universalidade*, estão previstas na LOA. (BRASIL, 2012, p.18).

2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estabelece as regras que deverão ser observadas pelo Poder Executivo na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual e na sua discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo; define as ações de planejamento que terão prioridade no orçamento e estabelece compromissos fiscais que darão sustentabilidade a essas ações em longo prazo.

3 – Lei Orçamentária Anual (LOA) – Estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano seguinte. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013, p. 4)..

O PPA tem uma dimensão estratégica, seu conteúdo expressa uma visão macro do plano governamental em relação às políticas públicas, estabelecendo de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas, gerando programas de duração continuada, iniciativas e ações a serem empreendidas em médio prazo.

É importante destacar que toda a ação do governo está estruturada em programas, os quais se baseiam nas diretrizes do PPA, contemplados em:

Programa Temático: aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;

Programa de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado: aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. (BRASIL, 2012, p. 36).

Constituindo-se numa das etapas de elaboração de um PPA e sua unidade de integração à LOA, o programa se estrutura em torno de uma metodologia que contém: a) o respectivo nome, de modo que o público possa se inteirar de seus propósitos; b) a unidade – órgão ou entidade – responsável por sua gestão; c) o objetivo a ser alcançado, ou seja, aonde chegar; d) a diretriz associada, ou seja, a qual objetivo do PPA o programa se vincula; e) um indicador para medir a evolução do problema num dado tempo; f) valor total do programa, sinalizando a estimativa de custos das ações a serem desenvolvidas. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013, p.14).

Os programas se desdobram em ações orçamentárias, assim conceituadas:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros e os financiamentos. (BRASIL, 2012, p.37).

A definição de ações orçamentárias pressupõe a criação de metas física e financeira, respectivamente, em referência à quantificação do que será feito e ao gasto necessário. Quanto aos atributos da ação, são elencados:

- a) Título da ação: forma pela qual será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA e na LOA;
- b) Unidade responsável: órgão ou entidade responsável pela execução da ação;
- c) Finalidade: expressa o foco da ação e o objetivo que se pretende alcançar em relação a um dado problema ou necessidade diagnosticada;
- d) Produto: bem, serviço ou transferência financeira resultante da ação, entregue à sociedade, sendo este determinado, mensurável, objetivo e passível de controle em sua execução;
- e) Unidade de medida: permite mensurar a produção do bem, serviço ou transferência financeira;
- f) Meta física: é a quantidade de produto, seja ele um bem, um serviço ou uma transferência financeira, que se deseja obter em cada ano em que a ação for implementada. Será compatível com os recursos financeiros alocados;
- g) Meta financeira: é a estimativa de custo da ação empreendida e corresponde ao valor alocado na ação pelo orçamento. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013, p.16).

Para alcançar seus objetivos, os programas podem introduzir ações do tipo atividades, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, podendo ser citado como exemplo a manutenção de uma creche, serviço necessário à manutenção da ação de governo.

O projeto é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa. Suas ações se limitam a determinado tempo e concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. São exemplos de projetos: implantação de Centro de Referência de Assistência Social – Cras, construção de creches escolares, dentre outros.

Uma operação especial, como, por exemplo, o pagamento de aposentadorias e pensões, também é um tipo de ação, porém é uma despesa que não contribui para a manutenção ou expansão das ações de governo.

A título de demonstração do que seja a formalização de um planejamento nos moldes do PPA, pode ser mencionado um programa na área da assistência social que vem sendo desenvolvido em Minas Gerais, ilustrado no Anexo A desta dissertação.

Para que as intenções do PPA sejam materializadas, é necessário garantir a alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual – LOA. A integração entre o

planejamento e o orçamento é feita pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, instrumento instituído pela CR/88, tornando-a peça obrigatória da gestão fiscal dos poderes públicos nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal. Em conformidade com o § 2º, art. 165 da CR/88, são competências da LDO:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas e capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 2007, p.125).

A Lei Complementar nº 101/2008 – Lei de Responsabilidade Fiscal – ampliou o significado e a importância da LDO no que concerne à sua influência sob a elaboração da proposta orçamentária, passando a exigir equilíbrio entre as receitas e as despesas, metas e riscos fiscais, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a LOA, entre outros requisitos legais.

Por último, a Lei Orçamentária Anual – LOA, tendo seu lugar definido no § 5º do art. 165 da CR/88, compreende:

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

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

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2007, p.123).

Dentro do sistema orçamentário público, a LOA tem uma função alocativa, ou seja, ela fixa as despesas e estima as receitas a serem realizadas em determinado exercício, tornando possível a execução de programas e ações governamentais definidos no PPA, em harmonia com as prioridades e metas estabelecidas na LDO.

Trata-se de uma matéria complexa, que engloba uma variedade de conceitos econômicos, esquemas de classificação e códigos numéricos que perfazem toda a estrutura orçamentária e representam os gastos do setor público em várias áreas da ação governamental, de acordo com o seu planejamento estratégico.

Na peça orçamentária, o quadro demonstrativo de receitas e despesas da LOA tem origem na Lei nº 4.320/1964, contendo a definição de conceitos e esquemas de classificação, tendo sido implementadas outras normativas da Secretaria de Orçamento Federal – SOF e do Sistema Tributário Nacional – STN, que são válidas para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e contêm inovações metodológicas na classificação orçamentária.

As mudanças introduzidas na legislação são vistas na literatura especializada como um importante passo governamental, para melhorar continuamente os processos de planejamento e orçamento no Brasil. Nesse sentido, representam o esforço do setor público em adotar técnicas menos burocráticas e mais gerenciais, orientadas para resultados, procurando-se trabalhar com uma “realidade problematizada”, já que “o problema passa a ser a categoria central para a elaboração do plano, e não mais como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico”. (CORE, 2001, p. 27).

A elaboração de projetos de lei do sistema orçamentário – PPA, LDO e LOA – é de iniciativa do chefe do Poder Executivo¹⁰, cabendo-lhe consolidar as propostas dos demais poderes Legislativo e Judiciário, e encaminhá-las ao Legislativo para apreciação e aprovação. A etapa seguinte é a execução orçamentária, sujeita ao controle e à avaliação pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

Essa agenda mais ampla compreende o ciclo orçamentário, no qual cada esfera de poder cumpre seus prazos e exerce suas prerrogativas em todas as fases do processo de gestão dos recursos públicos, em conformidade com as regras constitucionais e demais regulamentos.

É importante destacar que, no caso de Minas Gerais, a elaboração da proposta orçamentária se inicia com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, instrumento que estabelece as linhas gerais a serem seguidas pelo governo, constituindo-se num instrumento de planejamento estratégico a longo prazo.

De acordo com a Constituição Estadual promulgada em 1989, todas as leis do sistema orçamentário são alinhadas ao PMDI:

¹⁰ No caso de Minas Gerais, os projetos de lei do PPA, LDO e LOA, de iniciativa do governador do Estado, e compreendem as propostas parciais de cada poder (Legislativo e Judiciário), do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, as quais são compatibilizadas em regime de colaboração.

Art. 154 – parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

Art. 157 – § 2º – O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional. (MINAS GERAIS, 2009, pp. 71-72).

O plano constitucional não estabelece o prazo de vigência do PMDI, implantado no governo Aécio Neves (PSDB) em 2003, tendo passado por uma revisão em 2007, com validade até 2023, segundo os dados da Assembleia de Minas. Portanto, o prazo seria de 20 anos, a contar da data de sua implantação.

Quanto à sua função, é observado: “o PMDI não condiciona apenas um governo, mas vários, na tentativa de garantir a desejável continuidade administrativa, apesar das diferenças políticas geradas pela alternância de poder”. (MINAS GERAIS, 2013, p.6).

Outra inovação mineira é a instituição da Comissão de Participação Popular – CPP, através da Resolução nº 5.212, de 9 de maio de 2003, com o propósito de ampliar os espaços de interlocução entre o parlamento mineiro e a sociedade civil, que passa a participar da análise das leis do sistema orçamentário, como se verá na seção seguinte.

3.1 O ciclo orçamentário e as possibilidades de interação entre o parlamento mineiro e a sociedade civil

Como foi demonstrado, o sistema orçamentário brasileiro envolve um conjunto orgânico de leis, nas quais são definidos os programas, as ações, as prioridades e metas da gestão pública, de onde se espera intervir numa dada realidade e transformá-la, em benefício de todos os cidadãos, promovendo-se assim a almejada justiça social.

A operacionalização do planejamento é facultada pelo orçamento, que organiza racionalmente os recursos financeiros de que o Estado dispõe e a forma como eles serão gastos.

O ato de planejar o orçamento público é um processo dinâmico, que envolve quatro etapas articuladas entre si: a) elaboração da proposta orçamentária; b) discussão e aprovação da lei do orçamento; c) execução orçamentária e financeira;

d) controle e avaliação. Seu início se dá no Poder Executivo, passando pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, retornando ao Executivo, onde todo o ciclo é reiniciado, de acordo com a vigência das leis orçamentárias.

No Anexo B desta dissertação, são ilustradas as fases do ciclo orçamentário, os atores envolvidos e os respectivos prazos legais.

Inicialmente, é importante assinalar que o ciclo orçamentário tem as mesmas etapas e rituais em todas as unidades da Federação: União, Estados, Distrito Federal e municípios, sendo os prazos definidos de acordo com a Constituição de cada ente ou a Lei Orgânica Municipal.

Entretanto, levando em conta que esta seção busca destacar a experiência do parlamento mineiro relativa à participação da sociedade civil na fase de discussão e aprovação do PPA, LDO e LOA, passam-se a usar termos regionais para identificar os atores desse processo democrático.

O ciclo orçamentário se inicia com a elaboração do PPA, cabendo ao governador de Minas enviar a mensagem e o respectivo projeto de lei à Assembleia Legislativa, no primeiro ano de seu mandato, até o dia 31 de agosto, o qual vigora até o primeiro ano de mandato do governo seguinte, projetando-se a continuidade da ação governamental em curso.

Portanto, a cada quatro anos esse protocolo se repete. Por sua vez, a LDO e a LOA são editadas e votadas anualmente. O prazo de envio do projeto de lei da LDO à Assembleia Legislativa é até o dia 15 de abril, e da LOA, até o dia 31 de agosto de cada exercício fiscal.

De acordo com seu Regimento Interno, o parlamento mineiro recebe tais projetos de lei e os distribui entre os deputados – 77 cadeiras – e as comissões a que estiverem afetos, sendo também encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO¹¹, que terá um prazo de 60 (sessenta) dias para emitir parecer¹².

¹¹ Trata-se de uma comissão permanente, composta por sete membros efetivos e sete suplentes, contemplando a representação partidária no parlamento mineiro. Na composição atual, tem em sua maioria deputados da base governamental, especialmente o seu presidente e vice.

¹² Sobre o conceito de parecer adotado no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tem-se que: “art. 144 – Parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame”, “art. 145 – O parecer poderá ser escrito e concluirá pela aprovação ou pela rejeição da matéria [...] se restringirá ao exame preliminar de constitucionalidade, legalidade e juridicidade” “§ 1º O parecer poderá ser oral, quando relativo a requerimento ou emenda de redação final ou quando da ocorrência de perda de prazo pela comissão”. (MINAS GERAIS, 2011, p.105).

Dentro desse prazo, nos primeiros 20 dias poderão ser apresentadas emendas ao projeto. Ao final, nos dois dias seguintes, em despacho do presidente da CFFO, as emendas serão numeradas e publicadas, dando-se publicidade, em separado, àquelas porventura consideradas inconstitucionais, ilegais ou antirregimentais, cabendo recurso do autor. (MINAS GERAIS, 2011, p.127).

Quando são esgotados todos os prazos regimentais, os projetos de lei são encaminhados ao relator da CFFO para receber parecer final. Após a publicação dos respectivos relatórios, os projetos de lei entram na “ordem do dia” para discussão e votação em Plenário, em turno único.

Depois da aprovação das respectivas proposições de leis do ciclo orçamentário, elas são devolvidas ao Poder Executivo para sanção do governador, havendo a possibilidade de veto parcial ou total. Uma vez sancionadas, elas se tornam leis e são publicadas no Diário Oficial de Minas Gerais, passando a vigorar desde então.

Na fase seguinte, até 30 dias após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a LDO, inicia-se a execução da despesa orçamentária autorizada em lei, de acordo com a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme determina o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Faz-se necessário destacar que o orçamento é autorizativo, e não imperativo. Isso quer dizer que não se manda o Estado gastar. Mediante a aprovação da LOA, tendo nela se fixado todas as despesas, fica prescrito o que e como o Estado pode gastar, mas o Poder Executivo não tem a obrigação de gastar tudo o que foi autorizado.

Dentre as responsabilidades assumidas na execução orçamentária anual, a apresentação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO é uma exigência da LRF, abrangendo todos os poderes e o Ministério Público, o qual será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Sobre sua utilidade, comenta-se:

Por meio desse relatório é possível acompanhar o desempenho da receita e da despesa e verificar se os gastos autorizados estão compatíveis com a receita arrecadada. Dependendo do comportamento da receita, pode ser necessário ajustar a programação financeira e orçamentária à nova realidade, de forma a assegurar o equilíbrio fiscal. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013, p.7).

Quanto à exigência do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, este também abrange todos os poderes, bem como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e demais órgãos estaduais, e será publicado no prazo máximo de 30 dias após cada quadrimestre, permitindo-se aferir a despesa com pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS 2013, p.7).

Constituindo-se na última etapa do ciclo orçamentário, o controle e a avaliação da execução orçamentária são uma responsabilidade inerente ao próprio governo, sendo também exercidos pela Assembleia Legislativa, pelo Tribunal de Contas do Estado e pela sociedade civil.

A adoção de sistemas de controle interno e externo nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é prevista na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, do Capítulo I – Do Poder Legislativo, da Constituição da República/88:

Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único – Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 2007, p.67).

Em referência ao Estado de Minas Gerais, sua Constituição previu, no inciso XX, art. 62, Subseção IV – Das Atribuições da Assembleia Legislativa, Seção I – Do Poder Legislativo, a prerrogativa de “julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”. (MINAS GERAIS, 2009, p. 38).

Nesse contexto, compreende-se que o ato de prestar contas é um atributo do Estado, em cumprimento às normas constitucionais e legais, que lhe impõem essa obrigação de dar transparência às suas ações.

No âmbito do governo de Minas Gerais, o controle interno é exercido pela Auditoria-Geral do Estado, e o controle externo é exercido pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas.

Sobre o controle externo, Silva (2012, p. 50) assinala que ele não se encerra na fiscalização das leis orçamentárias ou na aferição das metas estabelecidas. Sua realização completa requer dois enfoques de análise. O primeiro é o enfoque político, que consiste em verificar se as políticas públicas foram concretizadas, tal como idealizado nos programas e ações governamentais. O segundo é o enfoque técnico, que consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que também abrange a prerrogativa de verificar o cumprimento de todo o planejamento governamental.

Mas o controle externo sobre os governos não se restringe aos poderes legislativos ou aos tribunais de contas. Ele também pode ser exercido pela sociedade civil, através da sua inserção no processo decisório referente à definição da agenda das políticas sociais, em conjunto com o poder público, e da fiscalização do uso dos recursos públicos. Portanto, o controle externo pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações do governo. (BRASIL, 2010, p.18).

No cotidiano do parlamento mineiro, a participação da sociedade civil é uma inovação institucional que perdura há 11 anos, desde a criação e instalação da Comissão de Participação Popular – CPP, em 2003, iniciativa que representa um esforço do Poder Legislativo em ampliar os canais de interlocução com a sociedade civil.

A CPP foi criada para receber diretamente de associações privadas legalmente constituídas sugestões e propostas para aprimorar a produção legislativa. Em sua agenda de reuniões semanais, passou a convidar essas entidades da sociedade civil para participar da análise das leis orçamentárias: o PPAG, a LDO e a LOA.

De acordo com o art. 289 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, as entidades associativas da sociedade civil, exceto partido político com representação na Casa, poderão apresentar propostas de ação legislativa, as quais serão encaminhadas à CPP, que poderá realizar audiência pública para discuti-las.

Quando aprovadas, essas propostas são transformadas em proposições de autoria da CPP, como é o caso das emendas ao orçamento alocadas no Fundo

Estadual de Assistência Social – Feas, que vem contribuindo para o cofinanciamento da política de assistência social em Minas Gerais.

Nas palavras do presidente da CPP, deputado André Quintão, os resultados desse processo participativo, especialmente em relação ao ciclo orçamentário, “redundaram em melhores condições de vida para o povo mineiro, com ganhos importantíssimos nas políticas públicas [...]. Em dez anos foram aprovadas no orçamento do Estado mais de 1.100 emendas populares”. (MINAS GERAIS, 2013, p. 12 – Ata da 30ª Reunião Especial da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura).

Essas emendas populares foram apresentadas por representantes de diversas organizações da sociedade civil, tais como: Conselho dos Povos Indígenas, Federação dos Quilombolas, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – Fetaemg, comunidades tradicionais, representantes da juventude, da agricultura familiar, dentre outras representações sociais.

Ao participar das comemorações alusivas aos dez anos de criação da CPP, em pronunciamento na Assembleia de Minas, o pesquisador da Fundação João Pinheiro Bruno Lazzarotti Diniz Costa destacou que as tarefas da democracia no Brasil nunca se esgotam e que a primeira delas é a “superação do patrimonialismo, do clientelismo; nos piores casos, a superação da corrupção, do paroquialismo, do mandonismo, que ainda marcam muito as nossas instituições e as nossas práticas políticas”. (MINAS GERAIS, 2013, p. 27 – Ata da 30ª Reunião Especial da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura).

Em sua avaliação, muitos avanços nessa tarefa já foram conquistados, como, por exemplo, o aperfeiçoamento de órgãos internos e externos de controle presentes no sistema orçamentário público. E acrescenta:

[...] o próprio controle público, a prática de monitoramento e participação durante o ciclo orçamentário no Plano Plurianual de Ação Governamental também é um momento de prestação de contas, de controle e de transparência da sociedade sobre o poder político e representa um espaço importante de participação popular [...]. (MINAS GERAIS, 2013, p.29 – Ata da 30ª Reunião Especial da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura).

Nesse debate sobre a ideia de participação, Eleonora Schettini Martins Cunha menciona que a participação engloba dois grandes campos de ação. O primeiro é a participação que cabe à sociedade automaticamente fazer, ao organizar-se e tomar parte nos movimentos, protestos, associações, e envolver-se com o mundo da política. A segunda forma é a participação institucionalizada, “que são os espaços de participação criados pelas instituições do Estado para estabelecer conexão e interação com a sociedade”. (MINAS GERAIS, 2013, p. 37 – Ata da 30ª Reunião Especial da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura).

No parlamento mineiro, essa conexão é assegurada através da CPP, mas, além dos institutos constitucionais como referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei, o Regimento Interno da Casa prevê outras formas de participação da sociedade civil, fundadas em: representações populares; audiência pública; eventos institucionais, incluindo-se seminários legislativos e fóruns técnicos. Podem ser citados ainda o Centro de Atendimento ao Cidadão – CAC, a Ouvidoria Parlamentar e o Procon Assembleia como canais de aproximação da sociedade com o Poder Legislativo mineiro.

É importante destacar que as emendas aprovadas na LOA por indicação da CPP são emendas de cunho popular, apresentadas pelas entidades representativas da sociedade civil, dentro desse processo de participação instituído na ALMG. Essas emendas coletivas diferem da emenda parlamentar individual, que também pode ser apresentada durante a tramitação da LOA, com a finalidade de alocar recursos no orçamento estadual, e dessa forma cada deputado busca atender às demandas de sua base eleitoral.

Se por um lado a indicação de emendas parlamentares segue os limites e restrições constitucionais e legais, por outro lado o protocolo regimental da ALMG nada menciona a respeito da definição das prioridades de cada parlamentar na indicação de suas emendas. Sendo assim, o objeto de tais emendas se condiciona à discricionariedade¹³ de seu autor, que é ajustada ao PPAG e à LDO.

¹³ Segundo o Direito Administrativo brasileiro, “a discricionariedade costuma ser definida como a faculdade que a lei confere à administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o Direito”. (DI PIETRO, 2007, p.29).

A decisão do Poder Executivo em executar as emendas parlamentares também tem caráter discricionário e pode envolver contornos políticos e financeiros, principalmente em função da capacidade fiscal do Estado para executar os gastos autorizados no orçamento anual.

O processo decisório entre a apresentação, aprovação e execução da emenda parlamentar pode ser entendido como uma arena de disputas políticas, que envolvem estratégias eleitorais e governamentais, com limites dados pela agenda institucional.

Nesse jogo de poder entre o parlamento e o governo, abre-se espaço para a troca de favores políticos, o uso clientelístico da emenda, a corrupção e tantas outras situações, dependendo do ponto de vista com que se queira interpretá-las.

Diante dessas possibilidades clássicas do sistema político brasileiro, seria interessante traçar um panorama sobre o fenômeno da emenda parlamentar, a partir da literatura especializada, realçando a experiência de Minas Gerais nesse processo.

3.2 O instituto da emenda parlamentar e sua contribuição para a agenda pública

Várias ações competem ao Poder Legislativo em cumprimento ao seu papel legislador. A transformação de um projeto de lei ordinária, complementar, de emenda à Constituição, de uma resolução, entre outros instrumentos regimentais, até se tornarem textos legais, percorre um longo caminho.

No contexto mineiro, projetos de lei podem ser apresentados por proposta dos deputados, individualmente ou por intermédio das comissões, pelo governador do Estado, pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e pelo procurador-geral de Justiça.

Os projetos de iniciativa popular também podem se transformar em leis, conforme previsão constitucional, sendo sua apresentação à ALMG precedida de uma lista organizada por uma associação legalmente constituída, contendo no mínimo dez mil assinaturas, os quais serão transformados em proposições da Comissão de Participação Popular, conforme anteriormente mencionado.

A emenda parlamentar é uma proposição apresentada como complemento de outra e objetiva alterar seu texto original. No caso da apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, essas emendas podem modificar a alocação de recursos e alterar a dotação orçamentária, ou seja, a verba prevista para cada órgão governamental ou entidade pública. A emenda também pode receber uma proposição, que será denominada subemenda.

Em conformidade com o art. 226 do Regimento Interno da ALMG, a iniciativa da emenda pode ser: a) de autoria de um deputado, podendo ser individual ou coletiva; b) de representação partidária, contendo a assinatura da totalidade de seus membros; c) de comissão, quando incorporada a parecer; d) do governador do Estado, formulada por meio de mensagem a proposição de sua autoria. (MINAS GERAIS, 2011, p.135).

Sobre a tramitação da emenda parlamentar, pode ser acrescentado:

Após a apresentação das emendas, o relator emite seu parecer, que é apreciado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária Ampliada, que é composta pelos membros da CFFO, além de dois membros de cada comissão permanente. Depois de votada na comissão, em turno único, a proposição entra na ordem do dia para discussão e votação em plenário. Devemos nos lembrar de que é necessário que o projeto da LOA seja aprovado para haver o encerramento da sessão legislativa. (ATOR LEGISLATIVO “A”- Dados da entrevista. Pesquisa realizada em 6 jan. 2014).

Ainda com relação ao PLOA, a CR/88 prevê as condições para a aprovação de emendas, quais sejam:

- a) Compatibilidade com o PPA e com a LDO;
- b) Não aumentar o total de despesas previstas no orçamento;
- c) Ao incluir nova despesa ou aumentar despesa já prevista, indicar os recursos a serem cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto. A anulação de despesa não pode incidir sobre os gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais;
- d) Estar correlacionada com a correção de erros ou omissões, ou com as disposições do projeto. (BRASIL, 2007, p.126).

É importante destacar que as emendas parlamentares destinadas a alocar recursos na LOA são deduzidas da “reserva de contingência”, que constitui uma dotação sem destinação específica, podendo ser utilizada na cobertura de despesas

não previstas, tais como nos casos de calamidade pública e outras situações emergenciais.

A reserva de contingência a ser prevista na LOA é um requisito da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do inciso III, art. 5º, e prescreve que a forma de utilização e o montante são definidos com base na receita corrente líquida¹⁴, e será estabelecida na LDO, sendo destinada ao “atendimento de passivos contingenciais e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”. (BRASIL, 2007, p. 8 – Lei nº 4.320).

O valor da quota individual que cada parlamentar terá o direito de distribuir em suas emendas é definido pelo chefe do Executivo, em conjunto com a Liderança de Governo, as lideranças das bancadas partidárias e o relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG. Esse valor pode ser alocado integralmente em uma única unidade orçamentária (secretaria de Estado, demais órgãos e entidades públicas) ou em várias unidades orçamentárias, a critério do parlamentar.

Quando a LOA é sancionada, são publicados no *website* da ALMG todos os detalhes referentes ao projeto de lei que a originou e ao processo de votação, contendo inclusive duas listas referentes às emendas acatadas e sua aprovação, com as seguintes informações e dados:

- a) Relação de incisos ordenada por emenda aprovada, contendo: o número da emenda, subemenda (se houver), o autor da emenda, ou seja, do gasto, o número do inciso, o valor da emenda e a unidade orçamentária beneficiada (órgão ou entidade pública onde a emenda está alocada, para posterior execução);
- b) Relação de incisos correspondentes às emendas aprovadas, contendo: o número do inciso, o número da emenda, a classificação orçamentária

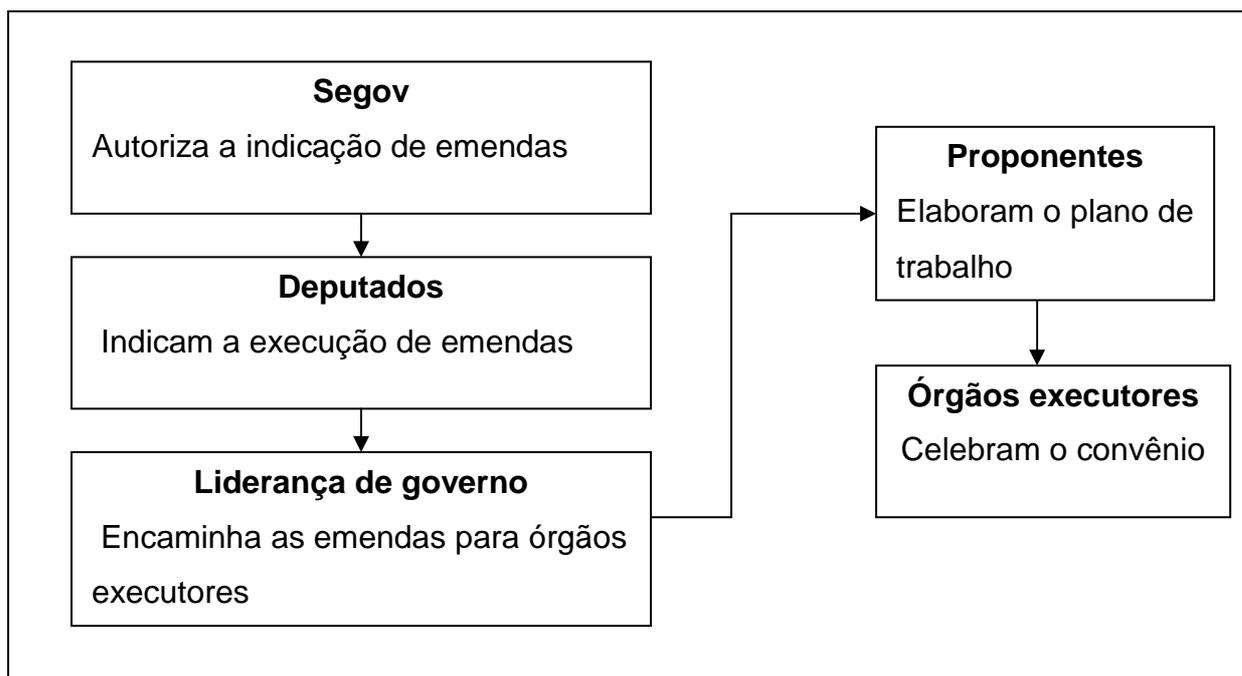
¹⁴ As receitas orçamentárias são classificadas em: receitas correntes e receitas de capital. “As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas”. Em linhas gerais, essas receitas classificam-se como correntes, quando provenientes de impostos e contribuições, dentre outras fontes, e como receitas de capital, aquelas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, porém de forma diversa das receitas correntes, as quais não provocam efeito sobre o patrimônio líquido, e advêm de operações de crédito, alienação de bens, dentre outras fontes. (BRASIL, 2012, pp.19-21).

codificada numericamente, que inclui o valor da emenda, o órgão ou entidade pública escolhida para a alocação e a dedução da despesa.

Esses incisos referentes à indicação de emenda parlamentar são lançados no Sistema de Gestão de Convênios – Módulo Saída, que significa a saída de recursos do Tesouro estadual. O Sigcon-Saída é coordenado pela Secretaria de Estado de Governo – Segov, por intermédio da Subsecretaria de Estado da Casa Civil, sistema esse de acesso restrito entre os atores envolvidos diretamente na indicação e execução de tais emendas (governo, parlamentares, assessores, consultores, etc).

O espaço temporal entre a indicação e a execução da emenda parlamentar segue um fluxo, com a definição de atores e atribuições bem distintas, conforme demonstrado:

Quadro 2 – Fluxo de indicação das emendas parlamentares/MG/Sigcon – Saída



Fonte: Minas Gerais, 2013

Extraído da Cartilha Passo a Passo/Segov, Coordenação Sigcon-Saída.

O manuseio da cartilha alusiva ao Sigcon-Saída possibilitou a visualização de como funciona o sistema de acesso ao módulo de gestão de emendas parlamentares e permitiu algumas descobertas interessantes nesta pesquisa, quais sejam:

Todos os incisos referentes à indicação de emendas são lançados no respectivo sistema. No momento em que o governo estadual decide pagar as emendas, a Segov se incumbe de autorizar as indicações, dentre aquelas aprovadas na LOA.

A partir desse momento, os deputados passam a indicar nominalmente quais serão os proponentes, ou seja, os beneficiários da emenda (órgãos e entidades), e os respectivos valores a serem destinados a cada um. Isso quer dizer que o montante de recursos que ele indicou via emenda, de forma genérica, foi alocado em uma ou mais unidades orçamentárias (secretarias de Estado ou órgãos públicos) e será agora distribuído na região de sua base eleitoral.

Numa tela específica do sistema, cada parlamentar poderá identificar o conjunto de suas emendas, através do número do inciso aprovado na LOA, bem como a unidade orçamentária (secretaria de Estado ou órgão) onde o recurso está alocado, o valor disponível e a ação previamente definida. Então, para escolher cada proponente, o deputado (ou seu assessor) terá que marcar o inciso e indicar o valor da verba. Logo, se ele optar por pulverizar os recursos, esses vão se deduzindo do valor disponível de sua indicação quando da aprovação da LOA.

Na indicação do proponente, poderá ocorrer uma execução direta da emenda, ou seja, a própria secretaria de Estado/órgão irá fazê-lo, mas se for um repasse a terceiro (prefeitura, entidade privada sem fins lucrativos), isso será informado no momento da indicação de verbas.

O parlamentar poderá consultar a tela de indicação de recursos para acompanhar o *status* da emenda, ou seja, verificar se ela foi aprovada ou reprovada pela Liderança de Governo, permitindo-se a hipótese de cancelamento do valor total indicado para o proponente, em caso de reprovação da emenda.

Conforme orientação contida na cartilha do Sigcon-Saída, o sistema indica uma tela referente à aprovação e/ou reprovação de indicações de recursos, de exclusiva visualização da Liderança de Governo.

Somente a partir da aprovação da indicação de recursos por parte da Liderança de Governo é que os proponentes poderão cadastrar o respectivo plano de trabalho no Sigcon-Saída, a fim de cumprir os requisitos para a celebração de convênio com o governo do Estado para a formalização da transferência prevista.

Diante desse conjunto de informações advindas da cartilha do Sigcon-Saída, e com base no conteúdo que vem sendo desenvolvido neste capítulo, compreende-se que a emenda parlamentar passa por quatro crivos distintos:

- a) O primeiro é o crivo constitucional e infraconstitucional, com critérios e restrições para a aprovação da emenda parlamentar;
- b) O segundo crivo são as leis do sistema orçamentário: PPAG e LDO, que contêm as diretrizes, metas e prioridades da gestão pública, e refletem no conteúdo da proposição de emendas ao orçamento;
- c) O terceiro crivo é de ordem regimental, em que o parlamentar se submete às regras do processo legislativo, referentes aos prazos, mérito da emenda e outros protocolos internos;
- d) O quarto e último crivo é o do poder de governo, que pode ou não aprovar a indicação dos recursos advindos da emenda parlamentar, ainda que esses já tenham sido assegurados na LOA.

A ideia de poder de governo remete ao campo político que norteia a emenda parlamentar. A esse respeito, Pereira e Mueller (2002, p. 282) reconhecem que a aprovação de emendas não é o passo final no processo orçamentário. Elas fazem parte da estratégia de governo para a votação de matérias de seu interesse, posto que ele tem nas mãos a apropriação das emendas e a utiliza como meio de troca e apoio a suas propostas.

Tentando compreender as causalidades da preponderância decisória do Executivo, Bittencourt (2012, p. 14) explora o argumento de que ela pode estar baseada no poder da agenda institucional, decorrente da Constituição e das normas infraconstitucionais, que lhe dão prerrogativas diversas, tais como: a) iniciar projetos de lei; b) condições para a aceitação e aprovação de emendas; c) vetar legislação; d) tratar matérias por decreto, e) convocar plebiscito e referendo, f) convocar sessões legislativas extraordinárias – poderes esses que legitimam a dominância do Executivo.

Nessa linha de raciocínio, essas regras institucionais por si só colocariam o Executivo numa posição tal que a cooperação do Legislativo seria obtida sem sobressaltos, situação essa admitida pelo próprio autor, que acrescenta:

Neste caso, a cooperação do legislador não é negociada, mas “forçada” pelo Executivo. Não haveria, sob essa perspectiva, muito a pesquisar sobre orçamento e controle: estando todas as decisões de uma forma ou de outra

controlada pelo Executivo, caberia esperar dos parlamentares um comportamento meramente residual ou mesmo predatório, buscando colher algum tipo de “prêmio de consolação” por simplesmente manter a disciplina de sujeição ao Executivo. (BITTENCOURT, 2012, p.15).

Entretanto, podem ser exploradas outras circunstâncias que levariam a uma explicação sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, na mediação de seus interesses, para além do poder da agenda institucional, considerando que os parlamentares têm seus próprios interesses no tocante à representação de suas bases, podendo fazer da emenda individual uma estratégia política eleitoral.

Dessa forma, estariam abertas outras possibilidades comportamentais clássicas, contidas nas relações de poder, ou seja: a patronagem, o personalismo e o clientelismo, que ainda persistem na sociedade democrática.

3.2.1 A emenda parlamentar individual como espaço de relações de poder e clientelismo

Conforme já fora abordado no capítulo 2 deste estudo, o clientelismo é entendido como uma forma de relação de poder e troca, que pressupõe a existência de atores em posições desiguais e está centrada no controle e na distribuição de bens públicos, visando conseguir apoio e voto. Nesse sentido, o clientelismo é uma forma de relação política.

O sistema de poder e dominação que engendra o clientelismo envolve um “conjunto de redes personalistas”, nas quais se incluem os partidos políticos e as burocracias, que se envolvem num processo de troca de favores em torno dos recursos materiais do Estado, de acesso privilegiado daqueles que apoiam o governo. (NUNES, 2010, p. 53).

Se por um lado o clientelismo tradicional, como marca do modelo patrimonialista de governar, fazia do coronel o principal ator do processo de trocas e favores pessoais, por outro lado, no clientelismo de partidos ou de quadros, esse ator é o próprio Estado, na pessoa do presidente da República, governador ou prefeito, pelo fato de deterem em torno de si o controle dos recursos e bens materiais disputados pela coalizão de partidos. A lógica de ambos é a troca de favores.

Sobre a política clientelista dos tempos atuais, Avelino Filho (1994, p. 227) assinala que ela é mais competitiva que a tradicional, porém tende a fragilizar-se, já que é mais instrumental. Sua sobrevivência passa pela substituição dos antigos “laços de lealdade pessoal pela oferta de bens materiais, os mais individuais possíveis”, de tal sorte que o “benfeitor” consiga aumentar seu círculo de influência eleitoral.

Em sua concepção, o clientelismo exerce duas funções: a primeira é a “função manifesta”, refletida na troca de benefícios. A segunda é a “função latente”, que busca estabelecer solidariedade e confiança entre os atores. (AVELINO FILHO, 1994, p. 227).

A propósito desses argumentos e suposições teóricas sobre a maneira como o sistema político brasileiro opera a distribuição dos recursos públicos, Limongi e Figueiredo (2005, p. 740) refutam a ideia de que o processo orçamentário possa vir a ser orientado exclusivamente para atender aos interesses individuais dos parlamentares. A esse respeito, enfatizam que:

[...] qualquer que seja o prisma através do qual sejam vistas, as emendas individuais estão longe de ser o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário. Isso porque, além das emendas individuais, o Congresso pode apresentar dois outros tipos de emendas: as coletivas – que podem ser apresentadas por bancadas estaduais e regionais ou por comissões – e as dos relatores, que podem ser de autoria do relator geral ou dos relatores parciais. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.740).

De fato, as emendas coletivas têm um lugar de destaque na composição do orçamento público. Em Minas Gerais, a atuação da Comissão de Participação Popular no processo orçamentário pode ser citada como um exemplo de boas práticas do Poder Legislativo em seu esforço contínuo de conexão com as demandas da sociedade civil, sem qualquer pretensão clientelista.

Mas, em relação à estratégia do Executivo federal de utilizar a emenda individual como “moeda de troca” em apoio a sua agenda no Congresso, tal como argumentado por Pereira e Mueller (2002), não se fazem objeções:

[...] há uma correlação entre a execução das emendas individuais e o comportamento nas votações nominais. A execução dos recursos alocados pelas emendas individuais ao orçamento favorece, justamente, os membros daqueles partidos que votam favoravelmente à agenda legislativa do Executivo. Há, assim, fortes indícios de que exista uma relação entre ambas. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.749).

Dessa forma, evidencia-se a existência de uma conexão entre o apoio partidário ao governo e a execução de emendas individuais, ou seja, no momento em que o Executivo necessita da aprovação de determinada matéria de seu interesse, abre-se espaço para a execução das emendas individuais, com prioridade para o atendimento aos deputados de sua coalizão partidária.

Na execução das emendas parlamentares individuais, ainda que os valores alocados sejam pequenos em relação às emendas coletivas ou ao montante do orçamento, pode-se afirmar que elas são politicamente significativas, seja frente à dimensão dos beneficiários, pela percepção forte acerca da importância do recurso transferido, seja pelo que o parlamentar possa vir a capitalizar em seu favor, diante de seus apoiadores regionais. (SOUSA; BITTENCOURT, 2010, p. 11).

Não se pode negar o fato de que a emenda parlamentar é mais que instrumento constitucional a delegar um papel efetivo aos membros do Poder Legislativo com relação ao orçamento, despertando-lhes interesse em participar desse processo (PEREIRA; MUELLER, 2002), ficando subentendido que a prerrogativa de alocar recursos na LOA emana do poder do orçamento, que confere ao parlamentar o privilégio constitucional de propor emendas.

No momento da apreciação em Plenário, o parlamentar exerce o poder do voto, aquele que emana do seu mandato político, e representa um compromisso firmado com a sociedade que o elegeu e com as lideranças que o apoiaram.

Através da emenda parlamentar individual aprovada na LOA, os deputados podem indicar recursos que possibilitem a implementação de políticas sociais nas áreas de: educação, saúde, assistência social, transporte, segurança pública, saneamento, meio ambiente, cultura, esportes, juventude, entre outras, para a execução através de órgãos governamentais, prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos.

Mas a história do parlamento mineiro revela que essa prática recente originou-se na indicação de subvenções sociais, em que se permitia distribuir recursos do Tesouro estadual para entidades e organizações privadas sem que houvesse maiores exigências e controle, ficando esse mecanismo estatal de

transferência de recursos suscetível ao uso clientelístico e à prática personalista em sua concessão.

3.3 O histórico da distribuição de subvenções em Minas Gerais

Rememorando o que já fora abordado neste estudo, o campo da assistência social brasileira passou por várias concepções até que fosse alcançado o seu *status* de política pública como dever de Estado, cabendo-lhe (re)estabelecer sua regulação e garantir seu provimento.

Identificada anteriormente como prática de caridade, benemerência ou filantropia, foi se conformando a lógica da ação social, guiada pela compreensão da solidariedade, altruísmo, ajuda mútua, benesse, praticada por entidades e organizações privadas sem fins lucrativos, tendo no seu plano estatutário o desejo de servir desinteressadamente à coletividade, tal como na exigência legal para a concessão do título de utilidade pública.

O Estado brasileiro, ao regular essas várias formas institucionalizadas de “favor”, permitiu o atravessamento político, por meio do “toma lá dá cá – quer pelo primeiro-damismo, quer pelas concessões de benesses por representantes políticos”. (MESTRINER, 2011, p.13).

No meandro dessas relações políticas foi institucionalizada a subvenção social, como forma de auxílio financeiro do Estado para essas entidades e organizações sociais, e aos poucos foram se implementando outras normas, concessões e diretrizes para o setor privado não lucrativo, que foi se ampliando através de várias formas associativas, que se proliferaram por todo o país.

Percorrendo-se o histórico da legislação mineira quanto à subvenção social, são identificadas algumas leis, decretos e um grande número de resoluções disciplinando as condições básicas para sua distribuição, o rateio dos recursos entre os deputados, bem como as formas de controle pelo Executivo e Legislativo estaduais.

A subvenção social foi instituída pela Lei nº 4.895, de 29 de agosto de 1968, que “dispõe sobre a Loteria do Estado de Minas Gerais e dá outras providências”, definindo, em seu art. 6º, a destinação de recursos para subvencionar “instituições de assistência social”, a saber: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor, assistência de caráter social e assistência médica, assistência à educação física e

ao esporte amador, além da subvenção específica a ser indicada pelo Poder Legislativo para essas e outras entidades no território estadual. (MINAS GERAIS, 1968 – Lei nº 4.895).

Em 1969, através da Lei nº 5.228, de 18/07/69, foi introduzida a primeira alteração na distribuição de subvenções, abarcando mais “instituições de assistência social” nas áreas de: assistência médico-hospitalar, assistência à educação física e ao esporte amador, e a entidades educacionais, para a concessão de bolsas de estudo. De acordo com o parágrafo único do artigo 1º, “a subvenção concedida para bolsa de estudo abrangerá todo o curso do beneficiário”. (MINAS GERAIS, 1969 – Lei nº 5.228).

Quando foi promulgada a Lei nº 6.265, em 18 de setembro de 1973, que dispõe sobre a Loteria do Estado de Minas Gerais e dá outras providências, a Lei 4.895/68 foi revogada, mas a Loteria Mineira continuou sendo a fonte de financiamento da subvenção social, sendo retificados os percentuais que cabiam às entidades e aquelas que poderiam receber subvenção direta dos deputados. Nessa nova regulação, ficou estabelecido que:

Art. 4º – O lucro líquido resultante da exploração da Loteria do Estado de Minas Gerais, anualmente verificado, observada a legislação federal específica, será utilizado em obras ou serviços de assistência social nos seguintes percentuais:

I – 26% (vinte e seis por cento) para o Fundo de Assistência ao Menor – Fam;

II – 22% (vinte e dois por cento) para o Fundo de Assistência de Caráter Social e Assistência Médica – Famed;

III – 18% (dezoito por cento) para o Fundo de Assistência à Educação Física, Esporte Especializado, Futebol Amador – Faefa;

IV – 5% (cinco por cento) para o Fundo de Promoção Cultural, sem prejuízo dos recursos que lhe cabem nos termos do parágrafo único do artigo 6º desta Lei;

[...]

V – 24% (vinte e quatro por cento) para subvenção às entidades que tenham finalidades idênticas às de que tratam os incisos anteriores, que sejam legalmente constituídas no Estado, às entidades escolares, para seu custeio, total ou parcial, bem como as pessoas jurídicas de direito público ou privado, conforme disposto anualmente pela Assembleia Legislativa;

[...]

VI – 2% (dois por cento) para a Fundação Hilton Rocha;

VII – 3% (três por cento) para a Fundação Mário Pena.

[...]. (MINAS GERAIS, 1973 – Lei nº 6.265).

Três anos mais tarde, a Lei nº 6.776, de 9 de junho de 1976, alterou o inciso IV da Lei nº 6.254/73, determinando à Assembleia Legislativa especificar,

igualmente, em resolução, as subvenções a serem concedidas com recursos oriundos do orçamento do Estado.

Através de uma breve pesquisa documental, realizada por meio eletrônico, foi possível identificar mais de 30 resoluções assinadas pela presidência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no período de 1976 a 1994, que fixaram critérios para a distribuição de subvenções, tanto da Loteria Mineira quanto do orçamento do Estado, e disciplinaram procedimentos para a habilitação dos destinatários da subvenção, as formas de controle e prestação de contas.

Com base na leitura dessas resoluções, quanto à apropriação do instituto da subvenção pelos membros do parlamento mineiro, são identificadas algumas características:

- a) A subvenção poderia ser concedida por todos os deputados da legislatura, em cada exercício fiscal, mesmo que esses estivessem licenciados ou afastados. Dessa forma, a média de indicações era de 82 deputados, compreendendo os 77 que estivessem no exercício do mandato e mais aqueles que estivessem secretários de Estado;
- b) A distribuição poderia ser por iniciativa da Comissão de Finanças e Orçamento, quando se tratasse da especificação de subvenções de dois ou mais deputados; ou do próprio deputado, quando se tratasse unicamente das suas subvenções. Os recursos eram liberados pela Secretaria da Casa Legislativa;
- c) Algumas resoluções especificavam o valor do rateio a que cada deputado tinha direito e a respectiva lista de distribuição e seus autores. Em outras, essa relação e os valores individuais eram especificados em uma tabela anexa. As listas de tais valores, deputados agraciados e entidades subvencionadas foram publicadas no Diário do Legislativo, para conhecimento público;
- d) Dentre as resoluções consultadas, nota-se que houve uma contínua distribuição de subvenções para diversas “entidades educacionais”, tais como: Centro Educacional Pio XII, Colégio Arnaldo, Colégio Batista Mineiro, Colégio Santo Agostinho, Curso Palomar, Curso Promove, etc, que na verdade são escolas particulares, tradicionalmente conhecidas por seu alto padrão de ensino. A subvenção era convertida em bolsas de estudo que o deputado concedia a seu livre arbítrio, de forma personalizada;

e) A fonte pagadora da subvenção mencionada no momento da distribuição ora advinha da Loteria Mineira, ora do orçamento do Estado. Várias resoluções foram publicadas no mesmo exercício fiscal, indicando uma ou outra fonte de pagamento, evidenciado que os deputados poderiam distribuir subvenções mais de uma vez por ano.

As resoluções que dizem respeito aos procedimentos administrativos, ao controle e à prestação de contas foram sendo editadas aos poucos. Na Resolução nº 4.746, de 21 de junho de 1989, estabelecia-se a liberação de subvenções provenientes de recursos orçamentários e requeria-se aos interessados a apresentação de documentos comprobatórios de existência legal da entidade e um atestado de funcionamento, expedido por uma autoridade do Judiciário, do Ministério Público ou da Segurança Pública. Até mesmo um prefeito municipal ou secretário de Estado poderiam emitir tal atestado. (MINAS GERAIS, 1989 – Resolução nº 4.746).

A Resolução nº 5.129, de 26 de dezembro de 1992, aumentou as exigências burocráticas para a concessão de subvenções sociais, passando a estabelecer, no seu parágrafo único do art. 2º, que “somente poderão ser subvencionadas entidades com sede no Estado de Minas Gerais”. (MINAS GERAIS, 1992 – Resolução nº 5.129).

Em seu art. 4º, a relação de documentos é estendida, passando-se a exigir também: a) cópia da ata de eleição ou posse da diretoria em exercício; b) atestado de funcionamento mencionando a não remuneração de seus membros e a inexistência de finalidade lucrativa; c) comprovação de utilidade pública federal, estadual ou municipal, entre outros. É também exigida a apresentação de demonstrativo de aplicação dos recursos recebidos, contendo: o valor recebido, a finalidade da aplicação do recurso e a listagem das despesas relacionadas, com as respectivas notas fiscais e recibos. (MINAS GERAIS, 1992 – Resolução nº 5.129).

A partir de 1993, houve uma inovação institucional, por meio da Resolução nº 5.139, de 17/12/93, em que é autorizada a celebração de convênio entre o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa para a concessão de subvenções. Dessa forma, os recursos distribuídos às entidades passam a ser gerenciados pelas secretarias de Estado onde os convênios fossem celebrados.

Em meio à política mineira de distribuição de subvenções, é criado o Fundo Estadual de Assistência Social – Feas, através da Lei 12.227, de 2 de julho de 1996, e o Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas, por meio de Lei nº 12.262, de

23 de julho de 1996, sendo também regulamentada a concessão de benefícios de assistência social, por meio da Lei nº 12.295, de 30 de junho de 1998, cumprindo-se assim uma das etapas da agenda da assistência social brasileira, em seu processo de descentralização político-administrativa.

Essas mudanças na legislação estadual levaram a Mesa da Assembleia Legislativa a publicar a Deliberação nº 1.556, de 18 de julho de 1998, buscando consolidar os procedimentos administrativos para efeito de liberação de auxílios diversos, consignados em seu orçamento naquele exercício.

Além das entidades privadas sem fins lucrativos previstas anteriormente, os municípios são incluídos na distribuição de subvenções. A liberação de recursos passa a ser precedida de uma série de requisitos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 8.666/93), Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/93/Loas. Entre as diversas exigências dessa deliberação, são incluídas:

- a) Apresentação de plano de trabalho;
- b) Ter conta bancária ativa e dispor de talão de cheques;
- c) Situação regularizada junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS; e
- d) Apresentação da lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. (MINAS GERAIS, 1998 – Deliberação nº 1.556).

No parlamento mineiro, também se valorizou a figura da primeira-dama, através da Associação Feminina de Assistência Social – Asfas, entidade privada sem fins lucrativos composta por esposas de deputados, sendo presidida pela esposa do presidente da Assembleia Legislativa, damas essas que atuavam em diversas frentes sociais (campanhas, cursos profissionalizantes, execução de projetos para a infância, etc) e intermediavam o repasse de verbas públicas a outras entidades, com recursos provenientes de subvenção social. Conforme a Resolução nº 4.698, de 18 de maio de 1989:

Art. 1º – As entidades subvencionadas com recursos oriundos do orçamento do Estado de Minas Gerais e seus respectivos valores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 6.776, de 9 de junho de 1976, são as constantes nos Anexos de 1 (um) a 82 (oitenta e dois), correspondentes aos Deputados da atual legislatura.

§ 1º – Os recursos de que trata o artigo são liberados pela Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais após a publicação da relação das entidades subvencionadas e seus respectivos valores no “Diário do Legislativo”.

[...]

“§ 2º – O produto das aplicações financeiras dos recursos a que se refere o artigo anterior, a partir de sua liberação pelo Poder Executivo para a Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais até o seu repasse às entidades subvencionadas, destina-se à Associação Feminina de Assistência Social – ASFAS”.
[...]. (MINAS GERAIS, 1989 – Resolução nº 4.698).

Em que pese o mérito das ações sociais desenvolvidas pela Asfas, no início da década de 1990, a entidade se viu envolvida em diversos escândalos, largamente divulgados nos meios de comunicação, com desdobramentos no Ministério Público estadual, que denunciou o desvio de verbas públicas, levando à condenação de deputados mineiros¹⁵.

Esses fatos trouxeram uma repercussão negativa para o parlamento estadual, e a distribuição de subvenção baseada em critério político continuou sendo questionada na imprensa mineira e no próprio parlamento, onde se abriu um debate jurídico acerca da divisão do dinheiro da Loteria Mineira, que era distribuído com base na regra constitucional, que prevê a aplicação de receitas provenientes de concursos de prognósticos na seguridade social, que compreende a saúde, a previdência e a assistência social, abrindo assim brechas para a distribuição de subvenções. (DESTINAÇÃO..., 2003)

Paralelamente a essas questões, os deputados continuaram distribuindo subvenções com recursos da Loteria Mineira até o ano de 2003. A partir de então, houve uma série de mudanças no comportamento da Assembleia Legislativa, orientadas pelo Poder Executivo, em seu desejo de seguir os desígnios da Constituição Estadual e implementar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, seguindo-se o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Nesse novo contexto, o mecanismo da subvenção é sepultado, e a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos ou a prefeituras municipais passa a ser indicada através de emendas parlamentares individuais.

¹⁵ Vide matérias: “O Documento – 25/08/2003 – 10:46, “Deputados são condenados por desvio de verba pública”. Disponível em: <<http://odocumento.com.br/print.php?id=70022>>, e Consultor Jurídico, texto publicado em 21 de novembro de 2004: “Ex-deputada de MG é condenada a reclusão por crime de estelionato”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2004-nov.21/ex-deputada_mg_condenada_10anos_reclusao?imprimir=1>.

No implemento dessa legislação, alteram-se as relações entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos para a transferência de recursos públicos, respectivos registros cadastrais e certificações do governo estadual.

Especialmente no caso das entidades de assistência social, é requerido seu cadastro no Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires. Essas e outras entidades privadas, assim como prefeituras e demais órgãos da administração direta ou indireta do Estado de Minas Gerais, quando forem celebrar convênio ou instrumento congênere com o Estado, terão que apresentar o certificado do Cadastro Geral de Convenientes – Cagec. Tais sistemas passam a ser examinados a seguir.

3.3.1 O Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires

Vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, a Subsecretaria de Assistência Social – Subas é a gestora da política de assistência social em Minas Gerais. Sua estrutura administrativa compõe-se de algumas repartições, dentre elas a Superintendência de Gestão de Cadastro de Entidades e de Parcerias, com a respectiva Diretoria de Cadastro de Entidades.

Essa diretoria é responsável pela gestão do Sistema de Informação e Registro de Entidades – Sires, tendo como atribuição realizar o registro de entidades privadas sem fins lucrativos que operam na área da assistência social no Estado de Minas Gerais, bem como acompanhar e controlar a respectiva documentação cadastral, que serve de base para o monitoramento da rede socioassistencial privada no âmbito dos municípios mineiros.

O registro de entidades de assistência social no âmbito da Sedese é fundamentado num conjunto de normatizações federais e estaduais, entre leis, decretos e resoluções, sobretudo aquelas pertinentes ao Sistema Único de Assistência Social – Suas, que vêm sendo modificadas ao longo de sua implementação em todo o território nacional.

Com as recentes alterações promovidas na Loas, através da promulgação da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, define-se, de forma cabal, quais são as entidades e organizações de assistência social passíveis de pertencer ao Suas, nos seguintes níveis: a) cadastro no Conselho Municipal de Assistência Social; b)

cadastro na rede socioassistencial privada do Suas, em âmbito nacional; c) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas; e d) vinculação à rede socioassistencial.

Em cumprimento a suas prerrogativas, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, definiu os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal. Em termos legais:

Art. 2º – As entidades e organizações de assistência social podem ser isolada ou cumulativamente:

I – de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. [...]. (BRASIL, 2010 – Resolução nº 16).

A Resolução nº 109/2009, em referência, diz respeito à tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que estabelece a matriz padronizadora dos 12 serviços de proteção social básica e proteção social especial, de média ou alta complexidade, a serem ofertados pelo Estado, no âmbito do Suas, ou pelas entidades e organizações de assistência social privadas a ele vinculadas.

As entidades de atendimento e assessoramento previstas na Loas também podem se vincular ao Suas, desde que atendam aos requisitos da Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011, que caracteriza essas ações no âmbito da assistência social. Diante desses novos parâmetros:

Art. 3º – Os incisos II e III do art. 2º da Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º

II – de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS.

[...]

III – de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social,

nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS.

[...]. (BRASIL, 2011 – Resolução nº 27).

Na esteira dessa legislação referente às entidades e organizações de assistência social, é importante mencionar o Decreto Presidencial nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que ratificou as características dessas entidades definidas na Loas. Em linhas gerais, estabeleceu-se que:

- a) Para funcionar regularmente, essas entidades têm de se inscrever no CMAS;
- b) Quer tenham recebido ou não recursos públicos, elas ficam sujeitas à fiscalização pelo CMAS;
- c) Caso a entidade tenha atuação em mais de um município, basta inscrever seus serviços, programas, projetos e benefícios no respectivo conselho local, para legalizar sua atuação;
- d) Quando não houver o CMAS, o registro se dará junto ao Ceas;
- e) A inscrição no CMAS é requisito legal para a vinculação ao Suas, portanto, à rede socioassistencial;
- f) O prazo para a inscrição dessas entidades e organizações de assistência social junto ao CMAS é de 12 meses, a partir da publicação do respectivo decreto. (BRASIL, 2007- Decreto nº 6.308).

As entidades que obtiverem o Cebas – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social também podem se inscrever no CMAS e buscar o seu cadastro junto ao Sires.

O Cebas é uma certificação federal, instituída pela Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e regulamentada pelo Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, que pode ser concedida a entidades beneficentes de assistência social privadas sem fins lucrativos que atuem nas áreas de assistência social, educação e saúde e atendam aos requisitos dessa legislação.

A universalidade do atendimento é condição básica para se obter a certificação, não se admitindo o reconhecimento de entidades que atendam exclusivamente a seus associados ou categoria profissional.

A concessão do Cebas é uma prerrogativa dos ministérios responsáveis pela respectiva área de atuação da entidade. Em caso de atuação em mais de uma área, o requerimento será apresentado ao ministério correspondente a sua atuação preponderante.

Para a instrução do processo de concessão ou renovação do Cebas, são necessários alguns documentos e requisitos:

- a) Comprovação de personalidade jurídica (ata de fundação, eleição e posse dos membros, estatuto, CNPJ, etc);
- b) Apresentação de relatório das atividades desempenhadas no exercício anterior ao requerimento;
- c) Estar em funcionamento há pelo menos 12 meses. (BRASIL, 2010 – Decreto nº 7.237).

No que concerne às entidades de assistência social, a certificação será concedida àquelas que prestem atendimento, assessoramento ou atuem na defesa e garantia de direitos socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, sem qualquer discriminação, em conformidade com a Loas.

A prévia inscrição no CMAS do município onde sua atuação é concentrada e a integração ao cadastro nacional de entidades socioassistenciais são condições para a aprovação do pedido de certificação.

As entidades que prestam serviços de habilitação ou reabilitação a pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária também fazem jus à concessão do Cebas, mas terão que comprovar a capacidade de atendimento, que será aferida de acordo com o número de profissionais, instalações físicas disponíveis, atendimentos e serviços prestados, dentre outros critérios. (BRASIL, 2010 – Decreto nº 7.237).

O registro no Sires também requer a apresentação de vários documentos comprobatórios da personalidade jurídica (estatuto, atas, CNPJ, etc), bem como o comprovante de inscrição no CMAS. A relação desses documentos está disponível no *website* da Sedese, contendo os respectivos formulários a serem preenchidos na ocasião do registro ou de sua renovação.

Estando de posse da certificação de registro no Sires, dentro do prazo de sua validade, essas entidades e organizações de assistência social se habilitam a celebrar convênio com o Estado e a receber recursos provenientes de cofinanciamento socioassistencial ou de emenda parlamentar individual, já que a subvenção social prevista no orçamento do Estado ou no gasto do lucro líquido da Loteria Mineira foi extinta em 2003.

3.3.2 O Cadastro Geral de Convenentes – Cagec

O Cadastro Geral de Convenentes – Cagec, é um serviço estatal, vinculado à Auditoria-Geral do Estado – Auge, instituído pelo Decreto nº 44.293, de 10 de maio

de 2006, regulamentado pela resolução conjunta Seplag/Auge nº 5.598, de 11 de maio de 2006.

A gestão do Cagec é de responsabilidade da Auditoria-Geral do Estado, e sua operacionalização é *on-line*, possibilitando o acesso mais ágil do cadastro e habilitação dos órgãos e entidades que almejam a celebração de convênio com o Estado.

De acordo com o manual do Cagec, os procedimentos de credenciamento e habilitação de órgãos ou entidades consistem num processo com quatro etapas: pré-cadastramento, envio de documentos, processamento interno e efetivação do cadastramento.

O pré-cadastro é feito à distância, momento em que um representante do órgão ou entidade acessa o sistema *on-line* e preenche um formulário com todos os dados solicitados. Após a validação desse procedimento, é exibida a relação de documentos que serão enviados à Auditoria-Geral do Estado, pelo correio, ou entregues diretamente à equipe do Cagec, a fim de que sejam validadas as informações cadastradas. De posse de uma senha, o responsável pelas informações vai acompanhando esse processo.

A inclusão no Cagec é efetivada por determinação da comissão central de cadastro de convenientes e se concretiza na expedição do certificado de habilitação, ficando o conveniente autorizado a “celebrar convênios com a administração pelo prazo estabelecido”. (MINAS GERAIS, 2007, p.10).

O Cagec visa racionalizar e simplificar o processo de formalização de convênios no âmbito do governo estadual. Dessa forma, os órgãos e entidades ficam isentos da apresentação de documentos, bastando ao órgão da administração acessar o respectivo certificado de habilitação.

A respeito das entidades privadas que podem pleitear a habilitação no Cagec, elas se dividem em quatro classificações: a) entidades de assistência social; b) entidades esportivas, de caráter amador e sem fins lucrativos; c) outras entidades previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; d) outras organizações não governamentais.

Verificando a lista de documentos arrolados no processo de cadastramento, aparentemente algumas entidades têm maior quantidade de documentos a serem apresentados para a confirmação do cadastro no Cagec, porém essa é uma falsa impressão, que leva a determinadas escolhas na hora de formalização do pré-

cadastro, conforme fora observado na pesquisa documental e será analisado no capítulo 5, que tratará das evidências do estudo empírico.

Mas, a título de antecipação do problema que será abordado, cita-se o caso das entidades de assistência social como exemplo claro dessa situação, sendo-lhes solicitados apenas três documentos: atestado de registro na Sedese, certidão negativa de débito junto ao INSS, e certidão de regularidade perante o FGTS. Mas isso não faz com que esse seja o item preferido daqueles que buscam o cadastro no Cagec.

Ora, não são apenas esses documentos porque, conforme já fora mencionado anteriormente, para que a Sedese possa liberar o “atestado”, se requer o respectivo registro no Sires. Este pressupõe o cadastro no CMAS, que por sua vez pressupõe o cumprimento dos requisitos da Loas e demais normatizações federais e estaduais sobre a política de assistência social brasileira, o que não é pouco.

Então, se uma entidade vier a ser cadastrada na categoria “outras organizações não governamentais”, ela estará apta a atuar na área da assistência social? Recursos do Estado poderão ser destinados a essas entidades para esse fim?

Baseando-se na legislação reguladora do Sistema Único de Assistência Social, não. Para que uma entidade de assistência social possa vir a atuar regularmente, se requer sua inscrição no CMAS, que significa, conforme já fora tratado anteriormente, um primeiro nível de pertencimento ao Suas. Para essa inscrição, há que se cumprir os requisitos legais, conforme vem sendo descrito neste estudo.

Pensando nesse problema, procurou-se buscar evidências empíricas que levassem a uma compreensão sobre as escolhas dos representantes dessas entidades privadas sem fins lucrativos no momento de sua inscrição junto ao Sires e ao Cagec, tornando possível a análise da execução das emendas parlamentares individuais que contemplam essas “outras organizações não governamentais” no momento da distribuição do dinheiro público.

Qualquer que seja o resultado da análise dos convênios que envolvem as entidades privadas sem fins lucrativos cadastradas no Sires ou no Cagec, já foi demonstrado que há uma complexidade de elementos burocráticos para fins de registro e habilitação, mas esses sistemas não têm dispositivos de fiscalização das entidades e, dessa forma, funcionam apenas como serviços cartoriais. Noutras

palavras, qualquer entidade privada que apresentar a documentação hábil estará autorizada a celebrar convênio com o governo estadual.

4 A PESQUISA SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES EM MINAS GERAIS: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme anunciado anteriormente, foi proposta a realização de uma pesquisa de caráter descritivo, centralizada no instituto da emenda parlamentar ao orçamento do Estado de Minas Gerais e sua correlação com o Sistema Único de Assistência Social – Suas, no que diz respeito ao financiamento de ações e projetos de prefeituras municipais e entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, no período de 2009 a 2012, após a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que padronizou os serviços de proteção social a serem ofertados na rede pública ou privada do Suas.

Foi questionado se a emenda parlamentar estaria fomentando a persistência da ação social, de caráter filantrópico e clientelista, ou seria um elemento a contribuir para a consolidação do Suas em Minas Gerais.

As hipóteses sugeridas são: a) que a lógica da emenda parlamentar vincula-se mais ao interesse político do que à lógica do cofinanciamento da rede privada, pretendido pela Norma Operacional Básica – NOB/Suas 2012, levando em conta a padronização dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional; b) que as emendas parlamentares individuais visam a interesses políticos, principalmente à manutenção do mandato; c) que a escolha do parlamentar é discricionária e recai sobre o tipo de emenda, seu respectivo valor e a quem beneficiar, mas que a execução da emenda também é discricionária, sendo de exclusiva decisão do Poder Executivo realizar o gasto previsto.

Dentro de uma abordagem qualitativa, foi realizado um estudo sobre as normas constitucionais e infraconstitucionais que norteiam o Sistema Único de Assistência Social – Suas e o sistema orçamentário público, especialmente o instituto da emenda parlamentar.

O trabalho de campo foi o momento de ir ao encontro dos atores envolvidos nos processos que definem as escolhas e decisões sobre a utilização dos recursos públicos, as quais recaem sobre o Executivo e o Legislativo mineiros.

Com essa direção dada, duas dimensões qualitativas foram examinadas: o significado atribuído pelo parlamentar na seleção e indicação da emenda e o fluxo que ela percorre até a execução, envolvendo, por parte de seus diversos atores, atitudes normativas e discricionárias.

Os dados quantitativos analisados dizem respeito ao volume de emendas parlamentares indicadas e executadas ao longo do período de 2009 a 2012. Essas emendas resultaram em milhares de convênios firmados entre o governo de Minas, prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos, para a transferência de recursos públicos.

Nesse sentido, investiu-se na estruturação de um conjunto de procedimentos de coleta de dados, organizados em: pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários, pesquisa documental, em formato impresso ou eletrônico, e entrevistas, que levassem à elucidação do problema.

A pesquisa documental consistiu em:

- a) Consulta a leis, decretos e resoluções;
- b) Consulta à relação de incisos ordenados por emenda parlamentar aprovada, no período de 2009 a 2012;
- c) Consulta ao Sistema de Gestão de Convênios – Sigcon-Saída;
- d) Consulta ao Sistema de Registro e Informação de Entidades – Sires;
- e) Consulta ao Cadastro Geral de Convenientes – Cagec.

Esses recursos instrumentais foram sendo colocados em prática aos poucos, dentro de um cronograma de pesquisa, que resultou na organização de uma agenda com várias atividades, compreendidas em: visitas institucionais, aplicação de questionários, levantamento de dados na sede do governo, análise dos dados, organização do relatório, realização das entrevistas, seleção dos dados mais significativos e elaboração dos relatórios.

E.Evans-Pritchard (1985, p.67), ao discorrer sobre a importância do método na ciência antropológica, ensina que “as coisas só se encontram se se procuram”. Na prática desta pesquisa, a “procura” foi permeada de expectativas, adversidades, escolhas, sucessos e decepções, e seu final resulta nesta dissertação.

Operacionalizar uma pesquisa com tantos instrumentos de coleta de dados não foi tarefa fácil. Entre idas e vindas à Assembleia Legislativa e aos órgãos governamentais, foram realizadas 35 visitas institucionais, num espaço de seis meses, todas elas registradas no diário de campo.

Esta seção se dedica a apresentar cada um dos cinco instrumentos de coleta de dados e como eles foram utilizados.

4.1 Questionário

Sendo uma pesquisa de abordagem qualitativa, seria ideal escutar os deputados que ocupam as 77 cadeiras no Legislativo mineiro, posto que eles são os autores das emendas parlamentares e melhor do que ninguém expressariam o sentido e o significado desse instituto, especialmente em relação à política de assistência social em curso no Estado de Minas Gerais.

A ideia foi tentadora, mas se mostrou inviável por várias razões: a dificuldade em compatibilizar a agenda de cada um, a disposição para participar desse tipo de pesquisa, o próprio cronograma da pesquisa e outras situações adversas.

Sendo assim, optou-se pela aplicação de um questionário, o qual foi distribuído entre todos os deputados, contendo dois blocos de perguntas. No primeiro bloco, foi formulado um conjunto de dez perguntas que dizem respeito às emendas indicadas na Lei Orçamentária Anual – LOA, de um modo geral. No segundo bloco, 20 perguntas dizem respeito à indicação de emenda parlamentar individual para as entidades de assistência social. Esse questionário está incluído no Apêndice A desta dissertação.

No questionário, todas as perguntas eram fechadas, e três delas reservaram um espaço para comentários sobre a resposta. Houve perguntas em que os deputados poderiam marcar mais de uma resposta. Antes de entregar os questionários em cada gabinete parlamentar, foram realizados três pré-testes, e correções foram feitas.

As primeiras visitas institucionais para a distribuição dos questionários ocorreram no mês de maio de 2013. Em todos os gabinetes, a primeira visita se iniciou e terminou na recepção, sendo solicitado o nome e contato do chefe de gabinete ou do assessor responsável pela emenda parlamentar, para uma segunda visita.

Ao questionário foi anexada uma carta de apresentação, expondo a trajetória de 21 anos desta autora na ALMG, como assessora parlamentar, os motivos da pesquisa e a solicitação para que o deputado colaborasse com o trabalho acadêmico, bem como o prazo de dez dias para o recolhimento das respostas. A carta está contida no Apêndice B desta dissertação.

Foi um trabalho árduo, com investimento de tempo, sendo necessárias mais quatro visitas a cada gabinete para explicar mais sobre a pesquisa, persuadir o

assessor parlamentar a entregar o questionário ao deputado, para que ele pudesse dedicar um tempo de sua agenda e respondê-lo.

Entre o espaço de tempo da entrega dos questionários e de seu recolhimento, foram realizadas um total de 13 visitas aos gabinetes parlamentares, instalados no Edifício Tiradentes e no Palácio da Inconfidência (sede da ALMG), em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Em muitos gabinetes o “chá de cadeira” foi inevitável. Quando se perguntava se o questionário havia sido respondido, foram ouvidas respostas do tipo: “o deputado viajou com o questionário e o perdeu”, “a assessora que estava cuidando do questionário foi exonerada”, “olha, não sei onde o questionário está”, “aqui no gabinete, documentos assim vão para o lixo”, “o questionário está com o assessor jurídico”. Sempre que possível, foi providenciada uma segunda via por *e-mail* para não se perder a oportunidade da pesquisa. Isso foi positivo porque todos os que receberam essa segunda via responderam ao questionário.

Em alguns gabinetes houve o pronto atendimento pelo próprio parlamentar, com demonstração de interesse pelo tema, e isso foi um ganho para a pesquisa, mas em relação a outros gabinetes existem dúvidas de que os deputados tenham sequer tomado conhecimento do questionário.

É importante destacar que alguns deputados devolveram o questionário em branco, procuraram se justificar com cartões, pedindo desculpas pela não participação na pesquisa. Outros se manifestaram através de telefonemas de seus assessores ou pessoalmente, mostrando-se interessados na pesquisa, mas se esquivaram em respondê-la. De qualquer forma, foi feito o agradecimento pela atenção dispensada.

Quando não foi mais possível protelar e, vencida pelo cansaço de tantas visitas, a pesquisadora solicitou que cada chefe de gabinete ou assessor devolvesse o questionário em branco, houve certo desgaste, pois em alguns gabinetes eles nem sabiam como localizar o questionário. Em 4 de julho de 2013, portanto, 90 dias após sua distribuição, foram recolhidos os últimos questionários da pesquisa na ALMG.

Diante do exposto, pode-se considerar os 36 questionários respondidos constituíram uma vitória. Eles correspondem a 47% dos deputados mineiros.

Tabela 1 – Adesões ao questionário – ALMG/ 2013

| Descrição | Quantidade | Percentual |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Questionários distribuídos | 77 | 100% |
| Questionários respondidos | 36 | 47% |
| Questionários devolvidos em branco | 9 | 12% |
| Questionários não devolvidos | 32 | 41% |

Fonte: Dados do questionário preparado e aplicado pela autora. 2013.

Os questionários foram lançados no *software* Excel, e as planilhas foram divididas nos dois eixos para a análise acerca da percepção que os deputados têm de suas emendas ao orçamento, quer seja no plano geral, quer seja em relação às prefeituras e entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos.

4.2 Consulta à relação de incisos ordenados por emenda parlamentar à LOA

De acordo com a técnica legislativa, assim como os artigos, parágrafos e alíneas, os incisos compõem a estrutura de uma lei. No que diz respeito à Lei Orçamentária Anual – LOA, a emenda parlamentar é caracterizada nos incisos.

Os incisos correspondem a um valor assegurado individualmente pelo parlamentar ou coletivamente por uma comissão (Comissão de Participação Popular – CPP e Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO). Quando a LOA é sancionada, esse gasto autorizado poderá ser executado no exercício fiscal.

Cada inciso representa um número e significa a indicação de uma emenda por seu respectivo autor, o qual define a ação – objeto do gasto –, bem como o valor e a Unidade Orçamentária – UO, ou seja, o órgão da administração direta ou indireta onde o recurso será alocado para a futura execução.

Por parte da Assembleia de Minas, essa relação de incisos à LOA é publicada em duas listas distintas: a primeira traz a relação de incisos ordenada por emenda parlamentar aprovada, e a segunda traz a relação de emendas aprovadas por inciso, conforme tratado na seção 3.2 do capítulo 3 desta dissertação.

Para atender aos objetivos propostos na pesquisa, a opção escolhida foi consultar a relação de incisos ordenada por emenda parlamentar, por duas razões:

- a) Ela identifica o autor da emenda. Através dele, poderia ser consultado seu partido, a quantidade de indicações de cada um, como os deputados

distribuem a quota de que dispõem e várias outras dimensões a serem exploradas;

- b) Ela informa se determinada emenda teria gerado uma subemenda (janela) para posterior suplementação de seu valor. Isso significa um gasto a mais, autorizado pela LOA. Assim, poderiam ser identificados quais deputados gastam mais do que o valor da quota individual e se todos os partidos representados na ALMG são privilegiados com essa concessão.

É importante destacar que o período de 2009 a 2012 foi concomitante a dois processos eleitorais, ocorrendo eleições majoritárias em 2010 e eleições municipais em 2012. Esse contexto faz diferença em relação às emendas parlamentares, pois existem limitações legais quanto à transferência de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos. Uma leitura sobre os incisos era necessária, para se conhecer o volume de recursos alocados via emenda parlamentar nesse período.

As emendas coletivas não são o foco central deste estudo. Todavia, foram analisadas as emendas da Comissão de Participação Popular – CPP, já que todo o volume de recursos originados das emendas sugeridas por segmentos da sociedade civil, que passam a ser de autoria da CPP quando acatadas, destina-se unicamente ao Fundo Estadual de Assistência Social – Feas para o cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social – Suas em Minas Gerais.

Nesse sentido, avaliou-se como relevante, fazer uma comparação entre os recursos alocados pelo próprio Poder Executivo estadual, pelas emendas individuais e os recursos alocados no Feas pela CPP, para se saber a evolução do cofinanciamento do Suas e em que medida a emenda parlamentar individual estaria contribuindo para a consolidação dessa política pública em Minas Gerais.

A pesquisa sobre a relação de incisos ordenados por emenda parlamentar à LOA iniciou-se através de uma consulta ao *website* da ALMG, para o levantamento dos primeiros dados, os quais foram ampliados na medida em que se aprofundaram os conhecimentos sobre a emenda parlamentar. Esses dados foram organizados em tabelas, que compõem o capítulo 5 desta dissertação.

Para saber o significado de tantos dados técnicos e fazer a interpretação dos incisos, era necessário que a pesquisadora compreendesse os conceitos orçamentários e tivesse conhecimento do processo de elaboração da LOA. Assim, foi necessário buscar mais informações junto à Gerência de Finanças e Orçamento da ALMG.

Para tanto, foi encaminhada a carta de recomendação, dizendo que se tratava de uma pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, sendo obtida a autorização para se iniciarem os procedimentos de coleta de dados.

A primeira visita institucional à Gerência de Finanças e Orçamento ocorreu em 28 de março de 2012, e a última, em 6 de janeiro de 2014, totalizando seis orientações técnicas, com uma média de duração de duas horas cada uma.

Foram momentos de muito aprendizado e descobertas. Foi colocado à disposição um rico material bibliográfico do curso oferecido pela Escola do Legislativo às câmaras municipais, material esse que serviu de referência para outras consultas na literatura especializada.

O conteúdo de toda a relação de incisos ordenada por emendas parlamentares aprovadas no período de 2009 a 2012 foi lançado em planilhas do *software* Excel, e a partir daí foram elaboradas as tabelas que apresentam a situação da emenda parlamentar em Minas Gerais, pesquisa esta apresentada no capítulo 5 desta dissertação.

4.3 Consulta ao Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon-Saída)

Tendo sido abordado anteriormente, já se sabe que o Sigcon – Módulo de Saída registra o ciclo de indicação e execução da emenda no âmbito governamental. A partir do momento em que a Secretaria de Estado de Governo – Segov autoriza suas respectivas indicações, os deputados fazem a divisão dos recursos provenientes de suas emendas aprovadas na LOA, indicações essas que passam pela aprovação da Liderança de Governo, que as encaminha aos órgãos executores. A partir dessa autorização, os proponentes elaboram o plano de trabalho e os órgãos executores celebram o respectivo convênio para a transferência de recursos a prefeituras ou entidades privadas.

Essas informações foram extraídas da cartilha de capacitação de assessores parlamentares que operacionalizam a emenda, cartilha essa preparada pela Segov, através da Subsecretaria de Estado da Casa Civil. Anualmente, os assessores parlamentares passam por capacitações promovidas pela Escola do Legislativo, a fim de se qualificarem para operar esse sistema de emendas parlamentares vinculado ao governo estadual.

A obtenção desses dados lançados no Sigcon foi considerada valiosa para as pretensões da pesquisa proposta, mas se soube que o acesso direto era de exclusividade de servidores credenciados pelo governo de Minas Gerais.

Inicialmente, pretendia-se analisar os planos de trabalho lançados no Sigcon quando o governo estadual autorizou a execução das emendas parlamentares. O levantamento dos dados daria ênfase às ações de assistência social. Nessa linha de investigação, foram selecionadas duas secretarias de Estado: Segov e Sedese, tomando em conta que ambas firmaram convênios com prefeituras e entidades privadas no período de 2009 a 2012.

Planejou-se avaliar dois planos de trabalho de cada um dos 77 deputados, planos esses selecionados de forma aleatória, nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012. Em cada secretaria de Estado haveria 616 planos de trabalho, totalizando 1.232 convênios analisados na Segov e Sedese. Mas esse plano metodológico foi totalmente alterado no decorrer do processo de pesquisa.

Para agrupar todos os dados da pesquisa, foi elaborado um quadro síntese do plano de trabalho para a execução da emenda parlamentar, indicando: o nome do deputado, o nome da entidade, o tipo de projeto, o tipo de atendimento, a caracterização dos beneficiários, o objeto do convênio, o valor da emenda e o valor total do convênio.

As primeiras tentativas de acesso ao Sigcon foram junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, mas não surtiu o efeito esperado. Em que pese ter sido prontamente recebida em audiência pelo secretário adjunto Juliano Fisicaro Borges, e lhe entregue o pedido formal, não houve resposta.

Diante desse fato, e temendo não conseguir operacionalizar uma parte importante da pesquisa, investiu-se no pedido junto à Segov. Dois assessores parlamentares colaboraram nessa tentativa, os quais fizeram a respectiva recomendação junto ao subsecretário de Estado de Assuntos Municipais Aguinaldo Mascarenhas Diniz.

A primeira visita informal ocorreu em maio de 2013, para sondar a possibilidade de acesso ao Sigcon. Na ocasião, o próprio subsecretário esclareceu que o pedido poderia ser atendido, com base na Lei de Acesso à Informação¹⁶, pois se tratava de assunto de interesse público, visando à produção de conhecimento.

¹⁶ Vide Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações.

Com essa acolhida e esclarecimentos, foi novamente providenciado um pedido formal, desta vez direcionado à Subsecretaria de Estado de Assuntos Municipais – Subseam. Entretanto, já se sabia que a pesquisa seria operacionalizada internamente, por um servidor do órgão, e que todos os dados seriam coletados junto ao “Armazém de Informações” do governo estadual, que é alimentado por vários sistemas, dentre eles o Sigcon-Saída.

A essa altura da pesquisa, tomou-se a decisão de acrescentar à metodologia o levantamento de convênios por faixas de recursos. O mapeamento desses valores possibilitaria evidenciar a pulverização de recursos da emenda parlamentar.

Essas orientações metodológicas foram entregues pessoalmente à interlocutora da Subseam, que seria a responsável pelo acesso ao “Armazém de Informações”. Duas semanas após essa solicitação, as planilhas com o levantamento de dados foram entregues à pesquisadora, por meio eletrônico, pela interlocutora da Subseam.

Apesar de ter sido solicitado um número delimitado de informações, foram entregues dois relatórios, ou seja, duas planilhas distintas. A primeira contendo o registro de 4.751 planos de trabalho, com a identificação de deputados, mas sem outras informações. A segunda contendo dados referentes a 6.958 convênios celebrados com prefeituras e entidades no período de 2009 a 2012.

De posse dessas planilhas, foi realizado o recorte sobre as ações de assistência social implementadas por prefeituras e entidades privadas com recursos provenientes de emenda parlamentar. Esses dados são analisados no capítulo 5.

4.4 Consulta ao Sires e ao Cagec

De posse da planilha de convênios fornecida pela Subseam, foi feita uma seleção aleatória de 123 entidades privadas sem fins lucrativos, dentre aquelas identificadas no plano de trabalho que levou à execução da emenda parlamentar, e no planejamento inicial da coleta de dados, equivaliam a 10% do total de planos de trabalho selecionados para a pesquisa.

A partir dessas informações prévias, organizou-se um plano metodológico para a respectiva consulta junto ao Sistema de Informações e Registro de Entidades – Sires, vinculado à Sedese, e ao Cadastro Geral de Convenientes – Cagec, vinculado à Auditoria-Geral do Estado.

A consulta ao Sires e ao Cagec foi planejada com o objetivo de se obterem informações sobre as características dessas entidades e de suas condições de registro, tendo como expectativa apurar se as entidades ditas de “assistência social” estariam regularizadas junto à Sedese, em harmonia com as normatizações implementadas pelo Sistema Único de Assistência Social – Suas, especialmente no que diz respeito à tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Em relação ao Cagec, vislumbrou-se saber: qual foi a opção de cadastro dessas entidades? Se “entidade de assistência social”, “entidades previstas em lei de diretrizes orçamentárias” ou “outras organizações não governamentais”?

A seleção dessas entidades levou em conta os convênios firmados somente no ano de 2011, quando já teriam se passado dois anos da tipificação nacional de serviços sociassistenciais, fazendo supor que essa padronização já teria alcançado as entidades privadas sem fins lucrativos que operam no campo da assistência social em Minas Gerais.

Procurou-se obter dados que permitissem a caracterização das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, a partir da averiguação de seus estatutos, atas de fundação, CNPJ e demais documentos, conforme o roteiro apresentado no quadro 3, abaixo.

Quadro 3 – Caracterização das entidades privadas – Sires/Cagec 2013

(Continua)

| Descrição | Caracterização |
|----------------------------------|---|
| Município | Onde a entidade é sediada |
| Ano do convênio | 2011 |
| Identificação da entidade | Nome da associação |
| Classificação da entidade | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assistência social – Sedese/Cagec ➤ Previstas em lei de diretrizes orçamentárias/Cagec ➤ Outras organizações não governamentais/Cagec |
| Qualificação da entidade | <ul style="list-style-type: none"> ➤ É cadastrada no CMAS? ➤ Possui declaração de utilidade pública: federal, estadual ou municipal? ➤ Possui Certificado de Entidade |

| Descrição | Caracterização |
|---|---|
| | Beneficente de Assistência Social – Cebas? ➤ Possui certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip? Tem documento comprobatório dessa condição? |
| Tipificação da entidade | ➤ Entidade de Proteção Social Básica? ➤ Entidade de Proteção Social Especial – média complexidade? Alta complexidade? |
| Tempo de fundação | ➤ Até 1 ano ➤ De 2 a 5 anos ➤ De 6 a 10 anos ➤ De 11 a 20 anos ➤ Acima de 20 anos |
| Finalidades estatutárias | Análise do estatuto social |
| Público beneficiário | ➤ De acordo com as finalidades estatutárias ➤ De acordo com o convênio celebrado com o governo de Minas |
| Documentos arrolados na Sedese/Cagec | ➤ Checar documentos arrolados pela Sedese ➤ Checar documentos arrolados pelo Cagec ➤ Checar se a situação está regular ou irregular |

Fonte: Elaborado pela autora.

A operacionalização desta parte desta pesquisa ocorreu em dois dias seguidos, na sede do governo de Minas, em Belo Horizonte. O primeiro levantamento foi realizado no dia 7 de agosto de 2012, no horário das 10h30 às 16h, na Sedese, com o monitoramento de uma servidora dessa secretaria, responsável pela gestão do Sires.

Todas as informações sobre as entidades cadastradas nesse sistema foram fornecidas por ela, ao mesmo tempo em que iam se apresentando, uma a uma, as 123 entidades selecionadas. Portanto, foi uma pesquisa rápida, porque não foram acessadas as pastas individuais dessas entidades.

O segundo levantamento se processou no dia seguinte, na sede da Auditoria-Geral do Estado, localizada na Cidade Administrativa, onde se encontra instalado o

Cagec. O trabalho se iniciou às 9h e se encerrou às 16h50, e contou com a colaboração de todos os funcionários do setor, além de uma assistente da pesquisadora, que auxiliou na digitalização dos dados.

Foram disponibilizadas todas as pastas individuais de cada entidade cadastrada no Cagec, dentre aquelas 123 que foram selecionadas após terem celebrado convênio com o governo de Minas para a transferência de recursos provenientes de emenda parlamentar. No Cagec só foram pesquisadas as entidades que não foram localizadas no Sires.

Foi disponibilizada ainda uma mesa com computador, e o acesso ao sistema de cadastro dessas entidades, para que fossem visualizadas as informações pertinentes a cada uma, demonstrando a transparência do Cagec e o interesse de seus funcionários em colaborar com a pesquisa em curso.

Os dados desta pesquisa foram lançados em uma planilha do *software* Excel, tendo gerado um relatório de 63 páginas, cuja síntese integra o capítulo 5 desta dissertação.

4.5 Entrevistas

Na proposta metodológica, o fechamento da pesquisa seria com a realização de oito entrevistas, contendo um roteiro preliminar, na perspectiva de interpretar a percepção de atores dos Poderes Executivo e Legislativo que atuam na indicação e execução das emendas, dentre deputados, assessores e técnicos do governo, compreendendo no máximo dois atores em cada órgão ou gabinete.

A partir da fala e da percepção desses atores, poderiam ser obtidas mais informações que os outros instrumentos de coleta de dados não conseguiram alcançar. Por essa razão, as entrevistas ficaram por último e foram programadas para aprofundar questões surgidas no decorrer da pesquisa.

O primeiro grupo de atores selecionados envolveu a participação de técnicos da Assembleia Legislativa e do governo estadual que atuam diretamente na formulação, indicação e execução da emenda parlamentar.

Planejou-se ainda entrevistar outro conjunto de atores, dentre líderes de representações partidárias na ALMG, um membro da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e gestores dos sistemas de cadastro de entidades, bem como da política de assistência social.

Diante da solicitação da entrevista, algumas pessoas optaram por respondê-la por escrito. Dessa forma, foram elaboradas três entrevistas, contendo questões abertas sobre a emenda parlamentar, a política de assistência social e o cadastro de entidades privadas nos padrões do Sires e do Cagec.

Junto com o elenco de perguntas, foi entregue a cada um dos entrevistados um “termo de consentimento livre e esclarecido”, documentos que foram assinados pela entrevistadora e pelos entrevistados, conforme o modelo apresentado no Apêndice C desta dissertação.

Somente uma pessoa concedeu entrevista gravada, a partir de um roteiro sobre diversos temas: Sistema Único de Assistência Social, cofinanciamento estadual, rede socioassistencial privada, instituto da emenda parlamentar, Comissão de Participação Popular e Fundo Estadual de Assistência Social. Essa entrevista foi transcrita, e, assim como feito com relação aos demais entrevistados, fragmentos do discurso serão utilizados no capítulo 5 desta dissertação.

Dentre os atores do Poder Legislativo, lamentavelmente, não foi possível realizar as entrevistas com as lideranças partidárias ou até mesmo um membro da CFFO, tal como planejado.

O pedido de tais entrevistas foi encaminhado aos respectivos gabinetes parlamentares, sendo anexados o roteiro e o “termo de consentimento livre e esclarecido”, mas, à exceção de um único deputado, não houve qualquer tipo de retorno à solicitação formalizada.

Avalia-se que o insucesso dessa investida se deu em razão do curto prazo de tempo que já restava no cronograma de pesquisa. As dificuldades de se operacionalizar esse tipo de pesquisa numa casa legislativa são muitas e refletem a mesma situação vivenciada durante a aplicação dos questionários, ou seja, é preciso gastar um bom tempo, ter paciência e ser persistente para se obter a cooperação almejada.

Ademais, entre o final do mês de novembro e início de dezembro, período em que foram feitos os contatos, todos os deputados estavam envolvidos com a tramitação da LOA e teriam, de fato, pouco espaço de tempo em suas agendas.

As quatro pessoas entrevistadas tiveram seus nomes omitidos na utilização de fragmentos de suas narrativas, e na lista de entrevistados, no Apêndice D, são apresentados os nomes fictícios desses atores.

5 O INSTITUTO DA EMENDA PARLAMENTAR E SEUS REFLEXOS NA CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MINAS GERAIS

Tão antigas quanto as práticas assistenciais das entidades filantrópicas, que as legitimaram perante a sociedade brasileira, são as posturas do próprio Estado e suas tradicionais práticas de doações, subvenções, isenções fiscais, convênios e, mais recentemente, as emendas parlamentares para financiar esse setor social privado sem fins lucrativos.

Os atores envolvidos nessas relações se concentram nas diversas formas associativas da sociedade civil, que se proliferaram pelo país, nas instituições que dão vida ao aparelho do Estado e nos membros dos poderes Executivo e Legislativo, relações essas que se norteiam pela burocracia, pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, pelo jogo democrático e seus diversos interesses.

A trajetória da política de assistência social brasileira é marcada por diversas concepções no campo de sua regulação, sendo o clientelismo um dos traços mais evidentes do tipo de relações sociopolíticas que se sedimentaram no interior do Estado, na disputa pela apropriação e controle de seus recursos materiais.

O caso do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, mencionado no capítulo 2 desta dissertação, pode ser novamente exposto, a título de exemplo de como se deram essas disputas e práticas clientelistas no parlamento federal, em torno da distribuição de subvenções sociais para entidades privadas, fazendo com que um órgão setorial fosse tomado por interesses políticos, arruinando sua credibilidade institucional. (MESTRINER, 2011).

Quando o Estado começou a chamar para si uma parcela de responsabilização no campo assistencial, investiu no primeiro-damismo como personificação da bondade estatal, fazendo emergir uma estrutura burocrática gigantesca, na qual se transformou a Fundação Legião Brasileira de Assistência – FLBA. (MESTRINER, 2011). Mas o seu histórico também revela sua apropriação para práticas personalistas, clientelistas, assistencialistas e mau uso do dinheiro público.

O Sistema Único de Assistência Social – Suas, que emerge em 2005, representa um grande avanço na concepção da assistência social, que passa a ser

operacionalizada na lógica da política pública, com princípios, diretrizes e critérios, sinalizando um novo horizonte nas relações entre a sociedade civil e o Estado, especialmente quanto à forma de organizar, executar, gerir, cofinanciar e controlar o conjunto de ações socioassistenciais do Suas.

O processo de consolidação do Suas vem sendo orientado por constantes mudanças em sua regulação, levando os Estados, o Distrito Federal e os municípios a reordenarem constantemente suas ações, para operar dentro dos padrões desejados pela tipificação nacional de serviços socioassistenciais e cumprir a parcela de responsabilidade que lhes cabe na gestão da política de assistência social.

Nesse contexto de profissionalização da assistência social, como será a adaptação das tradicionais práticas assistenciais e de suas fontes de financiamento público existentes até então no Estado de Minas Gerais?

O histórico da subvenção social revela uma tendência do parlamento mineiro ao uso clientelístico na distribuição de recursos da Loteria Mineira ou do orçamento estadual, situação que não foge ao comportamento observado entre membros do Congresso Nacional na distribuição de subvenções para entidades e organizações privadas por eles “apadrinhadas”.

Todas as contribuições teóricas aqui trazidas visam buscar uma compreensão do fenômeno da emenda parlamentar, que também pode ser vista como instrumento de disseminação das políticas sociais, especialmente quando seus recursos são alocados em fundos de políticas públicas para as transferências automáticas entre as unidades da Federação (União, Estados, Distrito Federal e municípios).

Quanto ao Suas, sua gestão financeira é materializada na instituição e no funcionamento do Fundo de Assistência Social. Dessa forma, todas as despesas autorizadas na LOA, com a “finalidade assistência social”, visam ao provisionamento de recursos destinados às ações e serviços públicos de assistência social, em conformidade com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, em vigência no país desde o ano de 2009.

No caso de Minas Gerais, as emendas da Comissão de Participação Popular – CPP são alocadas no Fundo Estadual de Assistência Social – Feas. Mas as emendas parlamentares individuais para a área da assistência social podem ser

distribuídas entre prefeituras e entidades privadas de assistência social, através de transferências de convênios para o cumprimento do objeto acordado com o governo estadual.

A questão central que se coloca é: o instituto da emenda parlamentar estaria fomentando a persistência da ação social, de caráter filantrópico e clientelista, ou seria um elemento que contribui para a consolidação do Suas em Minas Gerais?

Algumas respostas já foram sugeridas nas hipóteses deste estudo, mas os indícios empíricos podem revelar outros fatos relacionados à emenda parlamentar em Minas Gerais, no que diz respeito ao financiamento de ações e projetos de assistência social de prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos, que são o objeto deste estudo.

Seguindo a lógica de estruturação metodológica da coleta de dados, passa-se a apresentar as revelações e evidências do trabalho empírico, compondo-se nos seguintes cenários: a) a emenda parlamentar na percepção dos deputados estaduais; b) a emenda parlamentar e as escolhas individuais; c) a emenda parlamentar e sua conexão com o Suas; d) a emenda parlamentar, o setor social privado e a validade da tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Alguns fragmentos das narrativas dos entrevistados serão apresentados no transcorrer desta exposição.

5.1 A emenda parlamentar na percepção dos deputados estaduais

No universo de 77 deputados que compõem a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 36 responderam ao questionário que fora aplicado nos meses de maio, junho e julho de 2013. Na análise das respostas, esses 36 deputados que participaram da pesquisa representam 100%.

5.1.1 Fase de proposição da emenda

As emendas de autoria dos deputados significam a inclusão de despesas no orçamento estadual, sendo de sua livre iniciativa a forma de indicação das emendas, se específicas (carimbadas) ou genéricas (guarda-chuva).

As emendas específicas são aquelas em que, no momento da indicação, os deputados definem previamente o órgão (prefeitura, por exemplo) ou entidade

privada contemplada com a verba pública. Isso quer dizer que o deputado indicará determinado valor em uma secretaria de Estado, para a aquisição, por exemplo, de um veículo para a área da assistência social, por uma prefeitura ou associação.

Esse tipo de emenda “carimbada” é a forma preferida de indicação de 20 deputados (55%) que responderam ao questionário. Mas é um tipo de emenda com um risco de não ser executada. Se, por algum motivo técnico, como, por exemplo, falta de documento legal, não cumprimento de prazos, falta de prestação de contas ou outra situação peculiar, indicando que o convênio não poderá ser celebrado, o proponente não poderá ser substituído, e o deputado perderá o recurso de sua indicação.

As emendas genéricas são aquelas em que os deputados fazem suas alocações em uma ou mais Unidades Orçamentárias (secretarias de Estado, por exemplo), para posterior indicação dos proponentes e os respectivos valores destinados a cada um. Essa indicação é operacionalizada no Sistema de Gestão de Convênios – Sigcon-Saída, no momento em que o chefe do Executivo estadual, por intermédio da Liderança de Governo na Assembleia Legislativa, autoriza a execução, ou seja, o pagamento das emendas.

As emendas “guarda-chuva” são a preferência de 14 deputados (39%). Sua preocupação primeira é assegurar o recurso no orçamento, para depois resolver como ele será gasto. No momento da indicação autorizada pelo governo, caso sua emenda não seja aprovada, o deputado poderá tentar a alteração do proponente, de forma a não perder a emenda, mas o êxito dessa iniciativa depende da interlocução com o titular da secretaria de Estado em que o recurso foi alocado. Outros 6 deputados (6%) não responderam à pergunta no questionário.

Pensando nesses problemas que podem surgir no processo de execução da emenda e como precisará agir para não perder os recursos alocados é que cada deputado escolhe uma secretaria de Estado para alocar suas emendas e não ter sobressaltos nas negociações.

Mais adiante, na análise das execuções, poderão ser evidenciadas situações concretas em relação a essas escolhas, quando se constata que prefeituras e entidades de assistência social privadas têm celebrado convênios com a Sedese e a Segov, tendo objetos de convênio semelhantes.

Quanto ao entendimento do que seja a emenda parlamentar, os deputados foram estimulados a marcar duas opções entre sete respostas sugeridas, sendo dada a opção de outra resposta, caso assim desejassem.

Tabela 2 – O que é a emenda parlamentar individual segundo os deputados da ALMG – 2013

| Opções de resposta | Nº | % |
|--|-----------|------------|
| Um instrumento político | 14 | 20 |
| Um instrumento eficiente para a manutenção do mandato | 3 | 4 |
| Um instrumento eficiente para o financiamento das políticas sociais | 26 | 37 |
| Um resultado da democracia | 08 | 11 |
| Uma forma de equilíbrio das forças entre o Legislativo e o Executivo | 6 | 9 |
| Uma demonstração de poder do parlamentar | 2 | 3 |
| Um exercício legítimo de poder do parlamentar | 9 | 13 |
| Outra resposta | 2 | 3 |
| Total | 70 | 100 |

Fonte: Dados do questionário preparado e aplicado pela autora, 2013.

Um deputado não marcou nenhuma das opções dadas e comentou que era preciso elaborar melhor a resposta, porém não utilizou a opção “outra resposta” para fazê-lo. Os dois deputados que utilizaram a opção “outra resposta” comentaram que a emenda parlamentar é: “uma forma de dar respostas positivas na região ou cidade onde atua” e “um instrumento de auxílio e amparo para entidades e associações”.

Tentando esclarecer o que leva uma emenda a ser reprovada, os deputados responderam:

- a) Uma decisão do Executivo: 12 deputados (33%);
- b) Uma decisão da Liderança de Governo: 1 (3%);
- c) Uma decisão burocrática: 20 (56%);
- d) Outra situação/citar: 3 (8%).

As “outras situações” apontadas pelos deputados dizem respeito à fase de execução da emenda, são na verdade, de caráter burocrático e foram assim expressas: “não habilitação legal”, “documento inábil” e “entidades irregulares”.

Entretanto, os deputados comentaram outras situações que dizem respeito à fase de proposição da emenda, como, por exemplo, uma reprovação em razão do “conteúdo da emenda”, que estaria em desacordo com o que fora planejado na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Em outras palavras, no momento da alocação de emendas, o deputado precisa estar atento se a Unidade Orçamentária (secretaria de Estado, por exemplo) vai executar a ação por ele indicada. Se um deputado quisesse alocar recursos para a construção de uma pista de *skate* para alunos do ensino médio, onde alocar esses recursos? Na Secretaria de Educação? Não. Sua emenda estaria errada. A alocação correta seria na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – Setop.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais dispõe de uma consultoria temática para orientar os parlamentares e seus assessores no processo de apresentação de emendas, mas, ainda assim, os deputados podem cometer erros no momento da alocação.

De forma direta, os deputados foram indagados acerca da possibilidade de a emenda parlamentar individual à LOA ser interpretada pela sociedade civil como uma moeda de troca no jogo de interesses da agenda governamental. Os resultados foram:

- a) Responderam sim: 15 deputados (42%);
- b) Responderam não: 17 (47%);
- c) Não responderam: 4 (11%)

Alguns dos deputados que responderam “sim” fizeram seus comentários por escrito no questionário:

Me ajuda que eu te ajudo.

Em muitas situações, a emenda parlamentar é efetivamente utilizada como moeda de troca e pode determinar o resultado final da proposição negociada.

A base governista leva vantagem. As indicações e os seus benefícios passam pelo apoio ao governo. Normalmente, a sociedade civil não sabe o que é o exercício de um mandato e faz interpretações levianas, tendo em vista o desconhecimento do jogo político.

Acha simplesmente que é moeda de troca por votos.

Quem não conhece a importância desses serviços prestados por uma entidade séria provavelmente tem essa opinião. Confio na democracia.

Poderá ser imputada como moeda de troca quando o Executivo privilegia os da base e pretere os da oposição.

Dependendo da atitude do parlamentar e do governo, a liberação pode ser condicionada ao comportamento do parlamentar em relação ao governo na ALMG. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013)

Alguns dos deputados que responderam “não” também comentaram sobre a interpretação que se tem da emenda parlamentar como moeda de troca:

Pelo aspecto burocrático legal e dos marcos legais que não permitem tal negociação.

Desde que seja aplicada em projetos sérios de benefícios à comunidade.

A sociedade não tem pleno conhecimento do processo.

Pelo menos eu não concordo com o “jogo”. Entendo que o parlamentar deva defender as prerrogativas da sociedade e o Executivo respeitar a decisão do parlamentar.

Não é possível, visto que acontece sempre por iniciativa do parlamentar e muitas vezes não levada a termo.

Os resultados são importantes e expressivos para a população beneficiada.

A sociedade está organizada o suficiente para esse tipo de fiscalização.

Não tenho esse ponto de vista, uma vez que todos os parlamentares apresentam emendas, sendo da base governamental ou não.

De qualquer forma de interpretação, o recurso tem que ser disponibilizado.

A emenda serve para que nós possamos auxiliar o Executivo em algumas ações que estão mais próximas dos deputados ou de nossas bases. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013).

Como foi observado, 47% dos deputados que responderam ao questionário e comentaram por escrito algumas de suas respostas não admitem que a emenda ao orçamento possa vir a ser interpretada pela sociedade civil como moeda de troca. Um grupo menor de deputados, que corresponde a 42% dos que responderam ao questionário, entendem que o interesse é mútuo, que a emenda possa estar relacionada às proposições do governo estadual negociadas no parlamento; que pode haver vantagem por parte dos deputados da base governista; e que a emenda pode estar condicionada ao comportamento do parlamentar na ALMG. De fato, são

posições controversas, mas que em grande medida contribuem para a compreensão do fenômeno da emenda parlamentar.

Aos deputados foi indagado qual ator teria o maior poder sobre a emenda parlamentar. As respostas foram:

- a) O Executivo: 5 deputados (14%);
- b) O Legislativo: 2 (5%);
- c) O Executivo e o Legislativo: 15 (42%);
- d) O próprio parlamentar: 14 (39%).

Nos comentários acrescidos às respostas, foi observado que há uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo, ainda que a maioria dos deputados tenha respondido que o poder sobre a emenda é de ambos:

Se ele não quiser pagar ele não paga.

A definição de onde aplicar é do parlamentar, mas o valor total e o cronograma da liberação são do Executivo.

O Executivo porque é ele quem designa o valor e os critérios. O Legislativo tenta negociar uma melhor proposta. Após definido, é o parlamentar quem decide quem beneficiar.

Há acerto da Liderança e do conjunto de Líderes da forma que serão executadas as emendas. São definidos os critérios com o Executivo.

Porque quem executa o pagamento e a análise da documentação é o Executivo.

Primeiro, o Executivo, ao liberar sua execução. Segundo, o Legislativo, fazendo com que a mesma seja executada. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013).

Indagados sobre suas indicações mais freqüentes, 31 (86%) deputados responderam que suas emendas são para prefeituras e entidades; outros 4 (11%) responderam que indicam recursos para prefeituras e entidades, mas fazem outras alocações. Por último, 1 (3%) deputado respondeu que indica emendas somente para prefeituras municipais.

Entre os 36 deputados (100%) que responderam ao questionário, 7 (19%), mencionaram que, além de prefeituras e entidades, costumam beneficiar: hospitais, corporações militares, escolas estaduais e outras instituições, ou que a escolha

quanto a quem e em que proporção beneficiar depende das demandas que vão surgindo.

De acordo com os deputados, ao alocar recursos de emendas para prefeituras, a ordem decrescente de prioridade nas indicações é: saúde, infraestrutura, educação, assistência social, esporte, transportes, segurança pública, meio ambiente e turismo.

Porém, quando se trata de entidades privadas, há uma alternância na ordem de prioridade nas indicações de emendas, aparecendo em primeiro lugar, a assistência social, seguida de educação, saúde, cultura, esporte, ensino e pesquisa, meio ambiente e outras áreas, como agricultura familiar, apoio às comunidades terapêuticas e desenvolvimento social, conforme mencionado nos questionários.

Essas preferências demonstram que a maioria dos entrevistados opta por indicar emendas para prefeituras municipais e entidades privadas, sem fins lucrativos. Essas emendas geraram centenas de milhares de convênios celebrados no período de 2009 a 2012 para a transferência de recursos do governo estadual.

5.1.2 Fase de execução da emenda

Quando indagados se todas as emendas indicadas no período de 2009 a 2012 haviam sido executadas, 29 deputados (80%) responderam que sim e 6 (17%) responderam que não, tendo 1 (3%) assumido a legislatura no início de 2013, portanto, após o período de indicações e não se pronunciou nessa questão.

Nos casos de não pagamento de emendas, 31 deputados (86%) apontaram quatro motivos mais comuns. Outros 5 (14%) não responderam à pergunta. Os motivos mais comuns mencionados são:

- a) Pendências de prefeituras e entidades privadas junto aos órgãos de prestação de contas: 29 deputados (93%);
- b) Por não apresentarem documentação legal em tempo hábil: 22 (71%);
- c) Por decisão exclusiva do Executivo: 21 (67%);
- d) Por falta de recursos do Estado: 18 (58%).

Evidencia-se novamente a preponderância do Poder Executivo em relação à aprovação das emendas, a partir do momento em que ele autoriza o seu pagamento. A aprovação fica sujeita a decisões políticas e burocráticas.

Aos deputados foi indagado se eles costumam acompanhar a execução dos projetos provenientes de suas emendas, e 34 (94%) responderam que sim, enquanto que 2 (6%) responderam que não.

Quanto à maneira de como é feito esse acompanhamento, os deputados apresentaram diversas explicações: “acompanhamento da assessoria de gabinete ou de campo”; “pela prestação de contas dos convênios”; “visitas às cidades beneficiadas”; “telefonemas constantes para as Secretarias de origem dos recursos”; e “pelo monitoramento do gabinete”. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013).

A participação ou não no momento da entrega das obras municipais realizadas com recursos provenientes de emendas individuais também foi questionada aos deputados, sendo que 33 (92%) responderam que sim e 3 (8%) não.

Dentre os deputados que responderam ao questionário, 28 (78%) também costumam acompanhar a implantação dos projetos das entidades privadas que beneficiam com suas emendas, enquanto 8 (22%) não o fazem.

5.1.3 As emendas para a assistência social

No questionário respondido por 36 deputados estaduais (47%), foi incluído um conjunto de questões referentes à indicação de emenda individual para as entidades de assistência social, tendo como objetivo conhecer como são apresentados os seus projetos, como eles são selecionados e quais as suas características. São informações de aspectos técnicos e políticos que possibilitarão situar o Sistema Único de Assistência Social no instituto da emenda parlamentar.

Indagou-se aos deputados como é apresentado o pleito das entidades de assistência social e como é a forma de contato com o parlamentar. Nessas questões, duas opções de resposta foram marcadas por cada deputado.

Tabela 3 – A intermediação de emendas parlamentares – ALMG – 2013

| Interlocutores | | | Forma de contato | | |
|--------------------------|-----------|------------|-----------------------------|-----------|------------|
| Ator | Nº | % | Ambiente institucional | Nº | % |
| Prefeito | 10 | 14 | Gabinete do prefeito | 10 | 14 |
| Vereador | 18 | 25 | Gabinete do vereador | 4 | 5 |
| Presidente da entidade | 26 | 36 | Carta do presidente | 22 | 31 |
| Assessor parlamentar | 3 | 5 | Sede da entidade | 12 | 17 |
| Deputado/entidade | 9 | 12 | Gabinete do deputado | 18 | 25 |
| Outras lideranças locais | 6 | 8 | e-mail para o gabinete dep. | 6 | 8 |
| Total | 72 | 100 | Total | 72 | 100 |

Fonte: Dados do questionário preparado e aplicado pela autora, 2013.

É interessante observar que as próprias entidades tomam a iniciativa de encaminhar seus pleitos aos deputados, procurando diretamente seus gabinetes ou encaminhando os pedidos de verbas através de mensagens eletrônicas.

Mas é significativa também a iniciativa de prefeitos e vereadores na captação de recursos de emendas parlamentares para essas entidades de assistência social sediadas em Minas Gerais.

Buscando apreender o que os deputados levam em conta no momento de selecionar os pedidos das entidades, foram sugeridas opções de resposta contendo aspectos políticos, técnicos e financeiros, e todos marcaram três dessas opções, gerando 108 respostas relacionadas ao critério de seleção de entidades e outras 108 respostas relacionadas aos critérios de seleção dos projetos.

Tabela 4 – Critérios de indicação de emenda parlamentar individual**ALMG – 2013**

| Critérios de seleção das entidades | Nº | % | Critérios de seleção dos projetos | Nº | % |
|---|------------|------------|--|------------|------------|
| A localização da entidade na região de sua base eleitoral | 34 | 32 | Pelo tipo de projeto | 28 | 26 |
| A organização da entidade e a pessoa de seu dirigente | 25 | 23 | Pelo valor financeiro do projeto | 14 | 13 |
| Se a entidade é conhecida e quem são seus dirigentes | 13 | 12 | Pela capacidade de gestão da entidade | 26 | 24 |
| Os compromissos de campanha | 11 | 10 | Pelo tempo de existência da entidade | 4 | 4 |
| A vinculação do projeto com a política de assistência social | 21 | 19 | Pela pessoa de seu presidente | 5 | 5 |
| A caracterização do projeto com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais | 4 | 4 | Pelo interesse da base política local de apoio ao mandato | 19 | 17 |
| | | | Pelas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social | 7 | 6 |
| | | | Pelos critérios da tipificação nacional de serviços socioassistenciais | 2 | 2 |
| | | | Por outros motivos | 3 | 3 |
| Total | 108 | 100 | | 108 | 100 |

Fonte: Dados do questionário preparado e aplicado pela autora, 2013.

Fica evidenciado que o primeiro critério de seleção das entidades a serem contempladas com a indicação de emendas parlamentares individuais é a localização da entidade na região da base eleitoral do deputado.

Nota-se também que há uma significativa preocupação dos deputados em relação à política de assistência social, ao selecionarem as entidades para o recebimento de suas emendas. Afinal, são “entidades de assistência social” e em alguma medida se espera que os critérios do Suas sejam observados.

Quanto aos critérios de seleção dos projetos, a primeira opção de resposta por tipo de projeto é muito vaga e não caracteriza o que de fato o deputado considera no momento da sua escolha.

Aspectos relativos à gestão da entidade, seu dirigente e o valor financeiro do projeto são critérios bem avaliados pelos parlamentares no momento de suas escolhas, nelas recaindo interesses políticos da base local de apoio ao mandato, realçando a dimensão política da emenda individual.

Quanto aos outros motivos, os deputados informaram que levam em conta: “se a entidade é séria e não tem nenhum histórico de malversação de recurso público”; “o objeto do convênio e seu mérito”; “o compromisso da entidade com o objetivo proposto e com o público-alvo”. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013).

Os deputados foram indagados sobre quais tipos de serviços, programas ou projetos costumam beneficiar com suas emendas. Na ordem de prioridade, eles são: criança de adolescente, pessoa com deficiência, idoso, mulher, sendo também informados outros serviços, tais como: hospitais, comunidades terapêuticas e agricultura familiar, dentre as principais opções dos deputados.

Indagados se costumam acompanhar a execução dos recursos das entidades de assistência social que beneficiam com suas emendas, os 36 deputados (100%) responderam que sim e que esse tipo de acompanhamento se dá através de: visitas frequentes: 14 (39%), telefonemas: 6 (17%) ou informações das lideranças políticas de sua base eleitoral: 16 (44%).

Entre as respostas, 3 deputados (8%) comentaram que seus assessores fazem o trabalho de acompanhamento dessas entidades quando eles não podem fazê-lo diretamente, e que a prestação de contas também é uma forma de monitoramento das entidades quanto à utilização dos recursos públicos a elas destinados.

Sobre o valor das emendas individuais em relação ao orçamento da Assistência Social no Estado de Minas Gerais, os deputados consideram ser: expressivo: 2 (5%), pequeno: 23 (64%), irrisório: 11 (31%).

Indagados sobre quem perderia mais se a emenda individual fosse suprimida da Lei Orçamentária Anual, 35 (97%) responderam: o próprio deputado: 6 (17%), a

entidade de assistência social: 26 (74%), as lideranças da base política de apoio ao mandato: 3 (9%).

O deputado que se absteve dessas opções de respostas abriu outra opção e comentou: “todos esses atores perderiam”. (Dados do questionário. Pesquisa realizada de maio a julho de 2013).

Nesta primeira análise das emendas parlamentares para a assistência social, percebe-se que tanto os prefeitos e vereadores quanto os dirigentes das entidades privadas tomam a iniciativa de buscar os recursos de emenda parlamentar. Os critérios de seleção das entidades são políticos, e a relação com a política de assistência social é considerada, mas não é o elemento principal na escolha dos parlamentares mineiros que responderam ao questionário. Quando a análise incide sobre os tipos de projetos, o Suas e a tipificação nacional de serviços socioassistenciais são mencionados como critérios, mas estão longe de ser o principal elemento de escolha dos projetos para financiamento via emenda parlamentar.

Outros desdobramentos da indicação das emendas parlamentares individuais poderão ser observados na análise da relação de incisos por emenda aprovada e na execução de tais emendas, conforme se verá adiante.

5.2 A emenda parlamentar e as escolhas individuais

Conforme abordado anteriormente, durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual, há um prazo regimental para a apresentação de emendas parlamentares, que são submetidas ao parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO. Se aprovadas em turno único, entram na ordem do dia para discussão e aprovação em Plenário.

Quando a LOA é publicada, são anexadas as relações de incisos contendo informações sobre as indicações de emendas. De acordo com uma das pessoas entrevistadas para o estudo, todo o processo é acompanhado pela Gerência de Finanças e Orçamento da ALMG, cabendo-lhe:

[...] dar consultoria aos parlamentares e seus assessores orientando-os em relação ao processo de apresentação de emendas. Esse trabalho consiste na análise das emendas com relação à pertinência do tema, na sua compatibilização com o PPAG e também no assessoramento do relator na análise do mérito e da validade técnica das emendas apresentadas e na

elaboração do parecer do projeto de lei. (ATOR LEGISLATIVO "A"). (Dados da entrevista. Pesquisa realizada em 6 jan. 2014.)

As emendas são deduzidas da reserva de contingência prevista na LOA, que dispõe de um valor maior que a reserva correspondente a 1% da receita corrente líquida do Estado, a ser utilizada em situações de emergência, tais como seca, enchentes ou calamidade pública.

Esse valor é redistribuído entre os 77 deputados da atual legislatura em cada exercício fiscal e os que estão afastados por ocuparem secretarias de Estado, os quais indicam suas emendas por meio do relator da CFFO.

O valor pecuniário do rateio a que cada deputado tem direito a distribuir em suas emendas é acordado entre o governo e o parlamento, por intermediação de seu líder com todas as bancadas dos demais partidos de representação na Assembleia Legislativa. Cabe ao relator da CFFO gerenciar essas indicações até a aprovação da LOA.

Desde 2003, ano em que as emendas parlamentares passaram a substituir o mecanismo da subvenção, o valor dessas emendas tem sido elevado gradativamente. No período de 2003 a 2007, o valor do rateio era de R\$600.000,00 para cada deputado distribuir individualmente. Em 2008, passou a ser de R\$1.000.000,00. No período de 2009 a 2012, passou a R\$1.500.000,00 para cada deputado.

Dentro desse valor individual acertado com o governo, cada deputado é livre para fazer suas indicações, podendo apresentar emendas específicas ou genéricas. Ele poderá alocar toda emenda em uma única secretaria de Estado ou fazer alocações em vários órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, a fim de atender às demandas de sua agenda parlamentar.

Entretanto, pode ocorrer de um ou mais deputados ultrapassarem o valor da quota que podem distribuir. Nesse caso, é preciso buscar junto ao relator da CFFO a aprovação de uma subemenda, de no mínimo R\$1.000,00. Essa possibilidade abre uma "janela" para posterior suplementação do valor no momento da execução.

Conforme se verá adiante, há deputados que utilizam essa "janela" e indicam quase o dobro do valor acordado para suas emendas, mediante autorização da CFFO, com a chancela do chefe do Executivo.

A análise da relação de incisos ordenada por emenda parlamentar aprovada no período de 2009 a 2012 permite a apresentação da Tabela 5 com a síntese das indicações de emendas.

Tabela 5 – Resumo das emendas indicadas – ALMG – 2009/2012

| Período | Nº | Número de deputados no período | Valor individual acordado (milhões \$) | Valor total acordado (milhões \$) | Valor total alocado (milhões \$) |
|----------------|-------------|---------------------------------------|---|--|---|
| 2009 | 390 | 77 | 1.500 | 115.500 | 113.955 |
| 2010 | 382 | 76 | 1.500 | 115.500 | 113.790 |
| 2011 | 367 | 75 | 1.500 | 115.500 | 110.800 |
| 2012 | 319 | 76 | 1.500 | 115.500 | 114.500 |
| Total | 1458 | 304 | 6.000 | 462.000 | 435.045 |

Fonte: Minas Gerais, Lei nº 120.026/2012; Minas Gerais, Lei nº 19.418/2011; Minas Gerais, Lei nº 18.693/2010; Minas Gerais, Lei nº 18.022/2008. (Dados da pesquisa, com base na relação de incisos da Lei Orçamentária Anual – LOA, nos exercícios de 2009 a 2012).

Baseando-se na relação de incisos que acompanha a LOA, a Tabela 5 traz o somatório das emendas aprovadas no período de 2009 a 2012, apresentando uma média de 364 indicações aprovadas em cada exercício fiscal. Pode ser observado que nem todos os 77 deputados apresentaram diretamente suas emendas, ficando essa tarefa para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO, que se ocupa, também, de apresentar as emendas dos deputados que estão secretários de Estado. Essas indicações não foram inseridas na tabela acima, porque não se sabe quantas emendas foram apresentadas e qual valor foi alocado por intermédio da CFFO para atender aos deputados afastados ou licenciados.

Na legislatura anterior, que se encerrou em 31 de dezembro de 2010, foram 77 deputados em exercício e cinco deputados/secretários, totalizando 82 deputados. Esse número se repete nas legislaturas seguintes, ou seja, em 2011 e 2012. Nessas legislaturas, o valor individual acordado para ser distribuído por cada parlamentar é de R\$1,5 milhão.

Considerando o somatório de emendas individuais no período pesquisado, multiplicando 82 x R\$1,5 milhão, tem-se uma quantia total de R\$123 milhões em

cada exercício fiscal, totalizando R\$492 milhões ao longo de 2009 a 2012, pouco mais que o valor total contabilizado na Tabela 5. Esses dados demonstram que os deputados mineiros alocaram quase meio bilhão de reais no orçamento estadual em apenas quatro anos, beneficiando prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos das regiões de suas bases eleitorais.

Entretanto, esse valor pode ser maior quando somado às emendas e subemendas excedentes, para acomodar as diversas situações já comentadas, pelo fato de que, quando um deputado se afasta do cargo por qualquer motivo – se torna secretário, renuncia, perde o mandato, etc – o seu suplente que assume, também tem a prerrogativa de indicar tais emendas de mesmo valor, durante a tramitação da LOA.

Caso tenha passado o prazo legal para a apresentação de emendas, o suplente fará diretamente o plano de trabalho para ser executado na unidade administrativa do Estado que melhor lhe convier. Quanto aos deputados que renunciam, sendo o motivo mais comum a eleição para prefeito ou vice-prefeito municipal, é de praxe que as bancadas de seus respectivos partidos gerenciem suas emendas no momento da execução.

Portanto, a informação apresentada na Tabela 5 não é definitiva, já que a contabilização de emendas e subemendas só poderá ser finalizada após serem verificadas suas respectivas execuções, o que é bastante complexo. Para a demonstração do quadro completo, teriam que ser examinados todos os convênios referentes ao pagamento de emendas e subemendas parlamentares firmados em cada exercício fiscal. Esse exame poderá ser feito com maior facilidade pelos próprios órgãos dos poderes Executivo e Legislativo, caso tenham interesse, pois eles contam não somente com a informação, mas também com equipes técnicas para trabalhá-la. No caso desta pesquisa realizada pela mestranda, não foi possível avançar mais.

5.2.1 As relações de poder entre o Executivo e o Legislativo e seu reflexo na indicação da emenda parlamentar

Ainda na fase de indicação de emendas, foi ventilada a possibilidade de que o governo estadual pudesse dar tratamento diferenciado aos deputados dos partidos de sua coalizão. Essa questão foi colocada no questionário, e, dentre os 36 deputados (47%) que participaram, 25 (69%) responderam que sim, 10 (28%) responderam que não e 1 (3%) não respondeu. Entre os que responderam sim, foram sugeridas algumas situações como resposta, conforme demonstrado na Tabela 6.

**Tabela 6 – Tratamento do governo aos partidos de sua coalizão
ALMG – 2009/2012**

| Situações possíveis | Nº | % |
|--|-----------|------------|
| Prioridade no pagamento das emendas dos deputados da base governista | 10 | 40 |
| Não pagamento da totalidade das emendas dos deputados de oposição | 6 | 24 |
| Diferenciação dos valores das emendas entre os deputados governistas e de oposição | 5 | 20 |
| Possibilidade de poder remanejar emendas diretamente com secretários de Estado. | 4 | 16 |
| Total | 25 | 100 |

Fonte: Dados do questionário preparado e aplicado pela autora, 2013.

Na análise das respostas marcadas no questionário, foi observado que tanto os deputados da base governista quanto os de oposição, no atual governo de Minas, manifestaram que existe diferenciação do valor da emenda para deputados dos partidos da coalizão governista, conforme evidenciado nas Tabelas 7 e 8, nas quais os valores aprovados para deputados governistas são, de fato, muito maiores, chegando a quase ou mais de 50% do montante alocado pelas emendas individuais dos demais deputados.

O exame dessas indicações excedentes através da relação de incisos evidencia que os deputados da base governista são privilegiados na hora de indicar suas emendas, e alguns deles tendem a indicar valores excessivamente superiores ao que fora acordado entre o chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa, por intermédio de seus líderes e da Comissão da Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO.

Se forem contabilizadas somente as subemendas entre os partidos da base governista e os partidos de oposição, ficam nítidas as diferenças entre os gastos desses parlamentares. O quadro de distribuição de subemendas garantidas no período de 2009 a 2012 é o seguinte:

**Tabela 7 – Subemendas aprovadas por composição partidária
ALMG – 2009/2012**

| Ano | Subemendas | | | | |
|--------------------|------------|-----------|-----------|---------------------|---------------------------------|
| | Governo | Oposição | Sub total | Valor total (em \$) | Valor Médio das emendas (em \$) |
| 2009 | 12 | 5 | 17 | 2.524.000,00 | 148.000,00 |
| 2010 | 8 | | 08 | 569.000,00 | 71.000,00 |
| 2011 | 4 | 1 | 05 | 1.049.000,00 | 209.000,00 |
| 2012 | 10 | | 10 | 1.720.000,00 | 179.000,00 |
| Total geral | 34 | 06 | 40 | 5.859.000,00 | 151.000,00 |

Fonte: Minas Gerais, Lei nº 120.026/2012; Minas Gerais, Lei nº 19.418/2011; Minas Gerais, Lei nº 18.693/2010; Minas Gerais, Lei nº 18.022/2008. (Dados da pesquisa, com base na relação de incisos da Lei Orçamentária Anual – LOA, nos exercícios de 2009 a 2012).

Conforme demonstrado na Tabela 7, é perceptível a vantagem dos deputados da base governista em relação aos demais, em termos de aprovação de subemendas. Quanto aos valores individuais, os deputados de oposição conseguem emplacar subemendas com valores entre R\$1.000,00 e R\$10.000,00. Pelo lado da base governista, há deputados que chegam a indicar emendas a mais, superando em quase a metade do valor da quota acordada.

Na Tabela 8 é exemplificado o comportamento de cinco parlamentares, sendo os três primeiros da base governista e os dois últimos de oposição.

**Tabela 8 – Deputados que excederam o valor da quota de R\$1,5 milhão
ALMG – 2009/2012**

| Ano | Deputado PSDB (mil R\$) | Deputado PSDB (mil R\$) | Deputado PSB (mil R\$) | Deputado PT (mil R\$) | Deputado PMDB (mil R\$) |
|--------------|--|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 2009 | 400.000,00 | | 30.000,00 | 30.000,00 | 30.000,00 |
| 2010 | 250.000,00 | 1.000,00 | 1.000,00 | | |
| 2011 | 501.000,00 | 510.000,00 | | | |
| 2012 | 800.000,00 | | | | |
| Total | 1.956.000,00 | 511.000,00 | 31.000,00 | 30.000,00 | 30.000,00 |

Fonte: Minas Gerais, Lei nº 120.026/2012; Minas Gerais, Lei nº 19.418/2011; Minas Gerais, Lei nº 18.693/2010; Minas Gerais, Lei nº 18.022/2008. (Dados da pesquisa, com base na relação de incisos da Lei Orçamentária Anual – LOA, nos exercícios de 2009 a 2012).

A Tabela 8 revela uma tendência dos deputados em excederem o valor de suas quotas de R\$1,5 milhão, acordada nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012. Porém, a diferença desses valores entre os partidos é significativa. O primeiro deputado do PSDB apresenta uma tendência a gastar cada vez mais. Somente em 2011, ele indicou emendas excedentes no valor de R\$500 mil e ainda emplacou uma “janela”, no valor de R\$1 mil, para posterior suplementação. No total, ele ultrapassou em três vezes seu colega de partido aqui figurado.

O segundo deputado do PSDB também apresentou subemenda no valor de R\$500 mil em 2011 e conseguiu ainda emplacar uma subemenda no valor de R\$10 mil, para posterior suplementação, no momento em que fosse executada.

O terceiro deputado, do PSB, partido que compõe a base governista, foi mais modesto, gastando R\$30 mil a mais que o valor acordado em 2009, conseguindo emplacar três subemendas, no valor de R\$10 mil cada uma, totalizando R\$30 mil. Conseguiu ainda a abertura de uma “janela”, no valor de R\$1 mil, da qual não se sabe o valor da suplementação, sendo necessário consultar o convênio resultante dessa indicação individual, tendo em vista que esses valores são suplementados no momento da execução da emenda.

Quanto aos dois deputados de oposição (PT e PMDB) mencionados na Tabela 8, suas emendas excedentes também são modestas em relação às dos

demais, apresentando três subemendas de R\$10 mil cada uma, totalizando R\$30 mil, em 2009, sem mais indicações excedentes até 2012.

Nesta análise sobre a indicação de emendas, foi percebido que os deputados tendem a se antecipar ao período eleitoral, quando o Poder Executivo até poderia celebrar convênio com entidades privadas. Porém, o governo de Minas tem adotado a postura de não celebrar tais convênios, conforme informado verbalmente durante as orientações prestadas pela área de consultoria da ALMG.

Sendo assim, há uma alternância no volume de recursos indicados para beneficiar prefeituras e entidades das bases eleitorais, mas as prefeituras são sempre as que mais recebem recursos provenientes de emendas parlamentares, evidenciando a preferência por esse tipo de indicação declarada pelos deputados que responderam ao questionário, conforme assinalado anteriormente.

Através do mapeamento entre as emendas alocadas na Sedese e na Segov, é possível comparar o volume de recursos aplicados nessas secretarias, proporcionalmente ao montante de emendas alocadas nas demais Unidades Orçamentárias (secretarias de Desenvolvimento Urbano, Transportes e Obras Públicas, Educação, Esportes e Juventude, Cultura, etc) no período de 2009 a 2012. É importante destacar que todas as ações direcionadas à política de saúde, tendo sido aprovadas emendas, são alocadas no Fundo Estadual de Saúde – FES.

**Tabela 9 – Comparação de emendas individuais alocadas na Sedese e Segov
Minas Gerais – 2009/2012**

| Ano | Valor total alocado (milhões R\$) | Unidade Orçamentária beneficiada | | | | | |
|--------------|-----------------------------------|----------------------------------|----|-----------------------|----|-----------------------|----|
| | | Sedese | | Segov | | Outras UO | |
| | | (milhões R\$) | % | (milhões R\$) | % | (milhões R\$) | % |
| 2009 | 113.955.000,00 | 17.306.000,00 | 15 | 32.920.000,00 | 29 | 63.729.000,00 | 56 |
| 2010 | 113.790.000,00 | 19.409.000,00 | 17 | 41.960.000,00 | 37 | 52.421.000,00 | 46 |
| 2011 | 110.800.000,00 | 20.059.500,00 | 18 | 44.988.000,00 | 41 | 45.752.500,00 | 41 |
| 2012 | 114.500.000,00 | 5.475.000,00 | 05 | 61.145.000,00 | 53 | 47.880.000,00 | 42 |
| Total | 453.045.000,00 | 62.249.500,00 | | 181.013.000,00 | | 209.782.500,00 | |

Fonte: Minas Gerais, Lei nº 120.026/2012; Minas Gerais, Lei nº 19.418/2011; Minas Gerais, Lei nº 18.693/2010; Minas Gerais, Lei nº 18.022/2008. (Dados da pesquisa, com base na relação de incisos da Lei Orçamentária Anual – LOA, nos exercícios de 2009 a 2012).

Observando a Tabela 9, são nítidas as diferenças entre os valores alocados na Sedese e na Segov em cada exercício. Embora exista uma crescente evolução nos valores alocados na Sedese, eles são inferiores em relação aos alocados na Segov e demais Unidades Orçamentárias. Enquanto a Sedese recebeu recursos da ordem de R\$62 milhões, a Segov obteve dotações orçamentárias para emendas parlamentares da ordem de R\$181 milhões, ou seja, quase três vezes mais.

Isso significa que os deputados mineiros preferem alocar mais recursos de suas emendas na Segov que na Sedese. Em ambas as secretarias de Estado, esses recursos são utilizados na área da assistência social, conforme se verá mais adiante. Então, a Segov poderia estar executando ações que são de competência da pasta do desenvolvimento social.

De qualquer forma, percebe-se uma crescente evolução nos valores de emendas individuais alocadas na Sedese em cada exercício. Ainda que de forma tímida, esse aumento representou 3% em termos de receita para ações na área da assistência social, no período de 2009 a 2011. Já em 2012, o volume de recursos alocados foi bem menor, pouco mais de R\$5 milhões, o que equivale a 5% dos valores referentes às emendas alocadas. Isso se deve ao período eleitoral, em que é dada preferência às prefeituras nas alocações individuais via emenda parlamentar.

Levando em conta que a Segov também executa emendas para financiar ações na área da assistência social, pode-se perguntar: por que eles não foram alocados na Sedese, que tem na sua estrutura a Subsecretaria de Assistência Social, sendo a unidade gestora da política de assistência social no Estado de Minas Gerais? Essa é uma decisão política privativa de cada deputado, pois, a partir do momento em que ele tem a prerrogativa de alocar recursos, ele os direciona para a secretaria ou qualquer outro órgão ou entidade pública que melhor lhe convier.

5.3 A emenda parlamentar e sua conexão com o Suas

A emenda parlamentar poderá ser executada diretamente por uma secretaria de Estado ou indiretamente pelos demais órgãos e entidades públicas, como autarquias e fundações, desde que tenham recebido a dotação orçamentária para esse fim.

Outras pessoas jurídicas e físicas, tais como prefeituras e entidades privadas, que constem no Cadastro Geral de Convenientes – Cagec, vinculado à Auditoria-Geral do Estado, estão habilitadas a celebrar convênio ou instrumento congênere para a transferência de recursos provenientes de emenda parlamentar.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO vigente em cada exercício fiscal disciplina as transferências voluntárias, ou seja, as transferências de convênios, cujos recursos são programados em lei orçamentária. No caso em tela, essas transferências se referem às emendas parlamentares.

No que diz respeito às transferências voluntárias para municípios, elas são condicionadas ao oferecimento de contrapartida, com percentuais diferenciados, conforme previsão na LDO:

I – 5% (cinco por cento) para os Municípios incluídos nas áreas de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene – ou do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene – e para os Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – menor ou igual a 0,776 (zero vírgula setecentos e setenta e seis), com base no cálculo efetuado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2000;

II – 10% (dez por cento) para os Municípios não incluídos no inciso I;

III – 1% (um por cento) para os Municípios cuja quota do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – seja superior ao valor do repasse do ICMS recebido no mês imediatamente anterior.

§ 2º – A exigência de contrapartida, fixada no parágrafo 1º, não se aplica às transferências destinadas à cobertura de gastos com ensino básico e com saúde. (MINAS GERAIS, 2011 – Lei nº 19.573).

Os critérios acima mencionados são definidos na Lei nº 19.573, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2012. Eles são similares aos percentuais definidos nas legislações anteriores, dentro do período pesquisado. A LDO não prescreve nenhum tipo de contrapartida para as entidades privadas.

Os recursos obtidos por meio da emenda parlamentar são importantes para os municípios e podem vir a contribuir para melhorar a gestão das políticas sociais de caráter descentralizado, especialmente quanto à estruturação de serviços básicos ofertados à população.

Porém, de outro ponto de vista, essas emendas parlamentares podem estar vinculadas a interesses políticos, visando ao atendimento das demandas colocadas pelas lideranças das bases eleitorais. A pulverização de recursos entre um número maior de prefeituras e entidades privadas propiciaria ao deputado maior visibilidade política, e isso favoreceria a manutenção do mandato.

Tomando em consideração os elementos apresentados, a pesquisa direcionou-se à política de assistência social para se saber qual é a relação e a lógica existentes entre a emenda parlamentar e o Sistema Único de Assistência Social – Suas em Minas Gerais, especialmente no que tange à tipificação nacional de serviços socioassistenciais e às atribuições das entidades de assistência social na sua implementação.

Nesse sentido, dois momentos foram observados: a indicação e a execução das emendas parlamentares. Na indicação, pode ser demonstrado como os deputados manifestam suas escolhas em relação à política de assistência social. E, na execução, como foram realizados esses gastos sociais.

A pesquisa foi então direcionada, em primeiro lugar, ao orçamento da assistência social, buscando estabelecer uma comparação com as emendas parlamentares alocadas na Sedese e as emendas populares alocadas no Feas.

É importante mencionar que, além da política pública de assistência social, a Sedese desenvolve a política pública de promoção e garantia dos direitos humanos. Nesse sentido, em relação às emendas parlamentares alocadas na Sedese, elas podem estar direcionadas às ações setoriais de assistência social e de promoção e garantia dos direitos humanos.

Mais recentemente, em 2013, a Sedese voltou a incorporar em suas competências a política pública de trabalho e emprego.

A Tabela 10 mostra a indicação de emendas parlamentares e o orçamento da assistência social. Nelas são tomados em conta os orçamentos a partir de 2003, quando o mecanismo da subvenção para entidades privadas sem fins lucrativos deixou de existir e passou-se à indicação de emendas parlamentares.

Os dados referentes ao período de 2003 a 2008 foram fornecidos pela Gerência de Finanças e Orçamento da Assembleia Legislativa. Eles foram

complementados pelos dados da relação de incisos ordenados por emenda aprovada, no período pesquisado, de 2009 a 2012.

**Tabela 10 – Emendas parlamentares e orçamento da assistência social
Minas Gerais – 2003/2012**

| Ano | Orçamento da assistência social (milhões R\$) | Unidades Orçamentárias beneficiadas com a alocação de emendas parlamentares | | | |
|--------------|---|---|-----------|----------------------|-----------|
| | | Sedese (milhões R\$) | % | Feas (milhões R\$) | % |
| 2003 | 58.882.641,00 | 0,00 | | 0,00 | |
| 2004 | 48.519.134,00 | 9.480.000,00 | 20 | 0,00 | |
| 2005 | 51.476.518,00 | 2.305.000,00 | 4 | 1.525.500,00 | 3 |
| 2006 | 64.296.671,00 | 7.805.000,00 | 12 | 5.520.000,00 | 9 |
| 2007 | 124.274.178,00 | 4.098.000,00 | 2 | 880.000,00 | 1 |
| 2008 | 133.502.419,00 | 12.405.382,00 | 09 | 2.450.000,00 | 2 |
| 2009 | 181.322.290,00 | 17.306.000,00 | 10 | 2.780.000,00 | 2 |
| 2010 | 225.020.424,00 | 19.409.000,00 | 09 | 1.950.000,00 | 1 |
| 2011 | 252.872.643,00 | 20.059.500,00 | 08 | 15.155.159,00 | 6 |
| 2012 | 205.560.891,00 | 5.475.000,00 | 3 | 1.644.000,00 | 1 |
| Total | 1.345.727.809,00 | 98.342.882,00 | 77 | 31.904.659,00 | 23 |

Fonte: Minas Gerais, Lei nº 120.026/2012; Minas Gerais, Lei nº 19.418/2011; Minas Gerais, Lei nº 18.693/2010; Minas Gerais, Lei nº 18.022/2008. (Dados da pesquisa, com base na Lei Orçamentária Anual – LOA, e na relação de incisos, no período de 2003 a 2012).

De acordo com a Tabela 10, o orçamento da assistência social em Minas Gerais é superior ao volume de recursos provenientes de emendas alocadas na Sedese ou no Fundo Estadual de Assistência Social – Feas. Juntos, eles representam 9,68% em relação ao orçamento total da assistência social no período de 2003 a 2012.

Observa-se que houve uma evolução gradativa do orçamento da assistência social em Minas Gerais ao longo do período de 2003 a 2011. Mas apresentou uma queda de quase R\$50 milhões de reais em 2012, em relação ao ano anterior.

Quanto às emendas parlamentares, nota-se também que no período de 2008 a 2011 houve significativa elevação no valor das emendas, chegando a patamares

baixos em 2012, ano de eleições municipais, fazendo com que somente prefeituras pudessem celebrar convênios com o governo estadual.

Deve ser destacado que as emendas parlamentares alocadas na Sedese são individuais, ou seja, de livre iniciativa de cada deputado, e que as emendas alocadas no Feas, são de iniciativa da Comissão de Participação Popular – CPP, resultantes de um processo amplo de interlocução da Assembleia de Minas com a sociedade civil, em que a CPP assume a autoria de tais emendas, institucionalizando as demandas populares.

Outro detalhe a mencionar é que as emendas individuais são executadas de acordo com os planos de trabalho apresentados pelas prefeituras ou entidades privadas, sem interferência da Sedese, a não ser quanto à documentação legal e exigências burocráticas afins.

Quanto aos recursos alocados no Feas, o planejamento das ações e a forma de desembolso do Estado passam pela plenária do Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas, para sua aprovação, fiscalização do uso desses recursos públicos e deliberação sobre a prestação de contas, de acordo com suas atribuições institucionais.

A gestão desses recursos é de responsabilidade da Subsecretaria de Estado de Assistência Social, sendo utilizados exclusivamente em ações de assistência social, dentre aquelas definidas e priorizadas, respectivamente, no PPAG e na LDO.

Em relação às emendas da CPP alocadas no Feas, tem-se a compreensão de que o Estado as utiliza para o cofinanciamento da política de assistência social, já que a unidade gestora da política de assistência social em Minas Gerais somente tem competência para ordenar despesas orçamentárias, dentro da “finalidade assistência social”.

No período pesquisado, foram alocados quase R\$32 milhões na unidade orçamentária Feas, recursos que em alguma medida contribuíram para disseminar o Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais. Sobre essas emendas alocadas no Feas, foi comentado por um entrevistado na pesquisa:

[...] a Comissão de Participação Popular tem esse perfil, da participação da sociedade civil. Por exemplo, já tivemos emendas para pesquisar trabalho infantil nos lixões. Essa pesquisa me possibilitou aportar recursos para os municípios onde foram identificadas crianças e adolescentes na situação de trabalho infantil em lixão, que são as piores espécies de violação de direito. A partir dessa emenda foi implantada uma ação nova de cofinanciar estes

municípios e ficou no orçamento como financiamento contínuo. (ATOR GOVERNAMENTAL “A”. Dados da entrevista. Pesquisa realizada em 30 ago. 2013).

Outra análise realizada neste estudo diz respeito à execução das emendas, com o propósito de identificar o volume de recursos investidos via emendas parlamentares alocadas na Segov e na Sedese e sua correlação com o Suas em Minas Gerais.

De posse de uma planilha com dados extraídos do “Armazém de Informações”, trabalhou-se com um universo de 6.491 convênios celebrados pelo governo de Minas, por meio da Segov e da Sedese, com prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos, no período de 2009 a 2012.

A análise desses dados possibilitou dimensionar os convênios celebrados e os gastos dos parlamentares na área da assistência social.

Tabela 11 – Emendas parlamentares executadas – Minas Gerais – 2009/2012

| Ano | Nº de convênios gerados | Unidade Orçamentária | | | | | |
|--------------|-------------------------|----------------------|-----------|---------------------------|--------------|-----------|---------------------------|
| | | Segov | | Valor total (milhões R\$) | Sedese | | Valor total (milhões R\$) |
| | | Nº | % | | Nº | % | |
| 2009 | 2.214 | 785 | 35 | 32.552.658,84 | 1.429 | 65 | 23.397.026,31 |
| 2010 | 1.023 | 532 | 52 | 41.551.859,39 | 491 | 48 | 8.197.000,00 |
| 2011 | 2.200 | 824 | 37 | 55.799.732,30 | 1.376 | 63 | 31.927.380,05 |
| 2012 | 1.054 | 712 | 68 | 72.173.270,34 | 342 | 32 | 2.206.600,00 |
| Total | 6.491 | 2.853 | 44 | 202.077.520,78 | 3.638 | 56 | 65.728.006,36 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Armazém de Informações. 2013.

Na Tabela 11, uma leitura de cada exercício fiscal permite compreender que, nos exercícios de 2009 e 2011, o percentual de convênios celebrados pela Sedese foi superior aos celebrados pela Segov. Nos anos de 2010 e 2012, ocorreram eleições majoritárias e municipais, ocasião em que a alocação e a execução de emendas são exclusivamente para prefeituras municipais, cujos convênios foram em número maior na Segov com percentuais mais elevados que dos convênios da Sedese nesses períodos.

Em relação ao número total de convênios, 56% foram celebrados pela Sedese e outros 44% foram celebrados pela Segov. Em relação ao volume de

recursos desembolsados para a execução de emendas parlamentares, percebe-se que a Segov gastou duas vezes mais que a Sedese.

Esses números podem ter duas explicações. A primeira é a tendência dos deputados em dar preferência à Segov no momento da alocação de suas emendas, já que a maioria delas se destina às prefeituras. Dessa forma, há uma interlocução maior com a Subsecretaria de Estado de Assuntos Municipais – Subseam, órgão gestor do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – Padem, que desenvolve várias ações direcionadas ao desenvolvimento dos municípios, principalmente obras e aquisição de equipamentos.

A segunda explicação para o maior volume de execução na Segov é o fato de que as entidades privadas são menos ambiciosas que os prefeitos, e seus projetos são relativamente pequenos, se comparados às grandes obras municipais, cujos custos são maiores, obviamente.

A observação panorâmica dos objetos de convênios de prefeituras e entidades, permite ver que há uma correlação desses gastos com a implementação do Suas em Minas Gerais, pelo fato de que tanto as prefeituras quanto as entidades utilizam os recursos de emendas parlamentares para investimentos e várias ações na área da assistência social.

Quanto aos gastos das prefeituras municipais, as emendas são utilizadas para várias finalidades, tais como: construção, reforma e ampliação de Centro de Referência de Assistência Social – Cras, aquisição de equipamentos e veículos para o Cras, implantação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, aquisição de veículo para a área da assistência social, construção ou instalação do Centro de Apoio Sócio Infantil – Casi, implementação de programas de combate à pobreza e várias outras ações que em alguma medida estão contribuindo para a afirmação do Suas em Minas Gerais.

Quanto aos gastos das entidades privadas sem fins lucrativos, há centenas de emendas destinadas às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – Apaes, instituições de acolhimento para idosos, centros de convivência infanto-juvenis, que ofertam serviços socioassistenciais. Existem ainda milhares de associações outras que utilizam os recursos da emenda parlamentar para aquisição de veículos, equipamentos e material permanente ou materiais de consumo, para o

desenvolvimento de ações e atividades que em alguma medida envolvem o público da assistência social, mas nada têm a ver com essa política. Essa importante constatação será retomada na subseção 5.4 deste capítulo.

Independentemente de quanto recurso financeiro as prefeituras e entidades demandam, cabe aos parlamentares definir as faixas de recursos que pretendem distribuir. Surgiu então a hipótese de que a tendência seria a pulverização de recursos pelo parlamento, visto que isso possibilitaria aos deputados atender a um número maior de entidades e prefeituras, propiciando-lhes maior visibilidade política nas regiões de suas bases eleitorais.

As Tabelas 12 e 13 trazem os dados sobre a divisão da emenda parlamentar por faixas de recursos, possibilitando esclarecer essa questão colocada.

**Tabela 12 – Emendas individuais executadas por faixa de recurso
Sedese – MG – 2009/2012**

| Sedese | | | | | |
|---------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Ano | Até R\$10 mil | R\$11 a R\$50 mil | R\$51 a R\$100 mil | Acima de R\$100 mil | Nº total no exercício |
| 2009 | 373 | 796 | 151 | 109 | 1.429 |
| 2010 | 20 | 213 | 160 | 98 | 491 |
| 2011 | 04 | 1.090 | 136 | 146 | 1.376 |
| 2012 | 20 | 226 | 12 | 84 | 342 |
| Total | 417 | 2.325 | 459 | 437 | 3.638 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Armazém de Informações. 2013.

A Tabela 12 sintetiza a quantidade de convênios celebrados entre a Sedese, prefeituras municipais e entidades privadas, por faixa de recursos. Observa-se que a quantidade de convênios na faixa de até R\$ 10 mil representa 11% das execuções de emendas no exercício fiscal. Mas a maior quantidade de gasto se concentra na faixa de R\$ 11 mil a R\$ 50 mil, representando 64% dos convênios celebrados com a Sedese. A faixa de R\$ 51 mil a R\$ 100 mil representa 13% dos convênios, estando próximos aos gastos na faixa acima de R\$ 100 mil, que representa 12% do total de convênios da Sedese.

Nota-se que, juntos, os gastos nas faixas de até R\$ 50 mil representam a maior quantidade de convênios da Sedese, evidenciando que nelas houve maior distribuição de recursos entre entidades e prefeituras.

A Tabela 13 diz respeito aos convênios celebrados com a Segov e pode evidenciar outra linha de atuação do parlamentar na distribuição de suas emendas.

**Tabela 13 – Emendas individuais executadas por faixa de recurso
Segov – MG – 2009/2012**

| Segov | | | | | |
|--------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Ano | Até R\$10 mil | R\$11 a R\$50 mil | R\$51 a R\$100 mil | Acima de R\$100 mil | Nº total no exercício |
| 2009 | 15 | 605 | 132 | 33 | 785 |
| 2010 | | 235 | 180 | 117 | 532 |
| 2011 | 10 | 528 | 189 | 97 | 824 |
| 2012 | | 201 | 288 | 223 | 712 |
| Total | 25 | 1.569 | 789 | 470 | 2.853 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Armazém de Informações. 2013.

Observando a Tabela 13, tem-se a impressão de que, se existe pulverização de recursos em termos de distribuição de emendas parlamentares, esta se concentra na Sedese, onde o volume de convênios é superior em todas as faixas de recursos. Nela se divide mais o dinheiro da emenda que na Segov. Dessa forma, trabalha-se para que mais prefeituras e entidades sejam atendidas em suas demandas pela obtenção de recursos públicos.

Somadas as faixas de até R\$ 10 mil, são 442 convênios entre a Segov e a Sedese. Os convênios da Segov representam 6% dos convênios nessa faixa, enquanto que os da Sedese representam 94%. As faixas de R\$ 11 mil a R\$ 50 mil representam 3.894 convênios entre a Segov e a Sedese e também apresentam índice maior na Sedese, que tem 60% dos convênios nessa faixa enquanto a Segov tem 40%.

Em relação às faixas de R\$ 51 mil a R\$ 100 mil, foram celebrados 1.248 convênios. Na Segov, eles representaram 63%, enquanto a Sedese ficou com 37%. Por último, foram firmados 907 convênios acima de R\$100 mil. Na Segov há uma

quantidade maior de convênios, representando 52% dessa faixa, enquanto a Sedese teve 48%.

Tão relevante quanto saber o quanto se gasta em termos de emendas parlamentares, em qualquer área das políticas sociais, é poder avaliar a qualidade desse gasto. Porém, uma análise desse tipo demandaria um esforço maior na interpretação de cada objeto de convênio celebrado entre esses órgãos governamentais, prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos, ou até mesmo uma pesquisa no local onde esses recursos públicos são investidos. Isso não foi possível no contexto do trabalho individual da autora da pesquisa para a dissertação.

Diante dessa limitação, optou-se pelo estudo de uma parcela dessas entidades privadas sem fins lucrativos que celebraram convênios com a Segov ou com a Sedese para cumprir objetivos vinculados à área da assistência social. Dessa forma, foram procuradas evidências que levassem a uma compreensão de como as emendas parlamentares para essas entidades poderiam estar contribuindo para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais.

5.4 A emenda parlamentar, o setor social privado e a validade da tipificação nacional de serviços socioassistenciais

Segundo informações oficiais da Sedese, o Sistema de Registros e Informações de Entidades Sociais – Sires reúne um conjunto de 3.312 entidades de assistência social em seu cadastro. Sobre as funções desse sistema, foi informado por um dos entrevistados:

O sistema, além do armazenamento digital da documentação fornecida pelas entidades, possibilita maior eficiência no gerenciamento dos dados, permite a pesquisa de dados por número de registro da entidade, pelo nome da entidade, pelos serviços executados pela entidade, pelo público-alvo, pelo CNPJ, além da modalidade (tipo de entidade), municípios e regionais. (ATOR GOVERNAMENTAL “B”. Dados da entrevista. Pesquisa realizada em 5 jul. 2013).

A legislação federal e as demais normatizações do Sistema Único de Assistência Social – Suas reconhecem como sendo de assistência social as entidades que, isolada ou cumulativamente, prestem atendimento, assessoramento ou atuem na defesa e garantia de direitos, de forma continuada, permanente e planejada. Para atuarem na área da assistência social, em cumprimento às suas

finalidades estatutárias, requer-se dessas entidades ou organizações privadas sem fins lucrativos o pertencimento ao Suas, através da respectiva inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

De conhecimento do plano de ação de uma entidade, cabe ao CMAS classificá-la de acordo com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, desde que sejam atendidos todos os requisitos dessa normatização federal, válida em todo o território nacional, desde o ano de 2009.

O ingresso da entidade na rede socioassistencial privada configura sua vinculação ao Suas, habilitando-a, desde então, a celebrar convênios ou instrumentos congêneres com a administração pública para complementar os serviços estatais ofertados no âmbito do Suas. Dessa forma, poderá partilhar do cofinanciamento da assistência social.

Por sua vez, o Cadastro Geral de Convenientes – Cagec, vinculado à Auditoria-Geral do Estado, reúne um conjunto de 14.928 cadastros. Esse conjunto contém:

- a) 5.939 entidades de assistência social;
- b) 2.079 entidades previstas em Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- c) 3.960 outras organizações não governamentais;
- d) 856 municípios;
- e) 242 órgãos ou entidades públicas; e
- f) 906 fundos municipais de saúde.

Na pesquisa desenvolvida, foram selecionadas 123 entidades privadas, dentre aquelas que celebraram convênio com o governo de Minas no ano de 2011, portanto, dois anos após a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, e receberam recursos provenientes de emenda parlamentar para desenvolver uma ação de assistência social.

O objetivo foi examinar se as entidades de assistência social regularizadas nesses sistemas estariam em sintonia com as diretrizes e normatizações do Suas, especialmente quanto à tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Inicialmente, foi levantada a hipótese de que a emenda parlamentar para entidades de assistência social seguiria a lógica própria de cada deputado e de seus interesses políticos ou do apelo social das demandas e projetos apresentados.

Portanto, seria diferente da lógica do cofinanciamento da rede socioassistencial privada, que vem sendo implementada no Suas à luz da tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Todavia, há de se reconhecer que, estando cadastradas nesses dois sistemas estaduais (Sires e Cagec), essas entidades teriam atendido aos requisitos da tipificação nacional de serviços socioassistenciais previstos na legislação e, portanto, estariam habilitadas a celebrar tais convênios com o Estado.

Ocorre que há três opções de cadastro no Cagec: assistência social, previstas em lei de diretrizes orçamentárias e outras organizações não governamentais. Logo, haveria uma margem de manobra para essas entidades fugirem dos critérios de cadastro no Sires, por não pertencerem ao Suas, apesar de a leitura do objeto de convênio celebrado ter evidenciado que essas entidades estariam desenvolvendo atividades de assistência social. Nesse caso, o Estado estaria exercendo o controle sobre a documentação, porém negligenciando as mudanças em curso na implementação do Suas. A dissociação entre a tipificação da entidade e o fato de receber recursos para a assistência social evidencia que os processos podem não estar na mesma direção das normas.

É importante destacar que o cadastro de entidades de assistência social no Cagec requer a apresentação do “atestado de cadastro na Sedese”, ou seja, no Sires, dentre outros documentos. O mesmo não ocorre em relação às entidades previstas em lei de diretrizes orçamentárias ou as outras organizações não governamentais.

Sendo assim, pode ocorrer a situação de uma entidade não ser cadastrada no Sires, mas receber emenda parlamentar via Sedese e desenvolver uma ação na área da assistência social.

No universo de 123 entidades selecionadas, 106 (86%) foram analisadas, e outras 17 (14%) não puderam ser analisadas porque seus arquivos não foram localizados no Sires ou no Cagec. Na sistematização dos dados, 106 equivale assim a 100%.

Quanto à classificação, foram identificadas nesses grupos:

- a) Entidades de assistência social: 57 (54%);
- b) Entidades previstas em lei de diretrizes orçamentárias: 20 (29%);

c) Outras organizações não governamentais: 29 (27%).

Entre essas entidades de assistência social cadastradas no Sires, foram identificadas 8 (14%) creches, vinculadas à política de educação, mas que obtiveram o cadastro na Sedese para terem acesso ao Programa Conta com a Gente¹⁷, desenvolvido pelo governo de Minas, através da Sedese, em parceria com a Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig, Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa e Serviço Voluntário de Assistência Social – Servas, para a obtenção de subvenções nas contas de energia, água e esgoto e apadrinhamento de pessoas físicas para subsidiar essas concessões.

Foi observado que uma dessas creches apresentou o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas, sendo reconhecida como em nível de pertencimento ao Suas.

Sendo assim, de posse do “atestado da Sedese”, essas entidades se cadastraram no Cagec e se habilitaram a receber recursos provenientes de emenda parlamentar, como se de assistência social fossem.

Outra característica observada foi quanto à qualificação das entidades, ou seja, quais títulos ou certificações elas obteriam para serem consideradas em algum nível de pertencimento ao Suas. Porém, à exceção de uma creche detentora do Cebas, foram informadas apenas as qualificações referentes à declaração de utilidade pública, que é um dos requisitos para o cadastro de quaisquer entidades privadas, seja no Sires ou no Cagec.

Tradicionalmente, a declaração de utilidade pública é um requisito para a transferência de recursos do Estado às entidades privadas sem fins lucrativos. Ela institucionalizou-se no governo de Getúlio Vargas, em 1935, período em que foram regulamentadas a subvenção social e a concessão de benefícios fiscais do governo federal, e ainda prevalece nos dias atuais.

A declaração de utilidade pública é um diploma que pode ser obtido através de lei municipal, estadual ou federal. Em Minas Gerais, a declaração de utilidade pública é regida pela Lei nº 12.972, de 27 de julho de 1998, e um dos requisitos é estar em funcionamento há mais de um ano. Na legislação federal, esse prazo de

¹⁷ Informações obtidas no sítio: <<http://www.contacomagente.mg.gov.br>>. Acesso em: 14/08/2013.

funcionamento é de três anos. Já nos municípios, o prazo varia de acordo com a Lei Orgânica Municipal, mas se sabe que em muitos municípios mineiros, associações privadas são declaradas de utilidade pública logo após o seu nascedouro, isto é, tão logo se processe o registro em cartório.

Para o cadastro no Sires ou no Cagec, basta que se apresente a declaração de utilidade pública municipal. Portanto, não há maiores dificuldades em cumprir esse requisito previsto na legislação estadual.

Tabela 14 – Qualificação das entidades privadas – Minas Gerais – 2009/2012

| Âmbito da declaração de utilidade pública | Nº | % |
|--|------------|------------|
| Utilidade pública municipal | 54 | 51 |
| Utilidade pública estadual | 2 | 2 |
| Utilidade pública municipal e estadual | 06 | 6 |
| Utilidade pública municipal e federal | 15 | 14 |
| Utilidade pública municipal, estadual e federal | 3 | 3 |
| Sem exigência de declaração: outras ONGs | 26 | 24 |
| Total | 106 | 100 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados levantados junto ao Sires e ao Cagec pesquisados em 2013.

Observa-se que há uma tendência dessas entidades em buscarem a declaração de utilidade pública municipal, por ser um processo mais rápido que os demais.

Pode ser comentado ainda que as declarações de utilidade pública federal são típicas de entidades como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – Apaes, que apresentam um nível de organização compatível com as exigências da legislação que rege a política de assistência social.

Dentre as organizações não governamentais, 3 (12%) apresentaram a declaração de utilidade pública municipal no ato de cadastro junto ao Cagec, ainda que estivessem eximidas dessa qualificação.

Pensando nas entidades de assistência social, que são mais numerosas em ambos os cadastros estaduais, Sires e Cagec, procuraram-se, com a pesquisa,

evidências de que tais entidades já estariam tipificadas, uma vez que foram consultados os convênios celebrados em 2011, portanto, três anos após a padronização nacional de serviços socioassistenciais.

Quanto à tipificação das entidades de assistência social, considerando o universo de 106 (100%) entidades analisadas, os dados evidenciam a seguinte situação:

- a) Entidades de proteção social básica: 17 (16%);
- b) Entidades de proteção social especial: 14 (13%);
- c) Entidades de garantia e defesa de direitos: 17 (16%);
- d) Entidades sem tipificação definida: 58 (55%).

Torna-se necessário esclarecer que as informações acerca dessa tipificação foram transmitidas verbalmente por uma funcionária da Sedese, que manuseou o banco de dados do Sires no momento da pesquisa. Dessa forma, à medida que eram repassados os estatutos das associações consultadas no sistema, essa funcionária autotipificava cada entidade.

De todas essas tipificações informadas, apenas uma havia sido feita pelo respectivo conselho municipal de assistência social, onde a associação se achava inscrita. Em relação a três outras entidades analisadas, constatou-se que haviam sido apresentados os respectivos atestados de inscrição no CMAS, porém não havia mais informações sobre qualquer tipificação.

Quanto à regularidade desses cadastros no Sires ou no Cagec, dentre as 57 (54%) entidades consultadas no Sires, apenas uma foi considerada irregular, em relação ao conjunto de seus documentos. No Cagec, dentre as 49 (46%) entidades analisadas, 35 (71%) estavam irregulares e 14 (29%) com seus documentos regularizados no sistema.

Especialmente em relação ao Cagec, percebe-se que há uma tendência dos representantes dessas entidades a buscarem o cadastro ou sua renovação apenas se forem receber recursos de emenda parlamentar, o que vai ao encontro da lógica do sistema, que funciona como um instrumento cartorial, de registro e validação de documentos legais para fins de celebração de convênios no âmbito da administração pública estadual.

Quanto ao tempo de fundação dessas entidades, considerando o universo de 106 (100%), foi observado:

- a) Fundadas há menos de 1 ano: 2 (2%);
- b) Entre 2 e 5 anos: 12 (11%);
- c) Entre 6 e 10 anos: 21 (20%);
- d) Entre 11 e 20 anos: 26 (25%);
- e) Acima de 20 anos: 30 (28%);
- e) Não constam informações sobre a data da fundação: 15 (14%).

O fato de existirem entidades com menos de um ano de fundação evidencia a rapidez entre o ato de fundar uma associação, obter o diploma de “utilidade pública” e a consequente habilitação para celebrar convênio com a administração pública estadual. Nesses casos não há exigência de outras comprovações, como, por exemplo, de capacidade técnica institucional para operacionalizar serviços de interesse público.

Observa-se que a maioria das entidades de assistência social privadas, tem mais de seis anos de fundação, com toda uma tradição filantrópica no contexto de suas práticas institucionais.

As entidades pesquisadas são parte integrante da rede socioassistencial privada em Minas Gerais, por isso precisam passar pelo processo de adaptação às mudanças em curso no Suas e o acompanhamento da pasta da assistência social no Estado. Quanto à rede privada, um entrevistado da pesquisa observou:

A rede privada sempre foi a protagonista da assistência social antes do Suas, com todos os problemas, todos os equívocos, mas foi ela que deu conta de chegar onde o poder público não chegou. Isso é uma realidade. O Suas vem e muda a regra do jogo e fala que a rede pública agora é essa e ela tem que se adequar ao sistema [...] ontem você funcionou assim, agora vai ter que funcionar de acordo com o Suas. [...] vamos ver uma forma para atender o Suas porque, se for para a entidade sozinha fazer, ela vai fechar as portas por não ter condição de se adequar à tipificação. [...] Então, eu posso ter uma rede lá que finge que tá (sic) trabalhando, eu finjo que estou trabalhando. Então, esse é o problema, apoiar a rede para ela se adequar ao Suas. Isso é competência nossa, isso não aconteceu ainda. (ATOR GOVERNAMENTAL “A”. Dados da entrevista. Pesquisa realizada em 5 jul. 2013).

Nesses termos, dá-se a entender que a rede socioassistencial privada não é uma realidade em Minas Gerais. Ainda que a Sedese, em seu sítio na internet, faça transparecer que tudo está dentro da normalidade, pois, quando são consultadas as informações e orientações sobre o registro de “entidades socioassistenciais”, não há

qualquer alerta aos leitores de que a rede socioassistencial é um processo em construção.

Outra dimensão relevante sobre as entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos são suas finalidades estatutárias. Isso permite averiguar se elas estão em sintonia com as atividades propostas no objeto dos convênios celebrados com a Sedese ou a Segov. Com relação a esse quesito, a situação das entidades é a seguinte:

Tabela 15 – Rede socioassistencial privada – Minas Gerais – 2009/2012

| Finalidades estatutárias | Nº | % |
|--|------------|------------|
| Assistência social (criança, adolescente, idoso e deficiente) | 19 | 18 |
| Acolhimento institucional (idoso, deficiente, dependente químico) | 14 | 13 |
| Assessoramento, defesa e garantia de direitos | 26 | 24 |
| Convivência e fortalecimento de vínculos | 13 | 12 |
| Atendimento à mulher | 2 | 2 |
| Desenvolvimento comunitário | 4 | 3 |
| Serviço educacional (creche e ensino superior) | 8 | 8 |
| Defesa dos associados (trabalhador rural, atividades econômicas, produção de bens, crédito, etc) – sindicatos e cooperativas | 7 | 7 |
| Produção rural (avicultura, horticultura, etc) | 6 | 6 |
| Cultura e artes | 5 | 5 |
| Saúde | 2 | 2 |
| Total | 106 | 100 |

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados levantados junto ao Sires e ao Cagec pesquisados em 2013.

Verificando os estatutos das entidades, constatou-se que 25 (24%) delas apresentam mais de uma atividade fim, envolvendo ações de assistência social, saúde, meio ambiente, esportes, cultura, dentre outras finalidades. Portanto, não se

observa uma atividade preponderante nas finalidades de parte das entidades ditas de assistência social.

O estudo das entidades buscou evidências de que o público definido por elas em seus estatutos, estivesse contemplado no objeto dos convênios. Porém, foram percebidas algumas diferenças entre o público da entidade e o público atingido pelo objeto dos convênios.

Considerando as 106 (100%) entidades pesquisadas, foram observados os seguintes casos:

- a) A finalidade mencionada no estatuto é igual à finalidade do convênio: 93 (88%);
- b) A finalidade mencionada no estatuto é diferente da finalidade do convênio: 13 (12%);
- c) O público mencionado no estatuto é igual ao público do convênio: 94 (89%);
- d) O público mencionado no estatuto é diferente do público do convênio: 12 (11%);
- e) O tipo de atendimento previsto no estatuto é igual ao previsto no convênio: 89 (84%);
- f) O tipo de atendimento previsto no estatuto é diferente do previsto no convênio: 17 (16%).

A título de exemplo, uma das diferenças entre a finalidade estatutária e o público atendido pela entidade, quando observados os convênios, revelou-se na situação de uma entidade voltada para o atendimento a idosos, que se propunha a ofertar serviço de convivência, mas que celebrou instrumento de convênio para atender a crianças e adolescentes, conforme verificado junto aos dados do “Armazém de Informações”.

Um segundo caso encontrado é a existência de uma associação que tem como finalidade o atendimento a mulheres – defesa de direitos –, que celebrou convênio com o Estado para atender a crianças, adolescentes e idosos, fugindo à sua competência estatutária.

Na avaliação desses fatos foi considerado que, quando a finalidade estatutária verificada é beneficiar a comunidade ou a população, e no cruzamento dessas informações com o respectivo convênio constatou-se como público beneficiário a família, essas finalidades foram consideradas como igualmente válidas, por entender a família como a população moradora de uma dada

comunidade, já que o uso desse termo é muito comum nas cidades do interior de Minas Gerais.

Quanto aos convênios celebrados pela Segov ou pela Sedese com as demais entidades privadas sem fins lucrativos, de modo geral, foram anotadas outras observações:

Os tipos de entidades que celebraram convênios com a Segov são associações tradicionais como Apaes, associações de acolhimento de idosos, associações ou conselhos comunitários, associações culturais, dentre outras. De modo geral, os recursos das emendas parlamentares são destinados à aquisição de veículos, reforma e ampliação de edificações ou aquisição de equipamentos e material permanente. Ainda que sejam entidades de assistência social, como é o caso das Apaes, muitas delas ora celebraram convênio com a Segov, ora com a Sedese. Mas essa escolha não é da entidade, e sim do parlamentar que lhe concedeu a emenda.

Em relação aos tipos de entidades que celebraram convênios com a Sedese, o quadro é mais complexo e evidencia que ainda persistem algumas distorções em relação à política de assistência social em curso no Estado de Minas Gerais. Um grande número de associações tradicionais, tais como creches, asilos, Sociedade de São Vicente de Paulo, pastorais, associações de mulheres, Apaes, associações de proteção à infância, associações de moradores, conselhos comunitários, associações de produtores rurais, comunidades terapêuticas, etc acham-se cadastradas no Sires ou no Cagec e têm conseguido captar recursos de emenda parlamentar para fazer face às suas demandas institucionais.

Por um lado, muitas dessas entidades têm uma trajetória no campo da assistência social e, aos poucos, vêm internalizando a proposta do Suas e buscando se adequar à tipificação nacional de serviços socioassistenciais visando compor a almejada rede socioassistencial privada ao Suas.

Por outro lado, é possível encontrar entidades sem nenhuma afinidade com a política de assistência social, mas que foram indicadas pelos parlamentares para receber emendas e seus recursos foram alocados na Sedese. A título de exemplo, mencionam-se entidades encontradas no levantamento realizado:

- a) Associação de radiodifusão comunitária de tal. Objeto de convênio: aquisição de equipamentos para atender à população;

- b) Associação artística. Objeto de convênio: aquisição de equipamentos musicais para jovens;
- c) Sociedade musical. Objeto de convênio: aquisição de equipamentos para escolinha de música, atendimento ao aluno;
- d) Hospital de tal. Objeto de convênio: aquisição de eletrodomésticos, mobiliário e equipamentos de informática, para atender ao cidadão;
- e) Núcleo de pesquisas arqueológicas – meio ambiente urbanístico. Objeto de convênio: reforma e revitalização de praças para atender a crianças, adolescentes, idosos e famílias;
- f) Associação agroecológica. Objeto de convênio: aquisição de veículo para a população;
- g) Associação de moradores. Objeto de convênio: construção de quadra poliesportiva para atender a criança e adolescente;
- h) Associação de apicultores. Objeto de convênio: aquisição de equipamentos e material permanente para a população rural;
- i) Hospital de tal. Objeto de convênio: aquisição de equipamentos para a população;
- j) Hospital de tal. Gestão da política de assistência social. Objeto do convênio: ações de saúde para a população;
- k) Associação de tal. Objeto de convênio: proporcionar esporte, lazer e cidadania para o cidadão.

Os exemplos citados se referem a convênios celebrados entre a Sedese e essas entidades no período de 2009 a 2012. Eles refletem os problemas enfrentados não só pelas entidades privadas que precisam se adaptar à tipificação nacional de serviços socioassistenciais, mas pelos próprios gestores da política de assistência social em relação ao desconhecimento que ainda se tem da nova concepção da política de assistência social.

O instituto da emenda parlamentar tem importância no Legislativo mineiro e na Política de Assistência Social, conforme os dados apresentados neste capítulo.

O estudo empírico permitiu demonstrar não apenas a complexidade do contexto, como os meandros institucionais que envolvem os poderes Executivo e Legislativo, mas também a racionalidade dos atores governamentais, na regulação dos sistemas de cadastro de entidades e convenentes e dos atores parlamentares

no uso de sua prerrogativa constitucional e na forma de distribuir emendas para prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos.

No que diz respeito ao Sistema Único de Assistência Social – Suas, os recursos provenientes das emendas coletivas são exclusivamente alocados no Fundo Estadual de Assistência Social – Feas utilizados pelo governo do Estado de Minas Gerais no cofinanciamento das ações de assistência social, que são de sua responsabilidade na gestão financeira e orçamentária do Suas.

Os recursos provenientes de emendas parlamentares individuais são alocados em órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta do Estado de Minas Gerais e posteriormente transferidos a prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos, e em alguma medida estão contribuindo para o incremento de ações na área da assistência social.

Entretanto, na maioria das entidades privadas não foi constatada a comprovação de pertencimento ao Suas, através do respectivo cadastro nos conselhos de assistência social instituídos nos municípios mineiros. Quanto à tipificação nacional de serviços socioassistenciais, a situação de irregularidade se repete, tendo em vista que não se pode considerar a autotipificação dada à maioria das entidades pesquisadas no Sires.

Ora, de acordo com os parâmetros do Suas, para tipificar uma entidade privada como sendo de assistência social, assessoramento ou de defesa e garantia de direitos, é preciso analisar seu respectivo plano de trabalho apresentado ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. No plano, a entidade privada apresentará o serviço socioassistencial que está prestando à população. Cabe ao CMAS avaliar se tal serviço é planejado, continuado, gratuito e se conta com a participação dos usuários nos processos internos. Será avaliado ainda se as atividades desenvolvidas pelas entidades apresentam as quatro provisões necessárias, ou seja, ambiente físico adequado para o atendimento dos usuários; recursos humanos (assistente social, psicólogo, advogado, etc); o trabalho social essencial ao serviço; e os recursos materiais disponíveis.

Pelo exposto, entende-se que o ato de tipificar uma entidade apenas pela leitura de suas finalidades estatutárias, tal como no procedimento adotado na Sedese no momento da pesquisa junto ao Sires, contraria as próprias regulações e orientações na gestão do Suas.

Essas dificuldades em definir a rede socioassistencial privada em Minas Gerais, bem como a falta de comprovação do pertencimento ao Suas, podem facilitar a designação de recursos de emenda parlamentar para entidades irregulares, ou seja, que não têm autorização para atuar na área da assistência social, especialmente aquelas cadastradas no Cagec na qualidade de “outras organizações não governamentais”. As associações privadas com essa classificação no Cagec não passaram pelo cadastro no Sires, porque a legislação estadual não prevê isso, mas celebraram convênio com a administração pública estadual para desenvolver atividades de assistência social, conforme identificado na pesquisa.

Dessa forma, o avanço do Suas em Minas Gerais ficará prejudicado, tendo em vista que o cumprimento das normatizações em vigor não trata apenas de atender a um requisito burocrático, mas de profissionalizar a assistência social e distanciá-la das práticas personalistas e clientelísticas travestidas de benesse e favor.

6 CONCLUSÃO

O instituto da emenda parlamentar tem fundamental importância na agenda pública, pois confere aos membros do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de apresentar proposições que podem modificar o texto das leis.

No que se refere à Lei Orçamentária Anual – LOA, que integra o sistema orçamentário público, a dimensão técnica da emenda parlamentar é refletida nas regras constitucionais e infraconstitucionais, com critérios e restrições, e no cumprimento de prazos e protocolos regimentais, até que todas as emendas sejam aprovadas e transformadas em lei.

Nesse sentido, a emenda pode se constituir num importante instrumento de financiamento das políticas públicas, pela prerrogativa dada aos parlamentares de interferir no planejamento público, podendo então garantir os recursos necessários para investimentos em programas, projetos, ações ou atividades setoriais.

Todavia, é preciso levar em conta que há uma dimensão política da emenda parlamentar dentro do orçamento público, instrumento no qual são assegurados os recursos provenientes de emendas coletivas e individuais, a fim de atender aos anseios da sociedade, especialmente nas cidades e regiões onde se concentram as bases eleitorais dos parlamentares.

No que diz respeito à emenda parlamentar individual, objeto deste estudo, a sua definição é, por excelência, de caráter discricionário e muitas vezes não passa pela lógica de planejamento das políticas públicas, mas obedecem a decisões, na maior parte dos casos, muito pontuais e com interesses particulares na destinação dos recursos públicos, especialmente os que são direcionados a beneficiar prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos.

O perfil histórico da assistência social brasileira, até sua transformação em política pública, traz um lastro clientelista na forma de subsidiar as entidades privadas sem fins lucrativos, através da concessão de subvenções de iniciativa parlamentar. No que tange às iniciativas governamentais, a primeira rede de assistência social instituída e financiada pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, por meio de convênios com prefeituras e entidades privadas, também revelou sua face clientelista, personalista e patrimonialista. O combate a esses mecanismos ultrapassados na gestão pública é um dos maiores desafios da democracia brasileira.

Desde o momento em que o Estado brasileiro assumiu a assistência social como política pública afiançadora de direitos no campo da seguridade social, a regulação dessa assistência vem passando por transformações, no sentido de desvincular-se do caráter de benesse e favor, que sempre norteou a filantropia, e de romper com as dualidades pobreza-subserviência, assistência-clientelismo.

Apesar de todos os avanços desde a promulgação da Constituição da República em 1988, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, o surgimento do Sistema Único de Assistência Social – Suas e a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, buscando dar um padrão profissional à assistência social, não se conseguiu, até o presente momento, superar o seu legado histórico, arraigado na cultura assistencialista e clientelista.

O exame da emenda parlamentar ao orçamento público foi orientado no sentido de buscar evidências que pudessem indicar se esse instituto estaria fomentando a persistência da ação social, de caráter filantrópico e clientelista, ou seria um elemento que contribui para a consolidação do Suas em Minas Gerais.

Como o propósito de analisar os motivos pelos quais os deputados mineiros escolhem os projetos apresentados pelas entidades privadas sem fins lucrativos, e quais são os critérios dessa seleção para a distribuição de suas emendas, quantificar e caracterizar as emendas para prefeituras e entidades, e examinar a correlação das emendas com o Sistema Único de Assistência Social – Suas, foi realizada uma pesquisa, no período de 2009 a 2012, envolvendo a Assembleia Legislativa e o governo de Minas, através das Secretarias de Estado de Governo – Segov e Desenvolvimento Social – Sedese.

Para a realização da pesquisa foram utilizados vários procedimentos de coleta de dados, organizados em questionários, consulta a bancos de dados oficiais do governo de Minas Gerais (Armazém de Informações, Sires e Cagec), consulta à legislação estadual e federal, e realização de entrevistas com atores governamentais e do parlamento estadual.

Com relação à primeira parte da investigação, direcionada aos deputados mineiros, quase a metade deles (47%) aderiram à pesquisa e responderam ao questionário.

A maior parte dos deputados que participaram da pesquisa não compactuou da percepção que se tem da emenda como moeda de troca nas relações de poder entre o Legislativo e o Executivo, mas a reação demonstrada nos comentários

daqueles que responderam “sim” denota um indício de existência dessa relação. Também não reconhecem que o Poder Executivo é um ator preponderante nas decisões acerca da emenda parlamentar, embora em seus comentários tenham dito o contrário. Mas, como foi demonstrado, a própria cartilha do Sigcon-Saída é uma evidência clara do poder de governo em relação à emenda parlamentar.

Os deputados que participaram da pesquisa revelaram que preferem carimbar suas emendas, ao definir antecipadamente quais órgãos públicos, tais como prefeituras ou entidades privadas, serão beneficiados com a alocação de recursos no orçamento estadual.

Suas escolhas recaem sobre as demandas de prefeituras, entidades e outras que surgem na agenda parlamentar. Quando se trata de prefeituras, a prioridade na alocação de recursos são as políticas de saúde, infraestrutura, educação, assistência social, entre outras políticas sociais. Em relação às entidades privadas, a assistência social aparece em primeiro lugar.

Tomando em conta que a emenda parlamentar constitui um recurso material que confere poder e prestígio àquele que a tem e distribui, esse instituto pode se tornar um espaço para práticas clientelistas na distribuição de recursos públicos.

A trajetória da assistência social brasileira revela que, no passado, entidades filantrópicas foram utilizadas para fins clientelísticos e disputas na distribuição da subvenção social. No contexto da emenda parlamentar, as entidades privadas também têm seus interlocutores, entre prefeitos, vereadores, assessores e outras lideranças das regiões da base eleitoral dos deputados.

Pensando na dimensão política da emenda parlamentar, essa intermediação pode fazer com que a entidade tenha uma dupla obrigação: a de retribuir o “favor” do seu interlocutor que a apoiou e o “favor” do deputado que conseguiu a verba.

Mas os próprios representantes dessas entidades também se mobilizam no sentido de encaminhar aos deputados suas demandas por recursos públicos, fazendo-as chegar por meio de mensagens eletrônicas, cartas ou até mesmo pessoalmente.

De acordo com a leitura dos questionários respondidos, a localização da entidade na região da base eleitoral do deputado é o principal critério de seleção para receber a emenda. Quanto aos projetos apresentados, os critérios se referem ao tipo de projeto, à capacidade de gestão, ao interesse da base política de apoio ao mandato, ao seu valor financeiro, dentre os principais.

As entidades de assistência social aparecem como prioridade na escolha para a distribuição de emendas parlamentares. Porém, no critério de seleção dos projetos apresentados por tais entidades, apenas dois parlamentares informaram que levam em conta as diretrizes do Suas e a tipificação nacional de serviços sociassistenciais.

Os tipos de serviços, programas ou projetos que os deputados selecionam se concentram nos públicos: criança e adolescente, pessoa com deficiência, idoso, mulher. Mas também há outras preferências por projetos de saúde, comunidades terapêuticas e aqueles direcionados ao incremento da agricultura familiar.

A pesquisa quantificou e caracterizou as emendas direcionadas às prefeituras e entidades de assistência social, no período de 2009 a 2012. Nesse período, já estava em vigor a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, que estabelece 12 serviços de proteção social básica e proteção social especial – de média e alta complexidade –, que podem ser ofertados pela rede pública ou pela rede privada do Suas. Nessa padronização nacional também são estabelecidas as quatro provisões a serem cumpridas pelos prestadores de serviços socioassistenciais, que consistem na estruturação de um ambiente físico adequado ao atendimento; organização do trabalho social na perspectiva das seguranças de acolhida, de convívio familiar e de desenvolvimento de autonomia; recursos humanos; e recursos materiais necessários ao serviço prestado.

No período de 2009 a 2012, os deputados mineiros distribuíram quase meio bilhão de reais em suas emendas, valores esses divididos entre deputados em exercício na legislatura e aqueles afastados por estarem exercendo o cargo de secretário de Estado. Mas esses não são os únicos gastos com emendas, pois que alguns deputados excederam o valor de suas quotas estimadas em R\$ 1,5 milhão e conseguiram aprovar subemendas, cujos valores são bem diferenciados em relação aos deputados da base governista e os de oposição.

A relação de incisos ordenada por emendas aprovadas também não informa as emendas dos deputados que assumiram mandato na condição de suplentes, quando o processo de aprovação da lei orçamentária anual já havia se encerrado. Em 2010 ocorreram eleições municipais, e muitos deputados renunciaram a seus mandatos para assumir prefeituras, a partir de 1º de janeiro de 2011, abrindo vagas para seus suplentes no parlamento estadual. Dessa forma, caso esses novos deputados tenham indicado emendas, os gastos nesse período só podem ser conhecidos através da análise dos planos de trabalho, quando se iniciou o processo

de execução das emendas. Portanto, o valor das emendas parlamentares individuais distribuídas no período de 2009 a 2012 não se revelou por inteiro.

Se antes os deputados negaram que a emenda seja moeda de troca no jogo de interesses da agenda governamental, quando o tema recai sobre a questão do pagamento, há indícios de que o governo mineiro tenha dado tratamento diferenciado aos deputados de sua coalizão partidária.

Os deputados que participaram da pesquisa confirmaram as situações possíveis de acontecer, como, por exemplo, o Executivo dar prioridade ao pagamento das emendas dos deputados da base governista, não pagar todas as emendas dos deputados de oposição, diferenciar os valores das emendas e remanejar emendas entre secretarias de Estado.

A relação de emendas e subemendas por composição partidária fala por si. Nela, é bastante claro que todos os deputados podem indicar o montante financeiro definido em cada exercício fiscal para a distribuição de suas emendas, mas existem deputados que tendem a aumentar o gasto público, com a chancela do Executivo estadual.

Acerca desses gastos, procurou-se examinar sua correlação com o Sistema Único de Assistência Social – Suas, que vem sendo implementado no Estado de Minas Gerais, sobretudo em relação às entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, que estão em processo de adequação às mudanças decorrentes da tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

De uma comparação feita entre o orçamento da assistência social, as emendas parlamentares alocadas na Sedese e as emendas populares alocadas no Fundo Estadual de Assistência Social – Feas, evidencia-se que, juntas, essas emendas representam menos de 10% do orçamento da assistência social, o que seria relativamente pouco em termos financeiros para o financiamento da política de assistência social em Minas Gerais.

Todavia, em se tratando da consolidação do Suas, as emendas do Feas, especialmente, resultam das demandas da sociedade civil organizada em associações e de suas escolhas acerca do volume de recursos a ser destinado ao cofinanciamento da assistência social no Estado de Minas Gerais.

É importante destacar que o desembolso das emendas alocadas no Feas é definido pelo Conselho Estadual de Assistência Social – Ceas, enquanto que o desembolso da emenda parlamentar individual, após aprovação do chefe do

Executivo estadual, é definido pelo próprio deputado, bastando aos proponentes preencher os respectivos planos de trabalho e providenciar seu cadastro nos sistemas governamentais, tornando-se aptos a celebrar convênios com o governo estadual para o repasse de recursos públicos provenientes de emenda parlamentar individual.

Os dados dos convênios celebrados pelo governo de Minas, através da Sedese e da Segov, com prefeituras e entidades privadas, no período de 2009 a 2012, revelaram que um número maior de convênios foram gerados na Sedese, mas o volume de gastos foi superior nos convênios gerados na Segov, que chegou a desembolsar duas vezes mais o montante de recursos gastos pela Sedese com a execução de emendas parlamentares.

Analisando esses convênios por faixa de recurso, percebe-se que há uma tendência dos parlamentares mineiros em pulverizar suas emendas concentradas na Sedese, e dessa forma conseguem atender a um número maior de prefeituras e entidades de suas bases eleitorais. Principalmente em relação às entidades, foram observadas centenas de convênios com valores abaixo de R\$10 mil, para a aquisição de gêneros alimentícios e outros gastos com materiais de consumo, de pequeno valor.

Foi constatado que ambas as secretarias Sedese e Segov, celebraram convênios com prefeituras e entidades privadas sem fins lucrativos para o cumprimento de objetos semelhantes na área da assistência social. Foram ainda observadas algumas distorções referentes à competência institucional dessas pastas, uma vez que a Segov está liberando verbas para a construção, ampliação ou reforma de unidades do Cras, Creas, aquisição de veículos para a área da assistência social, liberando recursos para Apaes, asilos e outras entidades privadas, enquanto a Sedese, que tem competência institucional para desenvolver a política de assistência social em Minas Gerais, está liberando verbas para a aquisição de trator, equipamentos musicais, reforma de praças ou construção de quadra esportiva.

Essas ações que a Sedese financiou com recursos provenientes de emenda parlamentar poderiam ter sido alocadas na Segov, dentro do Padem, que é um programa governamental direcionado a fomentar o desenvolvimento dos municípios. Sendo assim, a Segov seria mais apropriada para desenvolver esse tipo de ação.

Essa realidade observada no estudo sobre as emendas parlamentares denota o tipo de relações que se estabelecem entre as instituições, ou seja, o que os deputados almejam é a melhor forma de fazer chegar às prefeituras ou entidades privadas os recursos de suas emendas, e buscam nessas secretarias de Estado alguma flexibilidade nas exigências formais das políticas públicas e agilidade na liberação dos recursos. Dessa forma, uma ou outra secretaria pode vir a ser mais requisitada no momento da alocação de suas emendas.

No que tange às entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com emendas parlamentares, elas se encontram formalmente cadastradas em dois sistemas estaduais (Sires e Cagec), mas são serviços de características cartoriais, com funções de registro e validação documental. Não há qualquer fiscalização acerca de como funcionam essas entidades e que ações de fato elas desenvolvem. Inclusive, foi constatado, entre as entidades pesquisadas, que duas foram fundadas havia menos de um ano e já celebraram convênio para receber emenda parlamentar.

Os dados da pesquisa junto a esses sistemas levaram à constatação de que até mesmo em relação às entidades de assistência social não se pode afirmar que elas estejam atuando em sintonia com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Aliás, conforme a própria declaração de um ator governamental citada na entrevista, a Sedese ainda não conseguiu implantar a rede socioassistencial privada, e todos “fingem” que a rede está trabalhando. Essa situação foi constatada ao se presenciar uma funcionária autotipificando as entidades cadastradas no Sires apenas pela leitura de suas finalidades estatutárias, iniciativa que não coaduna com as próprias normatizações do Suas.

À exceção de uma entidade tipificada pelo respectivo conselho de assistência social e de três outras que apresentaram o atestado de inscrição, nem mesmo um primeiro nível de pertencimento ao Suas pôde ser confirmado entre as entidades que celebraram convênio com a administração pública para executar ações de assistência social, dentre aquelas que foram pesquisadas diretamente no Sires e no Cagec.

As entidades cadastradas no Cagec na opção “Outras Organizações Não Governamentais” também celebraram convênio com o Estado para executar ações na área da assistência social. O fato de não estarem cadastradas no Sires evidencia que elas fugiram à inscrição no conselho municipal de assistência social, mas, assim

como as creches, atuaram como se de assistência social fossem. Inclusive, seus convênios foram celebrados com a própria Sedese, em atendimento aos deputados que alocaram os recursos de suas emendas na respectiva secretaria.

Entre essas entidades pesquisadas, em comparação com o respectivo estatuto social e os termos dos convênios, foram anotadas distorções entre as finalidades, os públicos, os usuários e os tipos de atendimento entre o que fora definido estatutariamente e as cláusulas do convênio.

Quanto aos convênios de modo geral, numa avaliação panorâmica, foram observadas outras discrepâncias em relação às competências institucionais da Sedese, que no período de 2009 a 2012 celebrou convênios com entidades privadas sem fins lucrativos para a transferência de recursos visando equipar hospitais, construir quadra poliesportiva, reformar praças, adquirir equipamentos para hospitais e instrumentos musicais, ações que nada têm a ver com a política de assistência social, com a garantia e defesa de direitos, com o fomento da agricultura familiar ou com a segurança alimentar, que são políticas inerentes a essa pasta de desenvolvimento social.

Em relação aos convênios celebrados com prefeituras, nota-se que emendas parlamentares foram utilizadas para a construção ou a ampliação de Cras, Creas, aquisição de equipamentos, veículos para a área da assistência social, ações essas que, conforme já fora exposto, também foram desenvolvidas pela Segov e em alguma medida estão contribuindo para a ampliação dos equipamentos físicos do Suas em Minas Gerais, em benefício dos usuários da política de assistência social.

Não se pode deixar de reconhecer que o financiamento da política pública de assistência social é uma responsabilidade do Estado. Logo, se a construção desses equipamentos de proteção social básica e especial está passando por escolhas individuais, aos cidadãos pode ficar a impressão de que, se não houvesse a ação do deputado, o direito à assistência social não seria materializado.

Diante de posições conflitantes, deixa-se essa questão em aberto para uma melhor avaliação quanto a considerar o que se pode chamar de “lado social da emenda”, que tem auxiliado os gestores municipais em suas atribuições de criar, instalar e equipar esses serviços como Cras e Creas, com a utilização de recursos provenientes de emenda parlamentar.

Em relação ao financiamento das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, não se pode afirmar que a emenda parlamentar esteja

contribuindo para a consolidação do Suas em Minas Gerais, na medida em que tais entidades contempladas, à exceção de quatro associações civis, as demais não atenderam os requisitos de pertencimento ao Sistema, baseando-se na avaliação de seus registros no Sires e Cagec.

Alguns deputados fizeram menção ao Suas e à tipificação nacional de serviços socioassistenciais como critérios de avaliação dos projetos das entidades privadas que financiam com suas emendas. Para outros, os critérios são políticos, mas ainda existem deputados com uma visão da emenda como “auxílio e amparo”, concepção própria da ação social, e não da política pública.

Quando são analisados os objetos de convênios da maioria das entidades de assistência social e o público beneficiado com a emenda parlamentar, percebe-se que há uma identificação com o público da assistência social, que são as famílias, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Há outras situações em que o benefício é para toda a população ou a comunidade. Mas isso é muito pouco para se classificar como ação de assistência social.

Dessa forma, entende-se que o dinheiro público proveniente de emenda parlamentar individual tende a ser gasto com o financiamento de determinadas causas sociais, e não da política pública efetiva de proteção social, tal como enseja o Suas.

As entidades de caridade, beneficência ou filantropia já não são mais as protagonistas da assistência social brasileira, mas continuam a prestar serviços nesse campo. A sua integração à rede prestadora de serviços socioassistenciais requer mudanças em suas práticas assistencialistas para o modelo de intervenção assentado na lógica da política pública, com delimitações, especificidades e atribuições baseadas nas normas técnicas, metodológicas e demais protocolos do Suas.

É compreensível que essas entidades de tradição filantrópica tenham dificuldades materiais – pela falta de recursos humanos, instalações físicas, capacidade financeira, etc. – para implementar a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, requerendo-lhes profissionalizar os serviços que ofertam aos cidadãos, para operar dentro dos padrões de qualidade desejáveis pela política pública de assistência social brasileira.

Trata-se de dar um passo importante na estruturação da rede socioassistencial privada, cujo esforço poderá vir a ser recompensado na medida em

que as instâncias de articulação e pactuação do Sistema forem alterando as regras do cofinanciamento, possibilitando às entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas o recebimento de recursos oriundos dos fundos de assistência social. Tendo essa fonte de receita como remuneração das ações de proteção social que executam em parceria com o Estado, não precisariam recorrer a subvenções ou emendas parlamentares para a manutenção dessas atividades institucionais.

Nesse processo de consolidação do Suas, é fundamental a atuação dos conselhos municipais de assistência social. Na qualidade de instâncias deliberativas, uma de suas atribuições institucionais é cadastrar e tipificar as entidades de assistência social que prestam atendimento, assessoramento ou atuam na defesa e garantia de direitos, tal como definido na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, requerendo de seus membros um esforço na identificação dos serviços, programas, projetos e ações em conformidade com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

A institucionalização da política pública de assistência social vem superando desafios e dificuldades desde a publicação da Loas em 1993, e o implemento da tipificação é mais um processo deflagrado, no sentido de buscar a efetivação de direitos socioassistenciais consagrados em Lei. Um deles é o direito à participação dos representantes dessas entidades e organizações privadas, no sentido de contribuir para o controle e aperfeiçoamento do Suas, onde mais que ter voz, possam fazer jus ao cofinanciamento da rede privada e continuar prestando os serviços que as legitimaram perante a sociedade e o Estado.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs_00_28/rbcs28_08htm>. Acesso em: 01/05/2013.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26. 2004.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Escola do Legislativo. O Estado brasileiro. In: **Curso orçamento público municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Ciclo orçamentário. In: **Curso orçamento público municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Sistema orçamentário. In: **Curso orçamento público municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.
- AVELINO FILHO, George. **Clientelismo e política no Brasil**: revisitando velhos problemas. Novos Estudos CEBRAP. Nº 38, março 1994, p. 225-240.
- BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 61. Ano XX. São Paulo: Cortez, nov 1999.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. In: **Núcleo de estudos e pesquisas do senado**. Textos para discussão nº 112. Brasília, DF: abr. 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/nepsfl.html>>. Acesso em: 17/11/2013.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES Livia. 40 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília. out. 2004.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2ed. Brasília, DF: Via Brasília, 2010.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. In: PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. **Vade Mecum**. 3 ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2007. CD-ROM.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº. 8742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 2/8/2011.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12/3/2014.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. In: PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. **Vade Mecum**. 3 ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Online**. Brasília. 1993. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/arquivos/loas.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2013. Brasília, DF, 2012. 179 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 7/5/2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/component/gmg/page/468-decreto-n-6308>>. Acesso em: 05/08/13.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010. **Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.sedese.mg.gov.br/imagens/documentos>>. Acesso em: 17/12/13.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, nº 225. Brasília, DF, quarta-feira, 25 nov. 2009.

BRASIL. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Diário**

Oficial da União. Brasília. jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 27/08/2009.

BRASIL. Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Seção 1, nº 94. Brasília, DF, quarta-feira, 19 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 03/02/2013.

BRASIL. Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011. Caracteriza ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Seção 1, nº 181, Brasília, DF, 20/09/2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 03/02/2013.

BRASIL. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Nº02. Brasília, DF, 03/01/ 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 05/05/13.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. Dados, v. 40, nº 2. Rio de Janeiro. 1997.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **IX Conferência Nacional de Assistência Social**: Informe nº 05/2013. Ementas comentadas. Brasília: DF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias>>. Acesso em: 22/06/2013.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Cadernos ENAP**, n.44. Brasília:ENAP, 2001.

DESTINAÇÃO divide os deputados. In: Dinheiro Fácil: parlamentares tentam garantir parte dos recursos da Loteria Mineira para órgãos e fundos estaduais. **Jornal Estado de Minas**. 5 out. 2003. Caderno de Política, p.11. Belo Horizonte, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, 777 p.

DRAIBE, Sônia Mirian. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice. 1989. p. 13-61.

EVANS-PRITCHARD, EE. Trabalho de campo e tradição empírica. In: EVANS-PRITCHARD, EE. **Antropologia Social**. Lisboa: Edições 70, 1985.

FARIAS, Paulo César Lima de. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à implementação. **Cadernos ENAP**, n. 11. Brasília: MARE/ENAP. 1997.

GUSMÃO, Teresa Cristina; PIMENTA, Maria Juanita Godinho. **Curso telepresencial**: O provimento dos serviços socioassistenciais. Belo Horizonte, 03 jul 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 11 ed. São Paulo: Cortez. 1996.

JACOME, Cesar Marcelo Baquero. Os desafios à democracia. In: SILVA, Elisiane da; COELHO, Jolie de Castro. (Org). Programa de Formação Política da Fundação Ulysses Guimarães – EAD/FUG. **Curso para formação de agentes de cidadania**. Brasília: Noschange Artes Gráficas.2010.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrrell de. A descentralização, o ambiente de mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.96, ano XXIX, nov.2008, p.5-24.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO Angelina. Processo orçamentário de comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, outubro-dezembro, 2005, p. 737-776.

MARTINS, Vera Lúcia Alves Batista. Pré-requisitos para o estudo das políticas sociais no Brasil. Departamento de Sociologia. **PUC Minas**. Belo Horizonte. Ago. 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4 ed. São Paulo: Cortez. 2011.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Governo. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Auditoria-Geral do Estado. **Manual do cadastro geral de convenentes do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.convenentes.mg.gov.br>>. Acesso em: 19/07/2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 4.698, de 18 de maio de 1989. **Concede subvenções às entidades a que se refere a Lei nº 6.776, de 9 de junho de 1976, para o exercício de 1989, e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/3/2014.

MINAS GERAIS. Ata da 30ª Reunião Especial da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura, realizada em: 28 out. 2013 – 9 horas. In: **Gerência geral de taquigrafia e publicação**. Belo Horizonte: Assembleia legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. 97 p.

MINAS GERAIS. Deliberação nº 1.556, de 08 de julho de 1998. **Consolida os procedimentos administrativos** para efeito de deliberação de auxílios financeiros diversos, consignados no orçamento da Assembleia Legislativa, para o exercício de 1998. Belo Horizonte, MG, 1998. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20/09/2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.573, de 11 de agosto de 2011. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de**

2012 e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 6/1/2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 4.895, de 29 de agosto de 1968. **Dispõe sobre a Loteria do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.** Belo Horizonte, MG, 1968. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/03/2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 5.228, de 18 de julho de 1969. **Dispõe sobre a concessão e o pagamento de subvenções especificadas em lei anual de iniciativa do Poder Legislativo.** Belo Horizonte, MG, 1969. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/03/2014.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.265, de 18 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre a Loteria do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.** Belo Horizonte, MG, 1973. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20/09/2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 6.776, de 09 de junho de 1976. **Altera o inciso IV, do art. 4º, da Lei nº 6.265, de 18 de dezembro de 1973 e contém outras providências.** Belo Horizonte, MG, 1976. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20/09/2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.026/2012. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** Publicada em: 11/1/2012. In: Relação de Incisos ordenada por emenda parlamentar (anexo). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico.index.html>. Acesso em: 6/5/2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.418/2011. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** Publicada em: 4/1/2011. In: Sistema Orçamentário. Relação de Incisos (anexo). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico.index.html>. Acesso em: 6/5/2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.693/2010. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** Publicada em: 4/1/2010. In: Sistema de Orçamento. Relação de Incisos (anexo). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico.index.html>. Acesso em: 6/5/2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.022, de 19 de dezembro de 2008. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** In: Orçamento 2009. Emendas Aprovadas (anexo). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico.index.html>. Acesso em: 6/5/2013.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.139, de 17 de dezembro de 1993. **Autoriza a celebração de convênio entre o Poder Executivo e a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, MG, 1993. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/3/2014.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais:** promulgada em 1989. 13 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 234 p.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Governo. Subsecretaria de Estado da Casa Civil. Coordenação do Sistema de Gestão de Convênios – Módulo Saída/SIGCON-SAÍDA. Indicação de emendas parlamentares. In: **Cartilha passo a passo**. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**: Resolução nº 5.576, de 6 de novembro de 1997, alterada pelas Resoluções nº 5.183, de 1998; nº 5.197, de 2000; nº 5.204, de 2002; nº 5.207, de 2002; nº 5.213, de 2003; nº 5.222, de 2004; nº 5.229, de 2005; nº 5.322, de 2008; nº 5.342, de 2010; nº 5.344, de 2011. 8 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011. 341 p.

MINAS GERAIS. Resolução nº 4.746, de 21 de junho de 1989. **Disciplina procedimentos administrativos referentes à liberação de subvenções a que se refere a Lei nº 6.776, de 9 de junho de 1976**. Belo Horizonte, MG, 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/3/2014.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.129, de 28 de dezembro de 1992. **Dispõe sobre a concessão de subvenções sociais, com recursos oriundos do Orçamento do Estado de Minas Gerais, a que se refere a Lei nº 6.776, de 9 de junho de 1976, estabelece critérios para a sua distribuição e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, 1992. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15/3/2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese. Subsecretaria de Assistência Social – SUBAS. Sistema Único de Assistência Social – Suas/MG. **Centro de Referência de Assistência Social – Cras**: perguntas e respostas. Belo Horizonte, nov. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011** – Exercício 2010. Belo Horizonte, 2010. p.521.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União** [manuscrito]. Marcos César de Farias Mognatti, 2008. Disponível em: <<https://portal2tcu.gov.br/portal/pls/docs/2055514.PDF>>. Acesso em: 12/11/2013.

MUNIZ, Egli. Qualificação dos serviços socioassistenciais para a consolidação do SUAS e acesso aos direitos socioassistenciais. In: Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos. 1ª versão**. VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília. 2011. Disponível em: <https://www.cnas.gov.br>. Acesso em: 7/5/2012.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELLER Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 2, 2002, p. 265-301.

PIMENTA, Maria Juanita Godinho. **Aula I – Curso telepresencial**. NOB SUAS 2012. Belo Horizonte: SEDESE, 24 abr. 2013.

ROCHA, Carlos V. Ideias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: STENGEL, M. ; et.al.. **Políticas públicas de apoio sociofamiliar**. Belo Horizonte. PUC Minas. 2001.

ROQUAYROL, Maria Zélia. FILHO, Naomar de Almeida. Epidemiologia em saúde. In: PAIM, Juanilson Silva. **A reforma sanitária e os modelos assistenciais**. Cap. Cap. 20, p. 473 – 486. Rio de Janeiro: MEDSI, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme. A práxis liberal e a cidadania regulada. In: **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, p. 63-144. 1998.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. In: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Transparência e controle social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Ano 1, nº 1, dez. 1983. Edição Especial 2012. Belo Horizonte: Rona Editora Gráfica, 2012. p. 46-57.

SOUSA, Rosilene Magalhães de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Emendas parlamentares: a relação entre Executivo e o Legislativo – a política orçamentária de interesses e de discriminação**. Disponível em: <https://portal2tcu.gov.br/portal/pls/docs/2054592.PDF>. Acesso em: 5/12/2012.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: **Políticas públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; et.al.. **A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6ed. São Paulo: Cortez. 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**. n.10. jul. – dez. 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS. **Cadernos do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social da PUC SP**. n. 1. São Paulo. Ago. 1994.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. n.68, ano XXII. nov. 2001. p.54-82.

TEIXEIRA, Isabela de Vasconcelos. **Curso telepresencial: Gestão orçamentária e financeira do Suas**. Belo Horizonte: SEDESE. 05 jun 2013.

VILLALOBOS, Verônica Silva. O Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. In: **Cadernos Adenauer 1: pobreza e política social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO AOS DEPUTADOS ESTADUAIS

Nome do deputado: _____

Data: ____/____/2013 Partido: _____ Quantos mandatos? _____

Principais municípios de sua base eleitoral: _____

1) SOBRE AS EMENDAS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

a) Como o senhor faz suas indicações individuais?

() emendas genéricas

() emendas específicas

b) Quais são suas indicações mais frequentes?

() prefeituras

() entidades privadas em geral

Outro tipo de indicação/citar: _____

c) Em caso de ambos (prefeitura e entidades), qual distribuição costuma fazer quanto ao montante das emendas (100%)?

Prefeitura: _____%

Entidades privadas em geral: _____%

Outros: _____%

d) Em caso de prefeituras, que áreas costuma indicar?

() infraestrutura

() saúde

() assistência social

() educação

() meio ambiente

() esporte

() segurança pública

() transporte

() outras/citar: _____

e) Em caso de entidades privadas sem fins lucrativos (associações/fundações), que características de entidades costuma indicar? (dar a numeração de 1 a 8 quanto ao critério de prioridade na ordem de preferência na indicação)

() assistência social

() saúde

() educação

() cultura

() ensino e pesquisa

() esporte

() meio ambiente

() outras/citar: _____

f) No período de 2009 a 2012, todas as suas emendas foram executadas?

() sim () não

g) Em caso de não pagamento de emendas, quais as situações mais comuns podem ocorrer? (pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

() por decisão exclusiva do Executivo

() por falta de recursos do Estado

() por pendências das prefeituras nos órgãos de prestação de contas

() por pendências das entidades nos órgãos de prestação de contas

() por não apresentação de documentos no tempo hábil

() outra situação/citar: _____

h) O senhor costuma acompanhar a execução dos projetos provenientes de suas indicações?

() sim () não

Em caso positivo, como? _____

i) O senhor participa da entrega das obras municipais realizadas com recursos de suas emendas individuais?

() sim () não

j) O senhor participa da implantação dos serviços sociais que beneficia com a indicação de suas emendas individuais?

() sim () não

k) Em sua opinião, os recursos do Orçamento disponibilizados para a indicação de emenda individual em cada exercício são:

- suficientes
- poucos
- muito poucos
- irrisórios

2) SOBRE A INDICAÇÃO DA EMENDA INDIVIDUAL PARA AS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (EAS)

a) Como é feito o pleito da entidade ao parlamentar? (pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

- pelo prefeito
- pelo vereador
- pelo presidente da entidade
- por um assessor parlamentar
- o contato é direto, do deputado com a entidade
- por outras lideranças locais/citar: _____

b) O seu contato com a entidade ocorre de que forma? (pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

- na sede da EAS
- no gabinete do prefeito
- no gabinete do vereador
- por carta do presidente da entidade
- por *e-mail*
- diretamente, no gabinete parlamentar

c) Na indicação da emenda individual o senhor considera:

(pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

A localização da entidade na região de sua base política? sim não

A característica da entidade e os seus dirigentes? sim não

A organização da entidade e os seus dirigentes? sim não

Se a entidade é conhecida e quem são os seus dirigentes? sim não

Os seus compromissos de campanha? sim não

A vinculação do projeto da entidade com a Política de Assistência Social?

sim não

Se a caracterização do projeto da entidade atende os requisitos da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais? sim não

Outro fator/especificar: _____

d) Como o senhor seleciona os projetos das entidades de assistência social (pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

- pelo tipo de projeto
- pelo valor financeiro do projeto
- pela capacidade de gestão da entidade
- pelo tempo de existência da entidade
- pela pessoa de seu presidente
- pelo interesse da base política local de apoio ao seu mandato
- pelas diretrizes do Sistema Único de Assistência Social
- pelos critérios da tipificação nacional de serviços socioassistenciais
- outro motivo/citar: _____

e) Quanto aos tipos de serviços, programas ou projetos, quais deles costuma beneficiar?

- criança e adolescente
- pessoa com deficiência
- idoso
- mulher
- qualquer tipo de projeto
- outro tipo/citar: _____

f) O senhor costuma acompanhar a execução dos recursos das entidades de assistência social que beneficia com a indicação de emenda parlamentar individual?

- sim não

Caso afirmativo, de que forma?

- visitas frequentes
- telefonemas
- informações das lideranças de sua base política local
- outra forma/citar: _____

g) O senhor faz algum tipo de avaliação pessoal após a aplicação dos recursos que indica?

- sim não

Em caso afirmativo, como?

- publicação de relatório do mandato parlamentar
- reunião interna no gabinete

- reunião com as entidades beneficiadas
- reunião com a base local de seu mandato
- outra forma/citar: _____

h) Se desejar se informar sobre uma entidade de assistência social com a qual se relaciona institucionalmente, quem costuma procurar? (pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

- o prefeito local
- o vereador local
- o Conselho Municipal de Assistência Social
- a Sedese
- os usuários dos seus serviços, projetos e benefícios
- outra forma/citar: _____

i) Em sua opinião, o valor das emendas individuais para EAS, em relação ao orçamento anual da assistência social no Estado, é:

- expressivo
- pequeno
- irrisório

j) Em termos do financiamento do Sistema Único de Assistência Social, qual a relevância da emenda parlamentar individual no Estado de Minas Gerais?

- muita
- pouca
- muito pouca
- nenhuma

k) E em relação às demais emendas coletivas (bancadas e comissões)?

- muita
- pouca
- muito pouca
- nenhuma

l) Em sua opinião, quem perderia mais se a emenda individual fosse suprimida da LOA?

- o governo do Estado
- o próprio deputado
- a entidade de assistência social
- as lideranças da base de apoio ao mandato parlamentar

**m) Em sua opinião, o mecanismo da emenda parlamentar individual é:
(pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)**

- um instrumento político
- um instituto eficiente para o mandato
- um instituto eficiente para o financiamento das políticas sociais
- um resultado da democracia
- uma forma de equilíbrio das forças entre o Legislativo e o Executivo
- uma demonstração de poder do parlamentar
- o exercício legítimo de poder do parlamentar
- outro/citar: _____

n) Tomando em conta a sua experiência parlamentar, existe a possibilidade de o governo estadual dar tratamento diferenciado aos deputados dos partidos de sua coalizão?

- sim
- não

Em caso afirmativo, como essa situação se manifestaria?

(pode haver mais de uma resposta: marcar no máximo dois itens)

- pela prioridade no pagamento das emendas dos deputados da base governista
- pelo não pagamento da totalidade das emendas dos deputados individuais dos deputados de oposição
- pela diferenciação dos valores das emendas individuais para deputados governistas e deputados de oposição
- pela facilidade em poder remanejar emendas diretamente com os Secretários de Estado
- não há diferenciação no tratamento ao parlamentar e no pagamento de suas emendas
- outra situação/citar: _____

o) O senhor considera a possibilidade de que a emenda parlamentar individual seja interpretada pela sociedade civil como moeda de troca no jogo de interesses da agenda governamental?

- sim
- não

Comente sua resposta: _____

p) Em sua opinião, quem tem o poder sobre a emenda parlamentar individual?

() o Executivo

() o Executivo e o Legislativo

() o próprio parlamentar

Comente sua resposta: _____

APÊNDICE B – CARTA ANEXA AO QUESTIONÁRIO

Belo Horizonte, 29 de abril de 2013.

Senhor Deputado:

Durante os cinco mandatos e o sexto incompleto do ex-deputado Antônio Júlio, que renunciou no final de 2012 após sua eleição à prefeitura de Pará de Minas, fui sua assessora parlamentar e, dentre outras atribuições, assessorei as entidades privadas sem fins lucrativos que se relacionavam institucionalmente com o gabinete e eram beneficiadas com recursos provenientes de emenda parlamentar, podendo executar seus projetos sociais tão importantes para atender às necessidades da população.

Graduada em Serviço Social, busco adquirir mais conhecimentos sobre esse setor social que cresce cada vez mais, vem contribuindo para a implementação de políticas sociais, legitimando-se perante o Estado, portanto, fazendo jus a todas as formas de financiamento público que puder captar.

Na qualidade de aluna do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Mestrado) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sendo bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), estou desenvolvendo uma pesquisa sobre o financiamento público das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos por meio de emenda parlamentar ao Orçamento no Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, apresento-lhe um questionário contendo dois blocos de perguntas. No primeiro bloco as perguntas fechadas dizem respeito às indicações individuais de emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), para que eu possa obter informações mais gerais, a partir da percepção de cada parlamentar.

No segundo bloco, as perguntas dizem respeito às entidades de assistência social, para se conhecer como elas apresentam seus projetos, como eles são selecionados e as características desses projetos. Busco informações de aspectos técnicos e políticos, de forma a situar a Política de Assistência Social nesse Instituto da Emenda Parlamentar.

Há outros instrumentos de coleta de dados com vários atores do Legislativo e Executivo que operacionalizam a execução da emenda, mas neste momento sua contribuição é fundamental para o êxito da pesquisa proposta.

Embora o questionário contenha o nome do parlamentar, seu partido, período de mandato e municípios de sua base eleitoral, essas informações não serão publicadas no relatório da pesquisa, sendo que todas as perguntas receberão um tratamento analítico, somado a um conjunto de outros dados qualitativos e quantitativos, na tentativa de compreender os processos e os sujeitos neles envolvidos.

Sendo assim, gostaria de merecer sua colaboração, acolhendo a proposta deste questionário, preenchendo-o e devolvendo-o no período de 10 (dez) dias, para que eu possa desenvolver as outras atividades propostas, no tempo hábil estipulado no cronograma de pesquisa.

Mais informações poderão ser obtidas junto à Secretaria do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PUC Minas), pelo telefone: (31) 3411-5162, de segunda a sexta-feira, em horário comercial ou com minha orientadora, Prof^a. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras, pelo telefone: (31) 3412-1649.

Na expectativa de contar com sua melhor acolhida e colaboração, desde já agradeço.

Atenciosamente,

ANA MARIA CECÍLIO
Pós-Graduanda em Ciências Sociais
cecílio@almg.gov.br
(31) 9223-1054

Exmo. Sr.
Deputado
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Em mãos

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Disponho-me a dar uma colaboração à pesquisa que a mestranda Ana Maria Cecílio está realizando em seu trabalho de dissertação no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, tendo como título provisório: “O instituto da emenda parlamentar e o Sistema Único de Assistência Social no Estado de Minas Gerais: entre a defesa de interesses e a afirmação do Suas”.

Estou ciente quanto ao objetivo da pesquisa que é examinar o instituto da emenda parlamentar e sua relação com o Sistema Único de Assistência Social no Estado de Minas Gerais, no que diz respeito ao financiamento público das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos.

Minha colaboração, em caráter voluntário, consistirá em conceder uma entrevista à pesquisadora na fase de coleta de dados e informações sobre o tema, sendo suficientes todas as informações que me foram prestadas sobre a pesquisa, ficando a mestranda comprometida em garantir a privacidade das informações repassadas, portanto, sem associar o meu nome a opiniões e comentários ao longo da dissertação.

Dou meu consentimento para que meu nome seja mencionado na dissertação na lista de entrevistados para a pesquisa, declarando que a pesquisadora se comprometeu a observar a mesma conduta de preservação de sigilo da minha identidade caso venha a produzir artigos para revistas, periódicos ou fazer futuras explanações sobre o tema para públicos interessados.

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2013.

Nome do entrevistado: _____

Assinatura do entrevistado: _____

Pesquisadora: Ana Maria Cecílio / Assinatura:

Rua Pompeu, 132/São Cristovão – CEP: 35660-386 – Pará de Minas/MG

(31) 9223-1054/ (37) 9858-3958 / e-mail: cecilio@almg.gov.br

PUC Minas/Secretaria do PPGCS: (31) 3411 – 5162 / e-mail: csociais@pucminas.br

APÊNDICE D – LISTA DE ENTREVISTADOS

IRIS VENTURA

ROSIMAR TRINDADE

CLARETE FLORES

EDEL COUTO

ANEXO A - MODELO DE PPA – MINAS GERAIS – 2008/2011

REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 2008-2011 Exercício 2010

Programas e ações por áreas de resultados Redução da pobreza e inclusão produtiva

Programa: Implantação do Sistema Único de Assistência Social – Suas

Unidade responsável: Fundo estadual de assistência social

Objetivo: Garantir mecanismos para que o Estado e os municípios promovam o acesso da população em situação de risco e vulnerabilidade social ao sistema de proteção social.

Objetivos estratégicos (PMDI): incentivar a implantação do Suas

Resultados finalísticos (PMDI): percentual de implantação do Suas (% dos municípios que recebem financiamento).

| Indicador do programa (Unidade de medida) | Referência | | 2011 |
|--|------------|--------|------|
| | Data | Índice | |
| Percentual de municípios não habilitados para a gestão do Suas | 31/12/08 | 1,10 | |

Valor do programa no período: 183.207.586,00

Orçamento fiscal: 183.207.586,00

Ações do programa por unidade orçamentária

Unidade responsável: Fundo estadual de assistência social

Título: Qualificação de recursos humanos para gestão e controle do Suas

Finalidade: Promover a qualificação continuada de servidores públicos, conselheiros, gestores, entidades e demais operadores da política socioassistencial para a implantação do Suas, produzindo e difundindo conhecimentos para a garantia de oferta de qualidade nos serviços, programas, projetos e benefícios para a população.

Produto: pessoa capacitada

Unidade de medida: pessoa

Metas

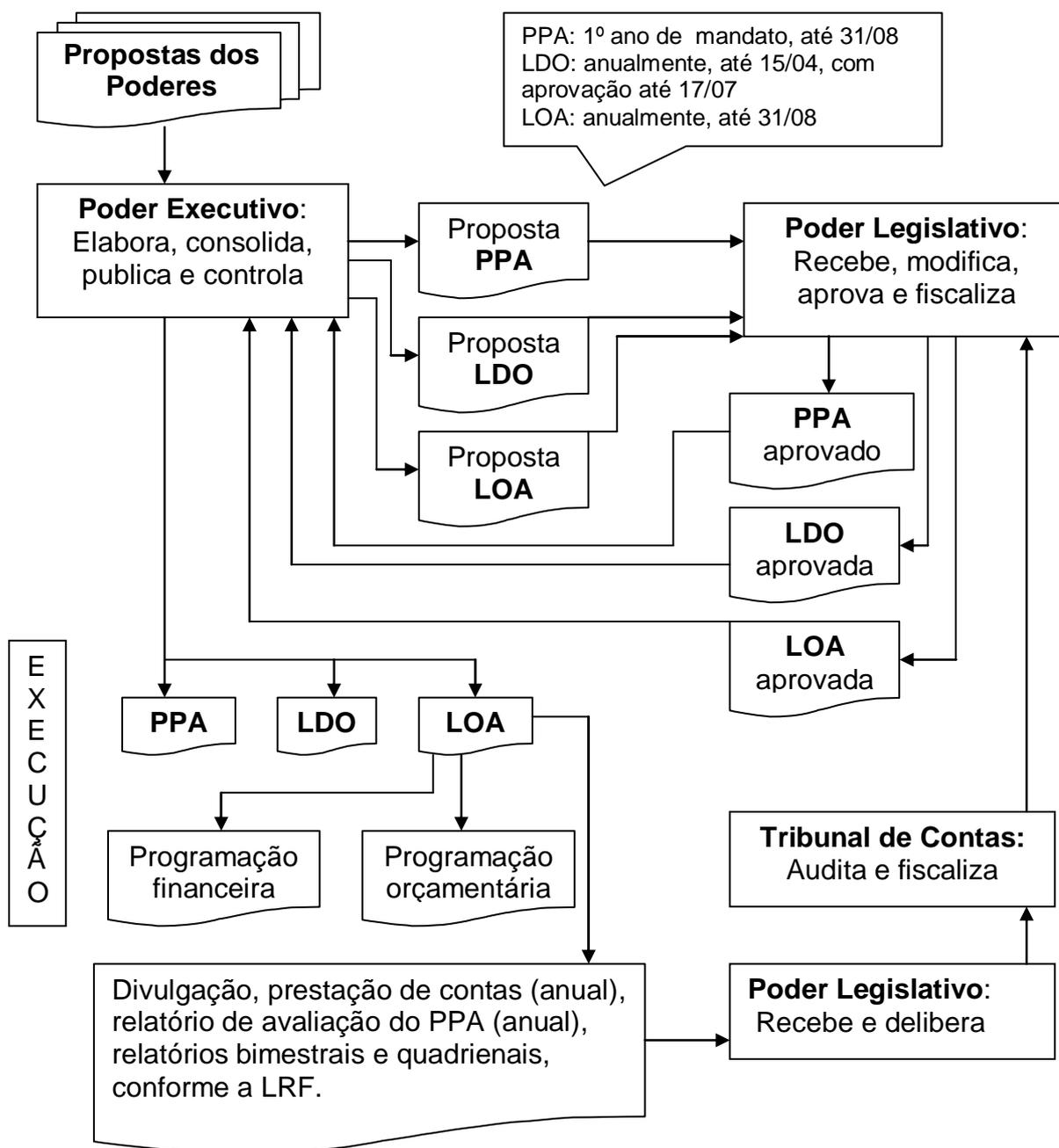
| 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---------|------------|---------|------------|--------|------------|--------|------------|
| Físicas | Financeira | Físicas | Financeira | Física | Financeira | Física | Financeira |
| 13.221 | 1.638.867 | 14.543 | 1.802.754 | 15.997 | 1.983.029 | 17.597 | 2.181.332 |

Observação: Esse programa consiste em várias outras ações governamentais.

Fonte: Minas Gerais, 2010.

Obs.: Extraído do Planejamento Plurianual do Orçamento 2010 – Revisão PPAG/MG 2011.

ANEXO B - REPRESENTAÇÃO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO



Fonte: Mognatti, 2008, p.21.