

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS:

**Quais suas características e dinâmicas? Uma investigação para o caso da
Política Pública de Assistência Social do Município de São Paulo**

MATHEUS MARTINEZ CREPALDI

São Paulo (SP)

Fevereiro de 2023

MATHEUS MARTINEZ CREPALDI - 9422911

EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS:

**Quais suas características e dinâmicas? Uma investigação para o caso da
Política Pública de Assistência Social do Município de São Paulo**

Pesquisa apresentada como requisito obrigatório de avaliação para a disciplina “ACH 3538 - Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) 2022”, visando a aprovação e conclusão do Programa de Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (GPP/EACH/USP), para obtenção de diploma.

Orientação: Profa.^a Dra.^a Renata Mirandola Bichir

São Paulo (SP)
Fevereiro de 2023



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.

Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades -
Biblioteca.

Ficha automatizada com os dados inseridos pelo(a) autor(a).

Martinez Crepaldi, Matheus

Emendas parlamentares municipais: Quais suas características e dinâmicas? Uma investigação para o caso da Política Pública de Assistência Social do Município de São Paulo / Matheus Martinez Crepaldi ; orientadora, Renata Mirandola Bichir. 2023.
108 f: il.

Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

1. Políticas públicas. 2. Assistência Social. 3. Emendas Parlamentares. 4. Orçamento Público. 5. Organizações da Sociedade Civil. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Alerta de textão: isso aqui terá três páginas. Minha vida está passando pela cabeça no momento desta escrita. Tive um misto de bloqueio, procrastinação, perfeccionismo, cobrança e acúmulo de longas jornadas de trabalho e estudo, que culminaram num longo processo até o dia da defesa. Por tudo isso, estou muito satisfeito e bem comigo mesmo por ter conseguido! E não vou deixar de agradecer agora... Matheus do futuro, você conseguiu, manito.

Caro leitor, cara leitora, colegas de luta, de trabalho, amigos e amigas da vida, professores e professoras, meus tutores, mestres e pessoas queridas... Quê sufoco! Quem me conhece sabe como eu gosto de estar em momentos felizes com as pessoas, de fazer sorrir e rir junto, compartilhar momentos bons. Não podia começar um espaço formal de agradecimentos da minha construção sem uma piadinha ou quebra-gelo, não é mesmo?!

Os últimos dois meses, em especial, as últimas semanas e, inescapavelmente, os últimos dias, têm sido muito cansativos, intensos, porém, com muito apoio, solidariedade, amor, boas energias e, para fins do que este trabalho se propõe, momentos ricos de aprendizado, reflexão, crítica e autocritica (esta última palavra ainda ressoa mal depois do golpe dado no Governo Dilma Rousseff, porém, seguimos na ressignificação)!

Brincadeiras à parte, quero agradecer, como não poderia deixar de ser, em primeiro lugar e sempre, à minha família. Meu pai, Valdenir Crepaldi, que saiu do interior de uma cidade paulista, sem perspectiva, mas com esperança, para virar o jogo da vida. Minha mãe, Miryan Margarita Martínez “Jiménez” Crepaldi, imigrante paraguaya, que passou por tanto que nem posso imaginar, ainda que me conte. A vocês dois, que me proporcionaram suporte, estímulo, apoio, amor, carinho, escuta, broncas, me ensinaram e me fizeram tudo que sou hoje, inclusive com relação ao letramento formal, eu transbordo meu amor incondicional! É muita benção ser filho de vocês.

Meu segundo núcleo familiar direto, minha irmã, Diana, meu cunhado, Robson e meu sobrinho amado infinitamente, Heitor, minha gratidão por todos os momentos de leveza, sorrisos, diversão, carinhos trocados, amor, respeito e apoio. Dí, minha irmã, em especial, pela paciência, maturidade, sabedoria e pulso firme, quando necessário, para estar ao meu lado. Só tenho a agradecer!

Agradeço aos meus professores do itinerário formativo do ensino básico, fundamental e médio, por tanto apoio. Só quem estudou a vida inteira em escola pública de bairro sabe dos desafios que surgem, de como chegamos atrasadíssimos, na perspectiva comparada com os

filhos da elite.. Sobretudo, para meus professores da Escola Estadual, Filipe de Freitas, Hugo Oliveira, Flávia Martins, Nilton, Maria Aparecida, Alan Petil Santos e William.

Para minha professora, orientadora, mestra, fonte de inspiração, Renata M. Bichir, pelas oportunidades, por seu brilhantismo e genialidade, pelo rigor altamente profissional e a leveza solidária, eu agradeço imensamente. Não deve ter sido fácil receber mensagens de celular durante as madrugadas! E também, à segunda professora presente nesta conclusão de ciclo, Ursula Dias Peres, pelo aceite do desafio de ler em pouquíssimo tempo este trabalho extenso, deposito meus votos de gratidão, carinho, afeto, admiração e respeito

Aos amigos e colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa vinculado ao Centro de Estudos da Metrópole, em geral, e em particular ao “Grupo da Renata”, por todas as trocas riquíssimas e afetuosas. Produtivas, fraternas, mas sem vaidades excessivas, típicas especialmente do mundo acadêmico.

Aos meus amigos e amigas de luta, que forjaram coletivamente, nas trocas e desabafos, nos perrengues e momentos de glória, minha consciência de classe, percepção de mundo, em contexto de desigualdades das mais diversas matizes estruturais, sobretudo em nosso amado Brasil. Dedico parte desses agradecimentos a esses tantos colegas, do Movimento Estudantil Universitário, que lutam todos os dias por condições e políticas públicas de acesso, inclusão, permanência estudantil, valorização de trabalhadores e reconhecimento do papel histórico das juventudes.

Ao CAASO - Centro Acadêmico Armando de Salles Oliveira, minha principal escola de formação política e meus amigos da minha primeira faculdade, incompleta após 3 anos, em Engenharia de Computação pela USP de São Carlos. A todos os coletivos, grupos, instâncias participativas de representação discente e luta estudantil que compus e participei, DCE Livre da USP, Balaio, CoCs, Conselhos Gestores, CGs, CoG, meu muito obrigado!

Ainda de São Carlos pra vida, muito obrigado pelos três anos inesquecíveis, Fernando, Akio, Luan, Gabriel, Guilherme, Caio, Bruno, Guto, Eros, Leonardo, Rogério, Lucas, pela vida em república e nas brincadeiras.

Ao Partido dos Trabalhadores (PT), viva! Ao presidente Lula, viva! Pela juventude petista, organizada e militante, que trabalha de forma disciplinada, voluntária, comprometida e ativa para a construção de atividades, palestras, formações e engajamento político da população. Nós precisamos acreditar na política. Sem idolatria, com fatos, evidências, olhar crítico, porém reconhecendo legados, avanços e o papel secular que nos cabe individual e coletivamente, para a transformação do mundo.

Ao conjunto da comunidade EACHiana, de lutas, complexa, popular e altamente instigadora. Ao curso de Gestão de Políticas Públicas da USP, que baita curso, pelo amor de deus... Com todos os desafios, muito mais potencialidades do que qualquer outra coisa, meu salve! À Julia Rossi, minha amiga de todas as horas, pelo afeto e pela luta compartilhada no CAHS - Centro Acadêmico Herbert de Souza.

À Marcella Parra Silva, meu amorzinho, minha companheira, minha namorada, amiga, parceira, agradeço imensamente por todo amor, por dividir a vida comigo, por aprendermos e crescemos juntos, pela paciência... Pelas broncas, preocupações, momentos de diversão, carinho e respeito, te amo mil moles de moles vezes infinito ao quadrado.

Isso aqui está enorme, protocolo minhas escusas formais ao panteão de pessoas que pensaram em incluir o campo de “Agradecimentos” nas monografias, “so sorry”.

À toda equipe da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP), sou grato e muito realizado por poder contribuir, de uma forma pequena, para a produção de políticas públicas. Às Áreas Técnicas e interlocutores, eu agradeço pelas trocas. Pela Gestão Berenice Giannella, na qual tudo começou: aos meus entrevistadores de estágio Rosier Batista Custodio e Tomás. Rosier, em especial, minha eterna chefinha, eu jamais vou esquecer e serei eternamente grato pela primeira oportunidade, pela confiança, pelo respeito e pela avenida de aprendizados. Você é maravilhosa e incrível! As emendas parlamentares na minha vida surgem com você! Nunca vou esquecer daquele poema, “Pronominais”, do Oswald de Andrade!

Ainda para a primeira gestão da qual participei, como estagiário, na Secretaria, meus votos de agradecimento a meus exemplos e inspirações profissionais: Douglas Carneiro, Maria Isabel Meunier, Jardson, Thais Vieira e Sylmara. Destaque especial para quem me abriu portas e me ensinou muito sobre orçamento e planejamento públicos na prática: Ariane Maris Lacerda, Mariana Brito, Márcio Adriano de Paula, Denise Malerba, Vanessa Lugli Bizaco, muito, muito obrigado! Vocês são demais.

E para concluir de verdade, agradeço genuinamente, ao novo gabinete da pasta, durante a atual gestão de Carlos Bezerra Jr., na pessoa da minha chefia imediata, pela Assessoria Técnica de Gabinete, Gustavo Felicio, pela confiança, oportunidade e autonomia para desempenhar meu trabalho técnico. Jamais esquecerei! Finalmente, às assessorias da GAB/AT, GSUAS e Coordenações: Léo (meu melhor amigo da SMADS!), Maíra, Og, Isabel, Priscila, Marília, Maria Alencar, Bruna Iarossi, Regina, Marcela (Mah, a Portaria de Regulamentação vai sair e você é muito parte disso, muito obrigado, querida), Luiza M. e Julian, meu respeito, admiração e muito obrigado pelos bons momentos. Vocês são demais!!!!

RESUMO

CREPALDI, Matheus Martinez. Emendas parlamentares municipais: quais suas características e dinâmicas? Uma investigação para a política pública de Assistência Social do Município de São Paulo. 2023. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso - TCC em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2023. Versão original.

Esta pesquisa tem como objetivo contribuir para discussões e produção de conhecimento científico sobre o tema das emendas parlamentares, enquanto objeto de interesse, pesquisa e análise pela literatura, de modo a estabelecer relações entre suas características, dinâmicas, regras formais e informais, pensando em regulamentação, gestão, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas de sua tramitação, para as políticas públicas. Empregou-se metodologia de revisão bibliográfica primária e análise documental, para legislações e fontes públicas governamentais, como também revisão de literatura especializada. Além disso, foi feita coleta, sistematização e tratamento de dados para produção de série histórica pioneira sobre o escopo desta pesquisa, acerca das emendas parlamentares municipais da política pública de assistência social de São Paulo, entre o período de 2009 a 2022. A partir de então, realizou-se análise descritiva considerando literatura, materiais levantados e produzidos e a experiência do autor como burocrata comissionado responsável pelas emendas parlamentares da SMADS-SP atualmente.

Palavras-chaves: Políticas públicas; Assistência Social; Emendas Parlamentares; Orçamento Público; Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

CREPALDI, Matheus Martinez. Municipal parliamentary amendments: what are their characteristics and dynamics? An investigation for the public policy of Social Assistance in the Municipality of São Paulo. 2023. Monograph (Course Completion Work - CCW in Public Policy Management) - University of São Paulo, School of Arts, Sciences and Humanities, São Paulo, 2023. Original version.

This research aims to contribute to discussions and production of scientific knowledge on the subject of parliamentary amendments, as an object of interest, research and analysis in the literature, in order to establish relationships between their characteristics, dynamics, formal and informal rules, thinking about regulation , management, execution, monitoring, inspection and rendering of accounts for its processing, for public policies. A methodology of primary bibliographic review and document analysis was used, for legislation and government public sources, as well as a review of specialized literature. In addition, data were collected, systematized and processed for the production of a pioneering historical series on the scope of this research, concerning the municipal parliamentary amendments of the public policy of social assistance in São Paulo, between the period from 2009 to 2022. Then, a descriptive analysis was carried out considering literature, materials raised and produced and the author's experience as a commissioned bureaucrat responsible for the parliamentary amendments of SMADS-SP today.

Keywords: Public Policies; Social Assistance; Parliamentary Amendments; Public Budget; Civil Society Organizations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BPC** - Benefício de Prestação Continuada
- CAD Único** - Cadastro Único
- CEAS** - Conselho Estadual de Assistência Social
- CEBAS** - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
- CIB** - Comissão Intergestores Bipartite
- CIDADANIA** - Partido Político “CIDADANIA”
- CIT** - Comissão Intergestores Tripartite
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CNEAS** - Cadastro Nacional de Entidades e Organizações da Assistência Social
- COEGEMAS** – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
- CONGEMAS** – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- COMAS-SP** - Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo
- CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CENTRO POP RUA** - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
- DEM** - Partido Político “Democratas”
- DF** – Distrito Federal
- EPF** - Emendas Parlamentares Federais
- EPE** - Emendas Parlamentares Estaduais
- EPM** - Emendas Parlamentares Municipais
- FAS** - Fórum de Assistência Social
- FEAS-SP** - Fundo Estadual de Assistência Social de São Paulo
- FMAS-SP** - Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo
- FNAS** - Fundo Nacional de Assistência Social
- FONSEAS** – Fórum Nacional de Secretarias de Estado de Assistência Social
- GSUAS** - Gestão do Sistema Único de Assistência Social
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
- IDCRAS** - Índice de Desenvolvimento do CRAS
- IDCREAS** - Índice de Desenvolvimento do CREAS
- ID Centro POP** - Índice de Desenvolvimento do CENTRO POP RUA
- ID Conselho** - Índice de Desenvolvimento do Conselho de Assistência Social

ID BPC - Índice de Desenvolvimento do Benefício de Prestação Continuada

IGD SUAS - Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social

IGD PBF - Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família

IGD AB - Índice de Gestão Descentralizado do Auxílio Brasil

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MC - Ministério da Cidadania

MDB - Partido Político “Movimento Democrático Brasileiro”

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB - Norma Operacional Básica

NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB-SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOVO - Partido Político “NOVO”

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Integral Especializado à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFL - Partido da Frente Liberal

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PL - Partido Liberal

PLOA - Proposta de Elaboração Orçamentária Anual

PLAS-SP - Plano Municipal de Assistência Social de São Paulo

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PODEMOS - Partido Político “PODEMOS”

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSB - Proteção Social Básica

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSE - Proteção Social Especial

PSEm - Proteção Social Especial de Média Complexidade

PSeA - Proteção Social Especial de Alta Complexidade

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

REPUBLICANOS - Partido Político “REPUBLICANOS”

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

União Brasil - Partido Político “União Brasil”

LISTA DE FLUXOGRAMAS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Síntese de possibilidades de ofertas e destinatários das emendas parlamentares	45
Fluxograma 1 - Síntese de possibilidades de ofertas e destinatários das emendas parlamentares por nível de execução.....	46
Tabela 1 - Principais atos normativos (legislação) do Governo Federal e do Município de São Paulo para a Política Pública de Assistência Social, a regulação das OSCs e a relação de ambas com a tramitação de emendas parlamentares	53
Fluxograma 2 - Esquematização didática para relacionar pontos principais entre os “Grupos” e as oito “Categorias”.....	59
Tabela 2 - Relação entre cenários de identificação da quantidade de recurso disponível para emendas parlamentares municipais e saldos anuais por mandato de vereância para o exercício de 2022.....	62
Tabela 3 - Série histórica de emendas parlamentares municipais liberadas pela Casa Civil para operacionalização via Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP), entre 2009 a 2022	67
Tabela 4 - Informações principais sobre os dados sistematizados	76
Tabela 5 - Relação entre liberações e não liberações das indicações de emendas parlamentares pela Casa Civil, por quantidade, valores e partidos políticos	76
Tabela 6 - Contagem de frequência entre vereadores por partido político e indicações de emendas parlamentares	77
Tabela 7 - Síntese das emendas parlamentares municipais indicadas à SMADS para operacionalização e execução (direta e indireta), por ano, prefeito, secretário da pasta, quantidade e valores por emenda, partidos e vereadores, entre 2009 e 2022.....	78
Gráfico 1 - Evolução histórica entre emendas parlamentares municipais de São Paulo para a Assistência Social (SMADS-SP) indicadas e partidos políticos, por ano, entre 2009 e 2022	82
Fluxograma 3 - Tramitação das emendas parlamentares operacionalizadas pela SMADS-SP	89
ANEXOS	104

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Por que emendas parlamentares? Justificativa e relevância do tema	12
1.2. Metodologia	15
1.3. Estrutura da Pesquisa	17
2. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	17
2.1. Provisão indireta: as organizações da sociedade civil no SUAS	25
2.2. Conselhos de Assistência Social	30
2.3. O (co)financiamento da política pública de assistência social	32
3. O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES	37
4. AS EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO	49
4.1. Quadro normativo de regulamentação	50
4.2. Série histórica entre 2009 e 2022	65
4.3. Fluxo de tramitação atual	83
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCLUSÃO E AGENDA DE PESQUISA	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
ANEXOS	104

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) terá como formatação acadêmica a estrutura de um artigo científico. O objeto de análise, em linhas gerais, trata do tema das emendas parlamentares, avançando em traçar um mapeamento geral de características, fluxos e regulamentações existentes, a partir de uma análise descritiva. Para tanto, focaliza-se a atenção, realizando-se recortes analíticos para o (i) âmbito municipal, para a (ii) política pública de assistência social, bem como para o (iii) período delimitado de dados disponíveis, visando a consecução da investigação científica, entre o período de 2009 a 2022.

Entre os objetivos específicos perseguidos, estão (i) a tentativa de contribuir para uma melhor compreensão sobre a governança orçamentária do orçamento público municipal, ao pensar-se em termos das emendas parlamentares municipais¹; (ii) produzir contribuição científica para a temática das emendas parlamentares em contexto federativo; (iii) fortalecer as discussões envolvendo a política pública setorial de assistência social; (iv) estabelecer relações cruzadas e ensejar novas perspectivas entre diversos atores e instituições, com registros fundamentados pela literatura de cada pauta específica, tais como sobre a atuação de políticos, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, o papel das Organizações da Sociedade Civil na implementação de políticas públicas e a atuação de burocratas na produção das políticas; e, por fim, (v) ensejar aprofundamentos teóricos, analíticos e de fomento à agendas de pesquisa sobre os processos de orçamentação e planejamento públicos, emendas parlamentares e a implementação de políticas sociais.

Adiante, na primeira subseção, tem-se a exposição de motivos desta pesquisa, com as justificativas e a apresentação da relevância do tema das emendas parlamentares enquanto objeto de análise. Na segunda subseção, é demonstrada a metodologia empregada, finalizando, já na terceira subseção, com a esquematização da estrutura de pesquisa das seções subsequentes que organizam o TCC.

1.1. Por que emendas parlamentares? Justificativa e relevância do tema

A escolha das emendas parlamentares enquanto objeto de pesquisa e interesse analítico pode ser sintetizada em sete pontos discutidos brevemente abaixo. Almeja-se, destarte, organizar as ideias e apresentar as justificativas para a decisão quanto ao tema, de

¹ Por vezes mencionada como emendas “orçamentárias”. Discussão etimológica, de sentidos e delimitação do conceito empregado nesta pesquisa serão mobilizados adiante.

modo que seja possível jogar luz sobre a relevância da pauta para a produção de conhecimento científico especializado.

Num primeiro momento, cabe destacar a característica primordial do processo científico, que é o de trazer evidências para, muitas vezes, distanciar determinados pensamentos de senso comum sobre o tema que se pretende analisar e debater.

Quer dizer, um exemplo notório quando se fala em emendas parlamentares é a associação imediata a características negativas, atribuindo-se juízo de valor pejorativo intrínseco à sua existência. Tenta-se, dessa forma, por repetidas vezes, como é muito comum encontrar em notícias jornalísticas e pesquisas acadêmicas, efetuar correlação e causalidade entre as emendas parlamentares e a prática criminosa, de corrupção, clientelismo, patrimonialismo ou variações desses conceitos, por exemplo, sem evidências bem fundamentadas e apuradas. É claro que há casos e situações em que tal narrativa se verifica, mas a questão é não reforçar estigmas e dar a complexidade que o tema requer, racionalizando o debate.

Um segundo ponto, associado à discussão acima, refere-se às políticas públicas em si, quebrando esses senso comuns, analisando evidências, coletando informações por meio de dados e indicadores e avançando-se para a construção de conhecimento científico, na perspectiva de qualificação do processo de formulação, implementação, monitoramento, avaliação e análises de políticas públicas.

Dito de outro modo, as emendas parlamentares são, também, instrumentos de políticas públicas², como será visto adiante, ferramentas técnicas de gestão e meios de disputa política e atuação parlamentar para o direcionamento de recursos destinados à sociedade, para oferta de serviços e equipamentos públicos, para o funcionamento e atendimento de demandas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs)³ e, consequentemente, na interface entre poder público e sociedade civil. Tal fato corrobora com a necessidade de atenção aprofundada para o tema, afastando eventuais impressões, sofismas e percepções recortadas para a pauta.

² Aplicando o sentido de instrumentos de políticas públicas como ação pública coletiva, enquanto uma instituição social que organiza a gestão governamental para a implementação de políticas públicas. Como uma bibliografia possível para dar pistas sobre as discussões envolvendo instrumentos de políticas públicas, instrumentos governamentais e categorias e conceitos relacionados, ver: “Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil”, de Leila Giandoni Ollaik e Janann Joslin Medeiros, publicado pela Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPJkFSRj9mrVxCt/?format=pdf&lang=pt>. Último acesso em: 15/02/2023.

³ As seções 2, 2.1 e 3 tratarão das denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSCs), ao mencionar o legado da Assistência Social, apresentar e explicitar sua atuação junto ao SUAS e relacionar com as emendas parlamentares, do ponto de vista de entidades beneficiárias de recursos públicos.

Um terceiro aspecto, mais pragmático do ponto de vista acadêmico, é a baixa presença de literatura que tenha como objeto de pesquisa as emendas parlamentares. Para as produções existentes, há um predomínio de análise para emendas parlamentares federais, para emendas direcionadas à política pública de saúde, bem como pesquisas que dão enfoque a etapas das emendas, como aspectos sobre a execução orçamentária e financeira, ou às relações entre os poderes executivo e legislativo, sem, entretanto, traçar um panorama geral, mapeando fluxos, apresentando e desenvolvendo as camadas que se relacionam com o tema, compreendendo, portanto, as interlocuções e complexidades ocasionadas pela existência e características próprias das emendas parlamentares.

Uma quarta justificativa, ao relacionar o estudo das emendas parlamentares ao âmbito municipal e à política pública de assistência social, trata, justamente, de complementar e enriquecer as discussões temáticas, superando as ausências apontadas acima, na medida em que se desloca o olhar para outro nível da federação, de maneira articulada entre o jogo nacional e local, ou seja, pensando-se em termos, tanto de formulação e implementação de políticas públicas em contexto federativo, como, também, sob o olhar do financiamento dessas políticas.

Além disso, ao estudar uma política pública que possui cofinanciamento federativo, mas sem orçamento vinculado, é possível colaborar com os estudos de literatura da Assistência Social como política pública relevante em perspectiva comparada, pelas suas especificidades próprias, e, também, para os debates mais amplos sobre a relação entre emendas parlamentares, orçamento e financiamento, evidenciando clivagens políticas, técnicas de gestão e planejamento, eleitorais e relacionais, ao pensar-se em atores envolvidos.

A quinta justificativa centra-se em debates contemporâneos quanto a acontecimentos conjunturais pelos quais o Brasil passa, atinentes à presença do chamado “Orçamento Secreto”, que basicamente se resume a emendas parlamentares potencializadas pelo relator do Congresso Nacional, numa disputa de forças entre Poder Executivo e Poder Legislativo, que vai se imbricar com uma série de questões, tais como presidencialismo de coalizão, publicidade e controle sociais do recurso público, com processos de accountability (prestações de contas e responsabilização pública), disputa entre poderes, enfraquecimento de processos de planejamento orçamentário para eficaz distribuição de recursos públicos, dentre outras associações possíveis.

A sexta motivação refere-se ao interesse em realizar trabalho acadêmico potencialmente pioneiro, na medida em que se apresenta o “estado da arte” da produção sobre emendas parlamentares, dando enfoque ao âmbito municipal, em paralelo às regras nacionais,

para uma política pública fora do circuito “mainstream” da literatura especializada, ao tratar da Assistência Social.

E por fim, em sétimo lugar, contudo não menos importante, a possibilidade de contribuir, ainda que modestamente, para as discussões, debates de ideias e eventuais achados de pesquisa para produção de conhecimento, sinalizando caminhos possíveis para novas agendas de investigação. Pensar novos objetos de análise e questionamentos que suscitem avanços em termos teóricos, acadêmicos e profissionais para as políticas públicas impactadas pelas emendas parlamentares e para as emendas parlamentares em si.

Por todo o exposto, fundamenta-se em justificativas e relevância o interesse e a escolha pelo tema das emendas parlamentares, em âmbito municipal, num primeiro momento, considerando-se características mais amplas em termos federais, para a política pública de assistência social, em São Paulo.

1.2. Metodologia

A metodologia empregada utiliza-se de recursos híbridos na tentativa de apresentar o estado da arte sobre as emendas parlamentares, sobretudo no âmbito municipal para a política pública de assistência social. Para tanto, destacam-se, inicialmente, três recortes analíticos posicionados de modo a delimitar o tema e dar maior profundidade para as investigações desenvolvidas neste artigo.

Em primeiro lugar, recorre-se ao recorte de jurisdição e ente federativo de origem dos recursos, ao direcionar esforços especificamente para as emendas parlamentares municipais de São Paulo. A escolha da cidade deve-se à relevância da referida prefeitura em termos orçamentários, do ponto de vista de volume de recursos próprios do tesouro municipal, de modo a ser um caso relevante nacionalmente para a compreensão de sua governança orçamentária e eventuais imbricações políticas no processo de orçamentação pública.

Em segundo lugar, delimita-se o escopo de análise para uma política setorial em particular, qual seja, a política pública de assistência social. Esta escolha tem, entre as razões metodológicas, a constatação da ausência de pesquisas que relacionem as emendas parlamentares ao SUAS, a estruturação institucional do cofinanciamento na modalidade fundo a fundo, bem como a ausência de recursos vinculados ao orçamento para o campo de atuação, fato que pode sugerir destaque para a presença de emendas parlamentares.

Em terceiro lugar, estabelece-se como recorte temporal, o período de análise com disponibilidade de dados acessíveis à realização da pesquisa, possuindo, com as escolhas

metodológicas acima, um intervalo de quatorze (14) anos, entre 2009 e 2022, de dados, oriundos da Casa Civil da Prefeitura Municipal de São Paulo⁴, avançando apenas até o momento das liberações e não liberações das indicações de emendas parlamentares, ficando fora do escopo de análise o acompanhamento quanto à execução orçamentária por dotações e rubricas, considerando-se a complexidade de rastreamento.

Com tais argumentos, justificam-se as escolhas metodológicas para a realização desta pesquisa com enfoque nas emendas parlamentares municipais para a política pública de assistência social de São Paulo entre o período de 2009 a 2022.

Além das considerações acima, o artigo foi orientado pelo levantamento de literatura primária, na perspectiva das legislações disponíveis sobre emendas parlamentares, orçamento público e política pública de assistência social. Quanto à produção acadêmica secundária, utilizou-se de artigos e teses dos principais bancos públicos⁵ de dissertações e escritos acadêmicos, quanto ao SUAS, ao orçamento público e às emendas parlamentares. Realiza-se, portanto, revisão bibliográfica primária e análise documental, considerando-se, em caráter complementar, materiais disponíveis sobre as emendas municipais e órgãos públicos envolvidos.

Avançando, efetuou-se revisão bibliográfica de literatura especializada, que estará embebida ao longo do texto, com as principais discussões acerca da temática de emendas parlamentares enquanto objeto de pesquisa, ao utilizar-se, nas ferramentas de busca acadêmicas, das palavras “emendas”, “parlamentares”, “orçamentárias”, “municipais” e termos correlatos ao objeto de estudo, de modo a depreender materiais já publicados que pudessem contribuir com o processo de produção de conhecimento científico.

Finalmente, absorveu-se o acúmulo de aprendizados e trabalhos técnico-políticos, acadêmicos e profissionais cotidianos deste autor, enquanto ponto focal do tema das emendas parlamentares (federais, estaduais e municipais) tramitadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP).

Num primeiro momento, ainda como estagiário, e, posteriormente, como principal responsável técnico pela pauta, enquanto Assessor Técnico de Gabinete, ocupação que segue desempenhando atualmente, como servidor público em cargo de livre provimento, somando-se o período total entre estagiário e assessor de 2 anos e 4 meses, desde outubro de

⁴ A base de dados para todas as emendas parlamentares municipais de São Paulo que receberam aceite pelas Secretarias Municipais para a Casa Civil e foram devolvidas com parecer favorável à tramitação, ou seja, possuem a situação de “liberadas”, podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico, disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/>. Último acesso em: 01/02/2023.

⁵ Entre os principais buscadores e bases de dados acadêmicos, foram acionados o portal SCIELO, o Banco Digital Brasileiro de Teses e Dissertações (BDBTD) e o Google Acadêmico, além de notícias jornalísticas.

2020 até o presente momento, tendo passado por duas gestões secretariais da pasta (Berenice Gianella, outubro de 2020 a outubro de 2021, e Carlos Bezerra Jr., outubro de 2021 até a data desta publicação).

1.3. Estrutura da Pesquisa

No que diz respeito à estrutura da pesquisa organizada neste TCC, em formato de artigo acadêmico, tem-se, para além desta introdução em três subseções, outras três seções, finalizando o trabalho com as considerações finais.

A segunda seção desta pesquisa trata de sintetizar a produção literária sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), avançando-se em componentes específicos da política pública, de interesse particular para realizar-se as relações, argumentações e análises dispostas adiante. Dessa forma, possui três subseções, resgatando o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para as políticas públicas e a Assistência Social em particular, resume o modelo de cofinanciamento, fundo a fundo, da política, encerrando com a terceira subseção que discorre sobre os Conselhos de Assistência Social, pelo seu papel que será exposto para São Paulo.

Adiante, na terceira seção desta pesquisa, adentra-se, de fato, ao tema guarda-chuva central como objeto de análise, qual seja, as emendas parlamentares. Faz-se um breve histórico entre origem, conceito, definições possíveis e exemplos esquemáticos, com o objetivo de aproximar o tema para um aprofundamento da pauta.

A seguir, tem-se a quarta e última seção desta pesquisa, com a delimitação máxima proposta, ao complexificar as possibilidades de entendimento sobre as emendas parlamentares, apresentando dados em série histórica e dispondo quanto ao funcionamento do nível local para uma política setorial.

Finalmente, tem-se as considerações finais, num esforço de síntese sobre a pesquisa desenvolvida, bem como ensejos e possibilidades de novas agendas de pesquisa para o tema das emendas parlamentares enquanto objeto de pesquisa e análise, relacionando-as com as políticas públicas.

2. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A política pública de Assistência Social, reconhecida enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado é, do ponto de vista institucional, normativo e de identificação e

reconhecimento por parte da população brasileira, relativamente recente. Está em processo de amadurecimento⁶, sob contínua necessidade de se reafirmar como política pública consolidada, ainda que sob disputa, em detrimento de seu persistente legado histórico⁷.

É válida tal constatação ao pensar-se em termos de trajetória, aprendizado e aperfeiçoamento das políticas públicas, contrastando o cenário atual de, por um lado: existir uma provisão e regulamentação públicas, sistêmicas e descentralizadas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, baseados em evidências, indicadores, diagnósticos, critérios técnicos, trâmites formais, colaboração (Poder Público e Sociedade Civil), cooperação (atores institucionais de Governo) e coordenação (multinível)⁸, com instâncias de participação e controle social, negociação e pactuação e de normas estabelecidas, em contraposição ao outro viés, do legado de um conjunto de práticas, ideias e concepções assistenciais (SPOSATI, 2009; SÁTYRO, CUNHA, 2014; BICHIR, GUTIERRES, 2015; JACCOUD, BICHIR, MESQUITA 2017; JACCOUD, LÍCIO, LEANDRO, 2018; BICHIR, GUTIERRES, 2019; BICHIR, JUNIOR, PEREIRA, 2020).

Destaca-se, ainda, que é um campo de ação estratégico do Estado Brasileiro (MARGARITES, 2019) e um horizonte ainda em construção, sendo, também, dinâmico, fruto de disputas quanto ao seu lugar e quanto ao que deveria ser para atores e atrizes diversos dessa política setorial. O que não significa que já não tenha conquistas consolidadas e um arcabouço intelectual, teórico, institucional, normativo e operacional estabelecido, em termos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

⁶ Como será visto adiante, ao repassar brevemente os principais marcos de legislação, a Política Nacional de Assistência Social ganhou corpo institucional ao longo dos anos 1990, pós-Constituição/1988, tendo como seus “anos dourados” a primeira década dos anos 2000 e início de 2010, com o avanço de legislações próprias, visando a regulamentação da política em contexto federativo. Existem competências e atribuições bem distribuídas entre a União, Estados e Municípios. Enquanto ao primeiro cabe (i) a coordenação federativa nacional, com a regulamentação da política e do cofinanciamento por transferências fundo a fundo, pensando-se em diretrizes, parâmetros generalizantes para os serviços, orientações e instâncias nacionais de participação, negociação, pactuação e controle sociais, tem-se o governo estadual, (ii) ainda que de forma menos pujante, com um papel de coordenação regional, ofertas socioassistenciais residuais e, também, cofinanciamento estadual, cabendo aos municípios (iii) a principal competência pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas cidades brasileiras, traduzindo e adaptando regras nacionais ao jogo local de implementação.

⁷ Apesar de o SUAS possuir legislações próprias, um histórico de luta e avanços importantes para sua consolidação enquanto política pública, persistem uma cultura, prática e mentalidade populares sobre as ideias do que seria a Assistência Social enquanto uma atuação individualista, regida pela oferta privada, sob clivagem religiosa e associada ao voluntarismo, primeira-damismo, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, com iniciativas esporádicas de caridade, benemerência, filantropia, caracterizando-se mais como assistencialismo do que como política pública, sob a lógica do direito e dasseguranças socioassistenciais de competência primordialmente públicas e estatais.

⁸ Para maiores informações sobre a discussão teórica e a produção acadêmica sobre Coordenação, Cooperação e Colaboração, procurar por textos de Luciana Jaccoud sobre relações intergovernamentais publicados pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas.

O principal marco jurídico federal vem com a consagração, na Constituição Federal “Cidadã” de 1988 (CF/88), da Assistência Social inserida no tripé da Seguridade Social, juntamente da Saúde e da Previdência Social. Tal característica é “inovadora”, pela (i) atribuição da política como responsabilidade pública e estatal (mas não somente, como será apresentado para o Município de São Paulo em momento oportuno), pela (ii) desnaturalização da ideia de subsidiariedade, ao dar protagonismo ao papel do Estado, deslocando a importância da Família, da Igreja e da Sociedade Civil como garantidoras das ofertas socioassistenciais, desconstruindo, portanto, o voluntarismo e a caridade e, por fim, pelo (iii) reconhecimento da Assistência Social enquanto um direito social legítimo e constituído, figurando como política pública de proteção social não contributiva (SPOSATI, 2009).

Esta mudança de paradigma advém de muita luta, registrada, inclusive, pela literatura⁹, significando uma conquista histórica por parte das profissionais do campo de atuação, sobretudo assistentes sociais, psicólogas, pesquisadoras, gestoras, especialistas e trabalhadoras do que se consolidou como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), buscando, cada vez mais, aperfeiçoar e qualificar a gestão, com a profissionalização, da rica miríade de atores e atrizes institucionais, emprestando o termo de “miríade de atores” (BRETTAS, 2016), representantes do Governo e da Sociedade Civil Organizada.

Orientando-se pelo trabalho social¹⁰, contemplando, dentre outras várias atividades, a escuta social e pessoal, o atendimento social, psicológico, jurídico, a abordagem social, o acolhimento institucional, nas diversas modalidades, o rico e potente trabalho de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como o resgate da perspectiva de sujeito de direitos, todo esse leque de ofertas para serviços socioassistenciais com encaminhamentos de referência e contrarreferência; em oposição à herança estrutural da caridade, da benemerência, da filantropia, do assistencialismo e do primeira-damismo,

⁹ Para uma referência panorâmica e histórica quanto aos processos de disputa e luta que ensejaram a trajetória de consolidação da política pública de assistência social, demonstrando o papel de assistentes sociais, gestores, ativistas, militantes, pesquisadores e demais especialistas do campo da Assistência Social, numa interação entre Estado, Partido e Sociedade Civil, ver a tese de doutorado da pesquisadora Kellen Alves Gutierrez, intitulada “Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o estado”, publicada pela UNICAMP, em 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/gutierres_kellenalves_d.pdf>. Último acesso em: 15/02/2023.

¹⁰ Para maiores referências sobre o trabalho social das profissionais da política pública de assistência social no âmbito do SUAS, como sugestão de leitura, tem-se publicação abrangente do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de 2011: “Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial”. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf>. Último acesso em: 15/02/2023.

alicerçam as bases da implementação na ponta, cotidiana, da Assistência Social como política pública desde as grandes metrópoles até municípios de pequeno porte em regiões afastadas.

Ou seja, alternando daquilo que pode ser associado como “eventual” e “temporário”, gerando dependência e partindo-se do individualismo, em contraposição ao que é “permanente”, “institucional” e coletivo, passível de fluxos, responsabilização e prestação de contas (accountability), trâmites, procedimentos e regramentos próprios, bem estabelecidos, afiançando o direito do cidadão e o dever do Estado, enfim, uma política pública estruturada.

Percorrendo os principais marcos de legislação, como dito anteriormente, tem-se o arcabouço jurídico da Assistência Social fundamentado pela CF/88, inicialmente estabelecendo a concepção de Seguridade Social, pelos Artigos 194 e 195 do Título VIII “Da Ordem Social”, em sua Seção I do Capítulo II, como se segue:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - caráter **democrático e descentralizado** da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, **mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, e das seguintes contribuições sociais (...)¹¹

¹¹ Destaca-se que o trecho integral do Artigo 195 não foi aqui reproduzido, tendo sido suprimido para fins de didática. No entanto, o restante do referido dispositivo irá detalhar a origem das contribuições sociais por categorias, tais como trabalhador ou empregador, bem como outras origens para o financiamento, a exemplo de importadores de bens e serviços do exterior, como registrado no Inciso IV. A CF/88, com seus emendamentos constitucionais completos, pode ser acessada pelo seguinte endereço eletrônico: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Último acesso em: 13/01/2023.

(BRASIL, Artigos 194 e 195 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

Percebe-se nestes dois dispositivos legais a presença de características que são reforçadas adiante, no trecho específico do texto constitucional sobre a Assistência Social, no que tange, sobretudo, à questão de financiamento e do caráter democrático e descentralizado da política pública. Cabe salientar, ainda, como a conformação da Seguridade Social enquanto conceito, direito do cidadão e dever do Estado, é objetiva e auxilia na identificação do tripé com as três políticas setoriais que aglutina.

Assim, um pouco adiante na Carta Magna, promulgam-se as bases normativas, com objetivo, diretrizes e princípios, ainda que em caráter amplo e generalizante, do que seria regulamentado posteriormente para a Assistência Social. Os Artigos 203 e 204 são os célebres dispositivos legais de quem atua cotidianamente com a implementação setorial, nos quais inscrevem-se, também dentro do Título VIII “Da Ordem Social”, porém em sua Seção IV, “Da Assistência Social”, de Título VIII “Da Ordem Social”, as linhas mestras constitucionais para o campo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à **família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice**;

II - o amparo às **crianças e adolescentes carentes**;

III - a promoção da **integração ao mercado de trabalho**;

IV - a **habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência** e a promoção de sua integração à **vida comunitária**;

V - a garantia de **um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família**, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da **vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza**.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benficiaentes e de assistência social;

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular o programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

(BRASIL, Artigos 203 e 204 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

Como pode ser observado, os parlamentares constituintes tiveram a preocupação em assentar parte das reivindicações históricas do movimento de luta pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública, elencando aspectos importantes do campo de atuação.

O primeiro aspecto de destaque versa sobre uma das características primordiais da Assistência Social, qual seja, a universalidade quanto ao público alvo da política. Quer dizer, expõe-se o grau mais genérico possível: “a quem dela necessitar” como ponto de partida, identificando e reconhecendo a importância da focalização de público larga o suficiente para a realidade brasileira enquanto direito, sinalizando uma questão social e necessidade emergentes.

Para o segundo aspecto, com relação ao primeiro dispositivo legal, o artigo 203 trata do reconhecimento dessa importância e necessidade pelo detalhamento da sua diversidade de perfis de público e fases da vida, sinalizando melhor, sobretudo do ponto de vista etário, o reconhecimento de destinatários dessa política, destacando a família, a maternidade, crianças e adolescentes, o público idoso, pessoas com demandas atinentes ao mercado de trabalho, desempregados, pessoas com deficiência e, em suma, o estrato e classe sociais que são o foco como usuários e beneficiários da Assistência Social: todo e qualquer cidadão que se encontra em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Avançando o entendimento para o segundo dispositivo legal, o artigo 204 destaca aspectos da gestão, do financiamento e da participação para a implementação da referida política setorial, com relação à responsabilidade governamental e da sociedade civil, bem como orienta quanto às diretrizes norteadoras, a saber, a (i) descentralização político-administrativa e a (ii) participação social e popular.

Neste sentido, joga-se luz para a relação imbricada entre federalismo e políticas públicas, na medida em que se relaciona a oferta da Assistência Social em solo brasileiro com uma responsabilidade compartilhada dos níveis da federação e, em certa medida, hierarquizada, entre União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal, estipulando atribuições e competências específicas a cada esfera de governo.

Como será melhor detalhado adiante, ao explicitar a evolução normativa temática, do ponto de vista de legislação, para a regulamentação da Assistência Social, cabe ao governo federal um lugar de coordenação federativa e articulação nacional. Ao governo estadual, compete certo grau de coordenação regional e insere-se a execução de parte da política, dando protagonismo para o nível local, com os municípios como grandes implementadores. Cumpre registrar a legitimidade alcançada pelas entidades e organizações benficiares afeitas à Assistência Social, com menção explícita na Carta Constitucional enquanto atores da política.

Adiante no percurso normativo, houve a implementação do segundo marco jurídico relevante, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que teve como função a regulamentação federal da CF/88 após cinco anos, uma vez que a Carta Magna traçava diretrizes gerais, porém demanda legislações complementares que elaborassem tais preceitos.

A LOAS/93 é a primeira normativa nacional pós CF/88 que dá a tônica da política pública, estabelecendo diretrizes, princípios, objetivos, organização em termos de gestão, pacto federativo, instâncias de negociação, pactuação e controle social, bem como as formas de financiamento da política, por meio do compartilhamento entre União, Estados e Municípios, como será visto em subseção oportuna. Delimita as competências dos entes federados, em termos do Governo Federal e Governos Subnacionais, bem como versa sobre os serviços, programas, projetos, benefícios e demais ações socioassistenciais que compõe a rede de ofertas públicas.

Com o pioneirismo da LOAS, a década de 1990 seguiu aprimorando o arcabouço legal com a publicação de duas (02) Normas Operacionais Básicas (NOBs), uma em 1995 e outra em 1997, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), à frente da Presidência da República (1995-2002), que tiveram seu pioneirismo, porém, sem grande destaque. As NOBs visavam disciplinar e complementar os regramentos vigentes sob a ótica da implantação da Assistência Social.

Entretanto, foi com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) ao governo federal (2003-2010), pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que se iniciava um período fortuito de protagonismo e espaço na agenda política para avanços concretos do campo. Com o recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Assistência Social comportou-se no organograma com status de Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Em 2004, publica-se o Plano Nacional da Assistência Social (PNAS), na esteira das discussões sobre a implantação do Programa Fome Zero, muito rapidamente deixado de lado do Programa Bolsa Família. A elaboração do Plano foi movimentada a partir de uma articulação entre os três níveis da federação, toda uma rede de profissionais que atuavam no campo, bem como a participação de uma série de eventos locais, regionais e nacionais, na figura de conferências, capacitações, seminários e debates de categoria. Esta efervescência culmina, no ano seguinte, em 2005, na primeira Norma de Operações Básicas do SUAS.

Após um período importante de aprendizado de políticas públicas, de implementações, de processos de monitoramento e fiscalização, de acertos e erros e de aprender fazendo, na prática, considerando experiências locais e o compartilhamento de informações entre diferentes gestões e realidades da política, é que foi se fortalecendo e ganhando viabilidade técnica e política a pactuação a nível nacional, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, em 2011.

Esta construção depende de variáveis que dão especificidade à implantação das estratégias e diretrizes em cada realidade, tais como porte de metrópole, presença de periferias, zonas predominantemente rurais, urbanas ou ribeirinhas, provisão de serviços variando entre rede estatal e rede indireta, por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), demandas próprias de cada município, a partir de perfis sociodemográficos e econômicos, capacidade de arrecadação fiscal e forma de financiamento da política, mais ou menos dependente dos repasses das transferências fundo a fundo pelo governo federal, dentre outras camadas.

A referida consolidação é marcada pela solidificação de uma visão sistêmica, estratégica, com diretrizes, orientações, objetivos e metas bem articuladas entre si, a figura de uma gestão descentralizada e participativa como eixos centrais, bem como a garantia de orçamento, na modalidade de repasse fundo a fundo, considerando-se a existência de conselhos, fundos e planos municipais de implementação e gestão da política pública de assistência social pelos órgãos gestores das municipalidades.

Há uma camada importante e estratégica para o desenho do SUAS, do ponto de vista de sua governança e coordenação federativa, que é representada pelas arenas de pactuação entre o então Ministério da Cidadania (MC), recém reestruturado MDS e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em nível federal, mas também dos governos e secretarias estaduais com as secretarias e conselhos municipais de assistência social.

Tais negociações, revisões de diretrizes, elaboração de novas orientações, bem como discussão sobre situações conjunturais ou que se estabelecem na fronteira entre a regulamentação da política, são apreciadas pelo Conselho Intergestores Tripartite, a CIT, e o Conselho Intergestores Bipartite, que possuem, ainda, composição da sociedade civil em seus fóruns e instâncias, cabendo aqui a figura do conceito e da ideia de ação pública, sobretudo ao pensar em termos de atores estatais e não estatais em níveis horizontais e verticais e sua interação para as respostas a questões públicas.

Assim, a governança da assistência social é orientada pelas relações interfederativas e arenas de pactuação e decisão para a gestão, garantindo autonomia para a implementação da política, com discricionariedade, dentro do arcabouço normativo e teórico próprio setorial do campo, que possui legado e disputas.

Ou seja, regras formais e informais importam para que o jogo seja jogado, mas não necessariamente são suficientes e totalizantes quando do momento da tradução no nível local, sobretudo, em que pese tensionamentos presentes numa política tão recente e com anseio de identidade própria. como é o caso para a política pública de Assistência Social.

2.1. Provisão indireta: as organizações da sociedade civil no SUAS

Esta subseção é muito importante para o desenvolvimento dos trabalhos desta pesquisa, na medida em que as denominadas “organizações” são um dos caminhos possíveis, enquanto Entidades Beneficiárias Socioassistenciais¹², para o recebimento de recursos públicos oriundos de emendas parlamentares¹³.

O histórico de atuação das entidades privadas com a oferta de serviços públicos assistenciais é de longa jornada no Brasil, tendo como um de seus marcos temporais

¹² A terminologia “Entidades Beneficiárias Socioassistenciais (EBS)” é utilizada em nível federal dentro dos registros do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV). O SIGTV é uma plataforma virtual de registro formal das emendas parlamentares federais que são indicadas por Senadores e Deputados Federais à política de assistência social de estados e municípios, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para repasse aos Fundos Estaduais (FEAS) e Municipais (FMAS) de Assistência Social, de acordo com a indicação parlamentar. As EBS podem ser os equipamentos públicos estatais (CRAS, CREAS e CENTROS POP RUA) ou, ainda, as Organizações da Sociedade Civil que prestem serviços públicos socioassistenciais, de acordo com regulamentação específica, que foge do escopo desta pesquisa. Até dezembro de 2022, o SIGTV era cedido pelo então Ministério da Economia ao então Ministério da Cidadania. A plataforma é administrada pelos órgãos gestores da política, em sítio eletrônico disponível em: <<https://sigtv.cidadania.gov.br/login>>. Último acesso em: 04/02/2023.

¹³ Quando se fala em emendas parlamentares, para além de toda discussão sobre conceito, definição e sentidos que será apresentado e delimitado na seção 3, o que se quer fazer entender é o recurso público atrelado à emenda parlamentar, que é indicada de acordo com prerrogativa dos mandatos de legislativo, sendo cunhado, também, o termo “emenda orçamentária” que explicita a ideia de recurso por orçamento público.

principais o início da Era Vargas, durante o século XX, pela relevância em termos de regulamentação sobre o assunto e em questão de literatura disponível sobre o tema. Nesse sentido, há uma longa jornada entre práticas assistencialistas, depois transformadas em atuação regulamentada e regulada, como direito, sob a perspectiva de política pública planejada, permanente, continuada e com financiamento de recursos públicos próprios.

Para uma revisão da trajetória histórica de atuação, tensões e dilemas sobre a provisão de serviços socioassistenciais por essas organizações, a brilhante tese da pesquisadora Gabriela Horesh Brettas (2016)¹⁴ é primordial para o assunto. Do acúmulo de entendimentos sobre o tema que se tem registro em literatura, o que interessa nesta seção é destacar que o SUAS existe também por conta da presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que fazem parte de uma oferta pública enquanto atores não estatais, pela composição não estatal da rede socioassistencial, a partir de entidades privadas sem fins lucrativos, com a finalidade pública, que compõem os serviços, programas e projetos socioassistenciais no país.

Desta forma, ao mencionar-se o termo “OSCs”, faz-se alusão à definição estipulada pela legislação vigente sobre o assunto, a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014¹⁵, que institui o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com posteriores desdobramentos em termos de legislação, tanto a nível federal, como nas esferas estadual e municipal, em termos de incorporação e regulamentação da legislação federal em cada ente federativo. Para além disso, o efeito cascata enveredou-se para as políticas públicas que tem, dentro de sua rede de oferta de serviços e equipamentos públicos, a presença de OSCs de forma colaborativa para implementação e execução dos trabalhos envolvendo as políticas públicas. Ou seja, não somente em termos de federalismo, mas também em aspectos das políticas setoriais, tais como a Assistência Social, acabam construindo normativas próprias a partir desse cenário jurídico, visando a adequação aos critérios estabelecidos.

¹⁴ Tese de mestrado, publicada em 2016, pela pesquisadora de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, Gabriela Horesh Brettas, intitulada “O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão dos serviços”, disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-27072016-103637/pt-br.php>>. Último acesso em: 04/02/2023.

¹⁵ (...) Segundo o MROSC, **uma organização da sociedade civil é toda e qualquer instituição privada que desenvolva projetos sociais com finalidade pública, sem fins econômicos**. Também denominadas entidades privadas sem fins lucrativos, elas podem ser categorizadas como **associações, fundações, organizações religiosas e sociedades cooperativas**” (grifos deste autor), conforme consta pela síntese da publicação do então Ministério da Cidadania (atual Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome - MDS), intitulada “Guia - As Organizações da Sociedade Civil e o SUAS”, que traduz a legislação federal do MROSC para dentro da política pública de Assistência Federal nacionalmente, disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/8404-asuasc ompressed.pdf>>. Último acesso em: 04/02/2023.

Considerando tal quadro nacional, o SUAS tem como legislação um conjunto de regramentos importantes¹⁶ para os processos de requisição, certificação, atualização e fiscalização de cadastros, visando o reconhecimento governamental da aptidão para atuação na política pública de assistência social por parte dessas OSCs.

Em termos de reconhecimento público da atuação dessas Organizações dentro do SUAS, há três níveis de certificação, quais sejam, um primeiro no âmbito municipal, com a inscrição das OSCs nos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) da jurisdição de atuação local e, no âmbito federal, outros dois tipos de reconhecimento, o CNEAS (Cadastro Nacional de Entidades e Organizações da Assistência Social)¹⁷, bem como o CEBAS (Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social)¹⁸. As duas primeiras inscrições (CMAS e CNEAS) são obrigatórias como requisitos para celebração de parcerias entre Estado e OSCs na Assistência Social. O CEBAS acaba sendo uma documentação, marcador e diferencial importante para OSCs de grande porte, por gerar isenções de contribuições sociais a cotas patronais, dentre outros pagamentos abatidos de recolhimento.

Apesar de ainda hoje haver tensões entre a leitura de burocratas, políticos e militantes, ativistas, pesquisadores e gestores pela política setorial da Assistência Social quanto ao papel das OSCs para implementação do SUAS, numa pretensa rivalidade entre ofertas públicas estritamente estatais e ofertas públicas não estatais¹⁹, é inegável a compreensão de que as OSCs da assistência social no SUAS cumprem um papel importante e estratégico, de difícil erradicação e superação, sendo mais interessante a perspectiva de articulação colaborativa, ainda que em caráter dinâmico e heterogêneo, dado a permanência dessas Organizações.

Entre as características e qualidades das ofertas pelas OSCs no SUAS estão o alcance das demandas de atendimento em localidades específicas, por vezes com dificuldade ou inexistência de capacidade estatal para suprir tal demanda, seja para perfil de público ou

¹⁶ O conjunto de regulamentações publicadas em normativas próprias do governo federal em caráter amplo e, em particular, para a Assistência Social, podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/entidades-de-assistencia-social>>. Último acesso em: 04/02/2023.

¹⁷ A consulta pública sobre a situação cadastral das OSCs pelo status do CNPJ para o CNEAS em todo o Brasil pode ser acessado em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>>. Último acesso em: 04/02/2023.

¹⁸ Atualmente o CEBAS é emitido separadamente para cada política setorial, tendo o respectivo órgão gestor nacional como certificador e fiscalizador das inscrições. Para mais informações sobre a Assistência Social, consultar em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/entidades-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social-cebas>>. Último acesso em: 04/02/2023.

¹⁹ Evita-se utilizar as expressões de “rede socioassistencial privada” ou “oferta da rede privada”, na tentativa de fortalecer uma única oferta, a da rede socioassistencial do SUAS, que é composta por serviços e equipamentos públicos estatais e não estatais, de forma dinâmica e heterogênea, em caráter complementar, sem prejuízo para a relevância dos Centros de Referência - CRAS, CREAS e CENTROS POP RUA, destacando a finalidade pública de atuação.

tipologia em particular, a inserção local e comunitária com relações constituídas entre as pessoas que vivem e convivem nesses lugares, a estrutura organizacional profissionalizada de parte dessas OSCs e a expertise técnica para pautas e perfis de público que necessitam de bagagem e propriedade, bem como a relevância política, eleitoral e financeira das Organizações, na medida em que se constituem como atores estratégico de pressão em arenas institucionais de política pública, tais como Conselhos, Comissões, Frentes, Fóruns e em interações e relações com servidores públicos em posições estratégicas, tais como de chefia, supervisão, gerência de serviço e fiscais de prestação de contas e parlamentares, por exemplo (GUTIERRES, 2015; BRETTAS, 2016; BICHIR, BRETTAS, CANATO, 2017; PEREIRA, 2019).

O que se pretende acima, pode ser resumido em uma das conclusões de tese abaixo referenciada, sobre a complexidade de entendimento quanto à realidade do papel das OSCs no SUAS para a implementação da política pública de Assistência Social, ou seja, sem simplificar questões e atribuir necessariamente uma visão maniqueísta sobre o assunto:

Dessa forma, considera-se que a complexidade que caracteriza os processos de políticas públicas requer análises que considerem os aspectos políticos, contingentes e relacionais neles envolvidos, para além de abordagens reducionistas, classificatórias ou normativas – muito presentes nesse campo de estudos. Em relação à temática aqui abordada, essa tendência se verifica tanto em visões que romantizam a atuação das OSC – como sendo legítimas ou “nobres” em si –, como, em sentido oposto, naquelas que associam, de modo pejorativo e generalizador, a atuação privada a características que, necessariamente, ferem o interesse público (como assistencialismo, conservadorismo, fragmentação, etc.) e que, portanto, seriam indesejáveis na política pública. Compreender as políticas públicas de modo abrangente, considerando os outros atores (que não o Estado) que as influenciam – e, neste caso em particular, as contribuições e possibilidades envolvidas na participação das OSC na esfera pública –, sem perder de vista os desafios e agendas específicos de cada área, parece ser fundamental para análises que busquem dar conta de explicar a complexidade e mobilidade envolvidas nos atuais arranjos da esfera pública.

(BRETTAS, G. H, 2016, p. 155).

Já com relação ao papel estratégico das OSCs na oferta da política pública de assistência social, tais organizações, em maior ou menor grau, a depender de suas características (tamanho, relações estatais e não estatais, quadro de recursos humanos, fontes de financiamento, presença em arenas institucionais), possuem interface relevante no diálogo com os políticos, parlamentares federais, estaduais e municipais, que apoiam e esperam suporte em alguma medida dentro das relações territoriais e de oferta de serviços. Como apontado em estudo desenvolvido sobre o papel de burocratas de médio escalão para analisar

a governança e implementação da política pública de assistência social no município de São Paulo (PEREIRA, 2019)²⁰:

O termo “políticos” é mais adequado para descrever essas interações, porque elas podem acontecer com vereadores, deputados estaduais e deputados federais, mas o tipo de relação e os recursos trocados entre ambas as partes são semelhantes. Por parte dos políticos, existem dois principais recursos que eles oferecem às OSCs: **acesso ao Estado e recursos financeiros, especialmente por meio de emendas orçamentárias.**

(PEREIRA, G. N, 2019, p. 133, grifos deste autor, 2023)

Além disso, a tese demonstra sobre a importância do acesso a parlamentares, sobretudo vereadores, ao pensar-se em termos de nível local de implementação de políticas públicas, para o estreitamento da relação entre OSCs e gestores em cargos de chefia ou posições estratégicas, desde o alto escalão da burocracia, até o nível médio em termos de orientações sobre conveniamento, documentação para registro formal, dúvidas sobre prestação de contas, dentre outras temáticas. O que interessa aqui, é o aspecto relacional e político nessas interações estatais e não estatais entre Poder Público e OSCs, na medida em que se apresentam as emendas parlamentares, também ditas na tese como emendas orçamentárias:

Em adição, os políticos oferecem recursos financeiros às entidades, principalmente mediante emendas orçamentárias. Nesses casos foram relatadas emendas oriundas tanto de deputados estaduais, como de vereadores. No caso das OSCs entrevistadas, essas emendas as auxiliavam na obtenção de equipamentos de uso permanente para execução dos serviços socioassistenciais, mas que não estavam previstos nos recursos dos convênios assinados. Alguns exemplos são: carros, eletrodomésticos e, principalmente, reforma das instalações da organização (PEREIRA, G. N, 2019, p. 134, grifos deste autor, 2023)

Finalmente, adiantado aprofundamentos que serão detalhados adiante na terceira seção, como já registrado em literatura, a relação das OSCs com parlamentares e suas emendas parlamentares (ou orçamentárias, nos termos da referência), é intuitiva, tendo, do outro lado da reciprocidade, a expectativa de apoio em processos eleitorais de campanha, visando fidelidade na votação, aproximando-se destes cidadãos, por vezes, usuários e conhecidos das OSCs e seus respectivos serviços ofertados:

²⁰ Tese de mestrado em políticas públicas, publicada em 2019, pelo pesquisador Guilherme Nunes Pereira, intitulada: “A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão, pela Universidade Federal do ABC, disponível em: <<https://biblioteca.ufabc.edu.br/mobile/detalhe.php?idioma=ptbr&acesso=web&codigo=117940&tipo=1&detalhe=0&busca=0>>. Último acesso em: 05/02/2023.

O interesse dos vereadores em atuarem de maneira próxima às organizações se dá, principalmente, porque **eles conseguem acesso facilitado aos usuários que frequentam os serviços executados por elas**, o qual seria mais custoso de conseguir sem a intermediação da entidade. É relevante frisar que grande parte dessas organizações possui maior capilaridade e proximidade com os moradores dos territórios do que o próprio Estado, como já foi demonstrado em etnografias sobre a implementação de alguns serviços socioassistenciais (Vieira, 2017; Serapião, 2018). Logo, **o contato direto com esses usuários aumenta o leque de possíveis eleitores desses políticos.**

(PEREIRA, G. N, 2019, p. 135, grifos deste autor, 2023)

Ou seja, tática eleitoral que se configura como construção de relações estratégicas, explicitando racionalidade de interesse político por parte de parlamentares, por um lado, e de acesso facilitado a instâncias de mediação e decisão, bem como a recursos financeiros, de outro, pelas OSCs, em termos de recebimento de indicações de emendas parlamentares.

Tais discussões serão retomadas e aprofundadas nas seções 3 e 4, ou dar enfoque no tema propriamente dito das emendas parlamentares, conceituando, apresentando características, elucidando aspectos gerais e realizando provocações quanto às consequências e desdobramentos possíveis. Mas antes, é necessário falar de outra instituição relevante do SUAS na tramitação das emendas.

2.2. Conselhos de Assistência Social

Nesta seção será resgatado brevemente a importância dos Conselhos para a Assistência Social, visando a interlocução com os trâmites envolvendo as emendas parlamentares para o escopo desta pesquisa.

Os Conselhos de Assistência Social foram previstos inicialmente pela LOAS/93, em seu Artigo 16 (com nova redação dada pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011 - “Lei do SUAS”) e, posteriormente, complementados pelo Artigo 17, § 4º. Tais marcos normativos regulamentam e orientam a constituição desses conselhos nos três níveis da federação, bem como preveem seu rol de competências e atribuições, a partir de normativas complementares para cada ente federado. No caso da criação do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social)²¹, alicerçaram-se as bases para processos de espelhamento e mitemismo, quando do momento de estados e municípios elaborarem suas leis e decretos para criação e regulamentação dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais. Para o Governo Federal, em caráter pioneiro, estruturou-se como se segue:

²¹ Para maiores informações sobre o CNAS, é possível obter materiais próprios em: <<https://www.blogcnas.com/>> e <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/participacao-social/conselho-nacional-de-assistencia-social>>. Último acesso em: 05/02/2023.

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(BRASIL, Artigo 16 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993, grifos do autor, 2023)

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

- I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;
- II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

(BRASIL, Artigo 17 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993, grifos do autor, 2023)

Em síntese, além dos dois referidos artigos orientadores, a LOAS/93, a Lei do SUAS, os Regimentos Internos de cada Conselho em seu âmbito de atuação, com resoluções, recomendações e ofícios publicados, vai constituir o conjunto de atribuições e competências mais bem delimitadas, de acordo com as especificidades de cada realidade. O que importa registrar é que, em linhas gerais, o papel dos Conselhos perpassa a fiscalização e o controle social, a partir da participação, da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da

política pública de assistência social, por meio das diretrizes e métricas da PNAS/2004 e NOBs. Além disso, contribui com a elaboração de proposta orçamentária pelo órgão gestor, bem como acompanha as transferências e execuções de recursos cofinanciados na modalidade fundo a fundo, regulamenta tipificações de serviços, convoca a realização das Conferências, realiza seminários de formação e certifica, monitora e fiscaliza a inscrição e manutenção de entidades e organizações de assistência social.

Possui, portanto, papel estratégico não somente de participação e controle sociais, com processos de accountability, mas também atua como arena institucional imprescindível para a articulação institucional, técnica e política de atores relevantes no processo de produção da política de assistência social, envolvendo gestores, técnicos, pesquisadores, militantes e, sobretudo, os segmentos de usuários beneficiários das ofertas socioassistenciais, dos trabalhadores do SUAS e das entidades e organizações da assistência social. É nos conselhos que cabe o acompanhamento e as discussões sobre a distribuição de recursos, controlando em termos de fiscalização os Fundos de Assistência Social, tanto quanto dando anuência para o funcionamento técnico de tipologias e quais OSCs se conveniam ou não com os órgãos gestores. Ou seja, atuações características de órgãos como conselhos participativos, consultivos e deliberativos para as políticas públicas (TATAGIBA, 2007; MAZZALI, CARA, 2007; NUNES, 2010; LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016; BICHIR, BRETAS, CANATO, 2017; BICHIR, PEREIRA, GOMES, 2021).

Em nível municipal, como será visto adiante, a dinâmica é muito semelhante, tendo como escopo deste trabalho relacionar, no processo de entendimento sobre as dinâmicas e as características das emendas parlamentares municipais na assistência social, dentre outras etapas e órgãos, o papel do COMAS-SP (Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo)²², que será tratado na seção 4.

2.3. O (co)financiamento da política pública de assistência social

Nesta seção final sobre o SUAS, com seções específicas e necessárias para a contextualização e o posicionamento de órgãos e etapas da política pública de assistência social que se relacionam com as emendas parlamentares, tem-se um breve panorama sobre a questão do financiamento.

²² O COMAS-SP foi criado em 1997, pela Lei Municipal 12.524 e regulamentado pelos Decretos Municipais nºs 38.877/99 e 40.531/01, durante o governo conservador do carioca radicado paulistano e herdeiro do legado de Paulo Maluf, o então prefeito Celso Pitta (PPB - Partido Progressista Brasileiro), com mandato para o Executivo Municipal entre 1997 e 2001.

Destarte, cabe mencionar que a legislação vigente do SUAS, desde a CF/88, regulamentada para a Assistência Social pela LOAS/93, perpassando pelas NOBs de gestão e de recursos humanos, a PNAS/2004, a Lei do SUAS/2011 e a NOB-SUAS/2012, somadas a edições específicas de normativas publicadas sobre os aspectos de gestão orçamentária e financeira da política pública, conformam o conjunto de regulamentações que orientam o financiamento da assistência social nacionalmente, perpassando os três níveis da federação.

Em síntese, a assistência social adotou, após processos incrementais de aperfeiçoamento institucional, o modelo sistêmico, descentralizado, participativo, compartilhado, com objetivos equitativos e de maior eficiência alocativa de recursos, pela organização em termos de cofinanciamento federal fundo a fundo, por meio de transferências regulares e automáticas.

Tais transferências entre fundos, considerando o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)²³, o Fundo Distrital, os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), organizadas por tipo de proteção social (básica, especial de média e de alta complexidades), por tipologias socioassistenciais específicas, por território, por desempenho dos órgãos gestores da política de assistência social, em termos de repasses e execuções dos recursos para qualificação da rede socioassistencial e de seu quadro de recursos humanos, bem como, de maneira característica, pelos blocos de financiamento do SUAS.

Conceituando, segundo definição do Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional²⁴, os Fundos podem ser entendidos como o “conjunto de recursos financeiros com a finalidade de desenvolver ou consolidar uma atividade pública específica” (BRASIL, Congresso Nacional, 2023), ao tratar do FNAS, do FEAS ou dos FMAS, entende-se por fundo o significado empregado pelo governo federal, correspondendo ao conjunto de recursos que financiam as políticas públicas implementadas dentro do campo setorial da assistência social.

Avançando em termos de reconstituição, quebra-se com a herança de financiamento com base em convênios, repasses per capita e transferências esporádicas e desiguais em território nacional, para dar cabo à estruturação de um modelo permanente, continuado, com incentivos, indicadores e mecanismos de rastreamento e divisão mais equitativa e

²³ Fundos Especiais foram regulamentados, sobretudo, pela sua natureza contábil, para fins de organização de orçamento direcionado para ações específicas, como é o caso dos Fundos de Assistência Social. É normatizado, sobremaneira, pelos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, posteriormente reforçada pelos Decretos-Lei nºs 200/1967, 900/1969 e Lei Federal nº 93.872/86.

²⁴ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Último acesso em: 06/02/2023.

transparente, visando o amadurecimento da gestão orçamentária e financeira da política pública, contribuindo para consolidação da Assistência Social sob a ótica do SUAS, como é possível observar em trecho aglutinador da publicação do IPEA²⁵, acerca de estudo sobre o financiamento da política:

De modo geral, a mudança do padrão tradicional de financiamento concentrou-se em dois aspectos: a forma de repasse e a definição dos montantes a serem transferidos. No primeiro caso, a ruptura consistia em substituir o modelo convenial por repasses automáticos, fundo a fundo, para custeio das ações e serviços assistenciais, reafirmando-se o papel dos fundos de assistência social na operacionalização do cofinanciamento dentro do sistema descentralizado. Ao reforçar a importância dos fundos de assistência social, contemplavam-se dois objetivos. De um lado, assegurar a continuidade no custeio dos serviços, por meio dos repasses regulares e diretos. De outro, garantir maior transparéncia na execução das despesas da área, favorecendo o controle social, uma vez que tais fundos devem reunir todos os recursos destinados por cada ente à política de assistência, sejam eles oriundos de transferências do cofinanciamento; sejam recursos próprios da esfera de governo ao qual estejam vinculados.

Quanto à definição do montante dos repasses, o sentido da mudança foi substituir práticas pautadas em séries históricas engessadas de prestação de serviços, com seus consequentes repasses operados segundo a lógica de valores per capita, por um desenho de financiamento mais compatível com as proteções que a política de assistência social deve afiançar. Para isto, propunha-se substituir as práticas anteriores por critérios de partilha mais relacionados às necessidades da população, às diversidades regionais e territoriais, ao porte dos municípios e ao tipo e ao nível de complexidade dos serviços.

Diante da nova proposta, torna-se pressuposto para o funcionamento do novo arranjo de financiamento, o diagnóstico socioterritorial prévio das prioridades de cada território vis-à-vis suas distintas capacidades de atendimento e de aporte de recursos próprios. Ademais, a operacionalização do cofinanciamento visando a ampliação e consolidação da oferta de serviços exige um conhecimento prévio dos custos médios desta oferta de acordo com sua complexidade. Coube à norma operacional, elaborada subsequentemente, propor critérios fundados nesses princípios, como se verá a seguir.

(BRASIL, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Texto nº 1724, p. 14, grifos do autor, 2023)

Ou seja, as mudanças propostas e efetuadas tinham como proposição, alcançadas em grande parte, em racionalizar a gestão dos recursos, com distribuição baseada em estudos de diagnóstico socioterritorial, desempenho e realidade de cada órgão gestor e ente federado, manter o caráter permanente e continuado do custeio das ações de assistência social e dar maior autonomia, transparéncia e margem de articulação e negociação para a aplicação dos valores repassados fundo a fundo.

Em termos financeiros, os órgãos gestores possuem, ainda, contas bancárias específicas para a gestão financeira desses recursos, para os blocos de financiamento, em três

²⁵ Texto para discussão nº 1724, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), intitulado “Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social”, organizado pelas autoras Ana Cleusa Serra Mesquita, Raquel de Fátima Martins e Tânia Mara Eller da Cruz (Rio de Janeiro, março de 2012), disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1190>>. Último acesso em: 06/02/2023.

níveis de proteção social, bem como para outras categorias específicas previstas pela legislação do SUAS, quais sejam: ACESSUAS TRABALHO, AEPETI, IGD-SUAS e IGD-PBF²⁶, todos, com propostas intersetoriais e interfederativas de intensificação das atribuições, competências e ofertas dispostas como protagonizadas pela assistência social.

Como pode ser observado pela análise das disposições arregimentadas pelo Capítulo V da LOAS/93, com alterações de redação publicadas pela Lei do SUAS/2011, tem-se o trecho específico sobre o financiamento da assistência social nacionalmente, considerando o contexto federativo de compartilhamento entre União, Estados e Municípios, tanto em termos de fontes de receita para arrecadação, conforme a CF/88, como, também, pelas responsabilidades de cada ente federado, dentro do escopo regulamentar da implementação da política de assistência social dentro do território brasileiro:

CAPÍTULO V

Do Financiamento da Assistência Social

Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 28-A. Constitui receita do Fundo Nacional de Assistência Social, o produto da alienação dos bens imóveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187- 13, de 2001)

²⁶ Dito de outro modo, o cofinanciamento fundo a fundo da política pública de assistência social pressupõe a organização de distribuição de recursos entre as várias tipologias socioassistenciais (serviços e modalidades, de acordo com a tipificação nacional - Resolução CNAS nº 109/2009), para a proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. Além destes três blocos de financiamento, que ampliam a margem de distribuição das transferências entre serviços, seguindo especificidades e necessidades de cada órgão gestor, existem outros quatro blocos de financiamento. O ACESSUAS TRABALHO, trata do “Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho”; o AEPETI, diz respeito às Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; o IGD-SUAS, um dos mecanismos de aprimoramento de gestão, versa sobre o Índice de Gestão Descentralizado do SUAS, que guarda relação com o quadro de recursos humanos dos profissionais, bem como de políticas de educação permanente e incentivo laboral; e, por fim, o IGD-PBF, Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família, que tange ao cadastramento pelo CAD Único e à oferta do Programa Bolsa Família.

Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção.(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

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

Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Os entes transferidos poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(BRASIL, Artigos 27 a 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993, grifos do autor, 2023)

Sintetizando, para além de contribuições e fontes de financiamento complementares dispostas na constituição, o financiamento da política pública de assistência social se dá de modo cofinaciado, com a responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios, a partir de seus respectivos fundos, sob responsabilidade dos determinados órgãos gestores de competência em cada nível de jurisdição. Ademais, é requisito obrigatório,

para recebimento das transferências fundo a fundo, a constituição de Conselho, Fundo e Plano Setorial, para além de comprovação de orçamento próprio constituído. Indo além, estabelece-se que os recursos podem ser direcionados para serviços, programas, projetos, benefícios e iniciativas/ações socioassistenciais que guardem relação com a oferta da assistência social, à luz da PNAS/2004. São, ainda, estipuladas ferramentas de controle e acesso à informação, adicionalmente, aos processos de gestão, em termos de relatórios produzidos anualmente, remetidos entre os fundos, via órgãos gestores.

O ganho institucional e histórico de tal conformação e arranjo é notório, na perspectiva de racionalizar, dar maior eficiência e transparência, bem como previsibilidade e incentivo aos processos de qualificação da implantação do SUAS, por meio de instrumentos, mecanismos, prazos, condicionantes e incentivos que financiem a política pública. Sendo possibilitada, sobremaneira, instâncias de negociação e pactuação para firmar parâmetros entre entes federados quando do momento de avaliação e reavaliação sobre critérios de partilha entre fundos, por intermédio das Comissões Intergestores Tri e Bi partites (CITs e CIBs), de modo semelhante ao que ocorre com a política de saúde.

Como tentou-se explorar e demonstrar, em panorama geral, ao falar-se sobre o financiamento da assistência social, é imprescindível compreender o papel dos Fundos, nesse sentido, é de suma importância para a alocação de recursos, desempenhando papel fundamental na gestão da política.

No município de São Paulo, o Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo (FMAS-SP) foi instituído pela Lei Municipal nº 12.524, de 1º de setembro de 1997, a mesma lei mencionada na subseção anterior, na qual criava o COMAS-SP. Adiante, na seção 4, será feita menção mais explícita ao papel do FMAS-SP, na relação com as emendas parlamentares municipais, pelo ponto de vista do funcionamento municipal da capital paulista, considerando aspectos orçamentários, financeiros, de planejamento e gestão, para os dados disponíveis.

3. O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES

Inicialmente, é importante compreender do que se trata quando se fala de emendas parlamentares. Esta seção terá como objetivo apresentar o “estado da arte” com relação ao tema, ao mesclar menções da produção de literatura especializada, legislações, notícias publicadas em veículos de mídia e de conceitos e definições possíveis, que serão utilizados ao longo desta pesquisa.

Uma noção preliminar sobre o binômio “emendas parlamentares” pode aproximar a expressão de seu significado, ao focar-se no primeiro termo, “emendas”. Do ponto de vista etimológico, a origem vem do latim “emendare”, com radical em “menta”, ou em seu plural, “mendus”, que exprime a noção de um “defeito físico”, posteriormente atrelado ao sentido de “erro de escrita”²⁷. Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis²⁸, a palavra “emenda” pode significar:

1. Ato ou efeito de emendar-se;
 2. Correção de uma falha;
 3. Regeneração moral;
 4. Peça que se acrescenta a outra para aumentar-lhe o tamanho ou para consertá-la;
 5. Local da junção de duas ou mais peças;
 6. (GRÁF) Ato de corrigir no texto os erros indicados na revisão; E
 7. **(JUR) Modificação total ou parcial de um projeto de lei.**
- (BRASIL, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa “Michaelis”, 2023. Grifos do autor)

Com os grifos anotados, dá-se destaque a três versões de significado que explicitam caminhos para entendimento do conceito. Reforça-se neste trabalho o destaque em negrito, em termos jurídicos, por se aproximar melhor do conceito que será definido adiante e utilizado no decorrer desta pesquisa.

Avançando às noções etimológicas preliminares, outra distinção importante que se faz necessária, em termos pedagógicos, é nivelar pelo “negativo”, pela exclusão, pela oposição e antagonismo ou, dito de outra forma, pelo que não são as emendas parlamentares. Emendas parlamentares podem ser mencionadas muitas vezes apenas pelo seu primeiro termo “emendas”. Neste sentido é que vem a distinção primordial.

No momento em que se fala em “emendas”, a depender do contexto, pode estar sendo utilizado o conceito de “emendas constitucionais”, genericamente (definição que não será veiculada na presente monografia). Quer dizer, a modificação (supressão, inclusão ou alteração) do principal texto legal de um ordenamento jurídico, enquanto instrumento normativo próprio do Direito, fruto de disputa e entendimentos sociais e políticos, que é a Constituição Federal²⁹, em razão de diversas naturezas, tais como disputa política, pressão popular, técnica legislativa, revisão formal, etc.

²⁷ Para mais informações sobre a origem desta e de outras palavras, é possível recorrer ao endereço eletrônico do Dicionário Etimológico Online, disponível em: <<https://www.dicionarioetimologico.com.br/emenda/>>. Último acesso em: 25/01/2023.

²⁸ Variações de significado quanto à palavra “emenda” podem ser acessados neste endereço eletrônico: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=5N3L>>. Último acesso em: 25/01/2023.

²⁹ É salutar reforçar que outros atos administrativos normativos do Poder Público Executivo nas três instâncias federativas, tais como Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Ordens Internas, Resoluções, dentre outras, podem ser também modificadas, seja para alteração parcial ou revogação, porém sem utilizar-se da expressão “emenda”, nestes casos, valendo-se, portanto, a distinção.

Feitas as considerações acima, do entendimento mais abrangente para o mais específico, será apresentado adiante a fundamentação legal que culmina na definição de emendas parlamentares que será empregada no decorrer do trabalho.

Pensando-se em termos de separação e harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com respeito às atribuições e competências de cada Poder, as emendas, abarcando o exemplo anteriormente ilustrado, fazem parte do processo legislativo de elaboração normativa, como está consagrado na CF/88, pelo Artigo 59, da Seção VIII - “Do Processo Legislativo”, do Capítulo I “Do Poder Legislativo”, de Título IV “Da Organização dos Poderes”:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

(BRASIL, Artigo 59 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

Adiante na Carta Magna, é possível observar o disposto no Artigo 48, da Seção II - “Das Atribuições do Congresso Nacional”, do Capítulo I - “Do Poder Legislativo”, de Título IV “Da Organização dos Poderes”, no qual consta:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento anual**, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

(BRASIL, Artigo 48 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

Ou seja, cabe ao Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal³⁰, a apreciação de matérias afeitas ao planejamento e orçamento públicos, entendido como “processo legislativo”, após o envio de Projeto de Lei (PL) elaborado pelo Poder Executivo (nos três níveis da federação), como dispõe o Artigo 165, da Seção II “Dos Orçamentos”, do Capítulo II “Das Finanças Públicas”, de Título VI “Da Tributação e do Orçamento”:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais

(BRASIL, Artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

A seguir, tem-se a última exposição de dispositivo legal da CF/88, importante para o tema das emendas parlamentares, no que tange aos PLs relativos ao orçamento de cada ano, veiculados como “Lei Orçamentária Anual (LOA)”, que estipula a estimativa de receitas e a fixação de despesas para o exercício orçamentário do ano seguinte ao seu envio, para toda a administração pública de competência (direta e indireta).

Ou seja, a cada ano, os poderes executivos elaboram a peça orçamentária³¹, com o planejamento de gastos, investimentos e distribuição dos recursos, com base na perspectiva de arrecadação do respectivo ente federado, aos poderes legislativos de referência, elencando, por conseguinte, suas prioridades políticas de gestão, ressalvadas as rubricas vinculadas.

A seguir, expõe-se o Artigo 166, da Seção II “Dos Orçamentos”, do Capítulo II “Das Finanças Públicas”, de Título VI “Da Tributação e do Orçamento”:

Art. 166. Os **projetos de lei** relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, **ao orçamento anual e aos créditos adicionais** serão **apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional**, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

³⁰ Especificamente sobre a matéria das peças de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), a apreciação é feita de forma compartilhada entre as duas instituições do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO).

³¹ Ao pensar-se em termos de instrumentos ou peças de planejamento, orçamento e gestão, constitucionalmente, sob o arcabouço normativo brasileiro, tem-se as previsões legais dispostas tanto na CF/88, quanto nas Leis Federais nºs 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, que serão detalhadas adiante, registrando os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), para cada ente federativo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo que haja uma compatibilização entre responsabilidade fiscal, teto de gastos para investimentos e despesa com pessoal, bem como planejamento e coesão nas distribuição de recursos do orçamento público, em termos de alocação e planejamento orçamentários.

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas as que incidam sobre:**

a) dotações para **pessoal e seus encargos**;

b) **serviço da dívida**;

c) **transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal**; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no **limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto**, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos

montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)
(Produção de efeito)

(...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

(...)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

(BRASIL, Artigo 166 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifos do autor, 2023)

Em resumo, extraiu-se trechos específicos do regramento federal quanto à tramitação do processo de planejamento, orçamento e gestão, também tido como orçamentação pública, especificamente para demonstrar a ideia de “emendamento” a projeto de lei. Quer dizer, é possível não somente emendas à constituição, diretamente, com rito próprio do Congresso Nacional, matéria que foge ao escopo deste trabalho, como emendar projetos de lei, que interessa mais à definição que será proferida nesta pesquisa.

Além disto, cabe mencionar que a Carta Constitucional dispõe quanto a alguns aspectos que serão melhor detalhados adiante, ao aprofundar no recorte analítico desta monografia, em nível municipal, quanto às vedações, limites, brechas e possibilidades acerca das emendas parlamentares, numa primeira avaliação federais, que podem ser espelhadas para o ente municipal, com ressalvas.

De todo modo, uma característica fundamental a ser destacada é o disposto no Inciso I do §3º, quanto à compatibilização dos orçamentos anuais estipulados em lei com as diretrizes e metas pactuadas, a cada ano, pela LDO, assim como os parâmetros técnicos do PPA vigente.

Não obstante às referências nacionais, oportunamente ao caráter “municipal” no qual este trabalho estará inserido em termos de análise, cabe transpor trecho de legislação da cidade de São Paulo quanto ao entendimento das “emendas”, genericamente. Tem-se, a seguir, o Regimento Interno da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)³², em seu Artigo 271, constante no Capítulo VI “Dos Substitutivos e das Emendas”, de Título VII “Das Proposições”:

Art. 271 - Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere.

(BRASIL, Artigo 271 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, 1991, grifos do autor, 2023)

Finalmente, retomando a discussão preliminar sobre a etimologia da palavra “emenda”, ao relacioná-la, na sequência, com as conceituações legais federais e municipais, em termos de planejamento, orçamento e gestão, inseridas na relação entre poder legislativo e poder executivo, pode-se conceituar as emendas como um processo legislativo (proposições parlamentares) de modificação de atos administrativos normativos (constituição, projetos de lei e, especificamente, peças de orçamento e planejamento, tais como PPA, LDO e LOA).

Esta é a linha de raciocínio para a separação de vários tipos de “emendas”, segundo o Glossário de Termos Legislativos do Congresso Nacional³³, na qual apresenta uma série de variações, a saber: (i) emenda; (ii) emenda aditiva; (iii) emenda aglutinativa; (iv) emenda constitucional; (v) emenda de redação; (vi) emenda modificativa; e, por fim, (vii) emenda supressiva.

No entanto, a definição acima, a despeito de já delimitar melhor o conceito de “emendas”, ainda é insuficiente para o que este trabalho se propõe. Não são “emendas”, genericamente, mas “emendas parlamentares”. Quando se utiliza o segundo termo do binômio, atribui-se, também, a perspectiva explícita de planejamento e gestão ao orçamento anual do Poder Executivo para determinado exercício orçamentário, atrelando a noção de recurso financeiro à atuação parlamentar (de Deputados Federais e Senadores, Deputados Estaduais e Vereadores).

Desta forma, a presente pesquisa acadêmica restringirá a definição formal de emendas parlamentares ao que de fato se pretende o objeto de estudo e análise, ou seja, as emendas

³² Datando de Resolução Interna da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) nº 02, de 26 de abril de 1991, sob Projeto de Resolução nº 20/1990, disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-o-interno/>>. Último acesso em: 25/01/2023.

³³ Neste sítio eletrônico, é possível encontrar uma série de termos técnicos de uso cotidiano para a atuação parlamentar das instituições do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>>. Último acesso em: 25/01/2023.

parlamentares são conceituadas neste trabalho como: o instrumento político de planejamento orçamentário do Poder Legislativo, para a alocação de recursos financeiros, oriundo de indicação parlamentar, fruto de processo legislativo, estritamente vinculado ao projeto de lei orçamentária anual corrente enviado pelo Poder Executivo no ano anterior.

Assim, será assumido nesta pesquisa que, ao empregar-se o termo “emendas”, em caráter mais amplo e resumido, ou seu correlato emendas “orçamentárias”, será interpretado como sinônimo de “emendas parlamentares”, a partir da definição acima.

Apesar da extensão e aparente complexidade da redação grifada sobre o conceito, o significado das emendas pode ser dito de outro modo: as emendas parlamentares são o mecanismo de direcionamento de recursos públicos por políticos ao projeto de lei orçamentária anual do Executivo. Ou seja, é uma ferramenta de participação de parlamentares quanto à distribuição de recursos públicos para implementação de políticas públicas: serviços e equipamentos públicos (estatais e não estatais), programas, projetos e obras, em geral, de acordo com cada jurisdição e entes federados.

É, ainda e também, a forma de se relacionar com redutos e bases eleitorais, das mais variadas entidades da vida em sociedade, desde movimentos sociais a organizações diversas juridicamente (associações e fundações privadas, organizações religiosas e organizações sociais, todas com finalidade pública e sem fins lucrativos)³⁴, no que tange ao intercâmbio entre apoio político e eleitoral e captação de recursos para demandas dessas entidades.

Quer dizer, adentrando em exemplos, para parlamentares federais (deputados federais e senadores), os recursos podem ser direcionados para seus estados e Distrito Federal, diretamente aos órgãos gestores desses respectivos entes (Governos e Secretarias Estaduais e Distritais), para municípios do estado que representam (Prefeituras e Secretarias Municipais) ou, ainda, para Organizações da Sociedade Civil (OSCs)³⁵ em nível estadual ou municipal, que ofertam serviços e equipamentos públicos de forma indireta, sejam conveniados ou não com o Poder Público. Popularmente tido como “recursos carimbados para OSCs”. Esta última possibilidade será tratada com maior detalhamento em seção oportuna.

³⁴ As menções específicas às naturezas jurídicas de algumas organizações da sociedade civil compõem as tipologias comuns catalogadas, para fins de pesquisa, por órgãos como IPEA, IBGE e ONU. Para maiores informações, ver a seção de definição conceitual (ou apêndice b), no capítulo de metodologia, da publicação sobre o perfil das Organizações no Brasil, indicado na próxima nota de rodapé.

³⁵ Haverá seção oportuna para discussão sobre as OSCs, na qual serão apresentadas as características, em linhas gerais, sobre a presença de Organizações na política pública de Assistência Social. De toda forma, indica-se a leitura da excelente publicação, e demais matérias do órgão indicado, sobre o perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, publicado pelo IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2018), disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/post/51/perfil-das-organizacoes-da-sociedade-civil-do-brasil-um-retato-do-setor>>. Último acesso em: 25/01/2023.

Para parlamentares estaduais (deputados estaduais), os recursos também podem ser direcionados para seus respectivos estados, em serviços e equipamentos públicos estadualizados, bem como para municípios destes estados, mantendo-se, do mesmo modo, a possibilidade para OSCs atuantes com iniciativas das mais diversas atreladas a políticas públicas.

Já para parlamentares municipais (vereadores), os recursos podem ser direcionados exclusivamente para serviços e equipamentos públicos estatais ou não estatais, conveniados ou não com o Poder Público Municipal, atuantes com políticas públicas das mais diversas formas.

Sintetizando as possibilidades acima elencadas para uma visão geral sobre as ofertas e destinatários das emendas parlamentares, em caráter esquemático, tem-se o Quadro 1, a seguir. Nele, é possível observar o que foi explicado acima, no sentido de quem parte a indicação parlamentar, em qual nível de jurisdição ou origem de ente federado, quais os parlamentares possíveis e de que modo se dá o recebimento pelas transferências e execução³⁶ de tais recursos.

Quadro 1: Síntese de possibilidades de ofertas e destinatários das emendas parlamentares

Ente Federado/ Jurisdição de Origem	Parlamentares (Autores possíveis)	Oferta Pública Estatal*	Oferta Pública Não Estatal
Emendas Parlamentares Federais (EPFs)	Senadores da República e Deputados Federais	Serviços e equipamentos públicos estatais estaduais e municipais da jurisdição	OSCs conveniadas ou não com o Poder Público da jurisdição (ofertas estadualizadas ou municipalizadas)
Emendas Parlamentares Estaduais (EPEs)	Deputados Estaduais	Serviços e equipamentos públicos estatais estaduais e municipais da jurisdição	OSCs conveniadas ou não com o Poder Público da jurisdição (ofertas estadualizadas ou municipalizadas)
Emendas Parlamentares Municipais (EPMs)	Vereadores	Serviços e equipamentos públicos estatais municipais da jurisdição	OSCs conveniadas ou não com o Poder Público da jurisdição (ofertas municipalizadas)

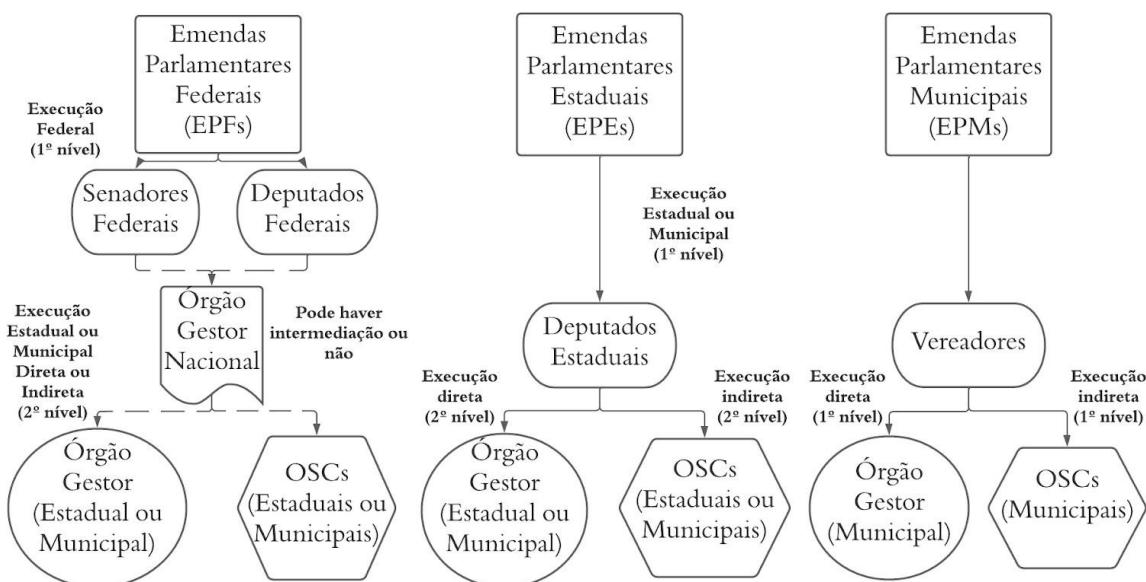
***Obs:** Para todas as três possibilidades de emendas parlamentares (federais, estaduais e municipais), no primeiro cenário, de “oferta pública estatal”, os recursos necessariamente são executados (transferidos entre entes federados, com posterior aquisição de bens e itens regional ou localmente, por meio dos órgãos gestores das políticas públicas. Já para o segundo cenário, de “oferta pública não estatal”, a transferência dos recursos também perpassa os órgãos gestores, porém a destinação final (2º nível de execução) diz respeito à transferência desses recursos para as OSCs previamente indicadas pelos parlamentares).

Fonte: Elaboração própria, 2023.

³⁶ No Fluxograma 1 será apresentado a ideia dos níveis de execução e, em seção posterior, ao entrar na temática de financiamento e funcionamento das emendas parlamentares, será dado enfoque no conceito orçamentário e de descentralização de recursos que se utiliza do termo “execução”, com sentidos distintos.

Adiante, apresenta-se o Fluxograma 1, que também exprime a concepção das emendas parlamentares, de forma genérica, em caráter mais visual, porém com novas informações, acerca dos dois (02) níveis de execução orçamentária considerados, ou seja, o conjunto de atos administrativos, orçamentários e financeiros para transferência dos recursos, com posterior pagamento, seja pela rede direta dos respectivos órgãos gestores, nos casos de equipamentos públicos estatais, seja de maneira indireta, com a transferência do montante indicado para as OSCs de referência.

Fluxograma 1: Síntese de possibilidades de ofertas e destinatários das emendas parlamentares por nível de execução



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Ainda sobre o Fluxograma 1, o primeiro nível de execução, para os casos das EPFs e EPEs, trata-se da transferência entre entes federados. Já o segundo nível de execução, refere-se ao órgão gestor implementador na ponta, de fato, seja de maneira direta (estados e municípios), seja de maneira indireta (direcionado às OSCs, por meio dos órgãos gestores).

Outro elemento importante neste mapa geral sobre as emendas parlamentares, neste primeiro momento, trata-se da presença ou não de órgãos intermediadores.

Este caso diz respeito, especificamente, às emendas parlamentares federais, que fogem do objeto de estudo desta pesquisa, mas que, a título de conhecimento, pode ser exemplificado com um recurso oriundo de emenda parlamentar federal direcionado a uma OSC municipal

para a política de assistência social. Neste caso, será necessário, num primeiro momento, a gestão do recurso pelo órgão intermediador, qual seja, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para posterior tramitação a nível municipal, via Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo (FMAS-SP), com repasse de recursos à organização indicada previamente, ofertante de serviço público.

Antes de adentrar brevemente numa revisão bibliográfica resumida quanto às discussões acadêmicas sobre as emendas parlamentares, necessita-se apresentar mais algumas características que guardam relação entre a legislação de orçamento público e o processo de emendamento.

Em nível federal, duas leis são importantes para a temática, em paralelo aos dispositivos legais da CF/88 sobre as peças de planejamento, orçamento e gestão, que são especificamente as legislações sobre o Direito Financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Quanto ao primeiro aspecto, a Lei Federal nº 4.320, de 13 de março de 1964, apesar de ser do período pré-golpe militar, ainda vigora no país como uma das principais marcações legais acerca da elaboração e do controle dos orçamentos da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, no que tange aos materiais e documentos que devem constar quando da sanção dos orçamentos pelo Poder Executivo, dentre outras previsões.

Já quanto ao segundo aspecto, a Lei Federal Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece as normas das finanças públicas especificamente voltadas para a responsabilidade fiscal, prevendo sanções e punições para situações sensíveis, inconstitucionais e criminosas, quanto ao processo de orçamentação pública, ou seja, pressupõe transparência, publicidade, teto para rubricas específicas bem como orienta à boa gestão dos entes federados e seus representantes legais e titulares políticos de órgãos públicos.

Além das características legais adicionais mencionadas, outra perspectiva é notória. As emendas parlamentares representam os compromissos políticos assumidos publicamente pelos mandatos com relação às políticas públicas em seus redutos eleitorais, tanto em termos de localidades e regiões, territórios (estados, municípios, regiões, zonas, subprefeituras, distritos, bairros), como em termos de OSCs e pautas temáticas.

Ou seja, existe uma racionalidade importante de cálculo político e eleitoral, por parte dos parlamentares, que diz respeito ao atendimento das expectativas de suas supostas bases de votação e apoio (a palavra “supostas”, empregada na medida em que metodologias de mensuração, avaliação e quantificação da relação exata de reciprocidade entre destinação de

emendas e correspondência em voto são complexas e não pacificadas pelas evidências registradas em literatura) e a indicação dessas emendas.

Sob tal óptica é que se reforça a clivagem política do recurso público, neste sentido do emendamento ao projeto de lei orçamentário, transformado em emenda parlamentar para posteriores indicações. Há uma disputa constante quanto aos destinatários de tais recursos e um planejamento por parte dos mandatos, pensando-se em termos de retornos e ganhos futuros possíveis para a imagem do candidato, bem como para o alcance de metas, objetivos, impacto social e prestígio em torno de resoluções a problemas públicos identificados e visibilizados coletivamente como questão social relevante.

Nesse sentido, encerrando as características que restavam serem alcançadas à discussão, tem-se a tipologia das quatro (04) emendas parlamentares, em nível federal³⁷, possíveis de serem direcionadas, quais sejam: as (i) emendas individuais; (ii) emendas regionais ou de bancadas estaduais; (iii) emendas temáticas (comissões técnicas do Congresso Nacional); e, finalmente, (iv) as emendas de relatoria. Cabe destacar e registrar que para o âmbito municipal, recorte analítico utilizado nesta pesquisa, as emendas parlamentares municipais encontram-se dentro da tipologia número um, como “emendas individuais”.

A partir deste ponto, após conceituar as emendas parlamentares e apresentar as respectivas legislações e ilustrações esquemáticas, é possível compreender e fazer relação à literatura especializada e às notícias publicadas por veículos de mídia, ao mencionar as emendas. Aprofundemos, neste momento, portanto, as possíveis implicações desta definição e conceituação.

Concluindo-se momentaneamente, registra-se, como síntese, aportes analíticos, teóricos e metodológicos da pesquisadora e professora de planejamento e orçamento públicos, em termos de governança orçamentária, num enquadramento analítico que poder ser utilizado para se pensar a gestão das emendas parlamentares, em geral e, em específico, no âmbito municipal, com o recorte para a política pública de assistência social que será trabalhado nesta pesquisa.

Quer dizer, no bojo da complexidade da economia política do orçamento público municipal, considerar variáveis macro e microinstitucionais, ambas abarcando aspectos tais como regras formais e informais, regramentos fiscais, accountability do processo orçamentário, garantia de direitos civis e sociais, multiplicidade de canais de pressão,

³⁷ Para maiores informações quanto às tipologias federais, sítio eletrônico do Senado Federal disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Último acesso em: 25/01/2023.

governança multinível, escassez de recursos, incrementalismo, inércia, estrutura organizacional e hierárquica, dentre outros pontos (PERES, 2018)³⁸, são elementos que de alguma forma, serão discorridos neste trabalho.

Como é citado para a realidade da cidade de São Paulo:

É importante ressaltar que muitas das características apresentadas na governança orçamentária municipal provavelmente são encontradas em outras localidades brasileira também, porém, a rigidez de seu orçamento em função de dívidas, tanto do acordo com a União, quanto precatórios, e o nível de disputa entre grupos de atores políticos e o grau de organização da sociedade civil que se refletem na estruturação dos diferentes subsistemas de políticas públicas, parecem características relevantes e mais peculiares da metrópole e com consequências específicas para seu orçamento. A metrópole paulistana é caracterizada por diferentes níveis de inclusão e desigualdade. A governança orçamentária é, de certa forma, reflexo e explicação dessa heterogeneidade que se percebe na geografia da cidade, em sua estrutura urbanística, nos equipamentos públicos de diferentes setores e regiões. Compreender as mudanças setoriais das políticas públicas, a partir da discussão e tomada de decisão orçamentária, é uma agenda de pesquisa fundamental para compreensão da construção e apropriação dos espaços, dos recursos e, inclusive, das ideias das políticas em São Paulo.

(PERES, U. Análise da Governança do Orçamento Público, pp. 121-122, 2018)

4. AS EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO

Nesta seção, em diálogo direto com a discussão apresentada na seção anterior, na qual discorreu-se sobre os significados, conceitos e delimitações quanto ao entendimento das emendas parlamentares, a legislação que dispõe sobre o objeto no âmbito federal, em linhas gerais, a relação entre orçamento público, emendas parlamentares e planejamento, bem como um panorama sobre as discussões presentes em literatura quanto ao tema, será visto, adiante, um olhar específico e mais concreto para o escopo desta pesquisa.

Ou seja, pensando-se em termos de emendas parlamentares municipais, para a política pública de assistência social, no recorte temporal entre 2009 e 2022, algumas considerações adicionais são relevantes, que serão arroladas a seguir, de modo a ir de encontro aos dados disponíveis, fazendo as conexões com a literatura, para o fechamento das análises propostas.

A primeira subseção trata do levantamento do quadro normativo de legislações que orientam, estabelecem, estipulam ou regulamentam a política pública de assistência social, as

³⁸ “Análise da Governança do Orçamento Público”, produzido pela pesquisadora de planejamento e orçamento público e professora de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP Leste, Úrsula Dias Peres, no capítulo 4 do livro “Políticas do Urbano”, de 2018, organizado pelo autor Eduardo César Leão Marques.

emendas parlamentares nacionalmente e os regramentos específicos de tramitação para o município de São Paulo.

Dessa forma, pretende-se discorrer sobre questões técnicas e políticas, limites e possibilidades. Adiante, tem-se a apresentação dos dados trabalhados, em série histórica. Por fim, ilustra-se a tramitação atual das emendas parlamentares para a política pública de assistência social de São Paulo, operacionalizadas pelo órgão gestor responsável, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP).

4.1. Quadro normativo de regulamentação

Como dito anteriormente, nesta subseção serão apresentados os dados, como num mapa geral, acerca das produções normativas que impactam não só a implementação da política pública de assistência social nacional e municipalmente, para São Paulo, como estabelecem trâmites e processos específicos para as OSCs e para as emendas parlamentares. A ideia desta subseção é a de trazer a riqueza, diversidade e complexidade do papel regulatório do Poder Público, na medida em que se imbrica uma série de questões para a análise das tramitações de emendas parlamentares via SMADS-SP e COMAS-SP.

Cumpre destacar que o volume de Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Resoluções e Guias de Orientações Técnicas ganha camadas e intensidade, em termos quantitativos e qualitativos, pela especificidade da assistência social ter seu financiamento compartilhado fundo a fundo e possuir uma ampla provisão indireta, para o caso da cidade paulistana, em sua rede socioassistencial. Ou seja, importa não somente entender o jogo federal e municipal sobre orçamentação pública, planejamento, articulações políticas e eleitorais, mas também o regramento próprio do SUAS pelo governo federal e com as especificidades de São Paulo, somados à característica ímpar de mais de 1.319 serviços socioassistenciais terceirizados, por meio de Termos de Colaboração, com a presença de 338 OSCs, totalizando uma capacidade instalada de 239.397 vagas³⁹.

Em termos metodológicos e de compartilhamento da lógica e cortes efetuados para o tratamento dos dados, discorre-se, adiante, quanto às variáveis, campos, escolhas e delimitações para a sistematização ora apresentada. Inicialmente, a Tabela 1 organiza as

³⁹ Dados disponibilizados pela Coordenação de Gestão de Parcerias, vinculada à Coordenadoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, pela Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (SMADS/GSUAS/CGPAR). O Termo de Colaboração é uma das formas jurídicas de celebrar uma parceria entre Poder Público e OSC, via MROSC, tendo como definição a disponibilização de Plano de Trabalho modelo partindo-se dos Governos. Dados disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/parcerias_com_organizacoes_da_sociedade_civil_osc/index.php>. Último acesso em: 13/02/2023.

principais normativas que orientam três grupos: a Assistência Social (nacional e municipalmente), as OSCs (nacional e municipalmente) e as Emendas Parlamentares (nacional e municipalmente), detalhados em categorias.

As categorias ou campos mobilizados dispõe, em ordem da esquerda para a direita: (i) sobre a origem do ente federado e grau de jurisdição da respectiva normativa, considerando primeiro toda leva federal e depois todos os regramentos municipais de São Paulo; (ii) da categorização em termos temáticos e de matéria tratadas pelas referidas legislações (tal categorização será exposta a seguir); (iii) as normativas publicadas propriamente ditas, em ordem cronológica de cima para baixo; (iv) a descrição do caput, ou seja, a redação que indica o objeto jurídico dos dispositivos legais; e, por fim, a quinta variável, (v) uma síntese analítica do que é importante de cada linha de legislação para o escopo desta pesquisa.

Quanto à categorização das normativas publicadas (segunda coluna da Tabela 1), tem-se, adiante, o raciocínio e as considerações atribuídas às formulações pensadas, de modo a agrupar normativas publicadas com temáticas e objetos semelhantes, em termos de matérias que tiveram atenção dada por legislação, seja para o nível federal, na União, ou em nível municipal, com a Prefeitura de São Paulo, a SMADS-SP e o COMAS-SP. Sem a intenção de criar tipologias inovadoras, mas para fins pedagógicos e de organização desta pesquisa, tem-se as categorias listadas abaixo:

- I. “Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil”, para normas que disponham sobre financiamento, recursos orçamentários, financeiros e estruturação da gestão econômica de recursos, tanto para a União quanto para a Prefeitura Municipal;
- II. “Carta Magna”, objetivo e intuitivo, apenas para separar nosso ordenamento jurídico mais abrangente do restante das publicações editadas;
- III. “Assistência Social/Geral”, toda e qualquer regulamentação, do maior destaque ao aspecto mais específico, que verse especificamente sobre a organização, estrutura e disposições técnicas mais generalizantes e abrangentes da política pública de assistência social;
- IV. “Assistência Social/Prestação de Contas”, regramentos sobre a assistência social, que perpassam o cofinanciamento fundo a fundo, regular, automático e descentralizado e avançam para algum grau de regulamentação sobre a prestação de contas de recursos transferidos;
- V. “Assistência Social/Organizações da Sociedade Civil”, nesta categorização, buscou-se exprimir a relação entre normativas da política setorial com impactos ou em interação

- com a presença das organizações e entidades de assistência social, ofertantes de serviços, programas, projetos, benefícios e ações socioassistenciais;
- VI. “Assistência Social/Financiamento”, semelhante ao item IV, com a diferença de não avançar para a temática particular de prestação de contas. A ideia é ser uma categoria que especifica o item I para a Assistência Social, em termos de financiamento da política, sem, entretanto, adentrar na particularidade de prestação de contas do item IV;
 - VII. “Organizações da Sociedade Civil”, regulamentações gerais sobre a presença de OSCs na oferta de serviços e em relação com o Poder Público para as políticas públicas;
 - VIII. “Emendas Parlamentares”, toda e qualquer legislação que tem como objetivo regulamentar e explicitar trâmites, fluxos, prazos e formas de se operacionalizar as emendas parlamentares em termos federativos para cada âmbito de competência.

Assim, segue, portanto, abaixo, a Tabela 1, na qual se resume as informações sobre legislação para cada matéria, considerando as categorizações acima explanadas:

Tabela 01: Principais atos normativos (legislação) do Governo Federal e do Município de São Paulo para a Política Pública de Assistência Social, a regulação das OSCs e a relação de ambas com a tramitação de emendas parlamentares

Ente federado/ jurisdição de origem	Categoria da Legislação	Normativas publicadas	Descrição (Caput das normas) ou dispositivos legais principais	Síntese analítica dos aspectos mais relevantes para o enquadramento de emendas
Governo Federal (União)	Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil	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	Estipula documentos anexos para gestão orçamentária e define os Fundos Especiais, como o FNAS e o FMAS-SP
Governo Federal (União)	Carta Magna	Constituição Federal “Cidadã” (1988)	Artigos 48; 59; 165 a 166A; 194 e 195; 203 e 204	Organiza a Assistência Social, o Orçamento Público e as Emendas Parlamentares
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Geral	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS)	Lei pioneira que regulamenta a CF/88 para Assistência Social e organiza linhas gerais sobre seu cofinanciamento regular e automático fundo a fundo
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Prestação de Contas	Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências	Regulamenta o cofinanciamento com repasses automáticos e regulares fundo a fundo, sinalizando a prestação de contas
Governo Federal (União)	Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil	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	Lei de Responsabilidade Fiscal
Governo Federal (União)	Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil	Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 448, de 13 de setembro de 2002	Divulga o detalhamento das naturezas de despesas: 339030 (Material de Consumo), 339036 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física), 339039 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) e 449052 (Equipamentos de Materiais Permanentes), para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios, com o objetivo de auxiliar, em nível de execução, o	Tipifica parâmetros nacionais para o que é considerado gasto de natureza de “Custeio” e de “Investimento”, traçando paralelos entre materiais de consumo e bens, itens e materiais duráveis/permanente

			processo de apropriação contábil da despesa que menciona.	
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Geral	Resolução CNAS/MDS nº 145, de 15 de outubro de 2004	Aprova a Política Nacional de Assistência Social	PNAS/04, plano setorial, publicação pioneira para a Assistência Social, alçada como política pública, direito do cidadão/ã e dever do Estado
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Organizações da Sociedade Civil	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	Ordena as OSCs que podem ofertar serviços socioassistenciais
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Geral	Resolução CNAS/MDS nº 109, de 11 de novembro de 2009	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	Estabelece os parâmetros nacionais e tipifica em todo país as ofertas socioassistenciais
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Geral	Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Lei do SUAS)	Regulamenta a instituição do SUAS e altera a LOAS/93
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Financiamento	Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012	Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências	Após a Lei do SUAS, regulamenta o FNAS para fins de gestão orçamentária, contábil e financeira dos fundos
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Organizações da Sociedade Civil	Resolução CNAS/MDS n.º14/2014 de 15 de maio de 2014	Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social	Regulamenta no âmbito do CNAS a inscrição das OSCs da Assistência Social, em alinhamento ao Decreto nº 6.308/2007
Governo Federal (União)	Organizações da Sociedade Civil	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação,	MROSC, normativa nacional de regulamentação das OSCs

		de dezembro de 2015 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC	para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação	
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Prestação de Contas	Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015	Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências	Aprofunda especificações sobre o cofinanciamento e sobre as prestações de contas entre entes federados
Governo Federal (União)	Assistência Social/ Organizações da Sociedade Civil	Resolução CNAS/MDS nº 21, de 24 de novembro de 2016	Estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	Incorpora o MROSC para a Assistência Social nacionalmente
Governo Federal (União)	Emendas Parlamentares	Portaria do Ministério da Cidadania (MC) nº 580, de 31 de dezembro de 2020	Dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências	Organiza os repasses oriundos de emendas parlamentares entre União e Municípios, por meio do FNAS e dos FMAS, intermediado pelos órgãos gestores da política de cada ente. É a principal normativa sobre emendas parlamentares da assistência social em nível federal
Governo Federal (União)	Emendas Parlamentares	Guia de Orientações Técnicas da Portaria MC nº 580/2020, de 27 de junho de 2022	Perguntas e Respostas sobre a implementação da Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020	Guia de orientações
Governo Federal (União)	Emendas Parlamentares	Portaria do Ministério da Cidadania (MC) nº 69, de 24 de junho de 2022	Estabelece o rol padronizado de veículos, equipamentos e materiais permanentes que podem ser adquiridos com recursos transferidos pelo Ministério da Cidadania, revoga a Portaria nº 22, de	Listagem de itens, bens e materiais permanentes para emendas parlamentares federais. Acaba sendo parâmetro para

			17 de fevereiro de 2022, e dá outras providências	outros entes da federação na ausência de legislação própria
Prefeitura Municipal de São Paulo	Emendas Parlamentares	Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 403, de 10 de setembro de 2009	Dispõe sobre recursos públicos destinados ao desenvolvimento das políticas públicas na área da assistência social no âmbito do Município de São Paulo	Primeira normativa do COMAS-SP sobre emendas parlamentares, que vedava sua destinação para OSCs da Assistência Social
Prefeitura Municipal de São Paulo	Assistência Social/Geral	Portaria SMADS-SP nº 46, de 22 de dezembro de 2010	Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios	Estabelece os parâmetros municipais e tipifica em toda cidade de São Paulo as ofertas socioassistenciais, respeitando as diretrizes nacionais da Resolução CNAS nº 109/2009, porém indo além com tipologias socioassistenciais próprias da realidade do Município
Prefeitura Municipal de São Paulo	Organizações da Sociedade Civil	Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1080, de 31 de março de 2016	Dispõe sobre a inscrição de entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo – COMAS-SP	Regulamentação dos tipos de inscrição e procedimentos para OSCs da assistência social junto ao COMAS-SP
Prefeitura Municipal de São Paulo	Organizações da Sociedade Civil	Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016	Dispõe sobre o regime jurídico (MROSC) das parcerias celebradas pela Administração Pública Municipal com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco	Regulamentação municipal do MROSC
Prefeitura Municipal de São Paulo	Organizações da Sociedade Civil	Instrução Normativa SMADS nº 03, de 31 de agosto de 2018	Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por meio de Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de	Incorporação do MROSC e da regulamentação municipal para o âmbito da Assistência Social de São Paulo. Uma das principais normativas da SMADS-SP. É a publicação que normatiza toda a regulação de parceirização e

			acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016	prestação de contas entre OSCs e a Secretaria
Prefeitura Municipal de São Paulo	Emendas Parlamentares	Decreto nº 59.210, de 06 de fevereiro de 2020	Estabelece os procedimentos e prazos para a operacionalização de ações governamentais com recursos oriundos de emendas parlamentares	Regulamentação da prefeitura sobre a tramitação das emendas parlamentares municipais em São Paulo
Prefeitura Municipal de São Paulo	Emendas Parlamentares	Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1.625, de 29 de setembro de 2020	Dispõe sobre recursos públicos provenientes de Emendas Parlamentares destinados ao desenvolvimento de políticas públicas de assistência social no âmbito do Município de São Paulo	Principal regulamentação das emendas parlamentares que são operacionalizadas pela SMADS-SP, incorporando possibilidades do MROSC e revogando a Resolução COMAS-SP nº 403/2009, sendo paradigmática na mudança de leitura, ao passar a receber as emendas
Prefeitura Municipal de São Paulo	Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil	Lei nº 17.595, de 10 de agosto de 2021	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), imprescindível anualmente para as emendas parlamentares no município. Registrada aqui com o entendimento de sua atualização anualmente e com a característica de fixar percentual global que guarda relação com as emendas municipais
Prefeitura Municipal de São Paulo	Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil	Lei 17.728, de 27 de dezembro de 2021	Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2022	Lei Orçamentária Anual (LOA), relevante para estabelecer as pactuações políticas e orçamentárias das emendas parlamentares municipais arranjadas ao longo do processo

				de elaboração da peça
Prefeitura Municipal de São Paulo	Emendas Parlamentares	Portaria 01/Casa Civil/2022 de 18 de fevereiro de 2022	Dispõe sobre a forma e os requisitos para as dotações orçamentárias correspondentes à Emendas Parlamentares, nos termos da Lei 17.728/2021	Portaria que regulamenta o Decreto Municipal nº 59.210 sobre a tramitação específica de emendas parlamentares municipais. Seu grande papel é estruturar os campos do formulário que é preenchido pelas assessorias parlamentares e remetidos à Casa Civil, para posterior consulta aos Órgãos da Administração Direta e Indireta
Prefeitura Municipal de São Paulo	Emendas Parlamentares	Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1.936, de 7 de dezembro de 2022	Altera o inciso III do artigo 2º da Resolução COMAS-SP nº1625/2020, que dispõe sobre recursos públicos provenientes de Emendas Parlamentares destinados ao desenvolvimento de políticas públicas da assistência social no âmbito do Município de São Paulo.	Realiza alteração relevante na principal normativa de tramitação das emendas parlamentares para à SMADS-SP, por meio do COMAS-SP, ao flexibilizar os tipos de inscrição que as OSCs devem possuir para receber recursos oriundos de emendas

Fonte: Sistematização elaborada pelo autor, a partir de pesquisas por fontes primárias do tipo legislações, 2022.

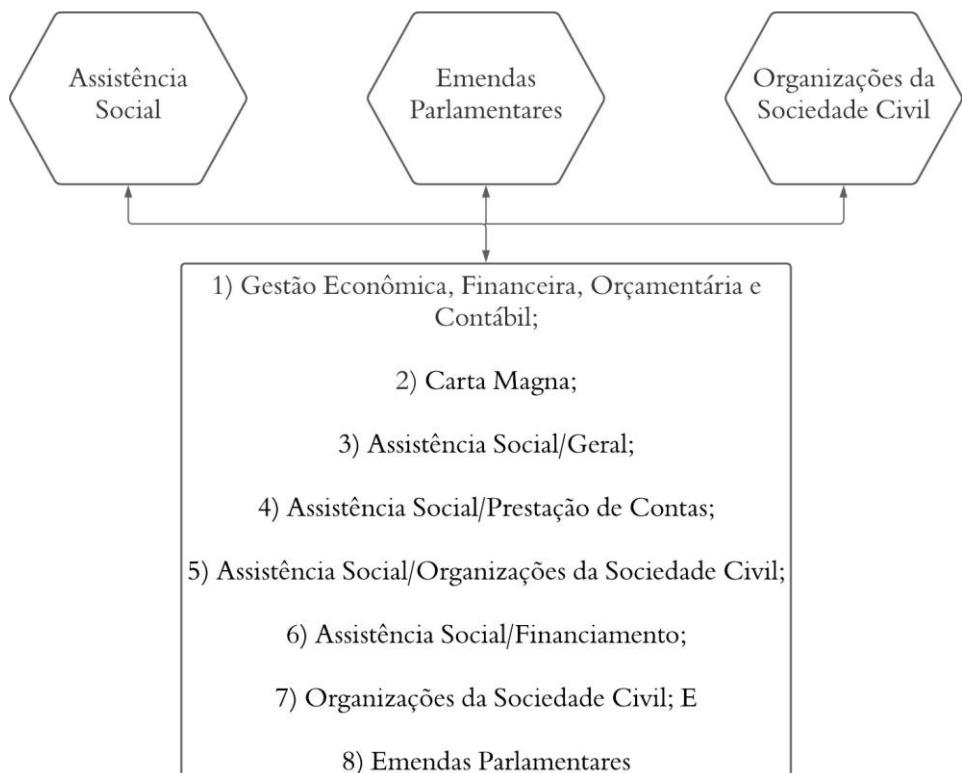
De toda extensão de legislações atinentes aos três grupos (Assistência Social, OSCs e Emendas Parlamentares), destrinchado nas oito categorias, será feito uma síntese do que mais interessa para o escopo desta pesquisa, em termos de relações e implicações para as emendas parlamentares municipais da Assistência Social.

Reforça-se, neste momento, que o esforço em termos de traçar uma visão ampla sobre as legislações, explicita a riqueza, diversidade e complexidade do assunto, afirmando novamente a subseção de justificativas no sentido de jogar luz sobre a pauta e investigar mais atentamente às questões não observadas pela literatura vigente sobre as emendas parlamentares.

Uma ponderação final no que tange à Tabela 1, é a sugestão de que a leitura mais apurada seja orientada pela última coluna, na qual se expõe uma proposta de “Síntese analítica dos aspectos mais relevantes para o enquadramento de emendas”.

Por conseguinte, em termos metodológicos, serão mobilizados os principais aspectos, em termos analíticos, de cada uma das oito categorias, quando possível, entrelaçando-as aos três grupos, com a ênfase pendendo para as emendas, ao elencar relevância.

Fluxograma 2: Esquematização didática para relacionar pontos principais entre os “Grupos” e as oito “Categorias”



Fonte: Elaboração própria, 2022.

O Fluxograma 2 acima busca organizar visualmente a proposta metodológica de analisar em linhas gerais as composições entre Grupos e Categorias.

Assim sendo, para a primeira categoria, de Gestão Econômica, Financeira, Orçamentária e Contábil, a principal norma que interessa para a dinâmica das emendas municipais de São Paulo, relacionando-se, com o grupo de mesmo nome, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano. Tomando-se como exemplo a LDO paulistana para o exercício orçamentário de 2022⁴⁰, em seu Artigo 14, estipula:

Art. 14. A lei orçamentária conterá **dotação para reserva de contingência, no valor de até 0,4% (quatro décimos por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2022**, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

(BRASIL, Lei Municipal nº 17.595/2021 - LDO Exercício 2022, grifos do autor, 2023)

Pela característica da experiência profissional prática do autor, em diálogo com assessorias parlamentares e representantes do Poder Legislativo Municipal e burocratas de médio escalão de São Paulo, técnicos/as especializados/as nas áreas de planejamento, orçamento e finanças, seja pela Casa Civil da Prefeitura ou pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF), relatam que o percentual de 0,4% sobre o valor previsto de Receita Corrente Líquida (RCL), em rubrica enquanto “reserva de contingência”, é o saldo anual que será distribuído no orçamento público municipal para os recursos oriundos de emendas parlamentares entre parlamentares, neste caso, os/as vereadores/as.

Metodológica e orçamentariamente, ilustrando-se em termos concretos, ao pesquisar-se pelos demonstrativos determinados pela LRF (Anexo 3, do Artigo 53, Inciso I), como valorizado anteriormente em sua importância para os processos de pesquisa, um dos anexos possíveis de serem extraídos são os “Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs)”. Em várias versões e olhando para aspectos diferentes, um dos arquivos possíveis é o que extrai a RCL consolidada para determinado exercício.

Para o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, a RCL para o exercício orçamentário de 2022, após as devidas deduções⁴¹, alcança o valor consolidado, de janeiro de

⁴⁰ Lei Municipal nº 17.595, de 10 de agosto de 2021, disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17595-de-10-de-agosto-de-2021>>. Último acesso em: 13/02/2023.

⁴¹ Para este exemplo do exercício orçamentário paulistano de 2022, utilizou-se dos demonstrativos e anexos dispostos pela LRF, sobretudo quanto aos Demonstrativos de Receita Corrente Líquida, disponíveis neste endereço: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contasppublicas/index.php?p=32345>>. Para fins de memória de cálculo, a métrica exata pode ser observada neste endereço: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreos_anexo_3_-rcl_dez-2022_memoria_1674850734.pdf>. Efetuaram-se as deduções de contribuições, compensações financeiras e rendimentos aplicados da Previdência Social, bem como deduções de receitas de formação vinculadas pelo FUNDEB.

2022 a dezembro de 2022, de R\$ 78.684.857.692,98 (setenta e oito bilhões, seiscentos e oitenta e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e noventa e dois reais e noventa e oito centavos). Ao aplicar-se o percentual de 0,4%, chega-se ao montante de R\$ 314.739.430,77 (trezentos e quatorze milhões, setecentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta reais e setenta e sete centavos). Dividindo-se por 55 parlamentares municipais eleitos para a Câmara Municipal de São Paulo a cada ciclo de mandato, ou seja, 55 vereadores/as, tem-se o valor de R\$ 5.722.535,11 (cinco milhões, setecentos e vinte e dois mil, quinhentos e trinta e cinco reais e 11 centavos) por político.

Ao longo das investigações, buscas por legislação, acúmulo de trocas entre burocratas dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, bem como registros de literatura e experiências profissionais cotidianas, tomou-se como alternativas de cálculo, outras duas possibilidades, na busca por tentar compreender qual é o valor médio que cada vereador tem ao longo de um exercício orçamentário para utilizar.

A segunda metodologia, também utiliza-se explicitamente das bases de dados orçamentárias divulgadas pela SF⁴², identificando todas as dotações orçamentárias do arquivo extraível e manipulável do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), para o orçamento aprovado, em formato aberto, de modo a visualizar todas as rubricas de “Atividade”, que possuem, em sua descrição “Projeto/Atividade”, a redação por extenso iniciando, sempre, com a letra “E”, indicando, assim, explicitamente os recursos oriundos de emendas parlamentares municipais (filtrando-se apenas para as fontes orçamentárias da prefeitura, excluindo-se demais entes federados).

Ou seja, há um mecanismo das bases de dados orçamentárias que é possível identificar as emendas municipais pela letra “E” como um marcador do código orçamentário completo. Com tais métricas, o suposto montante total de destinação do Orçamento Público da Prefeitura Municipal de São Paulo com Emendas Parlamentares ficaria na ordem dos R\$ 426.799.925,00 (quatrocentos e vinte e seis milhões, setecentos e noventa e nove mil, novecentos e vinte e cinco reais), dividindo-se pelos vereadores/as, chegando a um valor per capita para cada político de R\$ 7.759.998,64 (sete milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, novecentos e noventa e oito reais e sessenta e quatro centavos).

Finalmente, a última métrica possível, ao longo do processo de pesquisa para a elaboração deste trabalho, consiste em levar em conta apenas as rubricas destinadas à Casa Civil, já que é dentro de seu organograma que está a responsabilidade de nuclear e dar vazão

⁴²Os RREOs podem ser extraídos das seguintes páginas: <<https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>> e <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=19017>>.

para todas as emendas da prefeitura paulistana, em diálogo com cada órgão da administração direta e indireta. Nesse sentido, a somatória das rubricas alcançaria o aporte de R\$ 260.087.000,00 (duzentos e sessenta milhões e oitenta e sete mil reais).

Concluindo as alternativas e variações, tem-se a, para os valores considerados e expressos acima, seguinte Tabela 2:

Tabela 2: Relação entre cenários de identificação da quantidade de recurso disponível para emendas parlamentares municipais e saldos anuais por mandato de vereância para o exercício de 2022

Cenários x Valores	Memória de Cálculo (I)	Montantes Nominais para 2022 - em R\$ (II)	Quantidade N de Vereadores/as (III)	Valor anual por parlamentar para 2022 - em R\$ (II/III)
Cenário A	0,4% da RCL de 2022	R\$ 314.739.430,77	55	R\$ 5.722.535,11
Cenário B	Todas as dotações orçamentárias de fonte municipal com marcador “E” em Atividade Orçamentária (PAPA)	R\$ 426.799.925,00		R\$ 7.759.998,64
Cenário C	Todas as dotações orçamentárias da Casa Civil	R\$ 260.087.000,00		R\$ 4.728.854,55
Valores Médios exploratórios		R\$ 333.875.451,92		R\$ 6.070.462,76

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Do ponto de vista metodológico, a Tabela 2 acima contém muitas fragilidades e inconsistências. A primeira delas é manter os valores nominais de cada cenário, sem efetuar as correções inflacionárias e monetárias; a segunda, é de realizar o cálculo de médias sem ponderações de cenários mais prováveis ou contendo, minimamente, com taxas de dispersão, para enxergar melhor as flutuações, afinal, os cenários não são equiparáveis linearmente e de forma imediata.

Não obstante às fragilidades, a intenção é apenas proporcionar uma estimativa genérica, em termos de volume de recursos, de montantes financeiros mobilizados e disponibilizados ao longo do ano da atuação de determinado/ parlamentar. Nesse sentido, as vivências profissionais do autor e os valores apresentados, minimamente aproximam-se do

esperado e trabalhado, ainda que em termos de percepção do que de métricas exatas, no cotidiano da gestão pública municipal paulistana.

Para fins de compreender e apurar melhor, desenvolvendo cálculos mais fidedignos e próximos da atuação de cada mandato de vereador/a, o ideal é realizar um cruzamento fino das bases de dados desafiadoras do Poder Legislativo, em termos de emendas apresentadas ao PL da LOA de cada ano, com um rastreamento detalhado das rubricas e dotações orçamentárias, passíveis de serem descobertas por meio de extratos solicitados para a SF e a CC, tudo isso condicionado à aplicação de questionários semiestruturados para as equipes responsáveis pelas emendas municipais, de um lado, pelo Poder Legislativo e, de outro, junto aos burocratas de médio escalão que operam técnica e politicamente, a expertise em sua minúcia e complexidade da gestão e execução orçamentária, considerando as várias modificações possíveis feitas ao longo do ano (GODOY, 2020).

Tais sugestões de robustez metodológica para futuras agendas de pesquisa podem contribuir para identificar, de fato, qual o percentual, memória de cálculo e valor médio anual que cada vereador possui como “saldo” para direcionamento de recursos em políticas públicas por meio de emendas parlamentares.

Existe, por um lado, uma antecipação e planejamento em termos de indicações carimbadas quando do momento da sanção pelo Poder Executivo, após modificações do PL da LOA pelos parlamentares, porém há espaço para discricionariedade orçamentária ao longo do exercício, o que traz a relevância das articulações políticas, redes de contato e eventuais necessidades, emergências e processos de disputa e barganha por apoio político e eleitoral.

Retomando as categorias, a segunda apresenta sobre a CF/88 já foi exaustivamente destrinchada tanto nas seções dois sobre o SUAS como três para orçamento público e emendas parlamentares. A terceira categoria, de Assistência Social/Geral, também já fora debatida sobretudo na seção dois, tendo como principal “vitrine” a Lei do SUAS, que consolida um processo histórico de amadurecimento institucional.

A quarta categoria tem como principal referência a Portaria MDS nº 113, na medida em que estabelece os trâmites técnico burocráticos para prestação de contas quanto às transferências de recursos fundo a fundo, bem como sobre as execuções diretas e indiretas, sendo que, nessa seara, encontram-se, também, os recursos provenientes de emendas parlamentares.

Para a quinta categoria, as Resoluções CNAS nºs 14/2014 e 21/2016, no que tangem às inscrições de entidades nos Conselhos de Assistência Social e no rito de celebração de parcerias, respectivamente, dão a ênfase necessária ao universo de gestão que envolve as

OSCs e a implementação da política pública de assistência social, considerando, aqui, o papel central dos Conselhos como receptor, fiscalizador e certificador do trabalho socioassistencial desenvolvido pelas OSCs.

Em sexto lugar, a categoria sobre o financiamento do SUAS é estratégica na medida em que joga luz para o papel garantidor dos Fundos de Assistência Social, enquanto órgãos e unidades orçamentárias, em fundos especiais, que captam os recursos orçamentários de modo a distribuir valores conforme blocos de cofinanciamento, pisos de proteção social por complexidade, territórios, serviços, programas, projetos e benefícios

A sétima categoria tem como qualificador dar a tônica da regulação necessária pela qual as OSCs passam e tem que lidar, em deparar-se, nacionalmente, com o MRSOC e, para a realidade paulistana, com a Instrução Normativa SMADS nº 3/2018, que incorpora e traz pra si a responsabilidade regulatória, de fiscalização, monitoramento, suporte e gestão dos serviços socioassistenciais implementados de maneira indireta.

No âmbito do Município de São Paulo, consideradas as demais legislações referentes às emendas parlamentares pela União, pela Prefeitura e pela própria SMADS-SP, o principal para o escopo desta pesquisa é a compreensão de que as indicações de recursos oriundos de emendas parlamentares, as emendas em si, são apreciadas pelo COMAS-SP, como dispõe a Resolução COMAS-SP nº 1625/2020, depois alterada. Aliás, alteração esta que garantiu maior flexibilidade ainda em termos de quais OSCs podem receber as emendas, na medida em que a revisão textual do Inciso III do Artigo 2º ampliou o entendimento da Resolução COMAS-SP 1.080/2016, que estabelece os tipos de inscrições que uma OSC da assistência social pode ter, ao considerar que as entidades e organizações não precisam ter o tipo de “entidade” ou “organização”, mas, sim, manterem ativas suas inscrições no Conselho Municipal, independente de qual tipo fosse.

Como cada regramento possui uma série de particularidades, ritos, prazos e interpretações possíveis, para a matéria que se está pretendendo regulamentar e estabelecer diretrizes e definições, encerra-se esta subseção com a indicação do panorama mais amplo dessas legislações, indicando qual regramento demarca que atribuição ou competência, consideradas as ressalvas e destaque para os três grupos mobilizados, “Assistência Social”, “OSCs” e as reforçadas “Emendas Parlamentares”.

4.2. Série histórica entre 2009 e 2022

Nesta penúltima subseção, serão apresentados os dados coletados, minerados (divididos, ordenados, organizados, sistematizados e classificados) para a produção de indicadores e análises preliminares, quanto à tramitação de emendas parlamentares.

De tal sorte que este processo todo foi feito, que cabe resgatar algumas ponderações metodológicas. Os dados brutos foram extraídos diretamente da página de monitoramento e divulgação da Casa Civil da Prefeitura Municipal de São Paulo, vinculada ao Gabinete do Prefeito em exercício⁴³.

Os dados brutos encontram-se em duas versões de arquivos, uma primeira em PDFs e outra em arquivos editáveis e manipuláveis, em EXCEL. No entanto, os dados em versão editável (formatos “xls” ou “csv”) encontram-se apenas disponíveis com os botões de acesso e links funcionando até o ano de 2018, ou seja: entre 2022 a 2018, arquivos que atendem às orientações internacionais e nacionais pelo governo e dados abertos, enquanto que, para os anos de 2017 até 2009, os dados permanecem apenas com os formatos sem edição.

Em termos de categorias e campos filtráveis que estão disponíveis nos arquivos por ano para o aprofundamento de análises em níveis desagregados, estão dispostas as seguintes variáveis, totalizando oito (08) colunas de investigação: (i) “Vereador”; (ii) “Partido Político”; (iii) “Objeto”; (iv) “Valor”; (v) “Órgão Executor”; (vi) “Processo SEI!”; (vii) “Status”; e, finalmente, (viii) “Data de Liberação”.

A primeira variável é explícita, nomeando o/a parlamentar. A segunda, identifica em termos de agremiação partidária a representação em questão. A terceira variável versa sobre a redação dada ao campo de objeto, que é um dos requisitos obrigatórios pela legislação municipal, como será demonstrado adiante, quando do momento da formalização de indicação parlamentar pelos/as vereadores/as. Ou seja, trata-se da finalidade de utilização do recurso oriundo da emenda. O quarto campo é o montante em aportes financeiros, considerando valor nominal, em reais, para cada ano, sem correções inflacionárias e monetárias. O quinto campo é aquele que apresenta para qual ente da administração direta ou indireta o recurso foi indicado para ser executado, em primeiro nível, quer dizer, operacionalizado. Não necessariamente será uma execução direta pública estatal, pode haver, como ocorre na maioria dos casos, a destinação para OSCs carimbadas. O sexto campo trata da identificação para acompanhamento de tramitação do processo eletrônico vinculado à emenda. A sétima variável

⁴³ Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/> Último acesso em: 13/02/2023.

exprime a situação dada pela Casa Civil em termos de liberação ou não liberação, para prosseguimento da instrução formal, técnica e política da emenda parlamentar pelos órgãos indicados como executores. Finalmente, tem-se a oitava variável de pesquisa e monitoramento, que detalha a data dessa liberação ou não pela Casa Civil.

Para fins de elaboração dos dados tabulados e sintetizados a seguir, o mecanismo mais direto para identificação das emendas parlamentares municipais da assistência social para o período de referência é a orientação pela quinta variável, qual seja, o órgão executor. Por intermédio dela foi possível rastrear os recursos públicos indicados e operacionalizados via a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP).

Após esta primeira triagem, observou-se a situação da sétima variável, em termos de status, com o objetivo de manter apenas aquelas emendas liberadas e não liberadas, excluindo-se uma terceira possibilidade por vezes encontrada, de “cancelada”. Tem-se, aqui, o primeiro corte metodológico a partir das bases e alternativas possíveis.

Adiante no resumo das operações metodológicas para produção da Tabela 2, seguiu-se o tabulamento excluindo-se as variáveis de números seis e oito, quais sejam, os processos eletrônicos e as datas de liberação. Para uma primeira investigação, o aprofundamento caso a caso nos processos, que podem variar em tamanho e complexidade, em termos de instrução processual, somados às datas de liberação ou não liberação, que possuem um marco temporal não rastreado no escopo desta pesquisa, motivaram e justificam sua ausência quando da apresentação dos resultados.

Além das ressalvas expostas, cumpre salientar que foram adicionadas duas novas categorias como campos de identificação, de modo a ensejar aprofundamentos futuros: a titularidade da prefeitura, com seu partido político e a titularidade da pasta da Secretaria de Assistência Social, também acompanhada de seu partido, pensando-se em termos de como os perfis partidários e, eventualmente, de trajetória e atuação técnica, política e profissional, podem ou não ter impactado nos processos políticos de negociação e pactuação para indicação dos recursos oriundos de emendas parlamentares. Lembrando-se que, para chegar ao momento da liberação pela casa civil e disponibilização dos dados nas bases utilizadas neste trabalho, uma série de camadas técnicas e sobretudo políticas em termos de orçamento e clivagens relacionais e eleitorais foram articuladas; seja pela liberação ou pela escolha da não escolha, com a não liberação de certas emendas.

Assim, tem-se, a seguir, a apresentação estruturada dos dados minerados, após depuração com as escolhas metodológicas mencionadas, pela Tabela 3, sobre as emendas. Importante reforçar que, **não necessariamente, as emendas liberadas foram executadas:**

Tabela 3: Série histórica de emendas parlamentares municipais liberadas pela Casa Civil para operacionalização via Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP), entre 2009 a 2022

Gestão Municipal	Gestão Secretarial	Ano	Vereador/a	Partido Político	Objeto	Valor	Status pela Casa Civil
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Aurélio Nomura	PSDB	Aquisição de mobiliários e equipamentos - Obra Social Santa Edwiges "OSSE"	R\$ 50.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Aurélio Nomura	PSDB	Aquisição de mobiliários e equipamentos - Colmeia Recreativa Cultural e Social	R\$ 20.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Aurélio Nomura	PSDB	Aquisição de mobiliários e equipamentos - Obras Sociais do Jardim Clímax	R\$ 20.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Aurélio Nomura	PSDB	Aquisição de mobiliários e equipamentos - Centro de Assistência Social Santo Agnelo	R\$ 20.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Aurélio Nomura	PSDB	Aquisição de materiais de consumo e equipamentos - ADEFAV - recursos em deficiência múltiplas, surdocegueira e deficiência visual	R\$ 10.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Celso Giannazi	PSOL	Aquisição de materiais, itens e equipamentos para qualificação da rede socioassistencial	R\$ 1.000.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Edir Sales	PSD	Aquisição de computadores e softwares para a Legião Mirim de Vila Prudente, aos jovens e adultos atendidos pelo serviço CEDESP – Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo.	R\$ 100.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Eduardo Suplicy	PT	Aquisição de bens, materiais e equipamentos para o serviço CCA "Plácido de Souza Filho", no distrito de instalação do Jaçanã, no Ipiranga.	R\$ 125.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes	Carlos Bezerra	2022	Eli Corrêa	União Brasil	Projeto de Inclusão Social através da	R\$ 70.800,00	LIBERADA

(MDB)	Jr. (PSDB)				Capacitação em Novas Tecnologias acessíveis para pessoas em situação de Vulnerabilidade		
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Erika Hilton	PSOL	Formulação e Distribuição de Kits especiais da Operação de Baixas Temperaturas em proteção às pessoas em situação de rua	R\$ 200.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Luana Alves	PSOL	Reparo e manutenção do Prédio público do CCA São Miguel – Subprefeitura Butantã	R\$ 160.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Luana Alves	PSOL	Reparo e manutenção do Prédio público do CCA São Gabriel –Subprefeitura Butantã	R\$ 40.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Luana Alves	PSOL	Revitalização e manutenção da unidade do CTA Butantã - Subprefeitura de Butantã	R\$ 185.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Milton Ferreira	PODEMOS	Implantação de Serviço emergencial	R\$ 50.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Sansão Pereira	REPUBLICANOS	Qualificação CCA Projeto Vida	R\$ 25.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Sonaira Fernandes	REPUBLICANOS	Custeio e manutenção do instituto Muda Brasil	R\$ 200.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Sonaira Fernandes	REPUBLICANOS	Custeio e Manutenção do Instituto Ação Comunitária Beneficente Jd. São Carlos	R\$ 200.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Sonaira Fernandes	REPUBLICANOS	Custeio e Manutenção da Instituição BEneficiente Israelita Ten Yad	R\$ 150.000,00	LIBERADA
Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	2022	Professor Toninho Vespoli	PSOL	Projeto Social NASCE Executado pelo Núcleo de Apoio Social ao Cantinho da Esperança (CNPJ nº 03363505/0001-09)	R\$ 100.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB) /	Berenice Giannella	2021	Erika Hilton	PSOL	Revitalização da casa e criação do Espaço Beleza no Centro de Acolhida para travestis	R\$ 48.000,00	LIBERADA

Ricardo Nunes (MDB)	(PSDB)				e mulheres trans – Casa Florescer II		
Bruno Covas (PSDB) / Ricardo Nunes (MDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2021	Erika Hilton	PSOL	Aquisição de mobiliário pela organização social gestora para o Centro de Acolhida para homens trans localizado em Santana	R\$ 30.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Alfredinho	PT	Manutenção e operação de equipamentos de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes	R\$ 30.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Eduardo Tuma	PSDB	Contratação de vagas em hoteis e similares para acolher a população em situação de rua pelo período que durar o estado de emergência por conta da pandemia do COVID-19	R\$ 120.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Eduardo Tuma	PSDB	Protegendo crianças, construindo o futuro - Obras Sociais Nossa Senhora Aquiropita - CNPJ: 65.798.699/0001-34	R\$ 141.406,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Janaina Lima	NOVO	Emenda destinada à compra de cobertores para população de rua	R\$ 105.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Juliana Cardoso	PT	Reforma e construção para entidade Jardim Unidos Num Trabalho de Obras Sociais - JUNTOS	R\$ 200.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Rodrigo Goulart	PSD	Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos na Região de Parelheiros	R\$ 150.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2020	Soninha Francine	CIDADANIA	Contratação de vagas em hoteis e similares para acolher a população em situação de rua pelo período que durar o estado de emergência por conta da pandemia do	R\$ 120.000,00	LIBERADA

					COVID-19		
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2019	Eduardo Suplicy	PT	Apoio ao projeto “Estudo sobre a transição da renda mínima para a renda básica”, em parceria com Universidades	R\$ 300.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2019	Janaina Lima	NOVO	Implantar projeto voltado à primeira infância visando a ampliação do acolhimento de crianças de 0 a 6 anos diminuindo as diferenças na operacionalização entre a rede direta e conveniada. Desenvolver ações para efetivar a implantação da política municipal de primeira infância da Lei Municipal nº 16.710, de 11/10/2017. Estabelecer instrumentos de registros para acompanhamento e avaliação. Implantar procedimento para consolidação/mensuração/valorização da política	R\$ 9.000,00	LIBERADA
Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	2019	Mario Covas Neto	PODEMOS	Qualificação/Aquisição de bens materiais - Serviços “Centro de Convivência da Criança e do Adolescente” SAS Pirituba/Jaraguá	R\$ 30.000,00	LIBERADA
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Camilo Cristófaro	PSB	Destinada ao BOMPAR - Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto - CNPJ 61264494/0001-79 para aplicação do Projeto da Empresa FIRST IN CARE a ser desenvolvido nos equipamentos sociais Família em Foco e N.C.I Santa Vincenza Gerosa.	R\$ 120.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci	2018	Janaina Lima	NOVO	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes.	R\$ 30.000,00	NÃO LIBERADO

	Junior						
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Soninha Francine	PPS	Projeto Imagem e Ação-Empreendedorismo juvenil através da tecnologia	R\$ 50.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Soninha Francine	PPS	Ações de inclusão social para pessoas com deficiência através do Projeto "Um olhar para a diversidade, entrelaçando saberes- INSTITUTO GABI	R\$ 50.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Professor Toninho Vespoli	PSOL	Execução de projetos educacionais de assistência social da ONG Samaritano. CNPJ: 02627820/0001-33.	R\$ 100.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Caio Miranda	PSB	Funcionamento do núcleo de apoio à inclusão de pessoas com deficiência do Instituto Gabi.	R\$ 50.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Caio Miranda	PSB	Apoio ao programa de "PROTEÇÃO ESPECIAL" (pessoas em situação de rua)	R\$ 72.321,72	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	2018	Eliseu Gabriel	PSB	Instituto Gabriele Barreto Sogari	R\$ 50.000,00	NÃO LIBERADO

João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2017	Eduardo Suplicy	PT	Contratação de estudos para a implementação da Renda Básica de Cidadania em São Paulo, em parcerias com universidades	R\$ 50.000,00	LIBERADA
João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2017	Eduardo Suplicy	PT	Projeto "A Casa Acolhe a Rua", e. parceria com a Organização Auxílio Fraterno	R\$ 150.000,00	LIBERADA
João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2017	Zé Turin	PHS	Instituto Beneficente União do Saber	R\$ 280.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2017	Eduardo Suplicy	PT	Fortalecimento do serviço de repúblicas para a população em situação de rua	R\$ 150.000,00	NÃO LIBERADO
João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2017	Janaina Lima	NOVO	Implantar Projeto voltado à primeira infância visando a ampliação do acolhimento de crianças de 0 a 6 anos diminuindo as diferenças na operacionalização entre a Rede Direta e Conveniada. Desenvolver ações para efetiva implantação da política municipal de Primeira Infância da Lei Municipal nº16.710 de 11/10/2017. Estabelecer instrumentos de registros para acompanhamento e avaliação. Implantar Procedimento para consolidação/Mensuração/valoração da política.	R\$ 50.000,00	NÃO LIBERADO
Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	2016	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados
Fernando Haddad	Luciana Temer	2015	Juliana Cardoso	PT	Reforma de telhado no próprio municipal localizado na Rua Ananias	R\$ 240.000,00	LIBERADA

(PT)					Nogueira Pinheiro - Jardim Mimar - Subprefeitura Sapopemba		
Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	2015	Professor Toninho Vespoli	PSOL	Reforma CEC São Pedro, sito rua Manuel Nunes Cerqueira, 562 - Jardim Ivone - CEP 03986-120	R\$ 400.000,00	LIBERADA
Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	2014	José Américo	PT	Serviços de adequação e manutenção do Centro de Acolhida Especial do Jardim Umuarama, localizado na Rua Eduardo Amico, 103	R\$ 525.000,00	LIBERADA
Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	2014	Ricardo Young	PPS	E1796 - Aprimoramento no Atendimento da População em Situação de Rua	R\$ 300.000,00	LIBERADA
Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	2013	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados
Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2012	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados
Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2011	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados
Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2010	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados	Sem indicações ou dados devidamente registrados

			registrados				
Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2009	Marcos Cintra	PL/PR	Ação Sócio-Educativa e Preventiva à Criança, Adolescente e Jovem	R\$ 200.000,00	LIBERADA
Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2009	Gabinete do Prefeito	PFL/DEM	Centro de Convivência Edu Chaves	R\$ 300.000,00	LIBERADA

Fonte: Sistematização própria dos dados, a partir das bases fornecidas pelo monitoramento da Casa Civil da Prefeitura Municipal de São Paulo, vinculado ao Gabinete do Prefeito. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/emendas/>. Último acesso em: 13/02/2023.

Antes de partir propriamente para algumas análises preliminares, cumpre destacar o caráter de pesquisa exploratória, de análise descritiva e interpretativa, em linhas gerais, sobre os dados sistematizados e apresentados. Sem a pretensão de suprir ou encerrar discussões, o ponto principal desta subseção é fortalecer caminhos, sugestões e alguns achados ou pistas que indiquem e reforcem a relevância e necessidade de maiores pesquisas, investigações, discussões e análises, por meio dos processos científicos de constatação de evidências e amadurecimentos de pontos pacificados.

Após os referidos lembretes, avançando para analisar os dados acima tabulados, tem-se alguns registros mais imediatos: o intervalo de tempo enquanto série histórica remete ao período entre 2009 a 2022 (14 anos);obre-se, em termos de gestão municipal, cinco (5) prefeitos, entre espectros políticos mais à direita, passando-se pelo centro até partidos auto identificados com à esquerda (Gilberto Kassab, Fernando Haddad, João Dória, Bruno Covas e Ricardo Nunes); quatro são os partidos políticos presentes no comando da capital (PFL/DEM, PT, PSDB e MDB, respectivamente); com nove (9) titulares da secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, entre nomes históricos para a pasta até novatos (Alda Marco Antônio, Luciana Temer, Soninha Francine⁴⁴, Filipe Sabará, José Castro, Marcelo Del Bosco, Claudio Tucci Junior, Berenice Giannella e Carlos Bezerra Jr.).

No total, tem-se pelos dados apurados, cinquenta (50) emendas parlamentares municipais indicadas ao longo do tempo, no montante total de R\$ 7.176.527,72, sendo trinta e nove (39) com status de liberadas pela Casa Civil (R\$ 6.174.206,00) e as onze (11) restantes não liberadas pelo órgão (R\$ 1.002.321,72). Entre os partidos políticos dos/as vereadores/as com indicações de recursos, entre liberados ou não, somam-se quatorze (14) agremiações partidárias. A seguir, tem-se a Tabela 4 com as informações em síntese sobre os dados levantados e, na Tabela 5, as distinções entre liberações e não liberações, por quantidade de emendas parlamentares, valores e partidos políticos envolvidos.

A liberação ou não pela Casa Civil será melhor explicada na subseção final, mas em resumo, exprime equívocos formais (grafia, texto, órgão executor - Secretarias - indicadas erroneamente, nome de OSCs, CNPJs ou itens a serem adquiridos registrados de forma incompatível com a legislação ou a exequibilidade pelo órgão gestor referenciado), inviabilidade técnica da forma como o objeto foi proposto ou renegociações políticas para alcançar o deferimento em momentos de votação na Câmara também estão entre os pontos de clivagem.

⁴⁴ Soninha Francine não aparece explicitamente, mas está sendo levada em conta. Ficou à frente da SMADS durante cerca de 100 dias no início da Gestão Dória (2017-2018) à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Além disso, são vinte e seis (26) vereadores constantes nas bases de dados para os anos de referência, sendo um contado como do “Gabinete do Prefeito”, para o ano de 2010, durante a gestão de Gilberto Kassab à frente da capital e outras cinco (5) ausências ou não indicações, que também foram registradas, para os anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2016. Ou seja, na realidade, dos quatorze anos (14) de dados, há registros para nove (9) destes anos. A seguinte frequência em que cada vereador indicou uma emenda parlamentar ao longo desse período, por partido político, é apresentada abaixo, como é possível observar pela Tabela 6.

Tabela 4: Informações principais sobre os dados sistematizados

Quantidade de anos com dados disponíveis	Quantidade de gestões municipais (Prefeitos)	Quantidade de gestões da pasta (Secretários/as)	Quantidade de partidos políticos com indicações em emendas parlamentares	Quantidade de vereadores/as com indicações em emendas parlamentares
9 anos (de 14 sistematizados)	5	9	14	27

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Como é possível depreender, houve uma alta rotatividade de titulares da pasta de Assistência e Desenvolvimento Social no histórico recente, sobretudo entre 2017 e 2018, ao longo da Gestão Dória e primeira metade da Gestão Bruno Covas, até a então procuradora vinda da Fundação Casa, Berenice Giannella, assumir o comando da política setorial. Ademais, as gestões secretariais mais longevas foram as de Alda Marco Antônio, que acumulava a vice-prefeitura da época (Gestão Kassab, PFL/DEM, 2009-2012) e Luciana Temer (Gestão Haddad, PT, 2013-2016).

Tabela 5: Relação entre liberações e não liberações das indicações de emendas parlamentares pela Casa Civil, por quantidade, valores e partidos políticos

Retorno da Casa Civil x Quantidade e Valor	Quantidade N de indicações de emendas parlamentares	Valor	Quantidade N de partidos políticos que indicaram recursos por status
Liberadas	39	R\$ 6.174.206,00	12
Não liberadas	11	R\$ 1.002.321,72	11
Totais	50	R\$ 7.176.527,72	-

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Pela Tabela 6, abaixo, a partir da frequência dos partidos políticos com indicações de emendas, tem-se o PSOL com 10 indicações, o PT com 9 e o PSDB com 7, como os maiores:

Tabela 6: Contagem de frequência entre vereadores por partido político e indicações de emendas parlamentares

Vereador	Frequência do Vereador	Partido Político	Frequência do Partido Político (Soma total, em repetição por linha)
Alfredinho	1	PT	9
Aurélio Nomura	5	PSDB	7
Caio Miranda	2	PSB	4
Camilo Cristófaro	1	PSB	4
Celso Giannazi	1	PSOL	10
Edir Salles	1	PSD	2
Eduardo Suplicy	5	PT	9
Eduardo Tuma	2	PSDB	7
Eli Corrêa	1	União Brasil	1
Eliseu Gabriel	1	PSB	4
Erika Hilton	3	PSOL	10
Gabinete do Prefeito (KASSAB)	1	PFL/DEM	1
Janaina Lima	4	NOVO	4
José Américo	1	PT	9
Juliana Cardoso	2	PT	9
Luana Alves	3	PSOL	10
Marcos Cintra	1	PL/PR	1
Mario Covas Neto	1	PODEMOS	2
Milton Ferreira	1	PODEMOS	2
Professor Toninho Vespoli	3	PSOL	10
Ricardo Young	1	PPS	3
Rodrigo Goulart	1	PSD	2
Sansão Pereira	1	REPUBLICANOS	4
Sonaira Fernandes	3	REPUBLICANOS	4
Soninha Francine	3	1 CIDADANIA + 2 PPS	1 3
Zé Turin	1	PHS	1

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Tabela 7: Síntese das emendas parlamentares municipais indicadas à SMADS para operacionalização e execução (direta e indireta), por ano, prefeito, secretário da pasta, quantidade e valores por emenda, partidos e vereadores, entre 2009 e 2022

Ano	Prefeito	Secretário/a SMADS-SP	Quantidade de Emendas indicadas com status de liberadas	Valor Total em R\$	Quantidade de Emendas indicadas com status de não liberadas	Valor Total em R\$	Quantidade de Partidos Políticos	Quantidade de vereadores/as
2009	Gilberto Kassab (PFL/DEM)	Alda Marco Antônio (PMDB)	2 (100%)	R\$ 500.000,00	-	-	2 (PL/PR e PFL/DEM)	2 (Marcos Cintra e Gabinete do Prefeito)
2010			Sem indicações ou dados	Sem indicações ou dados	Sem indicações ou dados	Sem indicações ou dados	Sem indicações ou dados	Sem indicações ou dados
2011								
2012								
2013	Fernando Haddad (PT)	Luciana Temer	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados
2014			2 (100%)	R\$ 825.000,00	-	-	2 (PT e PPS)	2 (José Américo e Ricardo Young)
2015			2 (100%)	R\$ 640.000,00	-	-	2 (PT e PSOL)	2 (Juliana Cardoso e Professor Toninho Vespoli)
2016			Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados	Sem indicação ou dados
2017	João Dória (PSDB)	Filipe Sabará (NOVO)	2 (40%)	R\$ 200.000,00	3 (60%)	R\$ 480.000,00	3 (PT, NOVO e PHS)	3 (Eduardo Suplicy, Zé Turin e Janaina Lima)
2018								6

	João Dória (PSDB) / Bruno Covas (PSDB)	José Castro/ Marcelo Del Bosco/ Claudio Tucci Junior	-	-	8 (100%)	R\$ 522.321,72	⁴ (NOVO, PPS, PSB e PSOL)	(Camilo Cristófaro, Janaina Lima, Soninha Francine, Professor Toninho Vespoli, Caio Miranda e Eliseu Gabriel)
2019	Bruno Covas (PSDB)	Berenice Giannella (PSDB)	3 (100%)	R\$ 339.000,00	-	-	³ (NOVO, PODEMOS e PT)	³ (Eduardo Suplicy, Janaina Lima e Mario Covas Neto)
2020			7 (100%)	R\$ 866.406,00	-	-	⁵ (CIDADANIA, NOVO, PSD, PSDB e PT)	⁶ (Alfredinho, Eduardo Tuma, Janaina Lima, Juliana Cardoso, Rodrigo Goulart e Soninha Francine)
2021			Bruno Covas (PSDB) / Ricardo Nunes (MDB)	2 (100%)	R\$ 78.000,00	-	-	² (PSOL)
2022	Ricardo Nunes (MDB)	Carlos Bezerra Jr. (PSDB)	7 (100%)	R\$ 2.275.800,00	-	-	⁷ (PODEMOS, PSD, PSDB, PSOL, PT, REPUBLICANOS e União Brasil)	¹¹ (Aurélio Nomura, Celso Giannazi, Edir Salles, Eduardo Suplicy, Eli Corrêa, Erika Hilton, Luana Alves, Milton Ferreira, Sansão Pereira, Sonaira Fernandes e Professor Toninho Vespoli)

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Analisando descritiva e brevemente a Tabela 7, é possível observar algumas questões. Em primeiro lugar, a falta de dados, muito provavelmente pela ausência de indicações direcionadas à SMADS-SP da época, para os anos entre 2010 e 2013 e 2018. Entretanto, é válido lembrar que, por vezes, serviços e equipamentos públicos de políticas setoriais recebem indicações de emendas parlamentares não diretamente pelos órgãos gestores, mas por meio das subprefeituras nas quais estão instalados, o que pode dificultar o rastreamento ou passar a falsa impressão de ausência de emendas.

Dessa maneira, formalmente pelos dados apurados, a Gestão Kassab/Alda (2009-2012) teve apenas duas emendas recebidas, no valor nominal da época de R\$ 500.000,00, para sua base de apoio, PL/PR e PFL/DEM.

Ao longo da gestão petista de Haddad/Temer (2013-2016), 4 emendas foram indicadas e liberadas, sendo duas (2) em 2014, somando R\$ 825.000,00, vindas da base de apoio, PT e PPS, e outras duas (2) em 2015, alcançando o valor de R\$ 640.000,00, por partidos pertencentes ao campo progressista, como o próprio PT e o PSOL.

Chama à atenção o ano conturbado da Gestão Dória/Sabará, em 2017, com duas (2) emendas parlamentares indicadas e liberadas e outras três (3) não liberadas, totalizando, respectivamente, R\$ 200.000,00 e R\$ 480.000,00. Destaca-se que os 100 (cem) primeiros dias da Gestão Dória para a SMADS-SP foram liderados pela então secretária Soninha Francine, exonerada logo em seguida⁴⁵.

Mais curioso, na realidade, é o dado do período a seguir, apesar de ter uma forte justificativa pela alta rotatividade de titulares da pasta no comando da Secretaria, o que prejudica o monitoramento e a apropriação quanto aos processos em andamento, sobretudo ao pensar-se em troca de cargos em comissão.

A Gestão Dória/Covas, em 2018, considerando os quatro (4) secretários com passagem pelo período, Filipe Sabará, José Castro, Marcelo del Bosco e Claudio Tucci Junior, sofreu com a gestão de suas emendas parlamentares, tendo recebido oito (8) indicações, todas não liberadas, num montante de R\$ 522.321,72, impactando negativamente a não execução para quatro partidos: NOVO, PPS, PSB e PSOL. Aqui pode haver evidência, ainda que sem correlação exata estabelecida, entre mudanças de gestão e gestão e execução orçamentária de emendas parlamentares. O que não seria novidade na literatura, como já esquematizado por

⁴⁵ Notícia veiculada em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-anuncia-saida-de-soninha-da-secretaria-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-de-sp.ghtml>>. Último acesso em: 14/02/2023.

Peres (2018)⁴⁶, ao trazer à tona a complexidade da governança orçamentária no Poder Executivo.

A Gestão Bruno Covas (06/04/2018 a 16/05/2021), já sob seu comando integral, após a saída de João Dória para o governo estadual, em 6 de abril de 2018, logrou êxito em termos de liberações de emendas parlamentares indicadas, somando um total R\$ 1.283.406 para a SMADS, entre 2018 e 2021, com dez (10) emendas liberadas, entre sete (7) partidos, de sua base e da oposição, quais sejam, NOVO, PODEMOS, PT, CIDADANIA, PSD, PSDB e PSOL.

Por fim, com a Gestão Ricardo Nunes/Carlos Bezerra Jr., as emendas parlamentares indicadas e liberadas tiveram um patamar quantitativo significativo para um único ano, assim como em 2020, com sete (7) emendas orçamentárias, na ocasião, totalizando um volume de recursos mais significativo, de R\$ 2.275.800,00, divididos entre sete (7) partidos políticos: PODEMOS, PSD, PSDB, PSOL, PT, REPUBLICANOS e União Brasil.

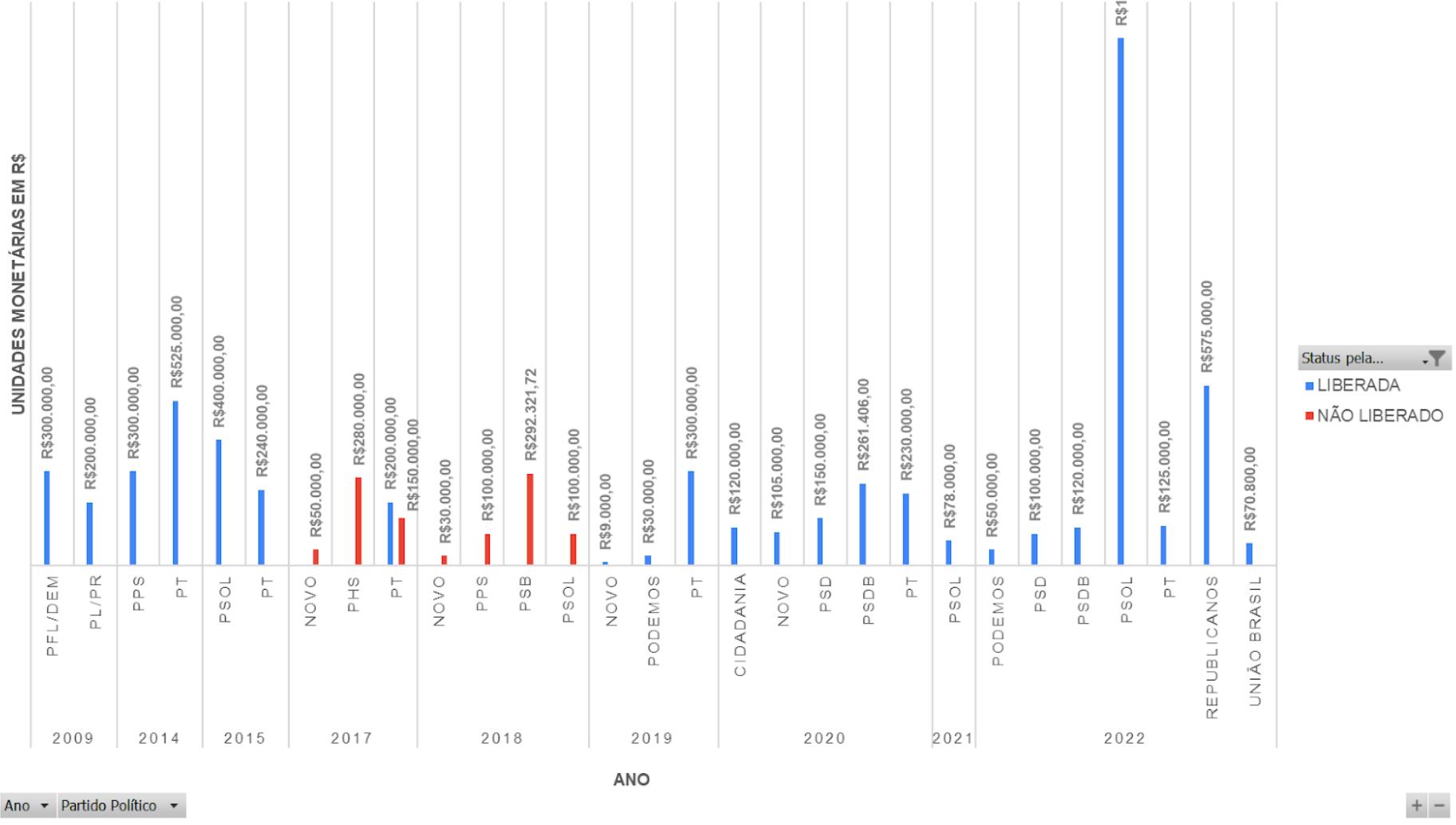
Abaixo, tem-se a evolução histórica, pelo Gráfico 1, dos valores indicados pelos políticos, por partidos e anos, para as emendas parlamentares municipais destinadas à política pública de assistência social de São Paulo, com a distinção entre aquelas liberadas e as não liberadas.

Para o ano de 2009, PFL/DEM receberam o maior volume de recursos, em R\$ 300.000,00, um terço a mais do que o outro partido do período, o PL/PR. Considerando a ausência de dados ou inexistência entre o período 2010-2013, salta-se para 2014, com o PT recebendo relativamente mais recursos, numa variação de R\$ 225.000,00 a mais, em comparação com o segundo partido com indicações de emendas parlamentares, o PPS. No ano de 2015, sob a Gestão Haddad/Luciana Temer, há volume repartido entre PSOL e PT, totalizando R\$ 640.000,00 para partidos de esquerda. Nota-se, portanto, para os anos de 2009, 2014 e 2015, recursos indicados para os partidos políticos ou de comando da prefeitura ou da pasta, ou ainda, de proximidade ideológica, em termos de espectro político. Para o ano de 2016, não há registros e entre 2018 e 2019, apenas recursos não liberados. Em 2019, PT mantém-se a frente, já sob a Gestão Bruno Covas, com R\$ 300.000,00, tendo o ano de 2020 com maior distribuição entre cinco (5) partidos, pela primeira vez com o PSDB à frente. eM 2021, foge-se à regra e, para 2022, há 7 partidos com recursos, com destaque para o PSOL em volume absoluto, mas com distribuição relevante entre partidos de centro-direita da Prefeitura.

⁴⁶ “Análise da Governança do Orçamento Público”, produzido pela pesquisadora de planejamento e orçamento público e professora de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP Leste, Úrsula Dias Peres, no capítulo 4 do livro “Políticas do Urbano”, de 2018, organizado pelo autor Eduardo César Leão Marques.

Soma de Valor

**EVOLUÇÃO HISTÓRICA ENTRE EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS DE SÃO PAULO PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL
INDICADAS E PARTIDOS POLÍTICOS POR ANO, ENTRE 2009 A 2022**



4.3. Fluxo de tramitação atual

Finalizando o conjunto de subseções incluídas neste terceiro campo de organização da pesquisa, com o olhar voltado para as emendas parlamentares, cumpre, após todas as informações, dados, discussões e possibilidades trazidas, traçar qual a situação vigente sob o ponto de vista da tramitação interna das emendas parlamentares municipais destinadas à política pública de assistência social e operacionalizadas pela SMADS-SP.

Como foi mostrado anteriormente, na subseção 4.1, acerca do quadro normativo de regulamentação, as emendas na capital paulistana tem como primeiro parâmetro legal, o Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020. A seguir, será resumida as características principais desta e das outras normativas que apoiam a tramitação das emendas em âmbito municipal até sua governança em torno da Assistência Social de São Paulo.

Inicialmente, o Artigo 2º do referido Decreto é claro:

Art. 2º O regime de execução estabelecido neste decreto tem por finalidade garantir a efetiva entrega, à sociedade, dos bens e serviços decorrentes de emendas parlamentares individuais, independentemente de sua autoria, bem como o controle da legalidade, a eficiência e a devida transparência da alocação do orçamento municipal.

(BRASIL, Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020, grifos do autor, 2023)

Preocupa-se com a efetividade da entrega de bens e serviços à sociedade, a partir do financiamento de recursos oriundos de emendas parlamentares. A principal característica dessa normativa refere-se à parametrização dos campos a serem preenchidos em formulário concedido aos mandatos e suas respectivas assessorias parlamentares, de modo que o devido registro quanto às informações necessárias facilitem e orientem a coordenação da Casa Civil da Prefeitura acerca do acionamento das Secretarias Municipais e demais órgãos da administração direta e indireta. Ou seja, como pode ser visto em seu Artigo 3º:

Art. 3º Os parlamentares autores das emendas individuais deverão apresentar, à Casa Civil, as respectivas propostas atinentes às ações previstas, conforme modelo constante do Anexo Único deste decreto, contendo as seguintes informações:

I - identificação do autor da emenda e da organização da sociedade civil indicada, quando for o caso, com a justificativa pela sua escolha;

II - indicação do órgão executor do objeto da emenda, bem como a dotação orçamentária oferecida para realizá-la;

III - razões que justifiquem a celebração da parceria, quando for o caso;

IV - descrição completa do objeto a ser executado;

V - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e, se for o caso, a contrapartida financeira do proponente;

VII - cronograma de desembolso.

(BRASIL, Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020, grifos do autor, 2023)

Como é possível observar, os incisos estabelecem os campos específicos de preenchimento. O referido “Anexo Único” está contido como ANEXO I desta pesquisa, após a seção das considerações finais. A Casa Civil recebe esses formulários preenchidos pelos mandatos da Câmara Municipal de São Paulo e, num prazo de quinze (15) dias, realizam consultas técnicas formais aos órgãos indicados para operacionalizar a execução dos recursos, seja pela execução direta, por meio das diversas possibilidades de compras públicas, seja repassando o recurso a uma OSC de interesse.

Em termos de impedimentos, tem-se os seguintes critérios firmados pelo dispositivo legal:

Art. 4º As Secretarias responsáveis pela operacionalização dos projetos, serviços e/ou bens a serem custeados pelos recursos advindos das emendas apresentadas na forma do artigo 3º deste decreto deverão analisar as propostas apresentadas sob o ponto de vista técnico, opinando pela viabilidade ou não de sua execução.

Parágrafo único. As ocorrências de impedimento de ordem técnica à execução da despesa e seus respectivos valores deverão ser comunicadas à Casa Civil, como:

I - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

II - inadequação do objeto proposto às disposições da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, quando for o caso;

III - falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade desse valor com o cronograma de execução do projeto ou, ainda, proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

IV - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária, quando for o caso;

V - não indicação fundamentada de público-alvo pelo autor da emenda;

VI - proposta apresentada em desacordo com as normas estabelecidas neste decreto;

VII - desistência do autor da proposta ou da organização da sociedade civil indicada;

VIII - reprovação da proposta;

IX - valor insuficiente para a execução da proposta;

X - outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

(BRASIL, Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020, grifos do autor, 2023)

Ou seja, há um conjunto de possibilidades de ordem técnica que podem fornecer insumos políticos para eventuais processos de disputa, barganha e negociação, na perspectiva de que burocratas técnicos de médio escalão deem ou não maior ou menor vazão, ancorados no Decreto Municipal, para imprimir celeridade e correição quanto aos trâmites de instrução processual e gestão das emendas orçamentárias indicadas. Esta é a porta de entrada formal e técnica, do ponto de vista das questões legais e de naturezas passíveis de disputa quanto ao deferimento ou indeferimento.

Em termos de regulamentação, apoiando o Decreto indicado, há publicação anual feita pela Casa Civil, como órgão responsável por coordenar e nuclear a tramitação das emendas parlamentares (não só municipais, neste âmbito) que concorrem na prefeitura paulistana ao longo do exercício orçamentário. Nesse sentido, para o exemplo do ano de 2022, a Portaria Casa Civil (CC) nº 1, de 18 de fevereiro de 2022, exprime complementações com relações à formatação das rubricas vinculadas às emendas parlamentares, de modo que os recursos indicados tenham lastro nas corretas dotações orçamentárias, formalizando, posteriormente, os Pedidos de Movimentação Orçamentários (PMOs), que são, basicamente, as solicitações por abertura de crédito adicional, configurando-se como recursos de suplementação a dotações orçamentárias vigentes, por razão da natureza das emendas parlamentares.

Dito de outro modo, cada órgão da administração direta e indireta do poder público municipal possui seu conjunto de rubricas que compõem o orçamento dessas instituições. Quando do momento da notificação e da formalização de consulta técnica pela Casa Civil a esses órgãos, em razão de indicação de emenda parlamentar, para o cenário de aceite, o recurso financeiro deve ser transformado em aporte orçamentário, sendo alocado para posterior utilização.

Em trecho relevante que exprime o resumo de funcionamento, tem-se os Artigos 1º e 2º da mencionada Portaria:

Art. 1º As dotações orçamentárias correspondentes às Emendas Parlamentares acolhidas pela Câmara Municipal de São Paulo, nos termos do que dispôs a Lei 17.728 de 27 de dezembro de 2021, alocadas nos diversos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo, obedecerão à forma e requisitos constantes da presente Portaria.

Art. 2º O vereador interessado protocolará o formulário de execução de emenda parlamentar constante do ANEXO ÚNICO do Decreto 59.210/2020, observado as seguintes orientações:

I – Campo 1 – Identificação do Vereador, preenchimento obrigatório;

II – Campo 2 – Órgão Executor, Objeto a ser realizado, Dotação Orçamentária e Valor oferecido, preenchimento obrigatório;

III – Campo 3 – Dados cadastrais da Organização da Sociedade Civil, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias e Contratações Artísticas;

IV – Campo 4 – Dados do Representante Legal, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias e Contratações Artísticas;

V – Campo 5 – Objetivo da Ação Proposta, Justificativas e Metas, preenchimento obrigatório;

VI – Campo 6 – Público-Alvo, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias e Contratações Artísticas;

VII – Campo 7 – Custo Global e Cronograma de Desembolso Proposto, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias;

VIII – Campo 8 - Plano de Aplicação, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias;

IX – Campo 9 – Informações Complementares, preenchimento apenas para Celebração de Parcerias;

(BRASIL, Portaria Municipal Casa Civil nº 1, de 18 de fevereiro de 2022, grifos do autor, 2023)

De modo semelhante, após a última seção de considerações finais, é possível observar o ANEXO IV, com o modelo de arquivo para solicitação de PMO, a cargo dos órgãos indicados para operacionalizar as emendas junto à Casa Civil.

É importante salientar que ao longo do ano, o processo de orçamentação no que diz respeito à formalização das consultas técnicas por emendas parlamentares indicadas pelos políticos à Casa Civil é bastante dinâmico, podendo haver ajustes, alterações, cancelamentos, remanejamentos, o que torno o preenchimento destes instrumentais o mais genérico e superficial possível. Daí decorre uma das dificuldades em termos de pesquisa, ao pensar-se sobre quão interessante poderia ser atentar-se para os formulários do Decreto e da Portaria como instrumentos de políticas públicas que são devidamente preenchidos e contém indicadores, sinalizações, compromissos e informações sobre o caminho do recurso, para a ocasião de realizar eventuais rastreamentos.

Adentrando-se à lógica da SMADS, a normativa já introduzida, também, anteriormente, que cumpre papel organizador fundamental para a gestão das emendas parlamentares, é a Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1625, de 7 de outubro de 2020⁴⁷,

⁴⁷ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.prefeitura.sp.gov.br/cida de/secretarias/upload/assistencia_social/comas/res20/1625_ret.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.

depois alterada parcialmente no Inciso III do Artigo 2º, editada pela Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1936, de 7 de dezembro de 2022⁴⁸.

O que importa para fins de análise é que qualquer emenda parlamentar, para qualquer recurso que passe pelo FMAS-SP, necessita de ser apreciado e aprovado pelas instâncias do Conselho Municipal. Nesse sentido, o Plano de Trabalho que é elaborado, documento previsto na legislação do MROSC e em demais normativas atinentes à matéria de regulação de OSCs, com o intuito de organizar a aplicação dos recursos, estabelecer diretrizes, metas, objetivos, justificativas, indicadores, cronogramas de execução e caminhos para a prestação de contas, é avaliado para emissão de parecer sobre a continuidade ou não da tramitação.

Quer dizer, para a política pública de assistência social, ainda que os mandatos do legislativo de cada parlamentar tenham sua prerrogativa de indicação de recursos, ao momento em que se recebe tal formalização, há todo um circuito interno para que a tramitação seja bem-sucedida, com vistas a garantir a execução do recurso oriundo de emenda parlamentar.

Nesse sentido, para a finalidade de facilitar o entendimento quanto à tramitação das emendas parlamentares na SMADS, o Fluxograma 3 pode servir de apoio visual.

Há um primeiro espaço político importante do parlamentar ao relacionar-se e articular-se de forma minimamente planejada com suas bases eleitorais, sejam elas OSCs, Secretarias, líderes comunitários, associações de bairro, movimentos sociais, Igrejas, serviços e equipamentos públicos, com seus técnicos e gestores, dentre outras possibilidades, no sentido de receptores em potencial dessas emendas e as prioridades e compromissos de mandato, bem como expectativas de retorno de algum capital (relacional, político, social, midiático, etc.), inclusive eleitoral.

Identificada a demanda, a assessora parlamentar realiza um trabalho de compreender como dar viabilidade técnica, descobrindo para qual órgão exato e qual trâmite interno é necessário, já numa perspectiva de dar celeridade e acompanhar os ritos burocráticos. Feito isso, avança-se para formalizar o preenchimento do Anexo Único Integrante do Decreto Municipal nº 59.210/2020, para a Casa Civil.

Num momento posterior, a Casa Civil do Gabinete do Prefeito entra em contato, acionando o órgão do Poder Público, notificando sobre nova indicação de emenda parlamentar e solicitando retorno quanto à viabilidade e exequibilidade técnicas, bem como o interesse no objeto em questão que está sendo apresentado.

⁴⁸ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.prefeitura.sp.gov.br/cida-de/secretarias/upload/assistencia_social/comas/res22/1936.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.

A partir desse momento, entra a especificidade da assistência Social, no sentido de haver a presença do COMAS-SP. Porém, antes, é organizado pela SMADS-SP a elaboração ou a supervisão com orientações técnicas de um Plano de Trabalho, que irá variar em sua redação, caso o objeto e destino sejam para a Rede Direta (CRAS, CREAS e CENTROS POP RUA) ou para as OSCs, provendo indiretamente os serviços da rede socioassistencial.

É neste momento que há um diálogo entre Áreas Técnicas da Secretaria, com Coordenadorias e Coordenações bem como com as Supervisões de Assistência Social, momento oportuno técnica e politicamente para incidir sobre o objeto, sobre a redação e proposta do Plano de Trabalho, bem como para participar da construção. Destaca-se que, por vezes, o que ocorre é justamente o contrário, ao menos com relação às SAS, na perspectiva de garantir o andamento dos trâmites e não emperrar em discussões muito alargadas. Fatos que são interessantes de serem explorados em campo, com entrevistas semiestruturadas e um olhar qualitativo.

Plano de Trabalho redigido, inicia-se a tramitação específica mencionada a pouco com a apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo. O Plano de Trabalho precisa ser apresentado e ter parecer favorável, inicialmente, da CFO - Comissão de Finanças e Orçamento, para depois ser remetido ao crivo da Plenária do COMAS, editando ata de reunião e publicando resolução de aprovação da emenda parlamentar analisada.

Após publicação de resolução, o processo eletrônico instruído com tais informações e etapas é remetido à Coordenação de Orçamento e Finanças da Secretaria (SMADS/CAF/COF), de modo a solicitar, na dotação orçamentária indicada pelo parlamentar e, eventualmente, corrigida pela equipe técnica da Secretaria, a destinação correta para formalizar a consulta quanto à disponibilidade orçamentária, solicitando, posteriormente, a abertura de crédito adicional (PMO), suplementando referida dotação. Ou seja, transformando o recurso financeiro que já existe, por ser proveniente do Tesouro Municipal e, portanto, do conjunto de arrecadações da Prefeitura para o exercício orçamentário do ano, em recurso orçamentário, dentro dos instrumentais de órgão gestor indicado.

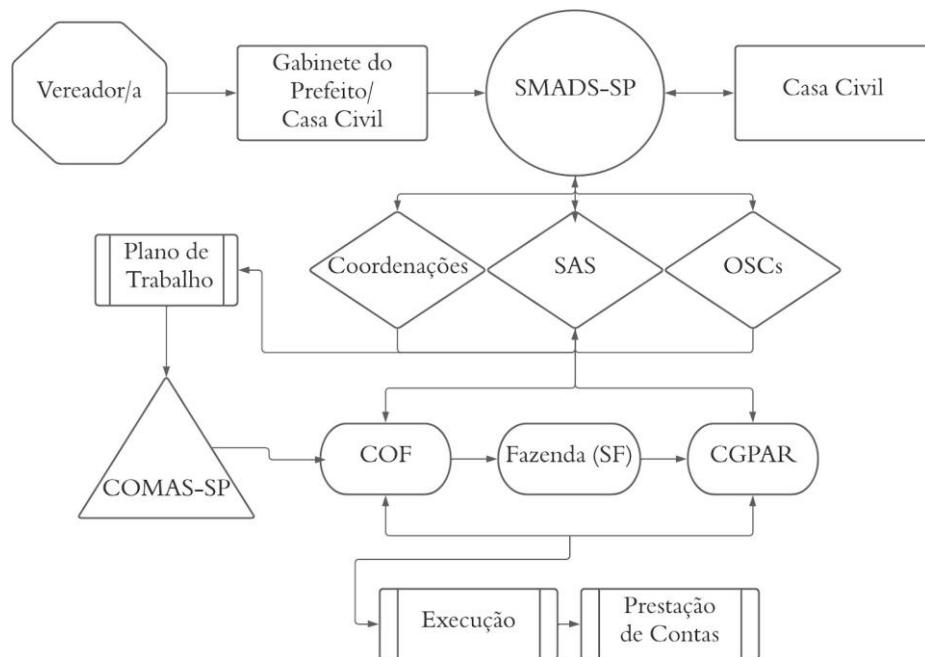
Tal PMO é feito junto à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), Após este momento, entra no circuito outra área técnica da SMADS, a Coordenação de Gestão de Parcerias (SMADS/GSUAS/CGPAR), que garante a parceirização, ferramentas jurídicas, em acordo com o MROSC, para celebrar parceria, seja aditando Termo de Colaboração vigente, seja elaborando Termo de Fomento do zero, de modo a vincular a execução do recurso oriundo de emenda parlamentar com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo.

O fluxo de tramitação encerra-se com eventual execução dos recursos, realizando as compras públicas ou repassando o recurso para conta bancária da OSC, transferindo os valores financeiros. A partir de então, entra-se na fase de orientação da execução do Plano de Trabalho, conforme pactuado e aprovado pelo COMAS-SP, bem como de acordo com legislação vigente, exaustivamente trabalhada nesta pesquisa.

É importante destacar que para o caso de emendas carimbadas para OSCs, estas devem possuir uma certificação municipal da assistência social, a inscrição de sua organização ou entidade junto ao Conselho, sendo requisito obrigatório pelas Resoluções COMAS-SP 1625/2020 e 1936/2022.

Concluindo, abaixo tem-se o Fluxograma 3, com a tramitação das emendas parlamentares na SMADS-SP:

Fluxograma 3: Tramitação das emendas parlamentares operacionalizadas pela SMADS-SP



Fonte: Elaboração própria, 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCLUSÃO E AGENDA DE PESQUISA

Buscou-se ao longo deste trabalho traçar um panorama sobre as emendas parlamentares enquanto objeto de interesse, pesquisa e análise. Justificou-se e ponderou-se o pioneirismo e relevância, dentre outros fatores, pela baixa incidência em literatura, pelas discussões atuais sobre o impacto do Orçamento Secreto nas relações de negociação política entre os Poderes Legislativo e Executivo no governo federal, pela importância em se jogar luz para um tema complexo e aparentemente desvendado, sob o ponto de vista do imaginário popular e do senso comum, mas que possui rationalidades, limites e possibilidades. Além disso, o objetivo, também, foi o de dar destaque para a política pública de assistência social.

Para tanto, delimitou-se o recorte de análise temporal para o período de dados disponíveis, entre 2009 e 2022, no âmbito municipal da capital paulistana, em São Paulo, com o protagonismo da presença de atores e instituições tais como a Câmara Municipal de São Paulo, os/as Vereadores/as e suas assessorias parlamentares; a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS-SP) e o conjunto de sua estrutura organizacional de governança, com o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP), as Supervisões de Assistência Social, Coordenadorias e Coordenações, bem como técnicos e gestores da burocracia de médio e alto escalões. Ademais, técnicos, órgãos e instituições de outras partes da municipalidade, tais como a Casa Civil do Gabinete do Prefeito e a Secretaria Municipal da Fazenda.

As emendas parlamentares são um instrumento previsto legalmente para que o Poder Legislativo possa incidir no processo de elaboração do orçamento, sendo, portanto, um instrumento de política pública e uma ferramenta estratégica relevante de planejamento orçamentário, alocação de recursos públicos e disputa política, considerando que toda cadeia de processos envoltas às emendas parlamentares municipais, neste escopo de pesquisa, como em todas as outras esferas e realidades, é eminentemente política, fruto de tomadas de decisão e de não decisão, orientando para onde deve ser destinado recurso público, seja em termos de serviços e equipamentos públicos, como em termos de Organizações da Sociedade Civil.

Finalmente, esta pesquisa teve como objetivo jogar luz para as rationalidades imbricadas em torno das emendas, contribuindo e fortalecendo uma nova agenda de pesquisa, de modo a ser potencializada, restando muitas arestas e possibilidades a serem desvendadas.

A seguir, tem-se uma relação de questões não cobertas e ainda mais evidenciadas quanto à necessidade de maiores investigações:

- Realizar o cruzamento de dados para registrar, monitorar e avaliar a execução orçamentária;
- A dificuldade de acesso aos dados públicos sobre as emendas parlamentares é intencional?
- Como efetivar o rastreamento orçamentário completo do recurso público oriundo de emendas parlamentares, de modo a identificar a aplicação nas dotações orçamentárias e, a partir deste ponto, não só monitorar, mas também avaliar a destinação desse recurso público?
- Quais as características e dinâmicas próprias da burocracia de médio e de alto escalão nas tratativas e nos processo de negociação sobre as emendas parlamentares?
- Burocratas de médio escalão, especificamente, são aqueles/as técnicos/as que detém a expertise ferramental. De que modo utilizam-se desse conhecimento especializado para influir sobre a alocação de recursos nos momentos de diálogo sobre a indicação das emendas parlamentares?
- A relação entre emendas parlamentares, OSCs e SAS, nos territórios, pode ser melhor aprofundada, trazendo à tona impressões e pistas já sinalizadas em literatura, mas que carecem de evidências mais sólidas;
- As emendas parlamentares de fato contribuem em algum grau com processos de planejamento (orçamentário e setorial de política pública)?
- Qual o espaço de manobra, o grau de discricionariedade, para as Secretarias e o Poder Executivo disputar e ter “poder de agenda” sobre as indicações de emendas parlamentares pelo Poder Executivo?
- Para uma emenda parlamentar ser executada, demanda-se muitas redes e ligações relacionais entre técnicos, burocratas, políticos, funcionários de OSCs e outros segmentos para sua consecução. O que tais relações podem nos revelar?
- As emendas parlamentares federais e estaduais possuem jogos e ritos próprios, sobretudo em contexto de orçamento secreto. Desvendar os mecanismos de coordenação federativa, formulação e implementação, bem como arranjos formais e informais para a efetivação das indicações e destinações de recursos provenientes de emendas parlamentares torna-se uma avenida de discussões. Jogo nacional x jogo local;
- Como funcionam as emendas parlamentares municipais de outras políticas setoriais?
- Porte populacional das cidades importa? Como?

- O que a análise dos Planos de Trabalho tem a nos dizer sobre os objetos de destino e a maneira como se implementam os recursos de emendas? Serviços, programas, projetos, benefícios, ações, eventos, obras, que regiões das cidades são mais afetadas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; BÜLLOW, M. VON. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** 1. Sociologias, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.
- ; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula.** Dados, v. 57, p. 325–357, 2014.
- ALCHORNE, S. C. DE A. **Das políticas nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles - Estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.** [Tese] Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.
- ALMEIDA, D. P. B. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 34, e239518, 2021, pp 1-42.
- ALMEIDA, M. H. T. DE. **Federalismo e Políticas Sociais.** Revista de Ciências Sociais, n. 2, 1995.
- AMÂNCIO, J. .M . **Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo.** [Dissertação] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008b.
- ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais,** p. 43–56, 2001.
- . **Democracia, federalismo e centralização no rasi.** São Paulo: Editora FGV, 2012.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework.** The American Political Science Review, v. 57, n. 3, p. 632–642, 1963..
- BICHIR, R. **Capacidades Estatais Para a Implementação De Programas De Transferência De Renda: Os Casos De Brasil, Argentina E África Do Sul.** Textos para Discussão Ipea, v. 2032, p. 1–63, 2015.
- . (2016) **Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil.** Novos Estudos, v. 104, p. 110–137, 2016.
- (2017); BRETTAS, G; CANATO, P. **Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo.** Brazilian Political Science Review, 2017.
- (2017); GUTIERRES, K. **Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades.** In: ARRETCHE, M; MARQUES, E; FARIA, C. A. P. **As Políticas da**

Política: Desigualdades e Inclusões nos governos do PSDB e do PT. São Paulo, Editora UNESP, 2019.

— (2020); JUNIOR, S. S; PEREIRA, G. **Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 35, Nº: 102, 2020.

— (2021); PEREIRA, G. N; GOMES, L. M. **Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: O caso da assistência social na cidade de São Paulo.** Novos Estudos, CEBRAP. Vol. 40, nº: 01. Jan-Abr, 2021.

BRASIL. Lei Federal 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. Brasília, DF, 1964.

_____. **Lei Federal nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1988.** Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Múltiplos Capítulos, Seções e Artigos. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). Brasília, DF, 1993.

_____. **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. Brasília, DF, 2000.

_____. **Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 448, de 13 de setembro de 2002.** Divulga o detalhamento das naturezas de despesas: 339030 (Material de Consumo), 339036 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física), 339039 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica) e 449052 (Equipamentos de Materiais Permanentes), para fins de utilização pela União, Estados, DF e Municípios, com o objetivo de auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona. Brasília, DF, 2002.

_____. **Resolução CNAS/MDS nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Socia

_____. **Decreto Federal 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.

_____. **Resolução CNAS/MDS nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

_____. **Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Lei do SUAS).**

_____. **Decreto Federal nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Resolução CNAS/MDS n.º14/2014 de 15 de maio de 2014.** Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

_____. **Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação

_____. **Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015.** Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências.

_____. **Resolução CNAS/MDS nº 21, de 24 de novembro de 2016.** Estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei N° 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

_____. **Portaria do Ministério da Cidadania (MC) nº 580, de 31 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências.

_____. **Guia de Orientações Técnicas da Portaria MC nº 580/2020, de 27 de junho de 2022.** Perguntas e Respostas sobre a implementação da Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020.

_____. SENADO FEDERAL. **Glossário de termos orçamentários**. 1. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020. xv, 117 p.

_____. **Portaria do Ministério da Cidadania (MC) nº 69, de 24 de junho de 2022**. Estabelece o rol padronizado de veículos, equipamentos e materiais permanentes que podem ser adquiridos com recursos transferidos pelo Ministério da Cidadania, revoga a Portaria nº 22, de 17 de fevereiro de 2022, e dá outras providências.

_____. **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 403, de 10 de setembro de 2009**. Dispõe sobre recursos públicos destinados ao desenvolvimento das políticas públicas na área da assistência social no âmbito do Município de São Paulo.

_____. **Portaria SMADS-SP nº 46, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

_____. **Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1080, de 31 de março de 2016**. Dispõe sobre a inscrição de entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo – COMAS-SP.

_____. **Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o regime jurídico (MROSC) das parcerias celebradas pela Administração Pública Municipal com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

_____. **Instrução Normativa SMADS nº 03, de 31 de agosto de 2018**. Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por meio de Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.

_____. **Decreto Municipal nº 59.210, de 06 de fevereiro de 2020**. Estabelece os procedimentos e prazos para a operacionalização de ações governamentais com recursos oriundos de emendas parlamentares.

_____. **Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1.625, de 29 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recursos públicos provenientes de Emendas Parlamentares destinados ao

desenvolvimento de políticas públicas de assistência social no âmbito do Município de São Paulo.

_____. **Lei Municipal nº 17.595, de 10 de agosto de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022.

_____. **Lei Municipal 17.728, de 27 de dezembro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2022.

_____. **Portaria 01/Casa Civil/2022 de 18 de fevereiro de 2022.** Dispõe sobre a forma e os requisitos para as dotações orçamentárias correspondentes à Emendas Parlamentares, nos termos da Lei 17.728/2021.

_____. **Resolução COMAS-SP/SMADS-SP nº 1936, de 7 de dezembro de 2022.** Altera o inciso III do artigo 2º da Resolução COMAS-SP nº1625/2020, que dispõe sobre recursos públicos provenientes de Emendas Parlamentares destinados ao desenvolvimento de políticas públicas da assistência social no âmbito do Município de São Paulo.

BRETTAS, G. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços.** [Mestrado] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

CAPELLINI, G. A. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro.** Tese de Doutorado (FEA-RP/USP), Ribeirão Preto, 2018.

CAVALCANTE, P; RIBEIRO, B. B. **O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, 1459-77, nov/dez, Rio de Janeiro, 2012.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental.** Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, dezembro 2018.

DANTAS, H. **Governabilidade: Para entender a política brasileira.** Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo, 1ª edição, 2018.

DELGADO, R. M. L. **Emendas parlamentares ao orçamento da assistência social no Brasil e seus efeitos na implementação do SUAS.** Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, Junho/2016.

_____; BRITO, R. L; SAGASTUME, M. H. C; MORAES, B. P. (2017); **Contribuição de emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social.** Revista do Serviço Público Brasileiro 68 (4), p.p. 889-914, Brasília, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1998), “**Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**”. Lua Nova, no 44, pp. 81-106.

- _. (1999), **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- _. (2002), “**Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, no 2, pp. 303-344.
- _. (2005), “**Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 48, no 4, pp. 737-776, Rio de Janeiro.
- . (2008), **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- GODOY, S. R. **Burocracia e política na execução orçamentária em São Paulo: como funcionam as emendas parlamentares**. X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, novembro de 2020. Último acesso: 16/07/2021. Disponível em: https://sdpsc.fflch.usp.br/sites/sdpsc.fflch.usp.br/files/inline-files/Trabalhos%20completos/Desvendando%20a%20pol%C3%ADtica%20local%20trajet%C3%B3rias%2C%20or%C3%A7amento%20e%20territ%C3%ADrio/Samuel_XSD_31out2020.pdf
- GUTIERRES, K. A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. [Doutorado] UNICAMP. Campinas, 2015.
- HOYLER, T; GODOY, S. R. “**A atuação de vereadores no orçamento municipal em 4 pontos**” (2021) Em: Nexo e Políticas Públicas.. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2021/A-atua%C3%A7%C3%A3o-de-vereadores-no-or%C3%A7amento-municipal-em-4-pontos>.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, BRASIL. **Texto para discussão nº 1724. Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Org: Ana Cleusa Serra Mesquita; Raquel de Fátima Martins; Tânia Mara Eller da Cruz, Rio de Janeiro, março de 2012.
- _. (2016). **Cartilha do Mapa das Organizações da Sociedade Civil**, Brasília, 2016.
- _. (2018), **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Org: Felix Garcia Lopez, Brasília, 2018.
- _, (2019), **Nota técnica: Por dentro do Mapa das OSCs - Metodologia da base de dados**. Org: Pedro Gomes Andrade e Ana Camila Ribeiro Pereira, Brasília, 2019.
- _. (2020). **Capítulo 6. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS**. Em: “**Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**”. Org: Ana Cleusa Serra Mesquita; Andrea Barreto de Paiva; Luciana Jaccoud, Brasília, 2020.

- JACCOUD, L. **Política pública e oferta privada: um desafio para consolidação da PNAS.** In: PAULA, R. F. DOS S.; STUCHI, C. G.; PAZ, R. D. O. DA (Eds.). . Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo: Editora Veras, 2011.
- _____; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. **O SUAS na proteção social brasileira.** Novos Estudos - CEBRAP, v. 36, n. 02, p. 37–53, 2017.
- _____; DARIO, P. E.-M. H.; CHAIBUB, J. R. **Assistência social e segurança alimentar.** In: IPEA (Ed.). . **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal.** Brasília: IPEA, 2009. p. 175–250.
- _____; LÍCIO, E. C; LEANDRO, J.G. **Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social.** Em: **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais.** Org: Daniel de Aquino Ximenes, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, p.p. 23-63, 2018.
- JÚNIOR, Edson Cândido Barbosa. **Distribuição das emendas parlamentares em Minas Gerais 2013/2018: uma revisão de literatura.** Monografia para especialização em Gestão Pública, apresentada à Universidade Federal de São João Del-Rei. Timóteo, 2018.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation.** Governance, n. 20, p. 1-22, 2007.
- LASCOUMES, PIERRE; GALÈS, P. LE. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós Ciência Sociais, v. 9, n. 18, p. 19–44, 2012.
- LAVALLE, A. G; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência.** In: LAVALLE, A. G; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** Rio de Janeiro: Ed. Uerj. 2019, p. 21-88.
- _____; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. **Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo.** Dados, v. 50, p. 465–498, 2007.
- _____; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. **Atores periféricos na sociedade civil: Redes e centralidades de organizações em São Paulo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, p. 73–97, 2008.
- _____; SZWAKO, J. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate.** Opinião Pública, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

- LE GALÈS, P. Em: Entrevista com Patrick Le Galès, por Telma Hoyler e Carolina Requena.. **Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades.** Novos Estudos, 02 de julho de 2015.
- LINDBLOM, C. E. **The Science of “Muddling Through”.** Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- _____. **Still Muddling, Not Yet Through.** Public Administration Review, v. 39, n. 6, p. 517–191 526., 1979.
- LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas de saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- _____. **Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas.** Revista de Sociologia e Política, v. 26, n. 66, p. 145–173, 2018.
- LOWI, T. J. American Business , Public Policy , Case-Studies , and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, 1964.
- _____. Four Systems of Policy , Politics , and Choice Public Administration Review is currently published by American Society for Public Administration. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.
- MAJONE, G. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança.** Revista do Serviço Público, v.50, n.16, p. 5-36, 1999.
- MARGARITES, G. **A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no Estado Brasileiro.** Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2019.
- MARIN, T. R. **Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012).** [Mestrado] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- MARQUES, E. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.
- _____. **Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda.** Brazilian Political Science Review, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.
- MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula.** [Doutorado] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

- MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** [s.l.] Cortez Editora, 2001.
- NUNES, C. R. DE C. **Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo.** [Mestrado] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- PALOTTI, P. L. DE M.; COSTA, B. L. D. **Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais.** Revista de Sociologia Política, v. 19, n. 39, , p. 211–235, 2011.
- PEREIRA, G. N.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. **Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.
- _____. (2019). **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão.** Tese de Mestrado. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo (São Paulo), 2019.
- PERELLES, P; OLIVEIRA, A. G; VICENTIN, I. C; ALLAN DUENHAS, R. **A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às Leis Orçamentárias de Curitiba.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.22, e202036pt, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202036pt>>.
- PERES, U. D; SANTOS, F. **Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política.** In: Pires, V (org.). Gestão Orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas no Brasil, 2015. Versão Preliminar (mimeo).
- _____(2017); MATTOS, B. B. **A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 22, n. 73, p. 456–477, 2017.
- _____(2018); **Capítulo 4. Análise da Governança do Orçamento Público.** Em: **As políticas do urbano em São Paulo.** Org: Eduardo César Leão Marques, São Paulo, 2018.
- PEREZ, O. **ONGs e governo: Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal.** [Mestrado] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

PIRES, R. **Burocracias, gerentes e suas histórias de implementação: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais.** In: FARIA, C. A. (Ed.). . Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182–220.

_____. **O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas.**

In:

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). . **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas.** Brasília: Ipea-ENAP, 2018. p. 185–206.

_____.; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.** Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, dezembro 2018.

SANTOS, N. C. B; GASPARINI, C. E. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31. Brasília, jan-abr/2020, pp. 339-396. DOI: 10.1590/0103-335220203109.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. **The Path of Brazilian Social Assistance of Institutions and Ideas.** Brazilian Political Science Review, p. 80–108, 2014.

SILVA, M. S. DA. **O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo.** Instituto Polis, , 2002. (Nota técnica).

SILVA, P. C. **O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção.** Tese de Mestrado. São Paulo, 2014

SOUZA, C. **Federalismo e capacidades estatais - o papel do estado membro na política de assistência social.** In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: Ipea-ENAP, 2018. p. 269–298.

SOUZA, E. DOS S. **A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú - São Paulo SP.** [Mestrado] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2017.

SOUZA, N. T. DE. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo.** [Mestrado] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.

SPINK, P. K.; RAMOS, A. M. F. **Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. O Social em questão,** v. XIX, n. 36, p. 285–310, 2016.

SPOSATI, A. **A política de assistência social na cidade de São Paulo.** Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1, 2002.

TATAGIBA, L. **O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo.** Instituto Polis, 2007. (Nota técnica).

TOCK, F. **Os estados no sistema único de assistência social: características estruturais e construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo.** [Mestrado] Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.

TURINO, F; SODRÉ, F. **Organizações Sociais de Saúde (OS'S) financiadas por emendas parlamentares.** Artigo publicado pela “Revista Trabalho, Educação e Saúde”. Rio de Janeiro, v. 16, nº 3, p.1.201 - p.1.219, set/dez, 2018.

VASSELAI, F; MIGNOZZETTI, U. G. **O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes.** DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 3, 2014, pp. 817 a 853. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/00115258201425>>.

VIEIRA, P. **Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais.** [Doutorado] Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

YAZBEK, M. C. **Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito.** Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, p. 1–72, 2004.

ANEXOS

ANEXO I - Primeira Página do Anexo Único Integrante do Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020 (Regulamentação municipal da tramitação de emendas parlamentares) - Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/htps://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59210-de-6-de-fevereiro-de-2020/anexo/62138c9c14119209b672b668/Anexo%20%C3%9AAnico%20-%20Decreto%20n%C2%B02059.210_2020.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.

Anexo Único integrante do Decreto nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020

FORMULÁRIO DE APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA

1 - IDENTIFICAÇÃO DO VEREADOR

Nome do Vereador autor da emenda:	
--------------------------------------	--

2 – ÓRGÃO EXECUTOR E DOTAÇÃO OFERECIDA NA LOA

Órgão executor:	
Objeto a ser realizado:	
Dotação oferecida:	
Valor oferecido:	

3 - DADOS CADASTRAIS DA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Razão Social:	
Endereço:	
Bairro:	
CEP:	
Cidade/UF:	
Telefone:	
CNPJ:	
Site Oficial:	
Email Corporativo:	

Justificativa de escolha da entidade:

ANEXO II - Segunda Página do Anexo Único Integrante do Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020 (Regulamentação municipal da tramitação de emendas parlamentares) - Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59210-de-6-de-fevereiro-de-2020/anexo/62138c9c14119209b672b668/Anexo%20%C3%9Anico%20-%20Decreto%20n%C2%B02059.210_2020.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.

4 - DADOS DO REPRESENTANTE LEGAL

Nome:	
CPF:	
Telefone:	
Celular:	
E-mail:	

5 - OBJETIVO DA AÇÃO PROPOSTA, JUSTIFICATIVAS E METAS

Objetivo geral	Definir claramente o objetivo geral do projeto, ou seja, aquilo que se pretende alcançar.
Justificativa	A justificativa é a resposta do porquê da realização do projeto e a razão pela qual é importante apoiá-lo. Abordar as origens dos problemas e suas consequências, as alternativas para solucioná-las (medidas práticas) e o resultado pretendido com a implantação do projeto. Informar sobre a existência de outros parceiros na execução do projeto.
Metas e resultados	Meta é a quantificação do objetivo. Estabeleça as metas a serem alcançadas pelo projeto e, para cada uma delas, um ou mais resultados esperados. Atentar para que tanto as metas quanto os resultados estejam de acordo com o objetivo geral proposto e com a justificativa apresentada pelo projeto. Por exemplo: se o objetivo geral do projeto for "aumentar a renda das famílias", a meta poderia ser "aumentar a renda familiar em xx% ou em R\$ xx até o mês xx e o resultado seria "renda familiar ampliada"

6 - PÚBLICO-ALVO

Descrever os aspectos sociais, econômicos, culturais etc., do público-alvo participante. Especificar se o público pertence aos segmentos: mulheres, crianças, adolescentes, quilombolas, assentados, catadores, indígenas, etc. Informar também a quantidade de pessoas que se pretende atingir com a execução do projeto
--

ANEXO III - Terceira e Última Página do Anexo Único Integrante do Decreto Municipal nº 59.210, de 6 de fevereiro de 2020 (Regulamentação municipal da tramitação de emendas parlamentares)

-

Disponível

em:

<chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59210-de-6-de-fevereiro-de-2020/anexo/62138c9c14119209b672b668/Anexo%20%C3%A9Anico%20-%20Decreto%20n%C2%B0%2059.210_2020.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.

7 - CUSTO GLOBAL E CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO PROPOSTO

Valores em R\$

PERÍODO	PREFEITURA	PROONENTE	OUTROS	TOTAL
MÊS 1				
MÊS 2				
MÊS 3				
MÊS 4				
MÊS 5				
MÊS 6				
TOTAL				

8 - PLANO DE APLICAÇÃO

ITEM	PREFEITURA	PROONENTE	OUTROS	TOTAL
1 - Recursos humanos:				
2 - Material de consumo:				
3 – Equipamentos:				
4 - Outros				
TOTAL				

9 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Descrever outras informações complementares para a execução da parceria. Caso seja necessário, inserir anexos.

São Paulo, _____ de _____ de _____

ANEXO IV - Modelo de Solicitação de Pedido de Movimentação Orçamentária (PMO) para recursos provenientes de emendas parlamentares - (Regulamentação municipal da tramitação de emendas parlamentares) - Disponível em:
<chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-casa-civil-cc-1-de-18-de-fevereiro-de-2022/anexo/62bf98d14119213c983400f/Anexo%20%C3%9Anico%20-%20Portaria%20Casa%20Civil%20n%C2%BA%201_2022.pdf>. Último acesso em: 14/02/2023.



PORTRARIA ____/CASA CIVIL/2022

**SOLICITAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS E
LIBERAÇÃO DE COTAS – EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES –
LOA 2022**

REF.: Emenda/2022 – Vereador:
Valor R\$:
Objeto a ser realizado:
Órgão Executor:
Nº da Dotação oferecida:

Senhor Secretário - Chefe da Casa Civil

Em devolução, ratificamos a prioridade, viabilidade e exequibilidade da ação/projeto, inclusive quanto ao valor proposto. Os recursos deverão ser alocados na rubrica:

Com as seguintes informações:
Objeto:
Endereço de execução da emenda (logradouro, nº, distrito, bairro):

São Paulo, DD/MMMM/YYYY.

Secretário (a) Municipal / Subprefeito (a)