

# **MANUAL DE CIDADANIA ATIVA**

UNESP - Universidade Estadual Paulista

**Reitor**

Prof. Dr. Julio Durigan

**Vice-Reitora**

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marilza Vieira Cunha Rudge

**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**Diretora:**

Prof.<sup>a</sup> Dra. Célia Maria David

**Vice-Diretora:**

Prof.<sup>a</sup> Dra. Márcia Pereira da Silva

Esta publicação foi financiada com recursos da Pró-Reitoria de Extensão Universitária – PROEX (Editais 004/2014 e 002/2015) e com apoio da Comissão Permanente de Extensão Universitária da FCHS/UNESP – Campus de Franca – SP.

**Coordenação editorial e revisão:** Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira, Cauê Ramos Andrade, Frederico Henrique Ramos Cardozo Bonfim, Laura Odette Dorta Jardim, Professor Doutor Murilo Gaspardo.

**Autores:** Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira, Artur Marchioni, Carolina Nishimura Bueno Castelo Branco, Cauê Ramos Andrade, Frederico Henrique Ramos Cardozo Bonfim, Ingrid Juliane dos Santos Ferreira, Otávio Augusto Mantovani Silva.

**Prefácio:** Pedro de Carvalho Pontual

**Organizadores:** Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira, Cauê Ramos Andrade, Professor Doutor Murilo Gaspardo.

**Capa:** Murilo Celli

**Projeto Gráfico e Diagramação:** Murilo Celli

**PROJETO DE EXTENSÃO NÚCLEO DE CIDADANIA ATIVA  
DA UNESP/FRANCA**

**Coordenador-Geral:** Professor Doutor Murilo Gaspardo

**Coordenador-Executivo (gestão 2015):** Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira

**Docentes participantes:** Professora Doutora Edvânia Ângela Lourenço, Professor Doutor José Carlos de Oliveira, Professor Doutor Mauro Ferreira.

**Discentes de Pós-graduação Participantes:** Cauê Ramos Andrade, Luciana Laurindo Bergo e Rafael Leal de Araújo.

**Discentes de Graduação Participantes:** Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira, Artur Marchioni, Carolina Nishimura Bueno Castelo Branco, Frederico Henrique Ramos Cardozo Bonfim, Giuliana Neto Haberli, Graziela Donizetti Dos Reis, Ingrid Juliane dos Santos Ferreira, Laura Rizzo, Lucas Laprano, Mariana Figueiredo, Otávio Augusto Mantovani Silva, Octavio Coloza Berganholo.

**Representantes da Sociedade Civil Participantes:** André Melo, André Szabó,

**Instituições da Sociedade Civil Parceiras do Projeto:** União das Associações de Moradores de Franca e Região, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, UNATI – Universidade para a Terceira Idade.

Murilo Gaspardo  
Cauê Ramos Andrade  
Adolfo R. S. M. de Oliveira  
(Organizadores)



# MANUAL DE CIDADANIA ATIVA

Universidade Estadual Paulista  
“Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)  
Faculdade de Ciências Humanas  
e Sociais (FCHS)  
Departamento de Direito Público  
**Projeto de Extensão**  
**Núcleo de Cidadania Ativa**  
**da UNESP/Franca**



Câmpus de Franca - 2016

Como citar:

GASPARDO, Murilo; ANDRADE, Cauê Ramos; MARIANO DE OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva (org.). Manual de Cidadania Ativa. Franca: UNESP, 2016.

O **Manual de Cidadania Ativa** é uma publicação técnica do Projeto de Extensão **Núcleo de Cidadania Ativa** do Departamento de Direito Público da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) – Campus de Franca – SP.

Contato: Av. Eufrásia Monteiro Petrágliã, 900, Jardim Dr. Antônio Petrágliã, CEP 14409-160, Franca/SP, Brasil. Telefone: (16) 3706- 8905. E-mail: nucleociadaniaativa.unesp@gmail.com.

**É permitida a reprodução total ou em parte deste material desde que citada a fonte. É proibida a comercialização deste manual.**

Manual de cidadania ativa / Murilo Gasparido, Cauê Ramos Andrade e Adolfo R. S. M. de Oliveira (organizadores). – Franca : UNESP- FCHS, 2016.

116 p.  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7818-085-0

1. Controle social. 2. Orçamento. 3. Finanças públicas. 4. Parceria público-privada - Brasil. 5. Direito à saúde. 6. Assistência Social. 7. Políticas públicas. I. Gasparido, Murilo. II. Andrade, Cauê Ramos. III. Mariano de Oliveira, Adolfo Raphael Silva. IV. Título.

CDD – 352.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Controle social.....	352.8
2. Orçamento .....	341.383
3. Finanças públicas (Direito financeiro) .....	341.38
4. Parceria público-privada – Brasil .....	341.3227
5. Direito à saúde.....	341.6731
6. Assistência Social .....	361.981
7. Políticas públicas.....	320

# PREFÁCIO

Pedro de Carvalho Pontual\*

A publicação deste “Manual da Cidadania Ativa” constitui valiosa contribuição para todos que acreditam na necessidade de ações concretas para avançarmos na qualidade dos processos de participação do controle social das políticas públicas e que enxergam na formação de conselheiros e lideranças sociais um dos instrumentos indispensáveis para tal objetivo.

A participação e o controle social das políticas públicas são da maior importância na criação de novas oportunidades de interação e democratização da gestão pública, aproximando-a das necessidades e do cotidiano e da vida dos cidadãos.

Do ponto de vista do cidadão, as diversas formas e instrumentos de participação e controle social asseguram-lhes um direito humano previsto já na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e um direito constitucional assegurado em diversos artigos da nossa última Constituição de 1988 e em diversas legislações posteriores, que asseguraram sistemas descentralizados e participativos de políticas públicas com destaque para as áreas da Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente.

Ao mobilizar milhares de cidadãos para a participação e controle social das políticas públicas através de diferentes mecanismos, dentre os quais destacam-se os conselhos e conferências por sua institucionalidade e capilaridade, o exercício da cidadania rompe com a visão liberal de outorga de um direito pelo Estado e passa a se realizar de forma ativa pela cidadania possibilitando a sua visão como sujeito de direitos.

Do ponto de vista mais global da construção democrática as diversas formas de participação direta, semi-

---

\* Pedro de Carvalho Pontual, doutor em Educação pela PUC/SP, é Assessor de Projetos Sociais do Conselho Nacional do SESI. Foi Diretor de Participação Social da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República.

direta e representativa para o exercício do controle social das políticas constituem o campo da Democracia Participativa que vêm se demonstrando como complemento indispensável à Democracia Representativa, exercida através do voto e que vem se demonstrando como insuficiente na representação dos cidadãos e na democratização das políticas públicas.

Embora tenhamos visto uma ampla expansão das formas de participação e controle social no Brasil após a constituição de 1988 pode-se observar que houve e ainda há uma excessiva setorialização, uma fragmentação e desarticulação destas formas participação colocando diversos desafios para uma maior efetividade das instituições participativas.

Para superação de tais desafios uma abordagem mais territorial da participação e do controle social pode possibilitar a constituição de redes de atores da sociedade civil e de gestores públicos, que busquem formas de promover uma maior intersectorialidade das políticas públicas e uma melhor articulação entre os diversos mecanismos e formas de participação e controle social.

Tais desafios mostram que não é suficiente a simples criação e abertura de espaços à participação e controle social, e que há necessidade de uma clara ação educativa no sentido de qualificar a participação dos atores que interagem em tais espaços e torná-los efetivamente canais de exercício de uma cidadania ativa e de uma democracia substantiva.

A formação de conselheiros, lideranças sociais, técnicos e gestores públicos é um dos instrumentos essenciais para tal na medida em que se desenvolva a partir da metodologia da educação popular que envolve o diálogo de saberes, construção coletiva de conhecimentos, novas formas de exercício do poder, respeito à diferença e valores ancorados na justiça social e na emancipação humana.

O “Manual da Cidadania Ativa” ao apresentar conteúdos teóricos e práticos e ferramentas para a ação mais efetiva de

conselheiros, lideranças sociais e gestores públicos certamente contribuirá no processo de maior qualidade e efetividade do exercício da participação e do controle social.

Pedro de Carvalho Pontual

Setembro de 2015



# SUMÁRIO

## PARTE I A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### **Compreendendo os conceitos**

*Artur Marchioni* ..... 13

### **Instrumentos de Controle Social**

*Artur Marchioni* ..... 17

### **Riscos e desafios para o Controle Social**

*Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira* ..... 25

### **Estratégias para fortalecer o Controle Social**

*Frederico Henrique Ramos Cardozo Bonfim* ..... 29

## PARTE II GESTÃO E FUNCIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### **Orçamento e Finanças Públicas**

*Cauê Ramos Andrade* ..... 47

### **Parcerias de Estado com o Terceiro Setor**

*Otávio Augusto Mantovani Silva* ..... 65

### **Direito à Assistência Social**

*Carolina Nishimura Bueno Castelo Branco* ..... 75

### **Direito à Saúde**

*Ingrid Juliane dos Santos Ferreira* ..... 91

**Outros contatos** ..... 103

**Referências** ..... 105



**- PARTE I -**

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O  
CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



# COMPREENDENDO OS CONCEITOS

*Artur Marchioni\**

## 1 O QUE É DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

A democracia é uma forma pela qual o povo participa das decisões do Estado, sejam essas decisões tomadas em Brasília, São Paulo ou Franca, por exemplo. A palavra significa, em sua origem na Grécia Antiga, “poder do povo”. No Brasil, a Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) determina, logo no preâmbulo e no artigo 1º, que o Brasil é um Estado Democrático. Isso significa que as decisões tomadas no país devem contar com a participação direta ou indireta do povo.

A maneira mais comum pela qual são tomadas as decisões políticas no Brasil e no mundo, hoje, é por meio dos representantes políticos. De tempos em tempos a população se dirige até as urnas para eleger quem serão os escolhidos para tomar as decisões do Poder Público em um período definido de quatro anos, para a maior parte dos cargos, e de oito anos para os Senadores. São muitos representantes no Brasil: 518 Deputados Federais, 81 Senadores, 94 Deputados Estaduais em São Paulo, além de Prefeitos e Vereadores por todo o país, que estruturam a democracia representativa.

Apesar de serem muitos os representantes que fazem as escolhas políticas no Brasil, há um número muito maior de pessoas que são atingidas diariamente pelas políticas elaboradas pelos representantes. São mais de 204 milhões de pessoas no Brasil, segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015), e todos têm direito a utilizar

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

os serviços públicos de saúde, educação, transporte, segurança, assistência social, entre outros.

Em um país com as dimensões do Brasil e diante da complexidade da tarefa de governar, a forma representativa de democracia é indispensável. Entretanto, o voto não deve ser o único meio pelo qual o cidadão participa das decisões políticas, tendo em vista as diversas possibilidades que surgem de participação, como o uso da internet, os conselhos municipais, a propositura de projeto de lei por meio de iniciativa popular e as manifestações.

A democracia participativa é uma forma de se tomar decisões por meio da manifestação de vontade direta do titular do poder político, o povo. É a atuação direta do cidadão nos mecanismos de tomada de decisão que pode ocorrer de diversas maneiras. A atuação dos conselhos municipais de direitos (ou políticas públicas), por exemplo, que têm caráter deliberativo (tem poder de decisão), é uma forma de democracia participativa na qual uma parcela do órgão é composta por cidadãos que não exercem mandatos eletivos nem fazem parte do funcionalismo público, atuando como representantes da sociedade civil - isto é, da população comum - e dos usuários dos serviços públicos. Nesses locais, a população é convidada a se manifestar diretamente em relação às políticas públicas.

Os Conselhos têm sua previsão legal, dentre outros dispositivos, na Lei nº 14.494, de 20 de junho de 2007:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, 2007).

É, assim, um mecanismo pelo qual se busca um controle sobre as decisões políticas que seja feito diretamente por meio do povo, sem minimizar a representação exercida

pelos eleitos. Assim, a representação e a participação coexistem e se complementam.

O Controle Social consiste, essencialmente, na participação da sociedade civil no planejamento, na execução, na avaliação e na fiscalização das políticas e serviços públicos. No Brasil, algumas formas de controle social institucionalizadas são, por exemplo, os Conselhos e Conferências, as Audiências e Consultas Públicas e o Portal da Transparência. O controle social, portanto, é fundamental para assegurar a legitimidade e a eficiência da atuação da Administração Pública, bem como contribui com a prevenção e o combate à corrupção e com a boa aplicação dos recursos públicos. Além disso, trata-se de uma determinação da própria Constituição Federal que, em diversos dispositivos prevê expressamente a participação social na elaboração e execução das políticas públicas.

Para que se possa exercer uma cidadania ativa e praticar o controle social é preciso que haja conhecimento sobre as ações do governo e sobre os meios de tomada de decisão governamental desde as discussões. As informações sobre o uso do dinheiro público e da atuação dos representantes políticos, por exemplo, devem e são disponibilizadas por meio dos portais na internet dos diferentes órgãos e esferas governamentais.

Para que cresça e se fortaleça o controle social no Brasil é preciso que haja publicação das informações, criação de mais espaços de participação popular de comunicação entre a sociedade civil e os governantes, bem como a organização de base da sociedade.

Os direitos sociais previstos na Constituição devem ser concretizados por meio das políticas públicas, as quais podem ser definidas como:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo,

processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

A forma pela qual se estrutura uma política pública geralmente é composta por instrumentos que permitam o planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica. O plano estabelece as diretrizes, prioridades e objetivos a serem alcançados a médio e longo prazo, como são os planos decenais de educação. Os programas estabelecem os objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. As ações visam ao alcance de um objetivo estabelecido em um programa e as atividades são praticadas dando concretude à ação.

# INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

*Artur Marchioni\**

Há diversas formas de controle social previstas na Constituição e nas leis. É muito importante conhecer quais são esses meios e como acessá-los, pois a participação é um direito de todo brasileiro e um dever de cidadania.

## 1 CONFERÊNCIAS

As Conferências de Políticas Públicas são espaços institucionais de caráter deliberativo nos quais a sociedade participa da avaliação e definição de objetivos e diretrizes gerais de determinada política pública. Na esfera federal, sua convocação se dá por meio de decreto presidencial, que define a temática e delega o dever de organizar cada conferência aos respectivos Ministérios e Conselhos, os quais detalham o tema, os objetivos, o cronograma e a proposta de regimento das conferências, que também ocorrem nas esferas municipal e estadual.

A primeira etapa das conferências, em geral, ocorre no âmbito municipal, ocasião em que são eleitos delegados para participarem da conferência estadual, na qual, por sua vez, são escolhidos aqueles que participarão da nacional. Além disso, são discutidas propostas para o respectivo nível e também para serem encaminhadas, conforme o caso, para os âmbitos estadual ou federal.

As conferências devem buscar criar ambientes favoráveis à pluralidade de participação, assegurando-se as condições necessárias para expressão e consideração das opiniões de todos. Para tanto, participam das conferências representantes do poder público que atuam na área de sua temática, trabalhadores

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

do setor, usuários e prestadores do serviço, com direito a voz e voto, e todos os interessados, com direito a voz. As conferências ocorrem em período determinado, geralmente a cada dois ou quatro anos, e devem ser amplamente divulgadas. A participação é gratuita e são distribuídos certificados aos participantes.

As primeiras conferências de políticas públicas foram criadas em 1937, durante o Governo Vargas, pela Lei nº 378 de 1937, com o objetivo de facilitar o acesso do governo às dificuldades e desafios ocorrentes na saúde, orientando, assim, tal política (BRASIL, 1937). Até o ano de 2010, 102 conferências nacionais foram realizadas, além de milhares de outras nos estados e municípios. O número é crescente após a Constituição de 1988, sendo 27 conferências nacionais entre os anos de 1988 e 2002 e 67 entre 2003 e 2010, o que demonstra o reconhecimento da importância de tal instrumento nas últimas décadas.

## 2 CONSELHOS

Como se encontra definido no Portal da Transparência, “[...] os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.” (BRASIL, 2015a). Estes espaços políticos estão fortemente associados ao processo de aprofundamento da democracia que orientou a construção da Constituição Federal Brasileira de 1988, e aparecem no panorama institucional como peças fundamentais para o fortalecimento da participação democrática, em seu principal escopo de atuação que é a formulação, implementação e controle social sobre as políticas públicas.

Os conselhos são, assim, “[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.” (BRASIL, [2015b]), e constituem “[...] o principal canal de participação

popular nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal).” (BRASIL, [2015b]). A paridade significa que deve haver o mesmo número de representantes do Estado e da sociedade civil nos conselhos. Especificamente no caso dos conselhos de saúde, metade dos conselheiros devem representar os usuários do SUS e a outra metade é dividida entre representantes de: entidades governamentais, prestadores de serviços de saúde e profissionais da área da saúde.

Os Conselhos de Saúde são responsáveis, por exemplo, por: a) controlar o dinheiro da saúde, inclusive os repasses federais e estaduais; b) participar da elaboração das metas para a saúde; e c) controlar a execução das ações na saúde. De maneira semelhante, o Conselho de Assistência Social acompanha a aplicação dos recursos dos programas de assistência social e a execução de políticas públicas desta área, além de formular propostas.

O exercício da função de conselheiro depende de eleição do respectivo segmento que representa, mas a participação nas reuniões (sem direito a voto) é aberta a todos os interessados. No Município de Franca – SP, informações sobre os conselhos podem ser encontradas no sítio virtual da Prefeitura Municipal (FRANCA, 2015a).

### **3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

A Audiência Pública é outro instrumento de participação popular na atividade Executiva, Legislativa e Judiciária do Estado, e encerra um espaço de discussão entre o Poder Público e a Sociedade sobre temas de reconhecida relevância ou de grande repercussão social e que são tratados no âmbito dos três poderes. Por meio das audiências públicas, assim, é possível “[...] expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem

gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente.” (PÓLIS, 2005). Também podem ser discutidos, por exemplo, os resultados de uma política pública já existente ou os efeitos produzidos por uma lei.

As Audiências Públicas ocorrem nos níveis municipal, estadual ou federal. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo deve realizar Audiências Públicas durante o planejamento municipal, na gestão da seguridade social, na gestão da saúde pública, na formulação de políticas e controle das ações na assistência social, e na defesa e preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988). Para o Poder Legislativo, é previsto que as comissões temáticas (de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Saúde etc.) do Senado Federal, da Câmara de Deputados, das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras de Vereadores realizem Audiências Públicas durante o processo de elaboração da legislação (BRASIL, 1988, art. 58, §2º, II).

A participação nas audiências públicas é aberta a todos os que quiserem participar. Entretanto, por razões de viabilidade, é importante que o órgão público que convoca a audiência priorize e garanta a presença das pessoas ou grupos diretamente afetados pela ação governamental, política pública ou projeto de lei a ser discutido. Outro pressuposto importante é a necessidade de dar ampla publicidade à realização das audiências públicas, divulgando-se com antecedência, garantindo-se um local apropriado e a adequação da informação de forma compreensível aos presentes e interessados, e garantindo-se também que a presença e o direito à voz não seja restringido de forma a prejudicar o debate que deve ser amplo (PÓLIS, 2005). A ausência destes pressupostos, inclusive, pode gerar a invalidação do evento.

Do ponto de vista dos participantes, é importante ressaltar que procurem atender à convocação já informados e preparados sobre o tema a ser discutido. Isto significa que a

participação política proposta pela realização de audiências públicas deve começar, na realidade, em um momento anterior, com o engajamento e formação dos diversos participantes e interessados na realidade que se organiza ao redor daquela temática, de forma que tenham impressões consolidadas sobre a decisão que esperam apoiar ou criticar. Isto garante que o espaço aberto para o debate não seja inerte, mas realmente um momento de convergência, cobrança e proposição de alternativas. É preciso lembrar que a Audiência Pública é um dos poucos momentos em que “[...] você e sua comunidade podem representar seus próprios interesses, esclarecer dúvidas e dar opiniões junto ao poder público.” (PÓLIS, 2005).

Procure informar-se sobre quando irão acontecer as Audiências Públicas referentes a temas de interesse de sua comunidade. As informações são geralmente veiculadas na imprensa local, no Diário Oficial e nas páginas na Internet dos órgãos públicos convocadores. Procure também organizar-se com antecedência para garantir a participação de sua comunidade e preparar os problemas e propostas que gostariam de debater.

#### **4 POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A Política Nacional de Participação Social foi instituída pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, e tem como objetivo articular e fortalecer os mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre o governo e a sociedade civil. A política busca integrar os diversos mecanismos de controle social mencionados e outros mais, como ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas e outros meios virtuais de participação social (BRASIL, 2014b). Pretende-se, pois, consolidar a participação social como um método de governo. Assim, cada órgão e entidade de Administração Pública Federal

elaborará um plano a cada dois anos tendo por fim o aumento da participação social.

Se está interessado em acompanhar como o governo eleito pretende tratar a participação social, ou ainda averiguar se as ações voltadas para a participação social em determinada administração são ou não coerentes com os compromissos do Plano Nacional de Participação social, procure conhecer o plano vigente, que fica disponível a quem quiser consultá-lo na internet.

## **5 OUTRAS FORMAS DE CONTROLE SOCIAL**

Além das modalidades apresentadas, que constituem importantes mecanismos de participação e controle social, há ainda outros espaços propostos para a interação entre poder público e o Estado, e que podem ser explorados como instrumentos de engajamento político e participação democrática. Apresentamos brevemente alguns deles a seguir (BRASIL, 2014b):

### **COMISSÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

Instâncias colegiadas temáticas, instituídas por ato normativo, criadas para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivos específicos, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.

### **OUVIDORIA PÚBLICA FEDERAL:**

Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados, sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

### **MESAS DE DIÁLOGO:**

Mecanismo de debate e negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos com o objetivo de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.

**FÓRUNS INTERCONSELHOS:** Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos de políticas públicas para formular e acompanhar as políticas públicas e programas governamentais, aprimorando a sua intersetorialidade e transversalidade.

**CONSULTAS PÚBLICAS:** Processos de caráter virtual que visam sistematizar a opinião dos sujeitos sociais afetados e interessados no seu objeto para subsidiar uma decisão governamental, garantindo a permeabilidade da política aos interesses dos cidadãos.

**INTERFACES E AMBIENTES VIRTUAIS:** Mecanismos de interação social, abertos ao cidadão, que utilizam tecnologias de informação e comunicação livres e auditáveis, em especial a internet, para promover o diálogo entre governo federal e sociedade civil. (BRASIL, 2014b, p. 8-11)



## RISCOS E DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL

*Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira\**

Muito embora todo o ordenamento jurídico brasileiro aponte no sentido de uma maior participação da população na tomada de decisões políticas e no controle e fiscalização das políticas públicas, o que se percebe é que a realidade traz outro tom.

A tradição histórica brasileira remonta ao coronelismo e ao clientelismo, termos que andam juntos e que designam, respectivamente, o excesso habitual que as elites utilizaram para estender seu poder a outras áreas, tais quais o poder político e social, e a prática política de eleger ou se fazer eleito por meio de privilégios ou trocas de favores. No passado histórico da nação, o crescente poder econômico que algumas elites rurais detinham (coronéis), os fazia pensar que suas decisões deveriam prevalecer em toda sociedade, sendo esta uma mera engrenagem pronta para servi-los. O clientelismo, por sua vez, perpetuava o poder político nas mãos de representantes de elevadas camadas econômicas e sociais ou nas mãos daqueles que juravam fazer valer seus interesses. Deste modo, os próprios fundamentos do Estado serviram às necessidades e objetivos das elites: assim foi no período colonial, na primeira república e nem mesmo as ditaduras (Vargas e militares de 1964) ou mesmo o processo de redemocratização pós 1988 parece ter mudado a essência de tal costume.

É bem verdade que a realidade como um todo mudou: o país cresceu. Economicamente, politicamente e socialmente. No entanto, a roda do poder continuou a girar enquanto o povo só pôde assistir inerte ou cair perante a pressão da mídia e dos meios corruptos pelos quais nenhuma denúncia parece surtir efeito.

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca). É Coordenador Executivo do Projeto de Extensão Núcleo de Cidadania Ativa – UNESP/Franca na Gestão 2015-2016.

Nesse sentido, embora não existam mais os coronéis de outrora, os grandes empresários e políticos tradicionais por vezes mantêm a mesma prática que fragiliza e corrói o espírito democrático.

Como consequência direta, percebe-se atualmente grande descrença do povo frente aos valores democráticos e ao poder político. Grande parte dessa descrença, ressalta-se, advém justamente da decepção popular com os casos de corrupção e desvio de verbas públicas por representantes do poder político. A descrença é sintomática: leva a população a desacreditar dos instrumentos públicos de participação social e da própria instituição do Estado.

É mais do que necessário lembrar, portanto, que é justamente em momentos de crise que a população deve permanecer unida e não apartada por interesses individuais. É nesse momento que deve reclamar de volta para si o protagonismo de suas lutas e levá-las ao âmbito político em espaços previamente criados para tal. Não quer se dizer com isso, no entanto, que as lutas por melhorias dentro de cada área ou setor devam cessar, mas é um clamor para que este não seja o único modo de mobilização, que de fato deve ocorrer de forma intersetorial e permanente. Que a mobilização ocorra em favor não de um serviço de assistência, mas de todo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), buscando novas formas de financiamento, novos repasses e parcerias, enquanto se questiona e fiscaliza incessantemente os gestores públicos para garantir lisura e excelência nos serviços e repasses financeiros. Da mesma forma, lutemos para que a mobilização ocorra não só em favor de um caso de saúde particular que foi levado ao Judiciário, mas também pelo melhor financiamento, funcionalidade e aprimoramento do *Sistema Único de Saúde* (SUS) como um todo.

Portanto, para que a luta coletiva também se consolide, é mais do que necessário que as lideranças sociais e comunitárias sejam fortalecidas e trabalhem juntas na construção de melhores

gestões de políticas públicas, através da participação em conselhos e conferências temáticas, audiências públicas e buscando todo tipo de prestação de contas nas prefeituras, conselhos e também nas plataformas *online*.

Contudo, mesmo quando as lideranças se reúnem persiste uma dificuldade: a falta de informação e/ou formação. Pois mesmo quando a união se faz presente, é necessário certo conhecimento para não se equivocar nem se permitir ser enganado por falsas prestações de contas. Uma vez informados e formados, é importante também que estes indivíduos atuem como agentes multiplicadores que passem todo o aprendido para novos indivíduos, permitindo que mesmo e principalmente as pessoas mais simples e desfavorecidas possam ter consciência de seus direitos e de como cobrá-los e se fazerem ouvidos pelo poder público.

No que se refere aos Conselhos Municipais, por exemplo, que os trabalhadores e usuários tomem seus lugares como conselheiros e se façam ouvidos, tendo a certeza de que têm todo o direito de estarem ali fiscalizando e auxiliando na tomada de decisões e que não se sintam intimidados ou constrangidos por sua presença e atuação. É necessário, assim, que o povo ocupe seus lugares para evitar que o próprio gestor, através da cooptação, escolha internamente os conselheiros – mesmo aqueles que seriam destinados aos usuários, e assim transforme os Conselhos, que por vocação são espaços do povo, em locais aparelhados que reforcem os abusos do poder político.

Ainda, cumpre lembrar o direito da população, mesmo daqueles que não são conselheiros de políticas públicas, de participar como ouvinte e estar presente nas reuniões ordinárias dos Conselhos, ao menos para se inteirar de como a política pública de sua área vem sendo desenvolvida e gerida. Da mesma forma, é aberta a participação em conferências e, inclusive, estimula-se a maior participação popular possível, pois dali surgirão propostas direto das necessidades mais urgentes do povo.

Em hipótese alguma a população deve aceitar um “não” como resposta e se afastar dos Conselhos e Conferências – sua participação regular nestes locais e momentos é que consolidarão o que a Constituição Federal de 1988 tanto buscou e que chamamos de “Controle Social das Políticas Públicas”, ou seja, o controle da sociedade sobre o governo, garantindo e perpetuando definitivamente a democracia, espaço por excelência para o desenvolvimento da cidadania e dos direitos humanos.

Um último apelo: que o povo reforce suas lideranças regionais e comunitárias através de reuniões e organizações. Que se unam para levantar propostas e problemas da atual gestão e que para isso se aproveitem de todo local público: seja nas paróquias ou pastorais, nos mais diversos movimentos sociais religiosos ou não, nas festas populares, nas praças e quiosques, a fim de que o desejo de mudança não dure apenas alguns minutos em um protesto, mas conjuntamente durante todo o tempo. Afinal, deve-se impedir todo tipo de retrocesso com a certeza de que os direitos sociais adquiridos são conquistas permanentes e herança de todo um povo.

## ESTRATÉGIAS PARA FORTALECER O CONTROLE SOCIAL

*Frederico Henrique Ramos Cardozo Bonfim\**

O sistema político brasileiro enfrenta uma séria crise de representatividade e de legitimidade perante a população e os reflexos dessa crise recaem sobre uma economia em recessão e são determinantes para que o sentimento de aversão à política afaste o povo das discussões fundamentais ao progresso do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito. Ao mesmo tempo, o vazio deixado pela falta de engajamento popular e de lideranças capazes de canalizar os anseios sociais por mudanças acaba sendo preenchido por grupos conservadores defensores de pautas divergentes a quaisquer reformas que visem à construção de uma democracia mais equânime e participativa.

Nesse contexto, faz-se urgente discutir sobre quais os instrumentos e mecanismos que podem ser utilizados para atrair o interesse do povo pelo jogo político, de tal forma que a população como um todo, independentemente de barreiras socioeconômicas, possa se sentir incluída e indispensável à dialética presente em todo sistema democrático minimamente funcional.

Para tanto, as estratégias necessárias ao fortalecimento do controle social podem ser compreendidas como toda e qualquer ideia ou política resultante de uma construção coletiva e que carregue em sua essência o objetivo claro de luta por uma democracia mais participativa, cuja existência não se restrinja à representatividade do mandato político. Dessa forma, a importância de tais estratégias reside no fato de que elas existem enquanto instrumentos capazes de transformar as demandas sociais difusas em ações práticas, diretas e efetivas na reivindicação popular por uma administração pública eficiente

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

na gestão dos recursos disponíveis e mais comprometida com o fortalecimento de uma governança democrática.

Sendo assim, pode-se dizer que as estratégias para o fortalecimento do controle social perpassam os seguintes eixos de análise e atuação: formação e qualificação dos conselheiros; preparação para as conferências, audiências públicas e reuniões dos conselhos; diálogo permanente com a base; articulação com outras formas de controle; e transparência.

## **1 FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS**

A luta por uma democracia mais participativa e atenta às reais e mais urgentes demandas sociais encontra importante respaldo na atuação dos Conselhos, os quais devem figurar como espaços de debate marcados pela participação ativa da população na deliberação de propostas que deverão ser encaminhadas para apreciação dos órgãos da administração pública.

Entretanto, a eficácia dos Conselhos depende diretamente da capacidade dos conselheiros de representar seus respectivos segmentos sociais, fazendo-os ter voz e vez na elaboração das políticas públicas necessárias à efetivação de muitos dos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988.

Faz-se imprescindível, pois, que os próprios Conselhos e as entidades e grupos relacionados aos mesmos desenvolvam atividades direcionadas à qualificação dos conselheiros na luta contra um sistema político inerte, respeitando-se, assim, três eixos fundamentais para o aprimoramento das capacidades: organização, transmissão de conhecimentos técnicos mínimos e adequação dos conselheiros aos desafios de se estabelecer um contato mais efetivo com seus respectivos segmentos sociais.

No que concerne ao aspecto organizacional, as atividades de educação permanente dos conselheiros devem ser pautadas pela periodicidade dos encontros e por estudos democráticos que

prezem pelo compartilhamento equânime dos conhecimentos e pela construção coletiva de novas ideias e experiências. Nesse contexto, a constante atualização dos métodos de ensino, o intercâmbio entre os Conselhos e suas respectivas políticas, bem como a integração com outras instituições, tais como as Universidades, são fundamentais para a formação de conselheiros aptos ao exercício de suas funções básicas perante a comunidade e aos órgãos da administração pública.

A capacitação promovida pelos Conselhos também deve prezar pela transmissão de conhecimentos mínimos capazes de assegurar o necessário suporte teórico à atuação dos conselheiros, prezando-se sempre pelo incentivo à proficiência comunicativa dos mesmos na difusão de informações e na mobilização dos mais variados grupos sociais.

Destarte, as atividades de educação devem ser pautadas pelos estudos relacionados às diretrizes e aos princípios das políticas públicas, sendo estas compreendidas enquanto partes integrantes e interdependentes de uma luta maior por um país onde o presente e o futuro possam ser discutidos e construídos com a participação do povo, diferentemente do passado nacional marcado por momentos históricos em que as camadas populares foram excluídas de toda e qualquer possibilidade de decisão.

Para tanto, os conselheiros devem ser qualificados e preparados para atuarem em espaços marcados pelo conflito de opiniões e interesses de tal forma que possam exercer o papel de intermediadores na elaboração de propostas que pretendam atender da melhor e mais equânime forma possível a todos os indivíduos, os quais devem se enxergar como integrantes de um controle social cuja força reside justamente na capacidade de integração da comunidade.

Além disso, os estudos direcionados à compreensão dos principais dispositivos legais, tais como leis, normas, decretos, portarias e resoluções, são imprescindíveis para que os conselheiros possam ter o adequado discernimento sobre quais são os direitos

garantidos pelo ordenamento jurídico nacional e de forma é possível lutar nas mais diversas instâncias de poder pela efetivação dos mesmos na realidade prática e cotidiana dos cidadãos.

Ainda no que tange ao aspecto jurídico, é válido ressaltar que os Conselhos precisam orientar seus conselheiros quanto aos princípios norteadores de suas respectivas funções. Alguns dos princípios mais importantes estão elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Destaca-se, assim, o papel cada vez mais importante das novas tecnologias de informação para o aperfeiçoamento das técnicas de aprendizagem, marcadas pela maior interatividade e facilidade no acesso a informações que antes eram restritas aos ambientes acadêmicos e burocráticos, principalmente no que tange aos principais textos legais necessários a um controle social mais sólido e efetivo.

Entretanto, nada adianta a promoção de uma educação permanente que vise à qualificação dos conselheiros se os mesmos não se mostrarem capazes de dialogar diretamente com os segmentos sociais, sobretudo aqueles que se encontram em condições de maior vulnerabilidade social, econômica e territorial.

Dessa forma, a capacitação dos conselheiros também deve ser pautada na compreensão de que os diferentes grupos sociais precisam ser mobilizados numa relação marcada pela horizontalidade, pelo diálogo constante e pelo respeito às particularidades de cada território. No decorrer deste texto, a questão do diálogo permanente com as bases será discutida mais a fundo.

## **2 PREPARAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO EM CONFERÊNCIAS, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E REUNIÕES DOS CONSELHOS**

As Conferências, as Audiências Públicas e as reuniões dos Conselhos são espaços muito importantes para que o

povo possa se mobilizar de forma organizada e consciente no atendimento às prerrogativas essenciais na luta por uma democracia mais participativa.

Entretanto, percebe-se as dificuldades que tais espaços encontram para se tornarem minimamente funcionais em face da falta de preparo de seus integrantes, tais como conselheiros, representantes de entidades, usuários e trabalhadores, que muitas vezes não possuem o aparato técnico e cognitivo necessários a uma participação mais efetiva nas pautas que envolvem discussões e elaboração de propostas.

A imposição de interesses individuais sobre pautas de apelo coletivo também é um problema recorrente e muito relacionado à falta de preparo dos cidadãos que participam desses espaços de deliberação popular. Nesse contexto, é muito comum que os indivíduos não consigam distinguir dificuldades pessoais dos problemas estruturais verificados no sistema sócio, político e econômico nacional, fazendo com que as discussões sejam marcadas pela improdutividade e pela frustração na elaboração de propostas claras, coesas e suficientemente fundamentadas para serem apreciadas e implementadas pelo poder público.

Dessa forma, torna-se imprescindível, tanto quanto a qualificação dos conselheiros, a aplicação de quaisquer mecanismos e instrumentos capazes de oferecer uma melhor preparação para a participação popular nos referidos espaços de deliberação.

No que tange às Conferências, deve-se incentivar a realização de pré-conferências que podem ser compreendidas como eventos ou espaços marcados pela divulgação das Conferências em meio a encontros, debates, palestras e compartilhamento de experiências que visem ao acesso justo e igualitário das informações disponíveis, de tal forma que as discussões cheguem o mais próximo possível da realidade vivenciada pelas comunidades, sobretudo as mais vulneráveis.

Assim, esses momentos de preparação servem para que os participantes das Conferências possam expressar seus

objetivos e anseios na forma de propostas bem fundamentadas, e aproveitar melhor momentos decisivos desses eventos, tais como: as palestras; os grupos de trabalho; a Plenária Final; a assinatura de moções; a avaliação da Conferência; e a elaboração do relatório final.

No que concerne à preparação para as Audiências Públicas e para as reuniões nos Conselhos, recomenda-se que os cidadãos participantes se mantenham bem informados sobre os temas que serão debatidos, procurando manter um contato mais próximo e efetivo com a realidade vivenciada pela comunidade em toda sua extensão e complexidade. Dessa forma, a partir desse convívio, os cidadãos poderão desenvolver opiniões mais seguras e propostas coerentes para serem apresentadas nos momentos mais decisivos das discussões realizadas nos espaços supracitados.

Além disso, as reuniões dos Conselhos podem se tornar mais organizadas se seus membros contarem com mecanismos eficazes que os possibilitem o acesso mais amplo às pautas, seja antes, durante ou depois das reuniões. Assim, é fundamental que a administração dos Conselhos se preocupe em convocar os conselheiros antecipadamente, enviando-lhes através dos meios mais rápidos e eficientes, tais como e-mails, a pauta e o material de apoio necessários às discussões, de maneira que os cidadãos participantes já cheguem aos encontros munidos de todas as informações fundamentais ao bom andamento dos debates, cujos resultados devem ser registrados em ata para que possam ser acessados posteriormente (BRASIL, 2010, p. 25-26).

### **3 DIÁLOGO PERMANENTE COM A BASE E MOBILIZAÇÃO**

A independência do Brasil foi idealizada por um português. Os militares comandaram a Proclamação da República e deles ascenderam nossos dois primeiros presidentes. A Revolução de 1930 que pôs fim à chamada política do café

com leite foi liderada por um membro da elite sulista. O golpe militar de 1964 foi orquestrado por um conjunto de interesses das elites, do exército e até mesmo dos Estados Unidos da América (EUA). A transição para o regime democrático nos anos 80, embora marcada por grandes manifestações populares, foi comandado, à priori, por líderes militares. Percebe-se, pois, que em momentos decisivos de nosso país o povo foi excluído, assistindo da plateia os desígnios de sua própria história.

Sendo assim, o controle social das políticas públicas surge como um poderoso instrumento capaz de alçar o povo à condição de parte integrante e indispensável à construção de um país mais democrático e justo. Dessa forma, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto em nossa Constituição, deve ocorrer não só mediante a melhoria da gestão dos recursos destinados aos serviços públicos, mas também por meio da criação de mecanismos capazes de possibilitar aos usuários, indivíduos e grupos sociais uma participação mais efetiva nas discussões e na elaboração de propostas.

Entretanto, verifica-se que os Conselhos e todos os demais órgãos ou instituições que se organizam visando possibilitar uma maior participação popular encontram grandes dificuldades técnicas, operacionais e logísticas para estabelecer um contato mais próximo com seus respectivos segmentos sociais. Tais dificuldades são decorrentes de uma confluência de fatores relacionados à atuação dos Conselhos e à falta de conhecimento da população.

No que tange aos Conselhos, ressalta-se que sua existência não é suficiente para garantir a participação popular no controle social, visto que grande parte dos conselheiros não possuem a prática necessária para mobilizar as bases sociais ou inseri-las nas discussões pertinentes. Além disso, percebe-se que a centralização da prestação de serviços e a utilização de uma linguagem técnico-científica pelos profissionais gera um distanciamento da população mais humilde, a qual não se

manifesta ou por receio de ver seus saberes negados ou pelo fato de não possuírem o conhecimento acerca de seus direitos e das formas de reivindicar sua concretização.

Destarte, dentre as estratégias para o fortalecimento do controle social, aquelas direcionadas à existência de um diálogo mais direito com a base figuram como imprescindíveis aos objetivos em prol de uma democracia cidadã. Concomitantemente a isso, os Conselhos devem seguir três parâmetros fundamentais para a abertura de um diálogo permanente com a base: territorialidade, horizontalidade e problematização.

A concepção de territorialidade está relacionada à valorização dos espaços regionais e periféricos, bem como da relação que a comunidade estabelece com eles, de tal forma que os municípios devam repensar suas políticas, direcionando-as à criação de conselhos distritais ou locais, cujos conselheiros sejam orientados a respeitar as particularidades socioeconômicas e culturais das regiões alcançadas.

No que concerne ao princípio da horizontalidade, pode-se dizer que ele é o pilar sobre o qual se apoiam diversos outros fundamentos importantes na tentativa de aproximação entre os Conselhos e seus respectivos segmentos sociais. De acordo com tal princípio, os conselheiros e demais profissionais envolvidos devem se aproximar da comunidade pregando um diálogo marcado pela linguagem simples, direta e objetiva, onde todos os indivíduos se sintam partes integrantes e igualmente imprescindíveis no decorrer das discussões e da troca de experiências comunitárias.

O fortalecimento dos vínculos entre os Conselhos e a base depende também da capacidade dos conselheiros em promover discussões a partir das experiências pessoais e coletivas que a comunidade vivencia em seu território. A partir daí, os conselheiros devem iniciar uma problematização crescente sobre tais experiências para que aos poucos a população compreenda quais são os seus

direitos e de que forma é possível lutar pela efetivação dos mesmos por meio do controle social das políticas públicas.

#### **4 ARTICULAÇÃO COM OUTRAS FORMAS DE CONTROLE**

As políticas públicas abrangem diversas áreas de atuação, tais como saúde, assistência social, educação e segurança. Dessa forma, é importante ressaltar que o controle social não deve ser realizado seguindo a ideia de que os diferentes direitos assegurados pela implementação de tais políticas devam ser analisados e discutidos de forma isolada uns dos outros.

Para tanto, o controle social deve ser estruturado de acordo com a concepção de intersetorialidade, segundo a qual os Conselhos, entidades e demais órgãos de políticas públicas devem estabelecer uma cooperação mútua através da troca de informações, conhecimentos e experiências para que suas ações sejam coordenadas e tragam resultados muito mais amplos e satisfatórios.

Um exemplo claro dessa relação reside no caso das ações voltadas ao atendimento da crescente população idosa no Brasil. Para que tais políticas atendam de forma efetiva as demandas desse grupo social, é importante que haja a articulação entre as políticas públicas, principalmente as de saúde e de assistência social, de maneira que elas sejam sincronizadas e seus órgãos de deliberação popular troquem informações pertinentes à elaboração de propostas e à execução das atividades.

Nesse contexto, o controle social é exercido principalmente com relação à fiscalização e à participação da população no que se refere à administração e à gestão dos recursos públicos que cabem ao Executivo nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios. Entretanto, o fortalecimento do controle social também depende da sua capacidade de articulação com outros órgãos, grupos e instituições capazes de prover instrumentos eficazes para o fomento da participação popular,

inserindo-se, portanto, a necessidade de o controle social se aproximar do controle legislativo, judiciário e midiático.

O controle legislativo é aquele exercido pelo Poder Legislativo que, no âmbito dos municípios, é representado pelas Câmaras Municipais e por seus membros democraticamente eleitos, os vereadores. Dessa forma, faz-se fundamental que a sociedade e suas instâncias de controle social participem assiduamente das reuniões e debates realizados nas Câmaras Municipais para que os vereadores se sintam pressionados e possam agir de forma responsável e consciente na elaboração de leis municipais, na determinação de quais são as obras e serviços prioritários e na fiscalização das ações do Poder Executivo municipal, liderado pelo prefeito, no que tange à administração da coisa pública.

Além dos poderes Executivo e Legislativo, o controle social também pode encontrar amparo no poder Judiciário, o qual, em face da grave crise de representatividade e de legitimidade que afligi o sistema político nacional, vem atuando de forma mais expansiva na tutela de direitos e garantias fundamentais. Destarte, destacam-se os papéis desempenhados pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

De acordo com o art. 127 da Constituição Federal, “[...] o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e cujas atribuições devem ser exercidas, conforme determina o § 1º do referido artigo, de acordo com os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (BRASIL, 1988). Dessa forma, pode-se afirmar que o Ministério Público atua como um guardião do ordenamento jurídico, do patrimônio nacional e público, bem como dos direitos fundamentais inerentes aos brasileiros e aos seus valores sociais, econômicos, culturais e ambientais.

A Constituição Federal também estabelece em seu art. 5º, inciso LXXIV, que o Estado tem o dever garantir a todos os comprovadamente necessitados a assistência jurídica integral e gratuita (BRASIL, 1988). E é nessa prestação positiva do Estado que reside a importância da Defensoria Pública, cujas atribuições estão elencadas pelo art. 134 do texto constitucional:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Assim, é fundamental que as instâncias de controle social, sobretudo no que tange aos Conselhos, desenvolvam políticas de articulação com o Ministério Público na tutela de direitos fundamentais e na denúncia de possíveis irregularidades existentes na administração pública. Além disso, os contatos com a Defensoria Pública são importantes para que os Conselhos saibam como proceder na defesa de grupos e comunidades economicamente vulneráveis junto aos órgãos do poder Judiciário.

Entretanto, o controle social também encontra muitas dificuldades referentes à forma como as informações devem ser difundidas, seja sobre a comunidade dentro de um contexto de conscientização e mobilização, seja até as autoridades competentes para que possam tomar as decisões necessárias ao fortalecimento de uma democracia mais justa e participativa. Dessa forma, inserem-se as ouvidorias e a mídia.

As ouvidorias atuam como intermediadores entre a população e os órgãos responsáveis pela administração pública, possibilitando aos cidadãos delegarem suas dúvidas, sugestões,

reclamações e denúncias por meio de telefones, e-mails ou quaisquer outras formas de contato, visando sempre à melhoria da gestão e dos serviços públicos.

No que concerne às mídias, é válido ressaltar que elas exercem um importante papel para a estruturação de um Estado Democrático de Direito, visto que suas funções vão muito além do mero entretenimento e abarcam diversos princípios constitucionais, tais como o de liberdade de expressão, a liberdade de comunicação e o direito de informação, seja de informar, de se informar ou de ser informado.

Entretanto, é recorrente a constatação de que os grandes veículos de informação são comandados por elites e influenciados por forças políticas e econômicas interessadas na manutenção de uma opinião pouco mobilizada. Assim, pode-se dizer que as estratégias para o fortalecimento do controle social passam pela luta constante para que os meios de comunicação sejam mais eficientes na difusão de informações relevantes à formação de uma opinião pública mais consciente quanto às reais dimensões dos problemas políticos e socioeconômicos, regionais ou nacionais, que afligem milhares de brasileiros, ressaltando-se sempre a importância da participação popular na construção de uma democracia mais justa participativa.

## **5 TRANSPARÊNCIA**

Nenhuma democracia justa e participativa consegue se desenvolver em meio a uma administração pública marcada por quaisquer ações tomadas unilateralmente e cujos resultados não possam ser precisamente justificados e acompanhados pela população e por seus órgãos representativos junto aos poderes da União, dos Estados e dos Municípios.

Destarte, todos os atos da administração pública - tais como a arrecadação de tributos e de outras fontes de receitas, a destinação dos recursos, a contratação de funcionários e a

realização de investimentos - devem ser fiscalizados de perto pelo povo visando à máxima eficiência e legalidade no exercício das funções inerentes à administração da coisa pública.

Para tanto, a Constituição Federal elenca a publicidade como um princípio basilar e norteador da administração pública conforme assevera o art. 37 em seu § 1º:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Assim, o controle social deve primar, através da mobilização popular e da constante atuação dos Conselhos junto aos órgãos da administração pública, pela máxima transparência, sobretudo no que se refere à destinação dos recursos públicos, isso porque a questão da transparência entre o poder público e a sociedade é imprescindível para a execução de quaisquer atividades que prezem pela confiança e pela legitimidade democrática.

Muitos são os problemas para a efetivação do direito à publicidade dos atos da administração pública. No entanto, o Estado já vem apresentando algumas ferramentas de informação, tais como as garantias estabelecidas pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, que em seu art. 7º elenca quais são as informações passíveis de serem obtidas por todos os cidadãos interessados:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011b).

Outro instrumento muito importante na tentativa de tornar a administração pública mais transparente e acessível ao maior número de pessoas possível é o Portal da Transparência do Governo Federal, um site mantido pela Controladoria-Geral da União para garantir o conhecimento da população quanto à destinação dos recursos públicos.

Conclui-se, pois, que as estratégias para o fortalecimento do controle social das políticas públicas enfrentam diversos problemas estruturais para se firmar enquanto mecanismo fundamental de uma democracia mais participativa e popular. Entretanto, é fundamental que os Conselhos, os conselheiros, as entidades, a comunidade e todos aqueles interessados na luta por um país mais justo se unam em torno de uma luta diária que preze pela participação, pelo diálogo, pelo compartilhamento de conhecimentos e pela transparência das informações.



**- PARTE II -**  
**GESTÃO E FUNCIONAMENTO DAS**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**



## ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

*Cauê Ramos Andrade\**

Um dos temas mais relevantes em relação à atividade Estatal, hoje, é o da atividade financeira do Estado. Se é por meio da Política que são definidas os fins e prioridades a serem perseguidos pelo Poder Público, assim como os meios pelos quais realizá-los, tornar esta série de decisões que formam a “agenda” estatal em uma rede complexa de estrutura, pessoas, ações e serviços depende quase sempre da aplicação de recursos econômicos. Consequentemente, tem-se que qualquer demanda direcionada ao Estado está vinculada e gera efeitos sobre a forma como o Poder Público arrecada, organiza e distribui estes seus recursos.

Neste sentido, o orçamento toma lugar primordial como instância de efetivação de direitos. É no planejamento orçamentário que se tornam objetivas as prioridades de governo, ao direcionar os recursos escassos para programas e setores específicos. Abrem-se aí duas possibilidades para a inclusão democrática na atividade do Estado: por um lado, o orçamento é instância de controle social, tanto para averiguar de que forma o governo torna objetivo o seu programa de governo, quanto para verificar a conformidade da atuação executiva com as ações previstas no orçamento. Por outro, a partir de mecanismos de orçamento participativo, a sociedade civil pode influenciar diretamente a escolha das prioridades de governo, a partir da distribuição de recursos para as áreas que concebe prioritárias.

Partindo desta reflexão, esta seção do Manual de Cidadania Ativa será dedicada ao estudo de como o Estado Brasileiro organiza os seus recursos econômicos. Neste sentido, trataremos da forma como se efetua o Planejamento

---

\* Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca). Advogado. É discente no Curso de Pós-Graduação em Direito pela FCHS.

do gasto público no contexto Brasileiro, discutiremos a noção de Orçamento Público, abordaremos as instâncias de controle orçamentário, trataremos das obrigações do gestor ante a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, por fim, estabeleceremos o que são e como funcionam os Fundos Públicos.

## 1 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

### 1.1 Conceito e Composição

A organização financeira do Estado se dá nos moldes do Orçamento Público. A noção de orçamento está intimamente ligada à ideia de planejamento, que por sua vez pode ser resumida como uma forma de tomada de decisão antecipada, por meio de um processo racional de conhecimento utilizado para explorar e avaliar as diversas ações possíveis, e dentre elas escolher a mais adequada (GIACOMONI, 2006, p. 10). Planejar significa conhecer todas as possibilidades, restrições e possíveis ganhos, para então decidir sobre a melhor forma de agir.

A implantação do planejamento na esfera pública é decorrente do fato de que a função do Estado se tornou cada vez mais complexa no curso da história, assim como aumentou a sua importância enquanto ator econômico. Com a expansão da estrutura e das contas públicas, tanto enquanto recipiente, ou seja, aquele que recebe recursos, quanto como pagador, torna-se indispensável criar uma sistemática para mapear e controlar a complexa rede de direitos e obrigações daí decorrentes. Este mapeamento é também importante na medida em que passam a ser exigidos do Estado a *transparência* e *eficiência* na gestão dos recursos, sob a ideia democrática de que o Estado seria somente o *depositário* de bens do povo, e que sua posse somente se justifica como um *instrumento* para realizar o bem coletivo.

O Orçamento Público tem como principal tarefa “[...] fixar a receita tributária e a patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transformes, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia [...]” (TORRES, 2011, p. 172). É dizer, descreve quanto se espera receber, e como pretende-se aplicar estes recursos, partilhando-os entre os diversos órgãos e projetos que compõe a estrutura Estatal. As suas principais características são estabelecidas na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal, denominada “Dos Orçamentos”, e que abrange os Artigos 165 a 169. Vamos abordar as suas características mais relevantes.

A Constituição prevê, no seu art. 165, três planejamentos orçamentários que devem se integrar e completar-se harmoniosamente. Esta divisão do Orçamento em três momentos, que dará luz a três documentos diferentes, justifica-se pelo escopo (ou missão) dada a cada um deles, que se diferencia quanto à divisão de seu alcance em *longo* e *curto prazo*. São eles:

- **O Plano Plurianual (PPA)**, que possui vigência de quatro anos, e “[...] tem por objetivo estabelecer os programas de governo e as metas governamentais de longo prazo.” (TORRES, 2011, p. 172). A vigência do PPA não é coincidente com o mandato presidencial. Esta descontinuidade entre mandato e orçamento provavelmente foi implementada com a intenção de induzir uma continuidade no processo de planejamento do setor público, tal que, ao assumir um novo governo, este teria disponível 1 ano para preparar um novo PPA, período no qual continuaria a executar o plano aprovado no governo anterior (MENDES, 2008, p. 7). A ideia do PPA é a de programar as diretrizes e orientar o governo na elaboração das próximas etapas orçamentárias, que têm

objetivos mais diretos e que devem estar em conformidade com o PPA. Em termos de despesas públicas, serão previstos neste instrumento, principalmente, as despesas de capital, que são aquelas direcionadas para fins de investimento, e os Programas de Duração Continuada. O PPA vigente é o “Plano Mais Brasil 2012-2015”, que trouxe a previsão de 26 programas temáticos aplicáveis às políticas sociais. Para mais informações, acesse o “Plano Mais Brasil”.

- **A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que possui vigência anual e programa o exercício financeiro imediatamente posterior, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO deve prever “as metas e prioridades da Administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (BRASIL, 2016).
- **A Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que também possui vigência anual, e talvez seja o principal documento do sistema orçamentário brasileiro, discrimina analiticamente as receitas e as despesas da União para o exercício corrente. A LOA é apresentada em três documentos: (i) o *orçamento fiscal*, que contém todas as receitas e despesas da União, excetuadas as tratadas nos outros dois documentos; (ii) o *orçamento de investimentos* das empresas estatais; (iii) o *orçamento da seguridade social*, que compreende as receitas e as despesas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, inclusive os recursos destinados a fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

## 1.2 Elaboração e Tramitação

Os três documentos do sistema orçamentário são materializados por meio de Leis, cuja iniciativa para propor é do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, no caso da União, Governador, para os Estados, e Prefeitos Municipais, para os Municípios) e que devem ser aprovados pelo Poder Legislativo antes de entrarem em vigor. A Constituição previu em seu art. 165, §9º, que uma Lei Complementar a ser elaborada deveria organizar as matérias de vigência, prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. Uma vez que esta Lei Complementar nunca foi elaborada, a regência destas matérias permanece na sua forma transitória, estabelecida no art. 35, §2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

Este dispositivo traz os prazos para o encaminhamento pelo Executivo do Projeto de Lei ao Poder Legislativo, no caso da União ao Congresso Nacional, referente a cada uma das Leis Orçamentárias:

- Para o PPA, cuja vigência se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício;
- Para a LDO, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício;
- Para a LOA, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.

O Congresso, por sua vez, deve deliberar e devolver o Projeto de Lei para sanção Presidencial antes do encerramento da sessão legislativa. A sessão legislativa é o período de atividade normal do Congresso a cada ano, e se estende desde 2 de fevereiro a 17 de julho, e desde 1º de agosto a 22 de dezembro. O processo

de votação no Congresso é o mesmo reservado às leis ordinárias, descrito no art. 59 e seguintes da Constituição Federal, em tudo o que for compatível às regras especiais trazidas pelo art. 166 da CF (BRASIL, 1988). Dentre estas regras especiais, estabeleceu-se que os Projetos das Leis Orçamentárias devem ser apreciados por uma comissão mista de Deputados e Senadores, que emitirá parecer sobre eles e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, acompanhará e fiscalizará a execução orçamentária, bem como receberá, analisará e emitirá parecer sobre as Emendas Parlamentares que possam ser propostas para alterar os dispositivos do Projeto, e que depois serão levadas à apreciação pelo plenário das duas casas do Congresso Nacional para apreciação.

Os Projetos de Lei relativos ao PPA, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, no âmbito da União Federal, são de iniciativa do Presidente da República, e assim lhe compete também a iniciativa para propor modificações nos Projetos das Leis Orçamentárias enquanto não for iniciada a votação na Comissão Mista da parte do Projeto em que a alteração é proposta. Pode ainda o Presidente da República vetar as emendas aprovadas pelo Congresso, e destinar as sobras de receitas decorrentes do veto para outras finalidades, como créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

E o que são créditos especiais ou suplementares? Estes, junto aos créditos extraordinários, compõe os chamados créditos adicionais. A inclusão de qualquer despesa no orçamento gera o Crédito Orçamentário, que nada mais é do que a dotação incluída no orçamento para atender as diversas despesas do Estado. Entretanto, trata-se apenas de uma previsão, um planejamento, que certamente encontrará divergências quando for executado. Na hipótese de se mostrarem insuficientes ou inexistentes os créditos orçamentários, é dado ao Poder Legislativo autorizar créditos adicionais a serem usados na atividade financeira.

Os créditos adicionais podem ser:

- *Suplementares*, que reforçam as dotações orçamentárias;
- *Especiais*, que se destinam a despesas que não compreendam dotação orçamentária específica;
- *Extraordinários*, que se destinam a cumprir despesas urgentes e imprevistas, como aquelas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Em decorrência do princípio da legalidade que rege a atividade pública, as despesas ordinárias devem estar anteriormente autorizadas na Lei Orçamentária, e mesmo aquelas que são objetos de créditos adicionais, em cujo caso a autorização será dada por Lei expedida pelo Legislativo (ROSA JUNIOR, 2002, p. 38-40). A única exceção a esta regra diz respeito às despesas extraordinárias, cujo caráter de urgência e imprevisibilidade é incompatível com o controle prévio. Estas últimas, no entanto, estão sujeitas a um controle posterior, por meio da ratificação legislativa, quando se avaliará a justificação extraordinária dada, sob pena de ser considerado o ato um crime de responsabilidade cometido pela autoridade competente.

## **2 FORMAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

E como se dá a fiscalização e o controle sobre o órgão que executa o orçamento previsto nas Leis de que tratamos até aqui? A fiscalização e controle orçamentários tem base no art. 70 da CF, e são exercidos pelo Poder Legislativo, em controle externo, ou seja, exterior ao Poder que executa o orçamento, ao mesmo tempo em que opera o controle interno de cada um dos poderes sobre as próprias contas e atos. O controle exercido pelo

Legislativo conta, ainda, com a assistência do Tribunal de Contas, que é considerado um órgão de apoio do Poder Legislativo.

Podemos subdividir o controle externo exercido pelo Poder Legislativo em três momentos:

- o *controle prévio*, que diz respeito à competência do Legislativo em examinar, revisar e aprovar as contas públicas no processo de elaboração da Lei Orçamentária;
- o *controle contemporâneo*, que compreende o acompanhamento da execução orçamentária por meio de comissões e auditorias pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas;
- o *controle posterior*, que implica na análise de conformidade entre as previsões orçamentárias e a prestação de contas apresentadas pela administração financeira dos três poderes depois de já encerrado o exercício financeiro.

## 2.1 O Papel dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas é definido classicamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Na realidade, porém, pelo seu objeto e a sua relevância, excede este papel para tornar-se um “[...] órgão auxiliar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política.” (TORRES, 2011, p. 211). O Tribunal de Contas pode ser um recurso valioso ao controle social, atuando como órgão auxiliar da sociedade e da cidadania. Não é por acaso que o art. 74, §2º, da Constituição Federal, estabeleceu uma competência ampla para a participação da comunidade na atuação deste órgão, ao conferir legitimidade para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Este órgão exerce papel fundamental na fiscalização sobre o uso do patrimônio público em âmbito geral: auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo todos os tipos de informação; ajuda, no âmbito do controle interno e da autotutela, o Poder Judiciário e a Administração Pública, orienta e exerce controle sobre os responsáveis por bens e valores públicos; auxilia a própria comunidade na efetivação de seu papel no controle dos direitos difusos e do patrimônio público.

Dentre as principais competências do Tribunal de Contas, estão:

- Analisar as contas prestadas pelo Presidente da República, emitindo parecer prévio;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, e as contas daqueles que deram motivo a perda, extravio ou irregularidade que resulte em prejuízo ao erário;
- Realizar inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacional e patrimonial em todos os poderes e entidades vinculadas à fazenda pública, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo;
- Prestar informações de natureza financeira-contábil solicitadas pelo Poder Legislativo;
- Representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- Assinar prazo para requisitando providências para adequação à lei quando apuradas ilegalidades, e sustar atos impugnados no caso de desatendimento aos prazos fixados.

No âmbito da União, a corte de contas responsável é o Tribunal de Contas da União, cuja existência deriva do próprio texto constitucional. Todos os Estados Brasileiros também possuem Tribunais de Contas Estaduais, responsáveis por analisar as contas dos respectivos governos estaduais e, via de regra, também dos Municípios. No caso de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado (TCSP) julga as contas Municipais e Estaduais, com exceção do Município de São Paulo, que conta com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

## **2.2 O Papel do Judiciário**

No contexto Brasileiro, o Poder Judiciário tem amplo poder de fiscalização. Este poder decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição perante qualquer lesão ou ameaça a direito, estabelecido como cláusula pétrea no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Assim, será possível questionar a atuação do poder público no planejamento e execução orçamentários perante o poder judiciário a qualquer momento, desde que haja suspeita de conduta ilegal e/ou inconstitucional. Esta possibilidade permanece, inclusive, de forma paralela à contestação nas demais vias, como a representação aos Tribunais de Contas e aos órgãos de controle administrativo dentro de cada um dos poderes, e mesmo depois de terem estas instâncias já se manifestado.

## **3 A RESPONSABILIDADE FISCAL E O DESCUMPRIMENTO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

No que pese toda a regulamentação do planejamento público, a Constituição Federal e as Leis complementares não se preocupavam com o problema da gestão do orçamento e da responsabilização dos gestores (TORRES, 2011, p. 181). Este panorama mudou com a reforma do Estado e a implantação da administração pública gerencial, que tomou lugar nos anos 1990.

Dentro deste marco, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), que regulamentou o art. 163 da Constituição Federal. O aspecto da LRF que trataremos aqui, é a tentativa de inserir como princípio da gestão orçamentária a responsabilidade (*accountability*) fiscal dos gestores públicos (BRASIL, 2000a).

A LRF está estruturada por setenta e cinco artigos e promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público, constituindo-se no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil (SACRAMENTO, 2005, p. 14). O principal escopo da LRF é estabelecer a obrigação dos gestores em manter o *equilíbrio das contas públicas*, entendido pela compatibilidade entre receitas e despesas, equilíbrio este que deve ser atingido.

[...] mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (SACRAMENTO, 2005, p. 14).

A abrangência da LRF é total, ou seja, “[...] se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, à administração direta e indireta e em cada uma dessas esferas de governo, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público.” (SACRAMENTO, 2005, p. 35). Quanto ao conteúdo, a Lei constrói-se sobre quatro eixos: (i) planejamento; (ii) transparência; (iii) controle; (iv) responsabilização.

Quanto ao *planejamento*, a LRF exige informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, assunção de dívidas para a realização de operações de crédito, incluindo antecipação de receita orçamentária (ARO), e para a concessão de garantias (SACRAMENTO, 2005, p. 35),

reforçando o papel das Leis Orçamentárias já estudadas (PPA, LDO e LOA) no controle dos gastos públicos. Merece atenção especial, aqui, a disciplina inserida pela LRF para o controle das despesas públicas com pessoal. O seu art. 19 estabeleceu limites de gastos com pessoal para cada ente da Federação, o art. 20 repartiu tais gastos entre Judiciário, o Legislativo, o Executivo e o Ministério Público, e o art. 21 estabeleceu as regras para controle da Despesa Total com pessoal (TORRES, 2011, p. 182).

Quanto à *transparência*, a LRF contemplou a criação de uma série de relatórios e demonstrativos com o intuito de permitir a comparação entre “o que foi planejado (PPA, LDO e LOA) com a execução orçamentária (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal)” (SACRAMENTO, 2005, p. 39). Além disso, estes instrumentos devem ser objetos de ampla publicidade em decorrência do comando dos art. 48 e 48-A da referida lei. As informações referentes a despesas e receitas, inclusive, devem ficar disponíveis a qualquer cidadão, nos limites do art. 48-A e a “[...] participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000a, art. 48, I) são incentivadas, e as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo para apreciação dos órgãos de controle devem igualmente ficar disponíveis para consulta.

Quanto ao *controle*, o art. 59 da LRF reforça o papel já tratado do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, do controle interno de cada Poder, do Judiciário e do Ministério Público na verificação do cumprimento das normas de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, quanto à *responsabilização*, a LRF traz a possibilidade de aplicação de sanções decorrentes do descumprimento das normas de responsabilidade fiscal. Estas sanções podem ser divididas em *institucionais*, de cunho

fiscal, que correspondem ao impedimento do ente infrator para o recebimento de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias para a sua contratação, e as *pessoais*, de cunho penal, que envolvem pagamento de multa com recursos próprios, a inabilitação para o exercício de função pública por período de até 5 anos, a perda de cargo público e a cassação de mandato, e a prisão.

A competência de aplicar as punições fiscais aos entes públicos em que ocorrerem infrações é do Ministério da Fazenda. Os tipos que ensejam este tipo de sanção estão previstos nos arts. 11, 23, 31, 33, 40, 51, 52, 55 e 70 da LC 101/00. Já as sanções penais recairão diretamente sobre o agente administrativo que não seguir as regras do instrumento citado, e seguem os dispositivos da chamada Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que alterou o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/40) e a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50). (BRASIL, 2000b, 1940, 1950).

## **4 OS FUNDOS PÚBLICOS E A SUA GESTÃO**

Outro instrumento de gestão dos recursos financeiros do Estado é a instituição e organização de Fundos Públicos. Se tomada em sentido amplo, podemos observar no ordenamento brasileiro duas figuras sob a determinação de Fundos (OLIVEIRA, 2010, p. 313): *a)* os Fundos de Participação; e *b)* os Fundos de Destinação.

Os Fundos de Participação têm previsão Constitucional que estabelece a obrigação da União em repassar 49% da receita auferida dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, distribuindo 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios, 3% para aplicação no Fundo de Desenvolvimento Regional, 1%

ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, e 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (BRASIL, 1988, art. 159).

Eles têm, assim, caráter tributário, e constituem mecanismos pelos quais se perfaz a partilha indireta e obrigatória de recursos desde um Ente Federado a outro, visando reequilibrar a divisão de receitas entre os níveis Federativos, e mesmo em cada um deles, com a definição, por exemplo, de critérios de rateio que levam em conta as diferenças de desenvolvimento regional. Esta partilha é de suma importância para o funcionamento adequado da máquina pública e da efetivação do ideal de descentralização que foi trazido pela Constituição Federal, que em muitos aspectos implicou na descentralização de obrigações sem o adequado acompanhamento da descentralização das receitas (AFFONSO, 1994, p. 327-328).

Por meio da aplicação em Fundos, pode se operacionalizar a gestão de recursos para a promoção de ações em um campo específico, que é definido em Lei como a finalidade daquele fundo, por ser de interesse especial para a coletividade. Os Fundos, assim, assumem uma dimensão de organização dos recursos com vistas à aplicação para determinado fim. Ao mesmo tempo, podem desempenhar uma dimensão de controle, porque uma vez aplicados no Fundo, fica restringida a discricionariedade do gestor para aplicar aqueles recursos, que devem direcionar-se à destinação elencada. É nestes que concentraremos nossa análise.

A instituição de um Fundo depende de Lei Específica que o institua ou o autorize. É o que se depreende do art. 167, IX, da Constituição, que requer expressamente prévia autorização legislativa para instituição de Fundos de qualquer natureza. Além disso, o regime a que estão submetidos estes instrumentos possuem assento constitucional no art. 165, § 9º, inciso II, da CF/88, que indica como função de lei complementar

“[...] estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como *condições para a instituição e funcionamento de fundos.*” (BRASIL, 1988, art. 165, grifo nosso).

A Lei Complementar que viria a regulamentar a gestão dos Fundos, entretanto, não foi editada, e o vazio deixado pela inércia do legislador hoje é preenchido pela Lei nº 4.320/64, que foi recepcionada pela Constituição de 1988 com status de Lei Complementar. Este instrumento, nos seus artigos 71 a 74, irá estabelecer alguns requisitos em relação aos Fundos. Deles, podemos depreender que os Fundos devem trazer (OLIVEIRA, 2010, p. 312-313):

- receitas especificadas, isto é, a Constituição - ou a lei - deve mencionar, expressamente, quais receitas são atribuídas à formação de um Fundo;
- a mesma lei deve vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública;
- a lei pode dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos, assim como pode estabelecer mecanismos alternativos de controle, prestação e tomada de contas sobre esta aplicação, ressaltando que não se pode abdicar da competência constitucional do Tribunal de Contas para a sua atribuição própria.

As receitas que custeiam a formação e manutenção do Fundo “[...] podem ser originadas das atividades próprias do Fundo, como também provenientes de mandamentos constitucionais, de negociações como os convênios ou de transferências voluntárias.” (RAMOS FILHO, 2012, p. 137). Ainda, as aplicações das receitas orçamentárias que tenham sido vinculadas a fundos, devem ser feitas “[...] através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.” (BRASIL, 1988, art. 165 §5º, I). Isto significa que

na Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser destacada uma categoria de gasto para a instituição e funcionamento do fundo, como dispõe a Constituição Federal. As receitas empenhadas ao Fundo e que por ventura não venham a ser utilizadas, desde que não seja estipulado o contrário na sua Lei autorizadora, são transportadas para o exercício seguinte – e não retornam ao erário público, o que reforça o caráter autônomo deste regime jurídico na gestão dos recursos.

Uma limitação relevante é que a Constituição Federal veda qualquer tipo de vinculação do produto auferido da arrecadação de impostos pelo Poder Público a destinações específicas, conforme está estabelecido no seu art. 167, inciso V, o que se transfere também à vinculação para depósito em fundos específicos. Este mesmo dispositivo, entretanto, faz duas ressalvas importantes.

A primeira é relativa à divisão do produto resultante da arrecadação dos impostos, que remete aos artigos 158 e 159, onde são estabelecidos os Fundos de Participação.

A segunda é a destinação dos recursos para ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Com base nesta segunda exceção, é possível vincular receitas de impostos para Fundos criados para administrar as aplicações obrigatórias em Saúde e Educação de que tratam os artigos 198 e 212 da Constituição. Nesta toada, foram instituídos o Fundo Nacional de Saúde (FNS), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que se beneficiam das transferências obrigatórias.

É importante colocar que os Fundos não possuem Personalidade Jurídica, e em consequência disto não são aptos a assumir deveres e obrigações. São, isto sim, “[...] um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros.” (RAMOS FILHO, 2012, p. 139). Todas as obrigações decorrentes do manejo do patrimônio público, inclusive o dever de prestar

contas previsto no art. 70 da Constituição Federal e replicado no art. 74 da Lei nº 4.320/64, recaem não sobre o Fundo (que é o próprio patrimônio), mas sobre o órgão público responsável por administrá-lo (BRASIL, 1964).

A prática da instituição de Fundos como forma de gestão de recursos aplicados a fins específicos tem sido amplamente utilizada para administrar a estrutura do Estado com relação às Políticas Públicas relacionadas à efetivação de Direitos Sociais. Esta Política, por sua vez, está acoplada ao recorte inaugurado pela Constituição de 1988 enviesado em privilegiar a participação e o controle social como parte da operacionalização política do Estado Brasileiro. Assim, podemos observar a expansão do modelo de gestão setorial embasado no tripé Conselho, Plano e Fundo.

Ao mesmo tempo em que se constitui o planejamento das contas públicas, por meio do Plano Setorial nas três esferas de governo, instituem-se também os Fundos para o destaque e administração da receita empenhada aquela aplicação social, e vincula-se esta administração à atuação dos Conselhos de Direitos enquanto órgãos propositivos, deliberativos e avaliativos dos seus recursos, seu acompanhamento e fiscalização. O trabalho dos Conselhos, assim, nas suas competências temáticas, assoma-se ao das demais instâncias de controle e fiscalização da Gestão Pública, como o Ministério Público, o Legislativo, o Tribunal de Contas na sua competência constitucional, o Judiciário, e os órgãos de controle interno (ou autocontrole).



# PARCERIAS DE ESTADO COM O TERCEIRO SETOR

*Otávio Augusto Mantovani Silva\**

## 1 O ESTADO E O TERCEIRO SETOR

Por muitos anos nossa sociedade fora erigida à luz da perspectiva de que nosso sistema social deveria ser gerido e sustentado pelo Estado como um todo. Sustentou-se em diversas ocasiões, e por diversos pensadores, a ideia de um Estado que fosse capaz de ser “um pai” e “uma mãe” para toda a sociedade, assegurando o desenvolvimento equânime de todos os indivíduos. Com o decorrer dos anos, percebeu-se que o Estado não era capaz de manter sozinho, sem parecerias com a própria sociedade, os vários direitos e serviços que cada vez mais passaram a ser sua responsabilidade, tais quais os serviços de saúde, educação, assistência social, desenvolvimento urbano etc..

Dessa forma, a partir das constantes necessidades que foram se desenvolvendo e com o objetivo de prestar melhores serviços para a sociedade, preservando o equilíbrio fiscal e pautando sua atuação mais por iniciativas de regulação e fomento em vez de execução direta, o Estado passou a buscar parceiros na sociedade que pudessem auxiliá-lo na consecução de seus principais serviços, ganhando assim importância aquilo que popularmente conhecemos por Terceiro Setor. Nossa Constituição Federal de 1988, seguindo uma onda que efetivamente cresceu ao redor do mundo nos ordenamentos jurídicos que buscam garantir um Estado de Bem Estar Social, deu grande relevância à atuação da sociedade civil.

O termo “terceiro setor” tem sua origem na Economia neoclássica no qual se dividia a sociedade em setores

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

econômicos. O “primeiro setor” seria composto pelo conjunto de pessoas e organizações privadas que objetivassem o lucro, ou seja, o mercado. O “segundo setor” seria caracterizado pelas organizações de iniciativa pública que tivessem como objetivo maior o bem público, e não o lucro privado. Já o denominado “terceiro setor” seria composto por organizações privadas “sem fins lucrativos”, que prestam serviços que, em princípio, caberiam ao Estado (SANTOS; ASSIS; ABDALA, 2012).

Pode-se assim concluir que as alianças e parcerias são construídas para conseguir elaborar e até mesmo implementar programas e projetos que tenham por finalidade trazer benefícios a uma determinada comunidade, erradicando ou minimizando alguns problemas sociais, atendendo ainda as necessidades de grupos em sua maioria carentes, ou da mesma forma divulgando e defendendo uma causa de interesse público. Para cumprir tais objetivos, o Estado e as organizações do terceiro setor, não só podem, como devem, trabalhar em conjunto (em confluência de objetivos) para melhor prover bens e serviços, especialmente, a partir de modelos e configurações distintas, e de estratégias de formação de parceria, que de um modo geral, definem-se conforme as necessidades e motivos identificados para tais casos.

Com a ampla atuação das organizações do terceiro setor nos serviços públicos, consegue-se perceber uma tendência positiva de fortalecimento da sociedade civil que se manifesta como um dinâmico polo de atuação social, especialmente por meio de organizações de cunho filantrópico, fundações diversas, institutos empresariais, associações de defesa de direitos, dentre outras formas organizativas (SOUZA, L. M., 2010, p. 165). Entretanto, o Estado não pode abandonar suas responsabilidades e transferi-las para a sociedade civil organizada. Ele não pode perder o controle da prestação dos serviços, especialmente no que diz respeito ao repasse e utilização das verbas. Os mecanismos de fiscalização e controle existem, mas precisam ser melhor

empregados pelos entes públicos (União, Estado e Município) e pela sociedade como um todo (SOUZA, L. M., 2010, p. 165).

## **2 CONVÊNIOS ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR**

O Convênio é o método mais utilizado na formalização de parcerias entre a iniciativa privada e a Administração. É diferente de um “contrato” entre duas partes, pois aqui não há apenas uma relação de fornecedor e comprador dos serviços ou bens, mas sim uma relação de cooperação. Efetivamente, os convênios, desde seu nascedouro na legislação brasileira (com a Constituição Federal de 1967), possuem como intuito a descentralização dos serviços pelos quais a Administração deve responder. Em um primeiro momento, essa descentralização era feita apenas na esfera pública, ou seja, os entes da Federação (União, Estado e Município) firmavam convênios entre si para conseguir, compartilhando responsabilidades (como mão de obra e obrigações financeiras), realizar determinados serviços públicos. Com o decorrer dos anos, e ainda na vigência da anterior Constituição, o Decreto Federal nº 93.872/86, em seu art. 48, abriu a possibilidade de tais convênios serem firmados entre o Estado e organizações privadas, desde que conservassem sua característica principal: o interesse recíproco na realização do serviço (SOUZA, L. M., 2010, p. 165).

Estes convênios entre Estado e Terceiro Setor foram cada vez mais incentivados, especialmente em áreas de interesse público estratégico e relevante. Assim o Estado passa a destinar verbas públicas para que as entidades convenientes realizem serviços que também lhe são de interesse, concedendo ainda vários incentivos financeiros e tributários. Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 não prevê expressamente nenhuma disposição acerca dos convênios entre as organizações privadas em geral e a Administração Pública. Alguns textos legais foram recepcionados, e em casos como os serviços em Saúde, há

previsão acerca da possibilidade de relação entre o Estado e o terceiro setor (BRASIL, 1988, art. 199 §1º), mas mesmo nestes casos não há nada tão claro ou expresso.

A maior parte da legislação vigente era sutil ao citar os convênios entre Administração e entidades privadas, confundindo-os muitas vezes com contratos, levando muitos ainda a crer naquela antiga definição de convênio (um “pacto” entre os entes da Federação para melhor consecução de serviços). Em nível infralegal a Instrução Normativa nº 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional é aquela que melhor definiu e norteou por muitos anos as relações conveniais entre Estado e organizações particulares. A partir de 2007 a principal legislação responsável por regular estas relações fora o Decreto nº 6.170/07 que de fato regulou vários pontos obscuros acerca dos convênios entre Terceiro Setor e Estado, sendo posteriormente modificado, e recentemente reformado e tacitamente revogado em alguns pontos pela Lei nº 13.019/14, denominada “Marco Regulatório” do Terceiro Setor. Tal decreto foi fundamental por explicitar a diferença entre contratos e convênios (mesmo sendo ambos acordo de vontades) que são: o interesse recíproco (no contrato os interesses podem ser opostos ou mesmo contraditórios. No contrato há uma relação de prestação e contraprestação, já nos convênios ambos são partícipes) e a mútua cooperação (DOLABELLA, 2014).

Derivado de uma de suas principais características, a mútua cooperação, os convênios jamais podem firmar remunerações ou preços, visto na realidade há um regime de cooperação entre Estado e organização privada, e não um regime de serviços tradicional. Embora haja repasse de recursos públicos nestes convênios tal repasse não pode e não é uma remuneração ou contraprestação, mas sim uma das formas de mútua cooperação entre ambos, sendo que todo valor repassado deve ser comprovado como utilizável na realização do serviço. No convênio, diferentemente dos contratos, o recurso transmitido

pela Administração Pública deve ser utilizado estritamente para consecução do objeto social deste, não podendo ser investido tal recurso em outras áreas.

Os gastos das entidades com aquisição de bens ou a contratação serviços utilizáveis na consecução do convênio, por expressa disposição legal, devem obrigatoriamente seguir os princípios da Administração Pública.

### **3 TERMOS DE PARCERIA E OSCIPS**

Um dos instrumentos de gestão e controle por parte do Estado que é uma inovação legislativa frente aos tradicionais convênios são os “Termos de Parceria”, que têm sido adotados na tentativa de deixar mais claro, formalizando os processos de parceria entre o Estado e as OSCIPs. A Lei nº 9.790, de 1999, que dispõe sobre a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é também a responsável por instituir e disciplinar o Termo de Parceria. Cumpre esclarecer que OSCIP é uma qualificação atribuída pela Lei acima citada, para organizações da Sociedade Civil (Pessoas Jurídicas de direito privado) sem fins lucrativos que possuem como objetivo áreas estratégicas da prestação de serviços públicos (especificado no art. 3º da Lei nº 9.790), e obedecem vários critérios previstos na lei (art. 4º da Lei nº 9.790). Em seu art. 2º a Lei estabelece todas as instituições que não podem receber tal qualificação (como as Sociedades empresariais). Atendendo os requisitos formais e materiais de validade previstos nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.790, poderá ser firmada entre o Estado e a OSCIP o chamado Termo de Parceria. É importante frisar isso: Termo de Parceria é específico para OSCIP (SANTOS; ASSIS; ABDALA, 2012).

As características mais importantes dos termos de parceria (previstas detalhadamente entre os art. 9º e 15 da Lei nº 9.790) são as seguintes:

- conceitualmente, eles são uma espécie de acordo administrativo colaborativo, ajustados entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público, utilizados para viabilizar o controle estatal, estimulando o fomento e a cooperação nos serviços entre as duas partes – Estado e OSCIP;
- assim como no caso dos convênios, não há uma relação típica de um “contrato” obrigacional, mas sim de um “acordo de cooperação”, no qual as duas partes – Estado e OSCIP – comprometem-se a cooperar por um objetivo comum;
- as atividades desenvolvidas pelas OSCIP’s devem ser de duas formas: ou de execução direta de projetos, programas e planos de ação, mediante a destinação de recursos físicos, humanos e financeiros por parte destas instituições; ou de execução indireta destes projetos, programas e etc. através especialmente da prestação de serviços, que podem ser intermediários e de apoio a outras organizações sem fins lucrativos ou aos próprios órgãos públicos.
- este termo de parceria deverá conter, obrigatoriamente, os direitos, obrigações e responsabilidades das partes signatárias, devendo ainda possuir algumas cláusulas obrigatórias previstas na lei (como a estipulação de metas, delimitação do objeto, previsão de receitas e despesas, todas disposições previstas no art. 10 da Lei nº 9.790).
- segundo expressa disposição legal, presente no art. 11 da Lei nº 9.790, a execução do Termo de Parceria deve ser “[...] acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Pú-

blicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo” (BRASIL, 1999, art. 11), ou seja, cabe ao Conselho de Saúde e ao de Assistência social em conjunto com suas respectivas secretarias fiscalizar os Termos de Parceria de suas respectivas áreas;

- a prestação de Contas deve atender as diretrizes legais, dentre os quais a apresentação dos seguintes documentos mencionados no artigo:

I - relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução; III - parecer e relatório de auditoria; e IV - entrega do extrato da execução física e financeira (BRASIL, 1999, art. 12).

#### **4 O NOVO MARCO DO TERCEIRO SETOR E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS**

Em 31/07/14, foi sancionado o novo “Marco Regulatório do Terceiro Setor” (Lei 13.019/14). Com a nova Lei, os convênios passam ter eficácia e aplicabilidade apenas em relações estabelecidas entre instituições públicas. O comum e tradicional “convenimento” entre o Estado e as instituições Terceiro Setor deverá ser paulatinamente substituído por termos de colaboração e de fomento. O primeiro tem aplicabilidade nos casos em que a Administração Pública por si só define o objeto da parceria, enquanto o segundo serve para as ações de propositura das organizações da sociedade civil. (DOLABELLA, 2014).

Diversos questionamentos referentes ao Terceiro Setor não sofreram significativas mudanças. De fato, muito nem cegou a ser contemplado no novo texto legal, tomamos como exemplo alguns temas tributários e trabalhistas, assim como a maior parte dos certificados e títulos que poderiam

ser solicitados pelas entidades sem fins lucrativos. O novo “Marco” não impõe apenas que os termos de colaboração ou de fomento serão os únicos instrumentos de parceria aplicáveis às Organizações não Governamentais (ONGs), mas a própria Lei nº 13.019/14, responsável por trazer tais inovações, expressamente indica que os contratos de gestão e os termos de parceria (celebrados em especial, respectivamente, com entidades tituladas como Organizações Sociais (OS) ou OSCIP) deverão continuar a existir. A legislação deverá ser aplicável aos quatro entes da Federação indistintamente: quer seja União, Estados, Municípios ou Distrito Federal. Aplicável também às suas respectivas fundações ou autarquias ou empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos expresso do artigo 1º da Lei nº 13.019/14.

Entretanto, dada à ausência do caráter geral de alguns dispositivos da dita lei, que possuem um modo particular de detalhamento de normas específicas, conseguir impor a aplicação desta a todos os entes federativos mencionados mais acima, de certa forma, pode-se configurar uma invasão de competências legislativas, expressamente previstas no texto constitucional. Nesses casos, tais dispositivos da Lei nº 13.019/14 vinculariam a Administração Pública Federal, mas eventuais normas estaduais, municipais ou distritais em sentido contrário devem ser respeitadas e aplicadas em suas respectivas esferas. Em situações semelhantes a esta, o real alcance dos vários pontos da inovadora legislação não poderia ser “nacional”, mas sim “federal”, podendo ainda respaldar essa afirmação, inclusive, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares conforme aponta o autor Renato Dolabella (2014).

De qualquer maneira, mesmo considerando as polêmicas jurídicas que ainda estão em aberto sobre o alcance da Lei nº 13.019/14, as entidades e instituições que antes lidavam com os convênios devem buscar se adequar e atentar à nova realidade. Os critérios de seleção de tais instituições, também

foram alterados, sendo agora exigida a realização de uma espécie de chamamento público. As Associações, ou “ONGs” devem buscar o cumprimento de determinados requisitos específicos, como exemplo a experiência prévia no objeto da parceria, tempo mínimo de existência, criação de órgãos internos, da própria instituição, de fiscalização, elaboração de regulamentos de compras e contratações para uso de recursos públicos, aos moldes da lei de Licitações públicas (Lei nº 8.666/93), além de regras para prestação de contas.

Todas essas alterações legislativas podem fazer com que se torne necessária a alteração dos Estatutos Sociais das várias instituições parceiras do Estado. Assim, é de fundamental importância que tais entidades estejam sempre atentas às mudanças e já se adequem, dentro do prazo legal, visando, principalmente, evitar transtornos na continuidade de suas atividades até então executadas por meio de convênios. Vale lembrar que tal Lei fora promulgada no dia 31 de julho de 2014, tendo seus efeitos postergados para 2016 (DOLABELLA, 2014).



# DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Carolina Nishimura Bueno Castelo Branco\**

## 1 O QUE É A ASSISTÊNCIA SOCIAL?

A Assistência Social é um dever do Estado e um direito fundamental de todo cidadão que dela necessitar, tendo sua descrição e diretrizes básicas determinadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993).

A assistência social é um dos três componentes do sistema de seguridade social no Brasil, ao lado da saúde pública e da previdência social. A assistência social é uma política pública não contributiva, isto é, independe de contribuição (como ocorre com a previdência social), direcionada a garantir o acesso aos recursos básicos e promover a universalização dos direitos sociais, através de ações de defesa dos direitos humanos, considerando a existência de públicos prioritários em situação de vulnerabilidade, como: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, população em situação de rua, população indígena, negros e outras minorias.

## 2 DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece a assistência social como um importante direito social e instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais são inerentes à dignidade de todo ser humano, a qual é garantida apenas quando se assegura condições mínimas de vida, o

---

\* Discente no Curso de Graduação em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

desenvolvimento da personalidade humana e a proteção contra possíveis atos arbitrários do poder estatal.

O art. 6º, a Constituição determina a assistência como um direito social fundamental aos desamparados (BRASIL, 1988), ou seja, aqueles que não possuem condições mínimas a vida (sociais, econômicas, culturais, afetivas e físicas). Entretanto é nos artigos 203 e 204, que a Constituição Federal trata especificamente da descrição e das diretrizes fundamentais da Assistência Social.

Analisando o art. 203, percebe-se que ele estabelece a diferença básica que distingue a previdência da assistência social: a primeira tem caráter contributivo, enquanto que a segunda é um direito que deve ser assegurado pelo Estado a todos que dela necessitar, não importando se houve contribuição financeira ou não. E no decorrer do artigo, nos incisos I a V, há a definição de quais os objetivos que devem orientar toda a organização e execução das atividades assistenciais, bem como quais são os destinatários de tais ações, ressaltando-se a importância de se proteger grupos mais vulneráveis como as crianças, os adolescentes, os idosos e as pessoas com deficiência (BRASIL, 1988).

No art. 204, a Constituição Federal trata das ações governamentais, indicando a fonte de recursos de financiamento à assistência social, bem como traçando as diretrizes a serem observadas pelos legisladores e administradores. Esse artigo inovou ao trazer dois elementos importantes para a consolidação das políticas de assistência social: a descentralização político-administrativa, ou seja, a divisão das responsabilidades entre a União, os Estados e Municípios, e o reconhecimento da importância da participação da sociedade nas discussões sobre o tema (BRASIL, 1988).

Dessa forma, é evidente que a Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico na luta pelo reconhecimento da assistência social como um direito social fundamental, que

não pode ser visto como uma simples concessão de favores governamentais, mas sim como um dever do Estado diante de seus cidadãos.

### **3 A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)**

Além da Constituição Federal de 1988, foi necessária a elaboração de uma lei que melhor especificasse quais os caminhos a serem percorridos para a efetivação da assistência social em ações práticas e cotidianas na sociedade brasileira. Surge assim a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A LOAS é a matriz da assistência social enquanto política pública, pois é uma lei que estabelece normas e critérios objetivos para a organização, implementação e gestão das atividades assistenciais em todo o território nacional. A LOAS se encontra dividida em cinco capítulos essenciais que se organizam na seguinte ordem: Da Definição e dos Objetivos; Dos Princípios e das Diretrizes; Da Organização e da Gestão; Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência social; Do Financiamento da Assistência Social (BRASIL, 1993).

#### **3.1 Da definição e dos objetivos**

Em seu primeiro artigo, a LOAS define a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado, sendo uma Política de Seguridade Social não contributiva que tem por objetivo garantir os mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas por meio de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade (BRASIL, 1993).

No art. 2º, a Lei estabelece quais são os objetivos da assistência social com uma redação praticamente igual ao já mencionado art. 203 da Constituição Federal. No art. 3º,

há a definição do que seriam as entidades e as organizações de assistência social, que são de grande importância para a efetivação desse direito.

### **3.2 Dos princípios e das diretrizes**

A LOAS determina no art. 4º os cinco princípios fundamentais da assistência social. São eles: (1) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; (2) universalização dos direitos sociais; (3) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária; (4) igualdade de direitos no acesso ao atendimento; (5) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

O art. 5º trata de quais são as diretrizes da assistência social, ou seja, quais os planos básicos de organização e de ação que devem ser utilizados na orientação das políticas assistenciais. Tais diretrizes se organizam em três vertentes básicas de comando:

- Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

### 3.3 Da organização e da gestão

Todas as ações elaboradas e executadas na área de assistência social devem ser pensadas diante de um sistema descentralizado e participativo. Por sistema descentralizado, entende-se as ações assistenciais que devem ser realizadas de forma articulada entre as três esferas de Governo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas áreas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (MEDEIROS; RENNÓ, 2010, p. 5).

Quando se fala em sistema participativo, compreende-se um sistema caracterizado pela existência de um conjunto de Conselhos compostos pelos diversos setores envolvidos na área. Mas o que seriam esses Conselhos?

Os Conselhos são órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos, com a incumbência de formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas. São criados por lei, com âmbito federal, estadual e municipal. É através dos Conselhos que a comunidade, por meio de seus representantes, participa da gestão pública. São conselhos de constituição obrigatória para repasse de verbas federais, com atribuição de formular ou de propor, supervisionar, avaliar, fiscalizar e controlar as políticas públicas, no seu âmbito temático. São compostos por iguais membros da sociedade civil e por membros do poder público. (MEDEIROS; RENNÓ, p. 5).

Existem vários Conselhos, que podem ser classificados da seguinte forma: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e os Conselhos Municipais de Assistência Social (MEDEIROS; RENNÓ, 2010, p. 5).

Nesse contexto, é válido ressaltar que dentre as funções desempenhadas pelo CNAS está a normatização e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, bem como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A PNAS é uma política que procura analisar as desigualdades socioeconômicas de cada território tendo por objetivo o enfrentamento dessas desigualdades por meio da universalização não só dos direitos sociais, mas também do atendimento às necessidades básicas dos cidadãos e grupos em situações de risco e vulnerabilidade, tais como: famílias desestruturadas com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, de pertencimento e de sociabilidade; indivíduos que sofrem ou foram estigmatizados por fatores étnicos, culturais ou sexuais; pessoas com deficiência física e/ou intelectual; indivíduos marginalizados pela pobreza e/ou pelo uso de substâncias psicoativas; etc.

#### **4 SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS, aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), que tem como objetivo a implementação e a consolidação do SUAS.

O SUAS é o Sistema Único da Assistência Social, caracterizado por ser um sistema público, não-contributivo, descentralizado e participativo. Apresenta como objetivos a regulação e organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em todo o território nacional, por meio da integração das ações governamentais com iniciativas da sociedade civil. Define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução desta Política, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no

atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, Res. 130).

A “proteção social” é um dos parâmetros utilizados pelo SUAS para o planejamento e execução de suas atividades socioassistenciais. A proteção social está dividida nas seguintes categorias: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

A Proteção Social Básica tem caráter preventivo, ou seja, consiste no conjunto de serviços e ações que tem por finalidade prevenir situações de risco que possam ocorrer com pessoas vulneráveis diante da pobreza ou de vínculos afetivos fragilizados. Esse tipo de proteção é ofertado principalmente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Por outro lado, a Proteção Social Especial possui caráter reparador, isto é, tem por objetivo restaurar a cidadania e a dignidade de famílias e de indivíduos que já se encontram em situação de risco por terem sido violados e/ou ameaçados de alguma forma. Nesses casos de violação e/ou ameaça, existem duas possibilidades: (1) os vínculos familiares e comunitários ficam abalados, porém não são rompidos, configurando então uma situação de média complexidade; (2) os vínculos familiares e comunitários acabam sendo rompidos, estabelecendo-se, portanto, uma situação de alta complexidade.

Nesses casos, são oferecidos serviços socioassistenciais que exigem maior organização, especialização e monitoramento, para garantir melhor efetividade na atenção e reinserção social desejadas. Tais serviços são realizados principalmente nos Centros Especializados de Referência da Assistência Social (CREAS), que atuam, mais precisamente, sobre a Proteção Social Especial de média complexidade.

## 4.1 O CRAS

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal de base territorial ou regional que tem por finalidade organizar, coordenar e executar os serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica do SUAS nas regiões de maior vulnerabilidade e risco social dos municípios e do Distrito Federal.

É por meio do CRAS que a proteção social da assistência social se regionaliza, ou seja, se aproxima da população e atua como a principal porta de entrada do SUAS, pois reconhece as desigualdades e as particularidades de cada região para o planejamento e execução de ações que possibilitem a inserção dos indivíduos e famílias na rede de proteção social, bem como a promoção dos meios necessários para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários para que todos tenham o melhor acesso possível a seus direitos de cidadania e dignidade.

O principal serviço ofertado pelo CRAS é o chamado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), cuja execução é obrigatória e exclusiva desta unidade. O Paif é um trabalho contínuo que tem por escopo o fortalecimento da família enquanto núcleo protetivo; a prevenção da ruptura dos vínculos não só familiares mas também comunitários; a promoção e auxílio na obtenção de ganhos sociais e materiais às famílias atendidas; a promoção do acesso a benefícios diversos de natureza pública, a execução de programas de transferência de renda e demais serviços socioassistenciais. Por fim, há que se falar também no apoio a famílias que possuem indivíduos que necessitam de cuidados por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

É válido ressaltar que Franca apresenta cinco CRAS, os quais podem ser encontrados nos quatro cantos da cidade e no centro. De acordo com informações da própria Prefeitura

Municipal de Franca, esses CRAS oferecem uma grande variedade de serviços. São eles:

- Acolhida, orientação e inserção dos usuários nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção básica e especial da assistência social e demais políticas públicas.
- Programas de Transferência de Renda para dar apoio financeiro às famílias em situação de pobreza visando a auto sustentação e melhoria da qualidade de vida.
- PAIF – Programa de Atenção Integral à Família:
- Grupo de Idosos: ações de convivência social, educacional, lazer e cultura voltados para pessoas a partir de 60 anos. Grupo de Adolescentes: convivência socioeducativa e oficinas para adolescentes de 12 a 17 anos.
- Cursos de Geração de Renda: capacitação para o trabalho visando geração de renda.
- Oficinas ocupacionais.
- Visitas domiciliares.
- Plantão Social - entrevistas, orientações, encaminhamentos.
- Assistência judiciária gratuita - parceria UNESP.
- Articulação da rede social e de serviços. (FRANCA, 2015b).

## 4.2 O CREAS

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é uma unidade pública e estatal que tem por objetivo coordenar, articular e executar a proteção social especial de média complexidade do SUAS. Dessa forma, o CREAS oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos que sem encontram em situações de violação ou de ameaça a seus direitos.

Nesse contexto, o CREAS atende crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e qualquer indivíduo que se encontra em situação de risco pessoal e social. Os direitos violados estão relacionados a ocorrências:

de abandono, negligência, maus-tratos físicos, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, situação de mendicância, entre outros. Dessa forma, o CREAS deve ofertar os seguintes serviços:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).
- Serviço Especializado em Abordagem Social.
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. (FRANCA, 2015b).

## **5 BENEFÍCIOS, SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS**

### **5.1 Benefício de prestação continuada (BPC)**

O Benefício de Prestação Continuada é um direito não-contributivo, não-vitalício, individual e intransferível que consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal a pessoas com ou acima de 65 anos de idade, além de pessoas portadoras de deficiência física ou intelectual que as impossibilite para a vida independente e para o trabalho. Tal benefício está previsto na Constituição Federal no já mencionado art. 203, inciso V, e, mais tarde, foi regulamentado pelo art. 20 da LOAS. (BRASIL, 1993).

Para receber o BPC, o indivíduo deve atender a alguns requisitos básicos, quais sejam: comprovar que não possui meios próprios de garantir a subsistência e manutenção e nem de sua

família além de apresentar uma renda familiar *per capita* inferior a ¼ (25%) do salário mínimo. (BRASIL, 1993, art. 20 § 3º).

Mas o que seria renda familiar *per capita*? Num primeiro momento é importante saber que família é entendida como sendo um coletivo de indivíduos que vivem sob o mesmo teto. Deste modo entende-se o requerente do benefício, seu cônjuge (a companheira ou companheiro) o filho não emancipado menor de 21 anos ou inválido, os pais e o irmão que não seja emancipado menor de 21 anos ou acometido por invalidez. Se o indivíduo estiver em condição precária, de rua, é utilizado o mesmo critério desde que aqueles que convivem com ele padeçam da mesma situação.

Dessa forma, pode-se dizer que renda familiar *per capita* nada mais é do que a soma de todos os rendimentos recebidos no mês por aqueles que compõe a família dividido pelo número de integrantes da mesma. Assim, caso a renda familiar *per capita* seja menor que ¼ do salário mínimo, a pessoa atende a um dos requisitos para obter o benefício.

O BPC não é passível de acumulação com qualquer outro benefício da Seguridade Social, exceto nos casos de assistência médica e pensão especial oriunda de indenização. Além disso, a LOAS estabelece em seu art. 21 que a concessão do BPC deve ser revista a cada dois anos para avaliar sobre sua continuidade ou não, sendo que o benefício pode ser cancelado se: i) há morte do beneficiário ou; ii) constata-se irregularidades na concessão ou utilização do benefício (BRASIL, 1993, art. 21 §§ 1º e 2º).

## **5.2 Cadastro único**

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo permite caracterizar as famílias de baixa renda, ou seja, aquelas que tem a sua renda mensal até três salários mínimos ou meio salário mínimo per capita. Essa caracterização abrange

informações como: endereço, condições do domicílio, despesas, unidades de atendimento da família (UBS/CRAS), documentação, escolaridade, condições de trabalho, renda dos últimos 12 meses entre outros, incluindo análise específica de públicos como: população em situação de rua, indígenas e quilombolas.

O Cadastro Único é uma ferramenta de seleção para os programas e benefícios sociais, ou seja, ele cruza em seu banco de dados as informações a respeito da família, as vagas disponíveis para cada município e os critérios de inserção para os programas, tais como: Tarifa Social de Energia Elétrica; Carteira do Idoso; isenção de taxas para concursos públicos; Telefone Social; desconto para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de donas de casa, entre outros.

Para se cadastrar a família deve comparecer ao Cadastro Único de seu município munido dos documentos originais de todas as pessoas residentes na casa: Registro geral (RG), Cadastro de pessoa física (CPF), Certidão de Nascimento ou Casamento, Carteira de Trabalho (a partir de 16 anos), Hollerith (caso possua registro na carteira de trabalho), Conta de Luz, Declaração escolar (até 16 anos).

O cadastramento por si só não implica na inclusão imediata nos programas sociais, pois a seleção e o atendimento da família para esses programas ocorrem de acordo com critérios e procedimentos particulares de cada programa.

### **5.3 Bolsa Família**

O Bolsa Família é programa federal de transferência de renda as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. O programa tem como principal objetivo erradicar a fome no país, além de incentivar e propiciar a universalização do acesso aos serviços públicos, como: educação, saúde, habitação, alimentação e assistência social.

Critérios de inserção no programa: a) famílias sem crianças ou adolescentes: renda familiar até R\$77,00 per capita; b) famílias com nutrizes ou gestantes, crianças ou adolescentes de até 16 anos incompletos: renda familiar de até R\$154,00 per capita. Após a realização do cadastro no programa, a família passara por uma análise dos dados, e caso se encaixe nos critérios de inserção no programa ainda pode ter que esperar alguns meses por uma vaga. Os critérios para permanência no programa são: 75% de frequência escolar, vacinas e pesagem em dia, e atualização cadastral. A atualização cadastral deve ser feita sempre que houver alguma mudança nos dados informados na última entrevista ou no máximo a cada dois anos. A escola e a unidade básica de saúde que atendem a família é responsável por enviar a atualização de dados como: vacinação, pesagem, gravidez e frequência escolar.

O Bolsa Família é composto por benefícios variáveis, sendo eles: o *Básico* (Famílias com renda mensal de até R\$77,00 per capita. O valor do benefício é R\$77,00 mensais.); *Benefício variável* (Destinado a famílias com crianças até dezesseis anos, gestantes ou nutrizes. O valor de cada benefício é de R\$ 35,00 [a família pode acumular até 5 benefícios mensais, chegando a R\$ 175,00 mensais]); *Benefício variável jovem*: (Famílias com adolescentes entre dezesseis e dezessete anos. O valor do benefício é de R\$ 42,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 84,00 mensais); *Benefício para Superação da Extrema Pobreza* (Famílias em situação de extrema pobreza. Cada família pode receber apenas um benefício por mês. O valor do benefício varia de acordo com a renda per capita da família e o valor de seu benefício já recebido no programa bolsa família) (BRASIL, 2004, art. 2º).

O benefício Básico, o Variável e o Variável Jovem podem ser acumulados por pessoas em situação de extrema pobreza, totalizando o valor máximo de R\$ 336,00 por mês. Além disso, podem também acumular um benefício para

Superação da Extrema Pobreza. Analisando estes dados podemos desmistificar a crença popular de que o bolsa família deixa as famílias acomodadas, pois o programa transfere um valor mínimo que não é o suficiente para sustentar a famílias, mas é suficiente para tirá-las da fome. O programa bolsa família é uma ferramenta de acompanhamento da agenda de vacinações, o programa contribuiu significativamente para a redução da pobreza da evasão escolar, do trabalho infantil e escravo, o programa tem trazido significativos ganhos no âmbito dos direitos humanos no país.

As famílias que receberem o benefício indevidamente deveram devolver o valor recebido ao programa bolsa família através de uma agência da Caixa Econômica Federal.

#### **5.4 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**

O PETI é um programa federal de transferência de renda às famílias com situação de trabalho infantil e oferta do “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” às crianças e adolescentes retiradas do trabalho. O público alvo são crianças com idade inferior a 16 anos que exercem atividade laboral. O valor do benefício varia de acordo com a localidade que reside a família, as famílias de regiões urbanas com mais de 250 mil habitantes recebem R\$40,00, e as famílias de municípios com população inferior, ou áreas rurais ou recebem R\$25,00 mensais.

#### **5.5 Programas Estaduais de Transferência de Renda**

- Ação Jovem: Critérios:  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita, frequência escolar e faixa etária de 15 a 24 anos. Adquire-se um valor de R\$80,00 com duração de até 03 anos. Existem variações desse programa em outras cidades, como por exemplo: ação jovem rural.

- Renda Cidadã: é um programa de transferência de renda que promove a melhoria da qualidade de vida das famílias através de um benefício de R\$80,00, por até no máximo 03 anos consecutivos. O critério de inserção neste programa renda per capita de até R\$200,00.
- Ação Jovem: é um programa de transferência de renda que tem como critérios:  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita, frequência escolar e faixa etária de 15 a 24 anos. O valor do benefício é R\$80,00, além de desenvolver ações socioeducativas, com duração de até 03 anos. Existem variações desse programa em outras cidades, como por exemplo: ação jovem rural.

## **5.6 Renda Mínima**

Programa municipal de transferência de renda, que propicia superação da situação de pobreza. O valor do benefício é de R\$109,83 mensais por até 24 meses. A necessidade do benefício é reavaliada anualmente, podendo a família ser desligada antes desse prazo e deixando a vaga para outra família. Este recurso surgiu no mês de Maio e por conseguinte, é o mês com maior desligamento.



## DIREITO À SAÚDE

*Ingrid Juliane dos Santos Ferreira\**

O direito à saúde é um direito social que tem por finalidade beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real (BULOS, 2007, p. 619).

No Brasil esse direito foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, como uma conquista do movimento da Reforma Sanitária, o qual buscava afastar o autoritarismo da administração da saúde; defender a ampliação da saúde garantido com que fosse direito de todos e dever do Estado; enfatizar a participação popular; promover a visão desmedicalizada e propagar o entendimento de que a saúde não significa ausência de doença. Anteriormente o Estado apenas fornecia atendimento à saúde para trabalhadores com carteira assinada e suas famílias, as outras pessoas recebiam atendimento como um favor e não como um direito.

O direito à saúde é, portanto, um direito fundamental do cidadão que pode e deve ser cobrado, afinal, sem saúde não há como se exercer uma vida digna: é uma premissa básica para o exercício da cidadania. Além disso, a saúde é um dever do Estado, é preciso que o Estado crie as condições de atendimento de forma universal e integral através da formulação de políticas públicas sociais e econômicas destinadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde (BRASIL, 1988, art. 196).

A criação do SUS, Sistema Único de Saúde, é o fruto da tomada de responsabilidade por parte do Estado na efetivação desse direito e tem a finalidade de alterar a situação de desigualdade da população, tornando obrigatório e gratuito o atendimento público a qualquer cidadão.

---

\* Discente no Curso de Graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS-UNESP Franca).

Por meio do Sistema Único de Saúde, todos os cidadãos têm direito a exames, consultas, internações e tratamentos nas suas Unidades de Saúde, sejam públicas, ou privadas (que participam de forma complementar, frente a insuficiência das unidades públicas, por meio de contratos e convênios de prestação de serviço ao Estado).

O SUS é constituído por centros e postos de saúde, hospitais (incluindo os universitários), laboratórios, hemocentros (bancos de sangue), fundações e institutos de pesquisa. Além disso, é financiado por recursos arrecadados do governo federal, estadual e municipal através de impostos e contribuições sociais pagos pela população.

Por fim, o Sistema Único de Saúde deve promover a saúde, dando prioridade para as ações preventivas, democratizando as informações importantes para que a população tenha conhecimento dos seus direitos e os riscos à sua saúde.

Além disso, o controle da ocorrência de doenças, seu aumento e propagação também são responsabilidades do SUS, tal qual o controle da qualidade de remédios, higiene, exames, alimentos e adequação das instalações, área de atuação da Vigilância Sanitária.

## **1 LEGISLAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes gerais do Sistema Único de Saúde, o qual foi regulamentado pelas Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, além outros regulamentos (BRASIL, 1990a, 1990b).

## 1.1 Constituição Federal

As normas constitucionais são as normas mais importantes do ordenamento jurídico brasileiro, pois contém os elementos estruturais do país e os direitos de cada indivíduo e, por isso, tem superioridade em relação a todas as outras normas jurídicas.

A nossa Constituição foi promulgada em 1988 e o direito à saúde foi garantido pelos artigos 196 a 200, os quais estabeleceram que o SUS é uma política pública redistributiva, que tem por finalidade a universalização do direito à saúde a todos os cidadãos e que é financiada com recursos da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. Isso revela a preocupação de constitucionalizar a saúde, vinculando-a à seguridade social, pois os constituintes compreenderam que a vida humana é o bem supremo, que merece amparo na Lei Maior (BULOS, 2007, p.1281)

Conforme o artigo 196 a saúde é direito de todos e dever do Estado que deve garantir mediante políticas públicas sociais e econômicas ações que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (BRASIL, 1988). Tal artigo representou uma grande conquista social e democrática fundamental para avançarmos na luta pela saúde do povo brasileiro.

A Constituição também estabeleceu que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (BRASIL, 1988, art. 198).

Nesse sentido:

Quando se diz que um serviço de saúde está integrado numa rede, deve-se compreender que ele não conseguirá sozinho resolver as demandas que chegam a seu serviço e que terá que contar com outros serviços de saúde (de menor ou maior complexidade), bem como com outras redes que se articulam com o setor saúde e que lhe dão suporte, como a educacional, a de ciência e

tecnologia, a de transportes e de infraestrutura, entre outros. (KUSCHNIR et al, 2009, p. 126).

A efetivação da saúde é de competência concorrencial. Dessa forma, o SUS é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (BRASIL, 1988, art.198 § 1º). Além disso, possui dentre outras atribuições:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL, 1988, art. 200).

Vale ressaltar que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, ou seja, as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo suas diretrizes, mediante contrato de direito público ou convênio (BRASIL, 1988, art. 199 § 1º). Contudo, é vedada a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenção às instituições privadas e com fins lucrativos e a participação direta ou indireta de empresas ou capital estrangeiro (BRASIL, 1988, art. 199 §§ 2º e 3º).

O SUS possui os seguintes princípios como diretrizes para seu funcionamento:

**UNIVERSALIDADE:** Todas as pessoas têm garantido o acesso a todo e qualquer serviço de saúde. O SUS alcança a todos os brasileiros e estrangeiros que estejam no território nacional, independente de sexo, idade ou condição social.

**EQUIDADE:** Todos os cidadãos terão acesso à saúde, de igual forma e em igualdade de condições, independentemente da complexidade de cada caso. Assim, todo cidadão é igual perante o SUS, e será atendido conforme suas necessidades e, ainda, considerando as necessidades coletivas e os riscos.

**INTEGRALIDADE:** O SUS deve atender a todos em todas as suas necessidades. As ações do SUS são muito abrangentes, envolvendo desde campanhas de vacinação até programas, palestras, exames, internações e outros. A prioridade no atendimento deve ser dada às atividades de prevenção, mas sem prejuízo dos serviços assistenciais. Entende-se, ainda, que a integralidade diz respeito ao fato de que o indivíduo não deve ser visto como um amontoado de partes (coração, fígado, pulmão etc.) e “solto no mundo”,

sem ser considerado o contexto de sua existência. A atenção à saúde deve levar em conta todas as necessidades da pessoa.

**HIERARQUIZAÇÃO:** a organização e a gestão (administração) dos serviços prestados pelo SUS devem ocorrer com base em níveis crescentes de complexidade, ou seja, vão dos mais simples aos mais complexos:

1. Atenção básica: É a “porta de entrada” da população no SUS. Isso acontece nos postos de saúde, nas unidades do Programa Saúde da Família etc. Se, a partir desse primeiro contato, não forem encontrados meios para resolver o problema de saúde, a pessoa será encaminhada para outros serviços de maior complexidade (média e alta complexidade).

2. Média complexidade: São procedimentos de saúde um pouco mais complexos que os da atenção básica. Incluem tratamentos como, por exemplo, os de cardiologia, pneumologia, neurologia, diagnoses e terapias de médio porte. Se, ainda assim, não for possível solucionar o problema de saúde, a pessoa será encaminhada para a unidade de alta complexidade.

3. Alta complexidade: São procedimentos que necessitam de recursos tecnológicos mais complexos, como, por exemplo, ressonâncias magnéticas e tomografias. Fazem parte da alta complexidade, também, outros procedimentos, tais como hemodiálises e programas de prevenção de câncer.

**REGIONALIZAÇÃO:** Na prestação de serviços do SUS devem ser considerados o tamanho e as necessidades do território a ser atendido, bem como os serviços existentes. **DESCENTRALI-**

**ZAÇÃO:** Significa que cada esfera de governo (União, estados e municípios) tem as suas atribuições específicas no que se refere às ações e à prestação de serviços de saúde à população. No caso, a esfera federal repassa algumas funções à esfera estadual que, por sua vez, também faz a transferência de funções à esfera municipal. Os municípios são os entes que possuem a maior responsabilidade em relação à saúde da população, por estarem mais próximos à realidade local. Isso colabora para que a tomada de decisões possa ser feita de forma mais rápida. [...]

**PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE:** A população deve participar na definição, no controle e na fiscalização da execução das políticas de saúde. As diretrizes das políticas de saúde encontram-se detalhadas nos planos municipais e estaduais de saúde. A participação popular ocorre por meio de entidades e movimentos que representam a sociedade. (BRASIL, 2010, p. 58-61).

## **1.2 Lei nº 8.080/90 – Lei do SUS**

A Lei nº 8.080 regula, em todo território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado (BRASIL, 1990, art. 1º).

Tal lei deixou claro que a saúde não significa ausência de doença, pois é um complexo de fatores que pode ser chamado de complexo biopsicossocial. Um indivíduo também precisa de alimentação, saneamento básico, atividade física, lazer e acesso aos bens e serviços essenciais para ser saudável, ou seja, a saúde também diz respeito às condições de bem-estar físico, mental e social.

Além disso, salientou que o dever do Estado NÃO anula o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade, os quais devem prezar por sua saúde e tomar as devidas precauções.

### 1.2.1 Do planejamento em saúde

O processo de planejamento em saúde se dá através dos Planos de Saúde, dos Programas Anuais de Saúde e dos Relatórios de Gestão. Além disso, deve ser ascendente, do nível local até o federal (BRASIL, 1990, art. 36).

Nos Planos de Saúde são descritas as principais diretrizes, estratégias, metas e prioridades relacionadas à saúde (Portaria GM/MS 3.332/2006), eles devem refletir as necessidades de saúde nos municípios e nos estados.

A transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos Planos de Saúde é vedada, salvo em situações de emergência e calamidade pública na área de saúde (BRASIL, 1990, art. 36 § 2º).

O Conselho Nacional de Saúde que estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração desses Planos de Saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa (BRASIL, 1990, art. 37). Não é permitida a destinação de subvenções e auxílios a instituições prestadoras de serviços de saúde com finalidade lucrativa (BRASIL, 1990, art. 38).

O Programa Anual de Saúde (PAS) é o instrumento que permite com que se ponham em prática os objetivos e as estratégias do Plano de Saúde (Portaria GM/MS 3.332/2006) e os relatórios de gestão são documentos que contém informações sobre o cumprimento ou não da metas estabelecidas nos Planos de Saúde.

## 1.2.2 Da organização, da direção e da gestão

O SUS é administrado e coordenado em cada esfera pelos órgãos:

União: A União detém o papel principal no que se refere ao financiamento da saúde pública no Brasil. Embora os estados e os municípios também devam participar desse financiamento, a União arca com a maior parte dos gastos. Metade dos gastos fica por conta da União; a outra metade é dividida entre estados e municípios. A União também é responsável pela formulação de políticas nacionais de saúde, mas a implementação, ou seja, o ato de “colocar em prática” tais políticas cabe aos estados, municípios, ONGs e à iniciativa privada. Principal gestor em nível federal: Ministério da Saúde.

- Estados: Cabe ao governo estadual colocar em prática (implementar) as políticas nacionais e estaduais de saúde e organizar o atendimento à saúde em seu território. Conforme foi dito anteriormente, o estado também participa do financiamento da saúde em seu território. Principal gestor em nível estadual: Secretaria Estadual de Saúde.

- Municípios: É no município que o atendimento à população acontece de forma mais direta. Assim, o município é o principal responsável pela saúde pública de sua população. Isso ficou mais evidente a partir do Pacto pela Saúde, de 2006, que estabeleceu que os gestores municipais deverão assumir imediatamente ou gradualmente (aos poucos) a gestão de todas as ações e serviços de saúde do município, por meio da assinatura de termo de compromisso. Se no município não houver todos os serviços de saúde, o gestor deve fazer um acordo, um pacto com

outros municípios de sua região, a fim de que sua população não fique sem atendimento. O Pacto também deve ser negociado com os gestores estaduais. Além disso, a escolha dos municípios “referência” também ocorre no Pacto. Por isso se diz que o funcionamento do sistema público de saúde ocorre de forma referenciada. Principal gestor em nível municipal: Secretaria Municipal de Saúde. (BRASIL, 2010, p. 61-62).

Há que se falar que não há hierarquia entre esses órgãos, pois cada um possui suas competências específicas para a gestão do SUS:

### **1.3 Lei nº 8.142/90**

A Lei nº 8.142/90 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

O controle social é um dos princípios do SUS e tem por intuito aumentar a participação popular no gerenciamento da saúde. Conforme essa lei, a participação contará com as seguintes instâncias colegiadas: Conferência e Conselho de saúde.

A Conferência de saúde deve se reunir a cada quatro anos com representação de vários segmentos da sociedade (50% usuários, 25% gestores da área da saúde e 25% trabalhadores da área da saúde também) para propor as diretrizes para formulação da política de saúde nos respectivos níveis e deve ser convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde (BRASIL, 1990, art. 1º, § 1º).

O Conselho de saúde é deliberativo e permanente, deve existir independentemente de decisões provenientes da gestão da União, do estado ou do município. É necessária outra lei federal para que ele possa ser extinto.

Além disso, deve atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde nas respectivas instâncias ajudando a Secretaria de Saúde a trazer para a realidade o que está no Plano de Saúde do município.

Os Conselhos são uma oportunidade da sociedade participar das políticas de saúde, pois através deles a comunidade pode: fiscalizar o uso do dinheiro público na saúde; verificar se a assistência à saúde está atendendo às necessidades da população e se as políticas de saúde orientam o governo a agir conforme o que a população precisa (BRASIL, 2010, p. 31).

Tanto as Conferências quanto os Conselhos terão suas normas de funcionamento definidas pelo próprio regimento aprovadas pelo respectivo Conselho.

A Lei nº 8.142/90 também estabelece como os recursos do Fundo Nacional de Saúde serão alocados e os critérios que deverão ser obedecidos para o recebimento dos recursos pelos municípios, Estados e o Distrito Federal, são eles (BRASIL, 1990, art. 4º):

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

III - plano de saúde;

IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

V - contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;

VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

Cumprе lembrar que o não atendimento pelos Municípios, ou pelos Estados, ou pelo Distrito Federal, dos requisitos estabelecidos neste artigo, implicará em que os recursos concernentes sejam administrados, respectivamente, pelos Estados ou pela União (BRASIL, 1990, art. 4º, parágrafo único).

## - OUTROS CONTATOS -

### **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**

Rua Major Claudiano, 1488  
Centro - Franca - SP, 14400-69  
16 3702-8416  
16 3722-5812

### **Ministério Público do Estado de São Paulo**

Avenida Lázaro Souza Campos, n° 322  
- Bairro São José – Franca/SP, 14.401-295  
(16) 3720-1851  
(16) 3721-1978 (PABX/FAX)  
(16) 3723-9838

### **Ouvidoria SUS**

Av. Dr. Flávio Rocha 4780. Jardim Redentor. CEP 14.405-600. Telefones: (16) 3711 9471 e (16) 3711 9492 **E-mail:** ouvidoriasms@franca.sp.gov.br **Fax:** 3711 9472  
**Ouvidora:** Fabiana Ferraro  
**Horário:** 8 às 12hs e das 13 às 17hs.

### **Unidade Regional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

UR-06 - Ribeirão Preto  
Diretor: Flávio Henrique Pastre  
Rua Adolfo Zéo, 426 - Ribeirânia CEP: 14096-470 - Ribeirão Preto - SP  
Telefones: PABX: (16) 3624-1700 / 3618-6595 / 3618-6606  
Fax: 3618-3204 e 3624-1516  
<https://www4.tce.sp.gov.br/enderecos#sthash.rZBb2iHg.dpuf>

## **Conselho Municipal de Saúde**

Secretaria de Saúde, sito Avenida Dr. Flávio Rocha, 4790 - Estação  
Telefone CMS: (16) 3721-2017

## **Conselho Municipal de Assistência Social**

Secretaria de Ação Social, sito Avenida Champagnat, 1750 – Centro  
Telefone CMAS: (16) 3711-9310 / 3711-9312 – Fax: 3703-6907.

## **CRAS NORTE**

Rua Ilton Barbosa Silva, 745 – Leporace I. Fone: 3704-8515.  
E-mail: crasnorte@franca.sp.gov.br

## **CRAS SUL**

Rua Zeferino dos Prazeres, s/nº - Jd. Aeroporto I (ao lado UBS).  
Fone: 3701-7109.  
E-mail: crassul@franca.sp.gov.br

## **CRAS LESTE**

Rua Porto Velho, 1871 – Jd. Brasilândia. Fone: 3725-2001.  
E-mail: crasleste@franca.sp.gov.br

## **CRAS OESTE**

Rua Bruno Cilurzo, 1550, Jardim Dermínio. Fone: 3720-7119.  
E-mail: crasoeste@franca.sp.gov.br

## **CRAS CENTRO**

Rua Floriano Peixoto, 1484, Centro. Fone: 3721-0209.  
E-mail: crascentro@franca.sp.gov.br

## REFERÊNCIAS

7 GRAUS. **Significado de ouvidoria**. Porto, 2015. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/ouvidoria/>>. Acesso em: 23 out. 2015.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1704/2071>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

\_\_\_\_\_, Rui de Britto Álvares. Federalismo, crise do planejamento e planejamento regional. **Revista Paranaense do Desenvolvimento**, Curitiba, n. 84, p. 27-34, jan./abr. 1995.

AGENDA PÚBLICA. **Fortalecimento institucional, participação e controle social: metodologia de atuação em municípios impactados por grandes empreendimentos**. 2. ed. São Paulo, [2014]. Disponível em: <[http://agendapublica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Metodologia\\_FIP\\_Agenda\\_Publica\\_Baixa.pdf](http://agendapublica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Metodologia_FIP_Agenda_Publica_Baixa.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L378.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 12 abr. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. atual. 18 fev. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.028, de 10 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 196. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 2000b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa bolsa família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Diretrizes nacionais para o processo de educação permanente no controle social do SUS**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80 e da Lei nº 1.060 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 out. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm)>. Acesso em: 23 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde** Brasília, DF: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art2)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 24 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 150, n. 250-A, ed. extra, p. 1-32, 26 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: 23 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 ago. 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 maio 2014b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Política Nacional de Participação Social**. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <[http://issuu.com/mobilizadorescoep/docs/cartilha\\_pol\\_tica\\_nacional\\_de\\_part](http://issuu.com/mobilizadorescoep/docs/cartilha_pol_tica_nacional_de_part)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral Presidência da República. **Participação Social: Conferências Nacionais**. Brasília, DF, [2014d]. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 24 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: controle social: Conselhos Municipais e controle social**. Brasília, DF, [2015b]. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2015. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 abr. 2015c. Disponível em:** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm)>. Acesso em: 23 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único**. Brasília, DF, [2015d]. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conferências de Políticas Públicas**. Brasília, DF, [2015e]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-politicas-publicas>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conferências de Assistência Social: entenda as Conferências**. Brasília, DF, [2015f]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social/conferencias-de-assistencia-social/entenda-as-conferencias>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PNAS – Política Nacional de Assistência Social: institucional**. Brasília, DF, [2015g]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Saúde – PAIF**. Brasília, DF, 2015h. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento e investimento: o PPA**. Brasília, DF, 2015i. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/oppa##ppaAtual>>. Acesso em: 23 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério de Previdência Social. **Serviços do INSS: todos os serviços do INSS: Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC/LOAS)**. Brasília, DF, 2015j. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/beneficio-assistencial-bpc-loas/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: LDO 2017 – Projeto de lei nº 02/2016.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2017/ldo2017>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, DF, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <[http://unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/1349877514.pdf](http://unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349877514.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMARGOS, Rosimeire Diniz S. Pinheiro. **Fundac: a marca social.** Belo Horizonte, 2011. Disponível em <[http://www.fundac.org.br/v2/02\\_Filantropia.asp](http://www.fundac.org.br/v2/02_Filantropia.asp)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução n. 130, de 15 de Julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 25 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/CNAS%202005%20-%20130%20-%2015.07.2005.doc>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Institucional:** Ministério Público. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <[http://www.cnpm.gov.br/portal\\_legado/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/I30-funcoes-do-mp](http://www.cnpm.gov.br/portal_legado/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/I30-funcoes-do-mp)>. Acesso em: 23 out. 2015.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE PERNAMBUCO. Recife, 2015. Disponível em: <<http://cremepe.org.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

DOLABELLA, Renato. O “Marco Regulatório” do terceiro setor e as novas regras para convênios. **Migalhas**, [s.l.], 30 out. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI210258,61044-O+Marco+Regulatorio+do+terceiro+setor+e+as+novas+regras+para+convenios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço; SILVA, Viviane Petinelli. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 7, p. 249-284, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n7/a11n7.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Centro de Estudos, Políticas e Informação sobre Determinantes Sociais da Saúde. **Determinantes Sociais da Saúde**: portal se destaca o observatório sobre iniquidades em saúde. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://dssbr.org/site/>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

FORTUNATO, Claudio Camargo Penteado Ivan. Mídia e Políticas públicas: Possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 129-142, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n87/0102-6909-rbcsoc-30-87-0129.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

FRANCA. **Prefeitura Municipal de Franca**. Franca, 2015a. Disponível em: <[www.franca.sp.gov.br/portal](http://www.franca.sp.gov.br/portal)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura Municipal de Franca**: Secretarias Municipais: Ação Social: Departamentos: CRAS - Centro de Referência da Assistência Social. Franca, 2015b. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/social/departamentos/cras.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

GIACOMONI, James. Introdução. In: \_\_\_\_\_.; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

KUSCHNIR, Rosana et al. Configuração da rede regionalizada e hierarquizada de atenção à saúde no âmbito do sus. In: OLIVEIRA, Roberta Gondim de; GRABOIS, Victor; MENDES JÚNIOR, Walter Vieira. (Org.). **Qualificação de gestores do SUS**. Rio de Janeiro: EAD/Ensp, 2009. Disponível em: <[http://faa.edu.br/portal/PDF/livros\\_eletronicos/medicina/19\\_qualificacao\\_gestores\\_sus.pdf](http://faa.edu.br/portal/PDF/livros_eletronicos/medicina/19_qualificacao_gestores_sus.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MEDEIROS, Diego Vale de; RENNÓ, Daiane S. **Aproximação à política pública de assistência social**. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo/Núcleo Especializado de Infância e Juventude, 2011. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/33/Documentos/Conte%C3%BAdo%20-%20cartilha%20ass%20social%20nova%20fev2011.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal, n. 39).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução nº 4, de 26 de agosto de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 165, p. 98-116, 28 ago. 2015. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=98&data=28/08/2015>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília, DF: IICA, 2008. (Desenvolvimento rural sustentável; v. 8). Disponível em: <[http://oppa.net.br/livros/livro\\_articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://oppa.net.br/livros/livro_articulacao_de_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Centros de Apoio:** da Criança e do Adolescente e da Educação: da Criança e do Adolescente: CMDCA Conferências Municipais: Conferências CNAS: o que são conferências? Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1432>>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Departamento de Assistência Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Notas técnicas:** orientações gerais para o funcionamento adequado dos Conselhos Municipais de Assistência Social: questões fundamentais para o funcionamento adequado dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/orientacao\\_controlado\\_social.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/orientacao_controlado_social.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

PÓLIS. Audiências Públicas. **Repente:** Participação Popular na Construção do Poder Local, São Paulo, n. 24 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

PUC-PR. **Conselho de Direitos**. [Curitiba, 2015]. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/arquivosUpload/1237436911311194616.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

REDE MOBILIZADORES. **Políticas públicas e cidadania:** oficina de participação, direitos e cidadania. Facilitador: Ana Paula Varanda, Laboratório Herbert de Souza - Tecnologia e Cidadania. 2013. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/cartilha-politicas-publicas-e-cidadania.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, jul./dez. 2005.

SANTOS, Deborah Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de; ABDALA, Ricardo Almeida. Parcerias entre Estado e Organizações do Terceiro Setor: perspectivas e desafios em dois hospitais de Belo Horizonte e Brasília. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., Rio de Janeiro, 2012. **Anais ...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: <[http://www.dcsa.cefetmg.br/site/pesquisa/artigos/2012/Parcerias\\_entre\\_Estado\\_e\\_Organizaxes\\_do\\_Terceiro\\_Setor\\_Deborah.pdf](http://www.dcsa.cefetmg.br/site/pesquisa/artigos/2012/Parcerias_entre_Estado_e_Organizaxes_do_Terceiro_Setor_Deborah.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SORATTO, Jacks; WITT, Regina Rigatto; FARIA, Eliana Marília. Participação popular e controle social em saúde: desafios da estratégia Saúde da Família. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, dec. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v20n4/a09v20n4.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

SOUZA, Leandro Martins de. **Parcerias entre a administração pública e o terceiro setor: sistematização e regulação**. 2010. 288 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA, Maria Ilanice Lima de. Fundos públicos: características, aplicação e controle dos recursos. **Caderno Gestão Pública**, [Curitiba], ano 1, n. 1, p. 102-115, jul./dez. 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

