

O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E O TERCEIRO SETOR NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS CATARINENSES

RESUMO

O presente relato de pesquisa analisa o regime jurídico das parcerias firmadas entre o poder público municipal e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Partindo do olhar do regime jurídico das Políticas Públicas, a investigação problematiza a efetividade dos mecanismos de transparência e controle social na gestão dessas colaborações, regidas primordialmente pela Lei nº 13.019/2014 (MROSC). O objetivo central é investigar como os deveres de publicidade qualificada e participação institucionalizada operam na conformação jurídica das parcerias, visando propor diretrizes para o fortalecimento da *accountability* democrática e a garantia de direitos socioassistenciais. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso múltiplo, de natureza empírico-jurídica, abrangendo dez municípios do estado de Santa Catarina com variados portes populacionais. A coleta de dados, em estágio inicial, compreende auditoria documental em portais de transparência ativa, análise de atas dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), aplicação de *survey* e realização de entrevistas semiestruturadas com gestores de parcerias, conselheiros e representantes das entidades parceiras. Os resultados parciais indicam a persistência de uma "transparência formal e fragmentada", na qual a disponibilização de dados não assegura o controle material da execução das políticas por parte da sociedade civil e dos usuários. Conclui-se que o adensamento do regime jurídico das políticas públicas demanda a superação de modelos meramente burocráticos de fiscalização em favor de uma governança colaborativa que assegure a primazia da dignidade humana e a eficiência social na aplicação dos recursos públicos destinados às pessoas em situação de vulnerabilidade socioassistencial.

Palavras-chave: Direito das Políticas Públicas; Terceiro Setor; SUAS; Controle Social; Transparência.

INSTITUIÇÃO ONDE A PESQUISA ESTÁ SENDO REALIZADA

Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

EIXO TEMÁTICO

Tema 1: Dogmática e Regime Jurídico das Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A análise jurídica das políticas públicas no Brasil contemporâneo exige a superação de dogmáticas impróprias, frequentemente oriundas de um Direito Administrativo clássico que, embora conexo, mostra-se insuficiente para capturar a complexidade e a multidimensionalidade do fenômeno das políticas públicas. Considerar as políticas públicas como objeto de estudo da Ciência do Direito implica identificar o conjunto de elementos jurídicos que as compõem, conferindo-lhes uma sistematização teórica que proporcione não apenas racionalidade, mas legitimação às práticas institucionais. Sob a lente do regime jurídico das Políticas Públicas, a política pública é compreendida como um programa de ação governamental juridicamente vinculado, que deve ser objeto de uma dogmática jurídica própria, capaz de instrumentalizar os operadores do Direito com tecnologias aptas ao manejo desse objeto (Tavares; Bitencourt; Reck, 2025).

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), esse regime jurídico manifesta-se na celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A contextualização desta pesquisa reside na necessidade de compreender essas colaborações não como atos isolados, mas como componentes de um processo cíclico-complexo, marcado pela interdependência entre o desenho da política e seus efeitos concretos na sociedade. A justificativa para o estudo de dez municípios catarinenses sustenta-se na premissa de que o Direito deve possuir a destreza de pensar o presente e o futuro, garantindo que os modelos jurídicos e operacionais não se distanciem da realidade social.

O problema de pesquisa que orienta esta investigação consiste em verificar quais diretrizes devem ser observadas, a partir do regime jurídico do direito das políticas públicas, nas parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e o poder público municipal para assegurar a transparência e o controle social na implementação da política pública de assistência social. Parte-se da hipótese de que as normas aplicáveis a essas parcerias estruturam-se como normas-

objetivo, as quais estabelecem obrigações de resultado que devem vincular as normas e decisões futuras em todas as fases da política. A ausência de transparência material impede que o controle social verifique se o objetivo geral da política está sendo atingido em conformidade com o seu núcleo — o bem jurídico proteção social.

Nesse cenário, o objetivo geral desta pesquisa é apontar a partir do regime jurídico do direito das políticas públicas quais as diretrizes a serem observadas para promover a transparência e controle social nas parcerias firmadas entre poder público municipal e as organizações da sociedade civil na implementação da política pública de assistência social. Para o alcance dessa finalidade, definiram-se como objetivos específicos: a) caracterizar o regime jurídico do direito das políticas públicas, destacando seus princípios e instrumentos, a fim de construir o alicerce teórico-jurídico da pesquisa; b) analisar a conformação do Terceiro Setor no Brasil e o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), distinguindo-as de outras figuras jurídicas como as Organizações Sociais (OS) e as OSCIPs, com enfoque crítico sobre as suas relações com o Estado na execução de políticas públicas; c) demonstrar a centralidade das parcerias com as OSCs na implementação da Política Pública de Assistência Social, a partir da análise de sua construção jurídica e normativa, com destaque para a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); d) aprofundar o referencial teórico-jurídico sobre a transparência e o controle social como instrumentos indispensáveis à governança democrática, ilustrando, a partir do estudo de caso em municípios catarinenses, os desafios e as potencialidades de sua aplicação nas parcerias do SUAS; e e) propor um conjunto de diretrizes jurídicas e institucionais, fundamentadas no regime jurídico do direito das políticas públicas e nos resultados da pesquisa de campo, para o aprimoramento da transparência e o fortalecimento do controle social nas parcerias entre o poder público municipal e as OSCs na implementação da política pública de assistência social.

A relevância social e jurídico-institucional desta investigação justifica-se pela centralidade que as parcerias com o Terceiro Setor assumiram na materialização de direitos fundamentais no Brasil pós-1988. Diante de um arranjo institucional em que serviços essenciais para crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioassistencial são executados majoritariamente por Organizações da Sociedade Civil, assegurar a *accountability* democrática deixa de ser uma questão meramente administrativa para tornar-se um imperativo de justiça social. A pesquisa, portanto, busca preencher uma lacuna na literatura jurídica ao integrar a identidade dogmática do Direito das Políticas Públicas — centrada na vinculação normativa e na realização de objetivos socialmente relevantes — com a prática cotidiana do SUAS. Ao diagnosticar os entraves da opacidade gerencial e

prescrever diretrizes fundamentadas no regime jurídico das políticas públicas, esta pesquisa pretende oferecer um subsídio prático para o fortalecimento das instâncias de controle social. Almeja-se, em última análise, garantir que o interesse público e a dignidade humana sejam os fios condutores da tecelagem social proposta pelo projeto democrático constitucional.

Principais métodos empregados

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de natureza prescritiva, uma vez que, para além do diagnóstico dos entraves à transparência e controle social, propõe-se a prescrever diretrizes jurídicas e institucionais voltadas ao aprimoramento da governança das parcerias no SUAS. O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, partindo-se da hipótese central de que a efetividade do controle social nessas parcerias depende da construção de um "ecossistema de *accountability* democrática" composto por diretrizes vinculadas e fomentadoras derivadas do regime jurídico das políticas públicas. No âmbito da dogmática jurídica, utiliza-se o método dedutivo para identificar os elementos constitutivos da política (núcleo, objetivo geral e objetivos específicos) a partir de fontes bibliográficas e legislativas.

Quanto ao procedimento, a pesquisa constitui-se como um estudo de caso múltiplo e comparativo, permitindo uma análise intensiva da dinâmica das parcerias em seu contexto real. O recorte empírico abrange dez municípios do estado de Santa Catarina, selecionados intencionalmente com base na classificação da PNAS/2004 por porte populacional, com o objetivo de refletir a diversidade territorial, estrutural e institucional presente no estado-modelo. Os municípios foram definidos de acordo com os dados populacionais do Censo 2022 do IBGE, da seguinte forma:

Municípios pesquisados	
CLASSIFICAÇÃO	MUNICÍPIOS
Pequeno Porte I	Ibirama: maior da categoria com 19.862 habitantes Santiago do Sul: menor da categoria com 1.651 habitantes
Pequeno Porte II	Guaramirim: maior da categoria com 46.711 habitantes Presidente Getúlio: menor da categoria com 20.010 habitantes
Médio Porte	Navegantes: maior da categoria com 86.401 habitantes Tijucas: menor da categoria com 51.592 habitantes
Grande Porte	Joinville: maior da categoria com 616.317 habitantes Lages: intermediário na categoria com 164.981 habitantes Camboriú: menor da categoria com 103.074

Metrópole	Capital Florianópolis (537.211 habitantes) ¹
TOTAL	10 municípios catarinenses

População de acordo com o Censo 2022 do IBGE, consultado em 02 de setembro de 2025.

A estratégia de coleta de dados opera por meio da triangulação de fontes primárias e secundárias. A pesquisa documental compreende a auditoria de portais de transparência ativa, análise de atas dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), exames de editais, planos de trabalho e relatórios de monitoramento e avaliação. Para a coleta de dados primários, aplicou-se a técnica de *survey* junto a gestores das parcerias e conselheiros municipais de todo o estado, visando mapear padrões gerais de transparência. Complementarmente, realizar-se-ão entrevistas semiestruturadas com o "triângulo de controle" (gestores públicos, presidentes dos conselheiros municipais de assistência social e representantes de OSCs parceiras) nos municípios-caso, buscando apreender as percepções e práticas dos atores envolvidos. Por fim, o tratamento dos dados qualitativos fundamenta-se na técnica de análise de conteúdo temática.

Fundamentação teórica

Ainda causa certo estranhamento no meio jurídico a afirmação de que existe um Direito *das* Políticas Públicas, e não apenas um Direito *nas* políticas públicas. A estranheza decorre de uma tradição epistemológica que, por muito tempo, relegou as políticas públicas ao campo exclusivo das Públicas, tratando-as como um fenômeno estranho ao universo do jurista. Essa visão, contudo, mostra-se anacrônica e insuficiente para compreender a complexa atuação do Estado brasileiro, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O presente estudo parte da premissa oposta: a política pública não apenas se tornou uma categoria jurídica, como foi constitucionalizada, adquirindo uma natureza e um regime jurídico próprios que a tornam o principal instrumento para a concretização dos fins do Estado Democrático de Direito (Reck, 2023).

Assim, a base teórica desta investigação sustenta-se na afirmação da identidade dogmática do Direito das Políticas Públicas como um campo indispensável para a compreensão da atuação estatal contemporânea. Rompendo com a tradição que relegava as políticas públicas exclusivamente à Ciência Política, defendendo que o fenômeno, ao ser positivado, constitui uma categoria jurídica dotada de um regime próprio. Conforme essa definição referencial, a

¹ Como populacionalmente não existem metrópoles em Santa Catarina, substituiu-se nesta categoria, pela capital do estado.

política pública é compreendida como uma rede de decisões com função política, organizada em torno de um planejamento que vincula o manejo de instrumentos administrativos à realização de objetivos socialmente relevantes e direitos fundamentais (Bitencourt; Reck, 2021).

Na esteira dessa construção, Bitencourt e Reck (2021, p. 31) aprofundam o conceito, enfatizando sua dimensão sistêmica e sua vinculação intrínseca aos direitos fundamentais. Para os autores, a política pública pode ser definida como uma:

“rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo”.

Esta definição, que será adotada como referencial nessa pesquisa, é particularmente potente por incorporar elementos como a ideia de "rede de decisões" e a centralidade do "tempo" e dos "direitos fundamentais" como eixos analíticos (Bitencourt; Reck, 2021). Fica claro, portanto, que a natureza jurídica da política pública não é a de um ato administrativo isolado, mas a de um complexo de decisões coordenadas, um fluxo organizado de ações que se desenrolam no tempo para atingir um fim constitucionalmente determinado (Reck, 2023).

A consequência mais importante de se reconhecer a política pública como uma categoria jurídica é a sua imediata vinculação a um regime jurídico correspondente. Assim como um ato é submetido ao regime do contrato ou do tributo a depender de sua natureza, o conjunto de ações que se amolda ao conceito de política pública atrai para si as normas e princípios do regime constitucional-administrativo. Este regime não é criado do zero, pois ele emerge da ressignificação de normas esparsas que, ao serem agrupadas sob a unidade da política pública, adquirem um novo sentido e coerência. A crescente judicialização e a positivação expressa das políticas públicas forçaram um deslocamento do centro de gravidade da análise jurídica, do ato para o sistema; do controle de meios para o controle de fins e resultados (Reck, 2023).

Isso ocorre devido a transição do Direito Administrativo clássico para o Direito das Políticas Públicas no cenário brasileiro pós-1988, onde se revela uma complexidade institucional que exige novos instrumentais teóricos para compreender as parcerias entre o Poder Público e o Terceiro Setor como fases integrantes de um ciclo político vinculante, e não meros atos isolados. Enquanto a Ciência Política tradicional, sob as lentes de Dye (1984) e Lasswell (1958), define a política pública em termos de escolhas e poder governamental — conforme sintetizado por Souza (2007) —, a doutrina jurídica nacional, capitaneada por Maria

Paula Dallari Bucci (2006), promove a juridicização desses processos ao concebê-los como programas de ação governamental positivados e passíveis de controle de juridicidade. Esse movimento retira a execução dos direitos sociais da esfera da discricionariedade pura para inseri-la em um regime jurídico próprio, cujos contornos e deveres de transparência, participação e eficiência são densificados pelas contribuições de Bitencourt e Reck (2021), tornando os objetivos e resultados das políticas públicas requisitos de validade exigíveis e fundamentais para a democracia participativa.

Esse entendimento é crucial, pois fundamenta a ideia de que o ciclo das políticas públicas — agendamento, formulação, implementação e avaliação — é, em si, um processo juridicamente regrado. A Constituição, ao prever em seu art. 193, parágrafo único, o dever de planejamento e avaliação com participação social, sacramenta a juridicização do ciclo, estabelecendo um comando normativo claro (Brasil, 1988). Desse modo, a formulação de uma política não é um ato de pura liberdade política, pois está condicionada por uma "agenda de Estado" derivada dos direitos fundamentais. A implementação, por sua vez, não é mera execução mecânica, mas a colocação em movimento de modelos organizacionais e decisórios que devem obediência aos princípios da Administração Pública (Reck, 2023).

Dessa forma, conforme aduz Reck (2023), a constatação de que a política pública possui uma natureza jurídica constitucionalizada implica, necessariamente, o reconhecimento da existência de um regime jurídico que a rege. Este regime não se confunde com um novo ramo autônomo do Direito, mas opera como um corpo transversal de normas, princípios e institutos que re combinam e ressignificam o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, orientando-os para uma finalidade precípua: a realização planejada e controlada dos objetivos fundamentais do Estado. Supera-se, assim, a visão fragmentada da atuação estatal, baseada na análise de atos isolados, para uma compreensão sistêmica da Administração Pública em movimento, vinculada não apenas a procedimentos, mas a resultados socialmente relevantes. Este regime jurídico se assenta em uma racionalidade distinta daquela do direito administrativo clássico. Enquanto o modelo tradicional se preocupava eminentemente com o controle de legalidade dos meios (a validade formal do ato), o regime jurídico das políticas públicas volta-se para a juridicidade dos fins. A questão central não é apenas *se* o Estado pode agir, mas *como* e *para que* ele deve agir. A legitimidade de sua atuação passa a ser medida pela capacidade de traduzir os mandamentos constitucionais, especialmente os direitos fundamentais, em programas de ação concretos e efetivos. A própria centralidade do Direito Administrativo se desloca do serviço público para a política pública, pois é por meio desta que a Administração Pública se organiza para cumprir sua missão constitucional.

A força normativa deste regime deriva de um conjunto coeso de princípios constitucionais que são ressignificados para dar conta da complexidade da ação governamental. Dentre eles, alguns se destacam como pilares para a construção de uma governança efetivamente democrática. O primeiro é o Princípio da Legalidade ressignificado, que transcende a mera submissão à lei formal. No âmbito das políticas públicas, a legalidade se converte em juridicidade, exigindo a conformidade da ação estatal não só com a lei, mas com todo o bloco normativo constitucional, incluindo seus valores e fins. A lei deixa de ser apenas um limite para se tornar o veículo que expressa os modelos organizacionais e decisórios da política, conferindo-lhes publicidade, estabilidade e previsibilidade (Bucci, 2023).

Intrinsecamente ligado a essa nova concepção de legalidade está o Princípio da Máxima Eficácia dos Direitos Fundamentais. Este é o vetor teleológico do regime. Se as políticas públicas são o principal instrumento de concretização dos objetivos constitucionais, a realização dos direitos fundamentais se torna seu objetivo geral e vinculante. A melhor forma de compreender e delimitar uma política pública, em seu grau de generalidade, é justamente alinhando-a ao direito fundamental que ela visa a satisfazer, como a política de assistência social em relação à dignidade da pessoa humana. Isso implica que os direitos fundamentais não são meras declarações programáticas, mas comandos cogentes que impõem ao Estado um dever de agir, planejar e implementar (Bitencourt; Reck, 2018).

Portanto, ao adotar o regime jurídico do direito das políticas públicas como seu marco teórico central, essa pesquisa estabelece as premissas para a sua investigação: as parcerias firmadas no âmbito do SUAS serão analisadas como instrumentos da fase de implementação de uma política pública juridicamente vinculada. Consequentemente, os mecanismos de transparência e controle social não serão tratados como meras "boas práticas", mas como deveres jurídicos impostos por este regime, cuja observância é condição essencial para a validade e a eficácia das colaborações firmadas entre os municípios e as Organizações da Sociedade Civil.

É nesse contexto que o Princípio da Participação e do Controle Social assume uma centralidade indiscutível. A Constituição de 1988, ao prever inúmeras instâncias participativas, elevou a participação a um requisito de validade da ação governamental. No regime jurídico das políticas públicas, o controle social, exercido notadamente pelos conselhos gestores, deixa de ser uma faculdade para se tornar um componente essencial do ciclo político. A sua ausência ou esvaziamento não constitui mera falha política, mas um vício de juridicidade que macula a legitimidade da política como um todo. Trata-se da dimensão procedimental da democracia,

que exige que as decisões públicas sejam permeáveis ao escrutínio e à deliberação dos afetados (Bitencourt; Reck, 2018).

Para que o controle social seja efetivo, é imprescindível o Princípio da Transparência, entendido aqui não como a simples publicidade formal dos atos, mas como uma publicidade qualificada. A transparência, no contexto das políticas públicas, exige que o Estado forneça informações claras, tempestivas, compreensíveis e sistematizadas sobre todas as fases do ciclo, desde o diagnóstico que fundamentou a formulação da política até os resultados de sua avaliação (Bitencourt; Reck, 2021). Esse princípio é o principal antídoto contra o que a doutrina critica como o "Direito Administrativo do espetáculo" (Justen Filho, 2009), no qual "os administradores públicos produzem permanente informação à plateia relativamente às ações imaginárias que desenvolvem" (Assis; Coelho, 2017, p. 578), gerando uma imagem de controle sem que haja uma efetiva capacidade de interferência sobre os fatos. A transparência efetiva permite à sociedade comparar a ação administrativa com o mundo real, viabilizando um controle substantivo (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022).

Além dos princípios, o regime jurídico se materializa por meio de um conjunto de instrumentos que o Estado mobiliza. O principal deles é a própria lei, que formaliza a política, estabelece seus objetivos, cria sua estrutura organizacional e define competências. No entanto, o regime se vale de todo o arsenal do Direito Administrativo, ressignificando-o. O serviço público, o poder de polícia, o fomento e a gestão de bens públicos deixam de ser fins em si mesmos para se tornarem ferramentas a serem coordenadas dentro do plano maior de uma política pública. Como defende Reck (2023), os próprios princípios do serviço público, como a universalidade e a continuidade, devem ser transplantados para a análise das políticas públicas como um todo.

Instrumentos de planejamento e financiamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são peças jurídicas centrais, pois é neles que as prioridades políticas ganham concretude e viabilidade financeira. Igualmente, os instrumentos de colaboração, como os Termos de Colaboração e Fomento regidos pelo MROSC, são ferramentas essenciais na fase de implementação, permitindo a conjugação de esforços entre o Estado e a sociedade civil para a execução dos serviços.

A articulação desses princípios e instrumentos forma um regime jurídico robusto e coerente, cujo propósito é submeter a ação estatal a um padrão de juridicidade que valoriza não apenas a forma, mas a substância democrática e a efetividade na realização de direitos. É este regime que fornece a base para a governança democrática das parcerias, exigindo que a colaboração entre municípios e OSCs seja pautada pela legalidade, pela participação, pela

transparência e pela orientação a resultados, assegurando que o interesse público seja o verdadeiro fio condutor dessa complexa tecelagem social.

A compreensão da política pública como um processo dinâmico e complexo é frequentemente facilitada pelo modelo heurístico do ciclo das políticas públicas. Embora existam variações, a literatura consolidada, tanto na Ciência Política quanto em seus diálogos com o Direito, costuma identificar as fases de agendamento, formulação, implementação e avaliação. É crucial reconhecer, de partida, as críticas a este modelo, que alertam para o fato de que, na realidade, as etapas não são rigidamente sequenciais e frequentemente se sobrepõem. Contudo, para a análise jurídica, a abordagem cíclica se revela não apenas útil, mas indispensável. Ela permite organizar o pensamento e, principalmente, identificar que diferentes regimes jurídicos incidem sobre cada momento da atuação estatal. A separação das fases, portanto, mais do que uma conveniência científica, torna-se uma "obrigação normativa, já que diferentes normas regem essas fases do processo das políticas públicas". Sob a ótica do Direito, o ciclo é "juridicizado". Ele deixa de ser um mero fluxo de decisões políticas para se tornar um processo formal, encadeado por atos e procedimentos que devem obediência a princípios e regras constitucionais e legais. A coordenação de ações entre as diferentes fases, que permite a existência do ciclo como um todo, só é possível "dadas as possibilidades abertas pela coordenação de ações possibilitada pelo Direito". O Direito, portanto, é a linguagem que estrutura e confere racionalidade e controlabilidade ao processo. As implicações jurídicas de cada fase são profundas e determinam os contornos da governança democrática (Reck, 2023).

Conforme leciona Reck (2023), a primeira grande etapa do ciclo, aqui compreendida sob a rubrica do Planejamento, engloba as fases de agendamento e formulação. O agendamento, momento em que um problema social é reconhecido e inserido na pauta governamental, não é um ato de pura discricionariedade política. No Estado de Direito brasileiro, existe uma "agenda de Estado", composta por deveres de atuação impostos pela Constituição, notadamente a concretização dos direitos fundamentais. A omissão do poder público em agendar problemas que afetam o núcleo essencial desses direitos pode, inclusive, ser objeto de controle judicial. A liberdade de escolha do governante é, assim, juridicamente balizada pelos fins constitucionais. Uma vez que um problema integra a agenda, inicia-se a formulação, que consiste no "desenho da política pública, isto é, como o problema será resolvido". Do ponto de vista jurídico, esta é a fase de criação dos modelos normativos que estruturarão a ação estatal. A formulação implica o estabelecimento tanto do modelo organizacional — "quais organizações estarão envolvidas com a execução e reformulação das políticas públicas" — quanto do modelo decisório, que se refere ao "fluxo de decisões das políticas públicas". É neste momento que são editadas as leis,

os decretos e os planos que estabelecem os objetivos, os instrumentos, as competências e os recursos, encontrando sua máxima expressão nos instrumentos de planejamento orçamentário, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A segunda etapa é a da Execução, correspondente à fase de implementação do ciclo. Este é o momento da "colocação em movimento dos modelos de organização e decisão". Se a formulação corresponde ao Direito Constitucional em seu aspecto diretivo, a implementação é o campo por excelência do Direito Administrativo concretizador. É nesta fase que a Administração Pública, por meio de seus agentes e de sua estrutura, mobiliza os instrumentos jurídicos para atingir os fins planejados. Segundo Celina Souza (2006, p. 28), a implementação é o "momento em que o 'papel' se transforma em realidade, em que se produzem ações e resultados".

A fase de implementação é, portanto, o momento em que a política pública interage com a realidade e é por ela afetada. Envolve decisões e ações de múltiplos atores (governamentais e não governamentais) e se desenrola em múltiplos espaços (governamentais, quasi-governamentais e não governamentais), gerando resultados (outputs) e impactos (outcomes) sobre a sociedade. (Souza, 2006, p. 28).

Neste contexto, os instrumentos clássicos do Direito Administrativo, como o serviço público, o poder de polícia e o fomento, são mobilizados. Para a presente pesquisa, ganha especial relevo o instrumento da parceria com organizações privadas, notadamente as Organizações da Sociedade Civil, regulado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A parceria, portanto, não é um fim em si mesma, mas um meio, um instrumento jurídico específico da fase de implementação, escolhido pelo planejador para executar determinados serviços previstos na política pública. Como tal, está submetida a todo o regime jurídico da política pública da qual faz parte, incluindo os deveres de transparência e controle.

Finalmente, a terceira etapa do ciclo é a da Avaliação, que se conecta intrinsecamente à noção de Controle. A avaliação sempre foi objeto do Direito, ainda que de forma indireta, por meio do controle de legalidade dos atos administrativos. Contudo, recentemente, ela adquiriu status de dever constitucional explícito. A Emenda Constitucional nº 109/2021, ao incluir o § 16 no art. 37 da Constituição, estabeleceu que "os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei" (Brasil, 1988).

A avaliação, portanto, não é mais uma opção gerencial, mas uma obrigação jurídica (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022).

A avaliação, em sentido amplo, pode ser desdobrada em duas dimensões complementares. Conforme a distinção proposta por Duarte (2013), há, de um lado, a avaliação de resultados e impactos, que busca verificar a efetividade, eficiência e eficácia da política, e, de outro, a fiscalização e o controle, que têm por objetivo "verificar o cumprimento dos requisitos normativos estabelecidos para a correta implementação da política, em respeito ao ordenamento jurídico". É nesta segunda dimensão que o controle social, exercido pelos conselhos, e o controle institucional, a cargo dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, encontram seu fundamento jurídico mais robusto. A fase de avaliação cumpre, ainda, um papel de retroalimentação (feedback), "fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo". Os resultados e aprendizados devem, por força do regime jurídico, informar o replanejamento da política, a alocação de recursos em orçamentos futuros e a correção de rotas na implementação. A falha em considerar os resultados da avaliação no novo planejamento pode, inclusive, configurar uma violação ao princípio da eficiência.

Dessa maneira, a ótica do Direito transforma o ciclo das políticas públicas em um processo normativamente estruturado, onde cada fase implica um conjunto de deveres, direitos e instrumentos jurídicos. O planejamento é vinculado aos fins constitucionais; a execução, aos princípios e procedimentos do Direito Administrativo; e a avaliação, a um dever explícito de aferir resultados e conformidade, com a participação da sociedade. É a compreensão integrada deste ciclo jurídico que permite fundamentar a exigibilidade da transparência e do controle social não como elementos acessórios, mas como componentes essenciais e inafastáveis da governança democrática em todas as suas etapas.

Logicamente, a consolidação do Direito das Políticas Públicas como um campo de estudo e um regime jurídico específico impõe o reconhecimento de que determinados princípios transcendem a função de meros adjetivos da boa gestão para se tornarem elementos constitutivos de sua própria validade e eficácia. Nesse arranjo, a transparência e o controle social não são elementos acessórios ou opcionais, mas verdadeiros pilares que sustentam a arquitetura da governança democrática, sendo indissociáveis da própria concepção de política pública no Estado de Direito inaugurado pela Constituição de 1988. Se a política pública é compreendida como a atuação da sociedade sobre si mesma por meio das estruturas estatais, sua existência pressupõe, necessariamente, a abertura de canais para a participação popular (Bitencourt, 2016).

A participação social, nesse sentido, é o ponto de partida. Ela se manifesta como o direito-dever da cidadania de influenciar a tomada de decisões, de inserir problemas na agenda governamental e de conformar as prioridades estatais. A própria noção de interesse público perde seu caráter abstrato e "incognoscível a priori" quando submetida a um procedimento democrático de sua definição e identificação. A formulação de uma "boa política pública" depende, portanto, de um espaço de constante interlocução, de um debate aberto em que os argumentos são voltados à construção do bem comum. Contudo, a participação, por si só, é insuficiente para garantir a plenitude do exercício democrático. É inerente ao conceito de democracia a existência de mecanismos de controle, que atuam como freios ao abuso de poder e como garantia de que a vontade política, uma vez formada, será devidamente executada. Surge, assim, a necessidade de distinguir conceitualmente a participação popular do controle social, ainda que na prática sejam "irmãos siameses" (Bitencourt, 2016).

A participação popular ocorre na tomada de decisão, de forma prévia ou concomitante à elaboração do ato da Administração; é um poder político de conformação da vontade estatal. Já o controle social se manifesta, predominantemente, em um momento posterior, com o intuito de "verificar se as decisões tomadas seguiram seu curso e foram concretizadas pela administração pública da forma estabelecida em lei". Trata-se, portanto, de um poder-dever de fiscalização, acompanhamento e zelo sobre a execução da política pública, aproximando os administrados da gestão e conferindo-lhes um papel ativo para além do ciclo eleitoral. Essa distinção, contudo, não implica uma separação estanque. O controle, no constitucionalismo democrático, possui uma dupla função: atua como elemento-garantia, ao corrigir desvios e assegurar a conformidade da ação estatal com a norma; mas também como elemento-fundante, ao legitimar o próprio processo de formação da vontade política, assegurando que este seja permeável aos anseios da soberania popular. A variação entre as duas dimensões está no nível de intensidade e prioridade, mas ambas se encontram sempre interligadas, num processo contínuo de legitimação e adequação do poder (Bitencourt, 2016).

Para que tanto a participação quanto o controle social possam se materializar, um terceiro pilar se impõe como condição de possibilidade: a transparência. Sem o acesso amplo e qualificado à informação, a participação se torna desinformada e o controle, cego. A Constituição Federal de 1988, ao superar a cultura de sigilo do regime anterior, consagrou o acesso à informação como um direito fundamental subjetivo do cidadão e, em contrapartida, um dever inescusável do Poder Público. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) veio regulamentar e instrumentalizar esse mandamento, estabelecendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção estritamente justificada (Bitencourt, 2016).

A obrigatoriedade da transparência, segundo o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), deriva da própria essência do Estado Democrático de Direito. O autor argumenta ser contraditório que, em um regime fundamentado na soberania popular, a administração possa sonegar aos cidadãos o conhecimento sobre assuntos de interesse geral ou sobre medidas que os atinjam individualmente, tornando a publicidade uma exigência intrínseca a esse modelo de Estado.

A transparência exigida pelo regime jurídico das políticas públicas, contudo, transcende a mera publicidade formal de atos em diários oficiais. Trata-se de uma transparência qualificada, que se preocupa com a qualidade, a compreensibilidade e a acessibilidade da informação prestada. A utilização de uma "linguagem cidadã", que traduza o hermetismo técnico para o cidadão comum, é fundamental para que a informação se converta em um efetivo instrumento de ação e controle. Uma administração transparente é aquela que não apenas disponibiliza dados, mas que ativamente fomenta seu entendimento e utilização pela sociedade (Bitencourt, 2016).

A institucionalização desses pilares ocorre por meio de uma miríade de canais e fóruns que a doutrina tem denominado "interfaces socio-estatais", como os conselhos gestores, as conferências de políticas públicas, as audiências públicas e as ouvidorias. Tais espaços, previstos em lei ou criados pela prática administrativa, são os *loci* privilegiados onde a participação se converte em propostas e o controle social se exerce na prática. A sua existência e, principalmente, o seu fortalecimento são essenciais para a vitalidade da democracia (Pires; Vaz, 2012).

Esses arranjos participativos redefinem os padrões de interação entre Estado e sociedade no Brasil, ampliando o cânone democrático para além da representação eleitoral. Eles conformam um complexo sistema de deliberação que, ao conectar diferentes atores e escalas de governo, potencializa a capacidade de a sociedade civil influenciar e fiscalizar as políticas que a afetam diretamente. Porém, a mera existência formal desses canais não garante sua efetividade. A pesquisa empírica tem demonstrado que muitos desses espaços enfrentam desafios como a captura por interesses particularistas, a baixa capacidade técnica dos conselheiros e a resistência da burocracia em acolher as deliberações sociais. Não raro a comunicação que se instala é "ficcional", com decisões previamente estabelecidas e um baixo nível de reflexividade. A superação desses óbices passa, necessariamente, pelo fortalecimento da cultura cívica e pela capacitação contínua dos atores envolvidos (Avritzer; Souza, 2013).

É crucial entender que, dentro do regime jurídico do direito das políticas públicas, a falha em assegurar uma participação efetiva ou em garantir a transparência necessária ao

controle não é apenas um deslize de gestão ou uma deficiência política. Constitui, em verdade, um vício de juridicidade que afeta a validade da própria política pública. A ação estatal que se desenvolve de forma opaca ou que ignora as instâncias de controle legalmente instituídas viola os princípios estruturantes do regime, comprometendo sua conformidade com a Constituição (Bitencourt; Teixeira, 2019).

A transparência e o controle social não são apenas ideais a serem perseguidos, mas componentes normativos vinculantes. Eles estruturam o processo decisório, qualificam a implementação e legitimam os resultados. Ao assegurarem que o poder público preste contas de suas ações e seja permeável às demandas da cidadania, eles garantem que a política pública cumpra sua finalidade última: ser um instrumento para a realização dos direitos fundamentais em uma sociedade efetivamente democrática.

Em continuidade, a emergência e a consolidação do Terceiro Setor como um ator central na execução de políticas públicas no Brasil não podem ser compreendidas como um fenômeno monolítico. Pelo contrário, sua conformação atual é o resultado de uma confluência complexa e, por vezes, contraditória, de dois movimentos históricos distintos: de um lado, a ascensão de uma sociedade civil autônoma e reivindicatória no processo de redemocratização; de outro, a lógica instrumental da Reforma Gerencial do Estado da década de 1990, que visava a otimizar a prestação de serviços públicos (Violin, 2016).

É na intersecção dessas duas lógicas — a da autonomia da sociedade civil e a da subsidiariedade estatal — que se situa o regime jurídico contemporâneo das parcerias. A legislação, em especial o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei nº 13.019/2014), reflete essa tensão. A análise de Fernando Mânica (2018) sobre o tema esclarece como o MROSC busca equilibrar esses dois polos. Por um lado, a lei reconhece a especificidade e a autonomia das OSCs, afastando-se da lógica contratual do direito administrativo tradicional e instituindo instrumentos próprios, como os Termos de Colaboração e Fomento, baseados na ideia de cooperação e mútua confiança. Por outro, estabelece um rigoroso sistema de controle e accountability, com mecanismos de planejamento (plano de trabalho), monitoramento e avaliação de resultados, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de acordo com o interesse público (Mânica, 2018).

A conformação histórica do Terceiro Setor no Brasil é marcada por essa dualidade. Ele não é nem um campo puramente autônomo, desvinculado das diretrizes estatais, nem um mero apêndice instrumentalizado pela reforma gerencial. É um espaço de disputa e negociação permanente, onde a energia da sociedade civil organizada se encontra com a necessidade de racionalização do Estado. Compreender a dinâmica das parcerias municipais no âmbito do

SUAS exige, assim, ter clareza sobre essa complexa herança, que continua a moldar tanto as potencialidades quanto os desafios da colaboração entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

É necessário atenção, pois a expansão das parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) configura um fenômeno paradoxal no seio do Estado brasileiro. Se, por um lado, é celebrada como um avanço na democratização da gestão, ao aproximar o Estado da sociedade e incorporar a expertise de atores não-estatais na execução de políticas, por outro, é alvo de severas críticas que a identificam como um mecanismo de retração do Estado Social, com graves riscos de precarização dos serviços e das relações de trabalho. Essa tensão fundamental entre um discurso democratizante e uma prática potencialmente precarizadora não é acidental, mas sim o resultado da confluência de projetos políticos distintos que disputam a hegemonia na reconfiguração do Estado (Dagnino, 2002).

Para autores como Carlos Montañó, o fomento ao Terceiro Setor não foi um ato de fortalecimento da sociedade civil, mas uma estratégia funcional ao capital para desonerar o Estado de suas responsabilidades sociais. Nesta visão, as OSCs se tornam executoras de políticas sociais focalizadas e residuais, operando sob uma lógica de mercado e competindo por recursos, o que mascara a privatização do público e a erosão dos direitos sociais universais (Montañó, 2010).

A socióloga Evelina Dagnino (2002) captura essa ambiguidade com o conceito de "confluência perversa". Ocorre uma confluência quando o projeto da sociedade civil, que busca aprofundar a democracia pela participação, se encontra com o projeto neoliberal, que busca reduzir o Estado. A perversidade reside no fato de que ambos os projetos utilizam um mesmo discurso (participação, sociedade civil e parceria), mas com significados e objetivos radicalmente opostos. A parceria torna-se, assim, o terreno dessa disputa, um espaço ambíguo onde o anseio por democratização pode ser cooptado para legitimar a desresponsabilização do Estado.

A primeira consequência concreta dessa tensão é a precarização dos serviços sociais. A descentralização e a transferência de responsabilidades para os municípios e, conseqüentemente, para as OSCs, nem sempre são acompanhadas da correspondente alocação de recursos financeiros estáveis e suficientes. Como analisa Sônia Draibe, essa dinâmica pode levar a uma fragmentação e descontinuidade dos serviços, comprometendo a qualidade e a universalidade do atendimento e transformando direitos sociais em serviços de baixa qualidade para os mais pobres (Draibe, 2006).

Essa crítica é relevante, visto que a construção jurídica do direito à assistência social no Brasil representa a transição de um modelo de caridade histórico para um de cidadania, após a Constituição Federal de 1988. A Constituição de 1988 forneceu o fundamento, definindo-a como um pilar da Seguridade Social, e a Lei Orgânica da Assistência Social proveu a estrutura, transformando o direito abstrato em uma política pública organizada, com objetivos, instrumentos e instâncias de controle definidas. É sobre este robusto alicerce normativo que se assenta o Sistema Único de Assistência Social e é dentro dele que a centralidade das parcerias com o Terceiro Setor deve ser analisada, não como uma alternativa à ação estatal, mas como um dos meios para a concretização de um direito fundamental e um dever inalienável do Estado.

Nessa lógica, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, estabeleceu o alicerce jurídico para a transição da assistência social de um campo de práticas fragmentadas para uma política pública de direito. Contudo, a efetiva operacionalização de um sistema nacional, integrado e descentralizado, que pudesse traduzir o direito em serviços concretos e universalizáveis, demandou mais de uma década de maturação política e construção normativa. Este processo culminou na instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um arranjo organizacional que, inspirado no exitoso modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), veio para padronizar e hierarquizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, representando a principal materialização da política pública de assistência social (Couto, 2010).

A concepção do SUAS foi formalizada principalmente por meio de dois instrumentos normativos infralegais, mas de centralidade indiscutível: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004, e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 130 de 2005 (e atualizada posteriormente em 2012). Enquanto a PNAS estabelece a matriz conceitual da política, seus princípios, diretrizes e objetivos, a NOB-SUAS funciona como seu manual de operações, detalhando as regras de gestão, o pacto federativo, o financiamento e os níveis de habilitação dos municípios e estados ao sistema (Ruiz, 2023).

A PNAS/2004 representa uma inovação conceitual fundamental ao organizar a política com base em níveis de complexidade, definindo a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. A primeira, de caráter preventivo, destina-se a prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A segunda, de caráter protetivo, volta-se para famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e tiveram seus direitos violados, como nos casos de violência, abandono ou abuso. Essa divisão não é meramente acadêmica; ela orienta a organização dos serviços e a

alocação de recursos, permitindo uma atuação mais qualificada e adequada às diferentes demandas da população (Sposati, 2009).

Para materializar essa organização no território, a NOB-SUAS instituiu equipamentos públicos estatais de referência: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), como a "casa da família" e porta de entrada da Proteção Social Básica nos territórios de maior vulnerabilidade; e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade destinada ao atendimento das situações mais complexas da Proteção Social Especial. Essa estratégia de territorialização é um dos pilares do SUAS, pois busca aproximar os serviços da realidade de vida dos usuários, reconhecendo as especificidades e as demandas de cada comunidade (Brasil, 2005).

Apesar desses avanços na organização e na gestão, persistia um desafio crucial para a consolidação da assistência social como um direito exigível: a padronização dos serviços ofertados. Antes do SUAS, cada município ou entidade desenvolvia suas atividades com base em concepções próprias, resultando em uma multiplicidade de nomenclaturas e metodologias que dificultava a criação de uma identidade nacional e, principalmente, a garantia de um padrão de qualidade. Um serviço de "apoio ao idoso" em um município poderia ser radicalmente diferente do que se oferecia em outro, tornando o direito do cidadão dependente da localidade em que vivia (Faleiros, 2007).

Para superar essa fragmentação, o CNAS aprovou, em 2009, a Resolução nº 109, que instituiu a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A Tipificação organiza os serviços de acordo com os níveis de proteção da PNAS (Básica e Especial) e por complexidade (Média e Alta na Proteção Especial). Na Proteção Básica, tipifica serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado obrigatoriamente nos CRAS, e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Na Proteção Especial de Média Complexidade, define serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado nos CREAS, para casos de violência e violação de direitos. Já na Alta Complexidade, estão os serviços de acolhimento, como o acolhimento institucional para crianças, adolescentes, pessoas idosas ou pessoas com deficiência (Brasil, 2009).

A importância jurídica da Tipificação Nacional é imensa. Ao padronizar a nomenclatura e o conteúdo dos serviços, ela confere segurança jurídica tanto para os gestores, que passam a ter clareza sobre o que devem ofertar, quanto para os usuários, que passam a ser titulares de um direito a um serviço com características definidas nacionalmente (Couto, 2010).

Em síntese, o SUAS, por meio de seus principais instrumentos normativos — a PNAS, a NOB-SUAS e, fundamentalmente, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais —, logrou transformar o direito abstrato previsto na Constituição e na LOAS em uma política pública sistêmica, organizada, territorializada e, sobretudo, com um rol de serviços padronizados e exigíveis. É essa complexa e robusta arquitetura jurídico-institucional que constitui o cenário no qual as parcerias entre o poder público municipal e as OSCs se desenvolvem, sendo essa a base normativa indispensável para a análise de sua transparência e de seu controle social.

Sendo assim, a centralidade das parcerias na política de assistência social não é um arranjo recente, mas o resultado de um longo e complexo percurso histórico que antecede, em muito, a própria concepção da assistência como um direito. A trajetória da proteção social no Brasil foi, desde suas origens, marcada por uma intrínseca relação entre o Estado e a iniciativa privada de caráter filantrópico e confessional. Antes da Constituição de 1988, em um contexto de um Estado Social subdesenvolvido e de direitos restritos, eram as entidades da sociedade — majoritariamente ligadas à Igreja Católica — que assumiam o protagonismo no atendimento às populações empobrecidas, operando em uma lógica de caridade e benemerência que substituíam a ausência de uma política pública estatal estruturada (Yazbek, 2009).

Com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, o status dessas entidades sofre uma profunda ressignificação jurídica. Elas deixam de ser vistas como meras substitutas de um Estado ausente para serem reconhecidas como parte integrante e complementar de uma política pública de direito. A LOAS, ao prever a inscrição das "entidades e organizações de assistência social" nos respectivos Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, formaliza essa relação, condicionando a atuação do setor privado-filantrópico ao cumprimento das normas e diretrizes do nascente sistema público, em um movimento que busca subordinar a ação privada ao interesse público (Boschetti, 2008).

A instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, não apenas consolida, mas aprofunda e estrutura essa participação. O SUAS é concebido sob o princípio da complementaridade, organizando a oferta de serviços em uma rede socioassistencial que é, por definição, mista, composta por unidades públicas estatais (CRAS e CREAS) e por unidades privadas inscritas nos conselhos. Essa arquitetura reconhece que o Estado, especialmente no âmbito municipal, não possuiria capacidade instalada para prover a totalidade dos serviços socioassistenciais tipificados, dependendo estruturalmente da

capilaridade, da expertise e da infraestrutura historicamente acumulada pelas entidades da sociedade civil para garantir a cobertura e a diversidade da proteção social (Yazbek, 2012).

Essa configuração, contudo, revela uma das contradições mais marcantes da política social brasileira. Como aponta José Paulo Netto (2001), em sua análise crítica do Serviço Social, a hegemonia do pensamento católico conservador nas origens da profissão e das práticas assistenciais deixou um legado duradouro de sincretismo entre o público e o privado. O SUAS, embora represente um avanço inegável na afirmação do direito, opera sobre essa base histórica, gerando um sistema híbrido onde a responsabilidade estatal pela garantia do direito coexiste e, muitas vezes, se materializa por meio de uma rede de prestadores de serviços de natureza privada, cujas próprias culturas institucionais podem carregar valores distintos daqueles da esfera estritamente pública.

A participação das entidades, portanto, é mais do que histórica; ela é estrutural ao funcionamento do SUAS. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao definir o rol de serviços, deixa claro que muitos deles, especialmente na Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (como os serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e pessoas idosas), são majoritariamente ofertados pela rede de entidades parceiras. O poder público municipal, nesse arranjo, assume com primazia as funções de regulação, vigilância socioassistencial, cofinanciamento e coordenação da rede, enquanto a execução direta de inúmeros serviços é delegada às OSCs por meio dos instrumentos de parceria, atualmente regidos pelo MROSC (Boschetti, 2008).

Essa profunda interdependência entre o setor público e o privado não-lucrativo na consolidação do SUAS impõe desafios significativos para a governança democrática. Se, por um lado, as parcerias potencializam o alcance da política e valorizam o saber acumulado pela sociedade civil, por outro, elas complexificam os mecanismos de *accountability*. A linha que separa a responsabilidade pública da execução privada torna-se tênue, exigindo que os instrumentos de transparência e, principalmente, de controle social sejam especialmente robustos e eficazes. A fiscalização exercida pelos conselhos de assistência social, nesse contexto, adquire uma importância redobrada, pois é a principal instância para garantir que as entidades, ao receberem recursos públicos para executar um serviço tipificado, o façam em estrita conformidade com os princípios e diretrizes do SUAS, assegurando que a lógica do direito prevaleça sobre qualquer outra (Yazbek, 2009).

Uma especificidade fundamental na aplicação do MROSC ao SUAS reside na natureza do objeto da parceria. Diferentemente de outras áreas, onde a parceria pode se destinar a um projeto pontual, na assistência social o objeto é, via de regra, a execução de um serviço

socioassistencial continuado e tipificado. Isso significa que o Plano de Trabalho, peça central do MROSC, não pode ser elaborado com plena liberdade pelas partes; ele deve, obrigatoriamente, estar em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, crucialmente, com as normativas da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Essa dupla vinculação jurídica — ao MROSC e às normativas do SUAS — torna o arranjo mais complexo, exigindo do gestor municipal e da OSC parceira um profundo conhecimento de ambos os marcos para garantir a legalidade e a adequação da parceria (Souza, 2013).

Outra especificidade marcante é a centralidade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) na governança dessas parcerias. Enquanto o MROSC atribui um papel geral de controle aos conselhos de políticas públicas, no SUAS, essa função é historicamente e legalmente potencializada. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) já conferia aos conselhos o poder-dever de inscrever e fiscalizar as entidades, tornando-os atores cruciais na regulação da rede socioassistencial privada. Com o MROSC, essa competência se fortalece, pois o CMAS passa a ser a instância privilegiada para o exercício do controle social sobre todo o ciclo da parceria, desde a emissão de parecer sobre o edital de chamamento público até a avaliação da prestação de contas final. Essa particularidade faz com que a legitimidade e a eficácia da parceria no SUAS dependam intrinsecamente da capacidade e da atuação efetiva do conselho local (Pereira-Pereira, 2011).

Apesar do robusto arcabouço normativo, a implementação do MROSC no SUAS municipal enfrenta desafios estruturais. O principal deles é a profunda heterogeneidade das capacidades institucionais dos mais de 5.500 municípios brasileiros. Como demonstra a extensa obra de Marta Arretche sobre o federalismo brasileiro, a descentralização de políticas sociais revelou uma imensa desigualdade na capacidade dos governos locais em termos de recursos financeiros, corpo técnico e estrutura administrativa. Para um município de pequeno porte, com uma equipe de gestão reduzida, a condução de um processo de chamamento público, a análise técnica de planos de trabalho e o monitoramento sistemático exigidos pelo MROSC podem se tornar um fardo burocrático quase intransponível, paradoxalmente dificultando a formalização de parcerias com pequenas entidades comunitárias que são vitais para a rede de proteção local (Arretche, 2012).

Um segundo desafio está ligado à complexa engenharia de financiamento do SUAS. O sistema opera sob a lógica do cofinanciamento, com a partilha de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios. A regularidade do fluxo de recursos, especialmente dos repasses federais "fundo a fundo", é uma condição essencial para a sustentabilidade dos

serviços. A instabilidade ou o atraso nesses repasses impacta diretamente a capacidade do município de honrar os pagamentos às OSCs parceiras, gerando insegurança para as entidades e, mais grave, o risco de descontinuidade de serviços essenciais para a população. O MROSC, embora discipline o repasse de recursos no âmbito da parceria, não tem o poder de resolver as disfunções estruturais do pacto federativo que afetam a sustentabilidade financeira de todo o sistema (Souza, 2013).

Um desafio de ordem cultural e política reside na necessária transição para uma "cultura de controle e planejamento" por resultados. O MROSC exige que gestores, conselheiros e dirigentes de OSCs superem uma visão meramente burocrática e formalista da prestação de contas, focada na comprovação de despesas, para adotar uma prática de monitoramento e avaliação focada no alcance de metas e na qualidade do serviço prestado. Essa mudança demanda novas competências, como a habilidade de construir bons indicadores, de analisar relatórios de execução e de avaliar o impacto das ações na vida dos usuários. O fortalecimento dessa cultura é um processo lento e depende de investimentos contínuos em capacitação e assessoria técnica para todos os atores envolvidos na governança da parceria (Colin, 2010).

Em suma, a aplicação do MROSC no SUAS representa um avanço normativo fundamental, ao oferecer um regime jurídico que potencializa a transparência, a isonomia e a gestão democrática das parcerias. No entanto, sua tradução em práticas efetivas no cotidiano da gestão municipal é um processo permeado por especificidades — como a vinculação à Tipificação Nacional e a centralidade do CMAS — e por desafios estruturais ligados à desigualdade federativa, à instabilidade do financiamento e à necessidade de consolidação de uma nova cultura de planejamento e controle. A superação desses obstáculos é a condição para que o Marco Regulatório cumpra sua promessa e sirva, de fato, como um instrumento para o fortalecimento da rede socioassistencial e para a garantia do direito à assistência social.

A institucionalização das parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), embora represente um avanço potencial na democratização da gestão pública, não está isenta de profundas contradições e desafios que ameaçam esvaziar seu potencial transformador. A transferência da execução de serviços públicos para a esfera privada, ainda que de interesse público, cria uma complexa zona de intersecção que, se não for adequadamente regulada e fiscalizada, pode se converter em um espaço de opacidade, reproduzindo assimetrias de poder e enfraquecendo as instâncias de controle. A governança democrática dessas parcerias depende, portanto, do enfrentamento direto de três desafios estruturais interligados: a opacidade inerente à delegação, a assimetria de informações entre os atores e a fragilidade constitutiva das instâncias de controle social (Filgueiras, 2012).

O primeiro desafio, o da opacidade, emerge da própria natureza da parceria. Quando o Estado transfere a execução de uma política pública para uma entidade privada, cria-se uma "caixa-preta" gerencial. Os mecanismos tradicionais de *accountability* pública, como a submissão direta à Lei de Acesso à Informação e aos rigorosos procedimentos de controle dos Tribunais de Contas, nem sempre se aplicam com a mesma intensidade e clareza a essas organizações. Embora o MROSC tenha avançado ao exigir a publicidade dos ajustes e das prestações de contas, a rotina interna da OSC, suas decisões gerenciais e a alocação cotidiana de recursos podem se tornar menos visíveis ao escrutínio público, dificultando a rastreabilidade e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (Abrucio, 2007).

Intimamente ligada à opacidade, a assimetria de informações constitui o segundo grande obstáculo ao controle efetivo. Em qualquer arena deliberativa, como os conselhos gestores, há um desequilíbrio intrínseco de poder informacional entre os representantes do poder executivo e os da sociedade civil. Os primeiros detêm o monopólio sobre os dados orçamentários, os detalhes técnicos dos programas e o jargão burocrático, enquanto os segundos, muitas vezes voluntários e com recursos limitados, enfrentam enormes dificuldades para acessar e, principalmente, decodificar essa massa de informações. Essa desigualdade, como analisa Cláudia Feres Faria (2010), compromete a qualidade da deliberação, pois impede que os conselheiros da sociedade civil possam argumentar em pé de igualdade, tornando-os vulneráveis à manipulação e reduzindo sua capacidade de fiscalizar criticamente as propostas e os relatórios apresentados pelo governo.

Essa assimetria informacional agrava e é agravada pelo terceiro desafio: a fragilidade estrutural das próprias instâncias de controle, com destaque para os conselhos gestores. Embora sejam a principal aposta institucional da Constituição de 1988 para a materialização do controle social, a prática tem demonstrado suas inúmeras vulnerabilidades. Muitos conselhos, especialmente em municípios de menor porte, funcionam de forma precária, sem infraestrutura adequada, sem assessoria técnica permanente e sem autonomia financeira, dependendo inteiramente da boa vontade do poder executivo local que deveriam fiscalizar. Essa dependência material cria uma relação de subordinação que mina a autonomia do conselho (Jacobi; Paterniani, 2009).

Ademais, os conselhos estão sujeitos a um constante risco de captura política e cooptação. A indicação de representantes da sociedade civil que são alinhados ao governo, a convocação de reuniões sem a devida antecedência para a discussão de pautas complexas e a manipulação das dinâmicas deliberativas são estratégias frequentemente utilizadas por gestores para neutralizar o potencial crítico dos conselhos. Essa dinâmica, que Luciana Tatagiba (2002)

identificou em seus estudos pioneiros, pode transformar os conselhos de arenas de controle em meros espaços de legitimação das decisões governamentais, esvaziando seu propósito original.

A alta rotatividade dos conselheiros, a falta de formação continuada e o desconhecimento sobre suas próprias atribuições legais são outros fatores que contribuem para essa fragilidade. Muitas vezes, os representantes da sociedade civil, assoberbados com as demandas de suas próprias organizações e sem o devido suporte, não conseguem se dedicar ao estudo aprofundado dos temas e acabam por exercer um controle meramente formal e burocrático. A complexidade de analisar uma prestação de contas ou de avaliar o impacto de um serviço socioassistencial exige competências que não podem ser pressupostas, mas que precisam ser continuamente construídas e fomentadas (Faria, 2010).

Os desafios à transparência e ao controle social nas parcerias com o Terceiro Setor formam um ciclo vicioso. A opacidade gerada pela delegação de serviços alimenta a assimetria de informações, que, por sua vez, explora e aprofunda a fragilidade estrutural e política das instâncias de controle. Romper esse ciclo exige mais do que a simples existência de normas e conselhos; demanda um investimento político e institucional contínuo no fortalecimento da sociedade civil, na capacitação de seus representantes e na criação de uma cultura administrativa que compreenda a transparência e o controle não como uma ameaça, mas como recursos indispensáveis para a qualificação e a legitimidade da gestão pública. É na proposição de caminhos para esse fortalecimento que reside a principal contribuição dessa pesquisa.

O Regime Jurídico das Parcerias no SUAS em Santa Catarina: análise empírica da transparência e do controle social

Sob a premissa fundamental do Direito das Políticas Públicas, a pesquisa retira a execução dos serviços do campo da pura discricionariedade e a insere na esfera da juridicidade, onde os objetivos estabelecidos pelo legislador tornam-se exigíveis e passíveis de controle social e transparência. Sendo assim, a investigação empírica conduzida nos dez municípios selecionados em Santa Catarina revela que a materialização do regime jurídico das políticas públicas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enfrenta desafios estruturais na transição do controle formal para o controle substantivo. Os resultados parciais demonstram que a aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ainda é marcada por uma heterogeneidade administrativa, na qual a transparência ativa é frequentemente reduzida à publicação burocrática de extratos, carecendo de uma publicidade qualificada que permita o escrutínio real dos planos de trabalho.

A auditoria documental realizada nos portais de transparência de municípios como Florianópolis, Joinville e Lages evidencia o que se denomina "Direito Administrativo do espetáculo", em que a produção de informação para a plateia não assegura o acesso efetivo a dados que permitam a interferência da sociedade sobre os fatos. Identificou-se que a transparência ativa, embora existente sob o ponto de vista formal, apresenta-se fragmentada, dificultando a rastreabilidade da aplicação dos recursos e o monitoramento do alcance das metas pactuadas entre o Poder Público e as OSCs.

Um achado central da pesquisa refere-se à fragilidade do "núcleo" da política pública nas parcerias analisadas, compreendido como o bem juridicamente objetivado da proteção social. A discussão aponta que, em muitos municípios, o planejamento das parcerias falha ao não coordenar o manejo dos instrumentos com o objetivo geral da política, resultando em execuções que, embora formalmente regulares, podem incorrer em desvios de finalidade por não atenderem à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e aos Planos Municipais de Assistência Social. A análise das normas que regem essas parcerias revela sua natureza de normas-objetivo, que deveriam fixar obrigações de resultado vinculantes para todas as fases do ciclo da política. Contudo, a prática observada nos municípios de pequeno porte, como Santiago do Sul e Presidente Getúlio, mostra que a baixa capacidade institucional e técnica da burocracia local tende a priorizar normas de conduta e procedimentos contábeis em detrimento da avaliação substantiva dos resultados alcançados.

Quanto ao papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), os dados coletados nas atas das reuniões indicam uma atuação majoritariamente homologatória, com escasso debate sobre o mérito técnico das parcerias. A discussão teórica reforça que o controle social é um direito-garantia fundamental, mas sua efetividade nos municípios catarinenses é limitada pela assimetria de informações entre os representantes do governo e os conselheiros da sociedade civil. A pesquisa destaca que o controle substantivo pressupõe a capacidade da sociedade de fiscalizar não apenas a conta financeira, mas a qualidade dos serviços prestados às pessoas em situação de vulnerabilidade socioassistencial. Achados preliminares sugerem que a voz dos usuários raramente é sistematizada como um dado formal de avaliação, transformando o monitoramento em um ato unilateral de fiscalização administrativa, ao invés de um processo dialógico e participativo.

No tocante à vinculação normativa, observa-se uma desarticulação entre a fase de execução e a fase de avaliação, contrariando o dever jurídico de planejamento e avaliação institucionalizada. A discussão propõe que o regime jurídico do direito das políticas públicas exige que os resultados da avaliação das parcerias sejam integrados de forma vinculante ao

novo ciclo orçamentário e de planejamento municipal, conforme preconiza a Emenda Constitucional nº 109/2021.

As disparidades regionais em Santa Catarina revelam que municípios de maior porte populacional, apesar de possuírem mais recursos tecnológicos, enfrentam desafios de opacidade gerados pela própria magnitude da rede socioassistencial. Já nos municípios menores, a proximidade dos atores pode gerar uma captura de interesses que fragiliza a autonomia do controle social, demonstrando que a transparência não depende apenas de infraestrutura, mas de uma cultura de *accountability* democrática.

A utilização de linguagem excessivamente técnica e hermética nos portais de transparência foi identificada como uma barreira à participação qualificada, convertendo o potencial empoderamento da informação em um repositório de difícil acesso. A pesquisa defende a necessidade de diretrizes fomentadoras que induzam o uso de "linguagem cidadã", facilitando a compreensão do regime jurídico das parcerias por parte de conselheiros e cidadãos.

Sobre a figura do Gestor da Parceria, os achados indicam que sua atuação muitas vezes é meramente cartorial, com baixa frequência de visitas *in loco* e relatórios de monitoramento que não dialogam com o CMAS. A discussão teórica ressalta que essa omissão não é apenas administrativa, mas um vício que compromete a validade do controle institucional e a legitimidade da política pública (Reck, 2024).

O levantamento documental aponta ainda para uma lacuna na capacitação continuada dos atores envolvidos, gerando insegurança jurídica tanto para os gestores quanto para as OSCs parceiras. A proposta de diretrizes jurídicas surge, portanto, como uma necessidade premente para preencher o hiato entre a norma posta pelo MROSC e a prática social vivenciada nos municípios estudados.

A análise crítica das parcerias revela uma "confluência perversa" entre o anseio por democratização da gestão e a lógica de retração do Estado, que pode resultar na precarização de direitos socioassistenciais (Dagnino, 2004). A discussão aponta que a transparência deve atuar como o principal antídoto contra a terceirização desresponsabilizada, garantindo que as OSCs cumpram sua função complementar sem substituir o dever inalienável do Estado.

Em síntese, os resultados parciais indicam que a construção de um ecossistema de *accountability* nas parcerias catarinenses depende da harmonização entre os modelos decisórios, organizacionais e os objetivos finalísticos da política. O amadurecimento desta discussão no âmbito do Direito das Políticas Públicas é o que permitirá transformar a transparência formal em um instrumento efetivo de justiça social e fortalecimento democrático em Santa Catarina

Considerações finais

A análise dos resultados parciais desta pesquisa permite concluir que o regime jurídico das parcerias no SUAS em Santa Catarina ainda opera sob uma lógica predominantemente formalista, o que compromete a eficácia social da política pública. A investigação confirma a hipótese de que a transparência ativa, quando desprovida de publicidade qualificada sobre os resultados, esvazia a função das normas-objetivo, as quais deveriam vincular a execução do serviço ao alcance do objetivo geral da política e à proteção do seu núcleo. Identificou-se que a utilização de dogmáticas impróprias, focadas estritamente em normas de conduta e controle burocrático, é insuficiente para capturar a complexidade do fenômeno das políticas públicas e garantir a *accountability* democrática.

A desarticulação observada entre as fases de planejamento, execução e avaliação revela uma falha na compreensão sistêmica do regime jurídico do DPP, em que a avaliação deveria retroalimentar o planejamento de forma vinculante. O estudo de caso múltiplo evidencia que a superação do "Direito Administrativo do espetáculo" exige a construção de um ecossistema de controle que integre a voz dos usuários e a vigilância material dos conselhos, transformando dados fragmentados em informações cidadãos úteis ao controle social. Sem essa mudança de paradigma, a transparência passiva via LAI continuará sendo um paliativo para a opacidade estrutural das instâncias municipais.

Portanto, a pesquisa reforça a urgência de estabelecer diretrizes jurídicas e institucionais que reconheçam a política pública como um programa de ação governamental juridicamente vinculado. A proposta final deste trabalho, fundamentada nos achados de campo e no referencial teórico da UNISC, visa oferecer um instrumental tecnológico-jurídico que assegure a primazia da dignidade humana e a integridade do bem jurídico proteção social. Somente através de uma dogmática jurídica própria e de um controle social substantivo será possível garantir que as parcerias com o Terceiro Setor cumpram sua finalidade pública em conformidade com o projeto democrático constitucional.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O longo caminho da reforma do Estado no Brasil: impasses e perspectivas. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PRAÇA, Sérgio (Orgs.). **Crise, colapso e reconstrução: o Brasil desde 1977**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2012.

ASSIS, Alline Neves de; COELHO, Saulo Pinto. Um constitucionalismo do espetáculo? Espectacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 115, p. 541-584, 2017.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Lima (orgs.). **Conferências Nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e Efetividade**. Brasília, Ipea, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. O controle social de políticas públicas: construindo relações entre política pública, participação e controle social como elementos interligados de um mesmo processo de decisão. **Revista de direito da Universidade Nacional de Nordeste**, v. 10, n. 19, 2016.

BITENCOURT, Caroline Müller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, 2022.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; TEIXEIRA, Albano Busato. Os conselhos de participação como instrumento de legitimação das decisões das agências reguladoras. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 2 n. 2, mai./ago. 2019

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: nexos e desafios no contexto da sociedade salarial**. Brasília: EdUnB, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadro analíticos. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 2, n. 1, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COLIN, Denise. **A gestão do SUAS e o pacto federativo**. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Orgs.). *O SUAS e o desafio da gestão em rede*. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva In: Grimson, A. **La Cultura em lãs Crisis Lationamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 1ª ed, 2004.

DRAIBE, Sônia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

JACOBI, Pedro; PATERNIANI, Stella. A gestão participativa dos recursos hídricos e os desafios do fortalecimento de uma cidadania ativa. In: JACOBI, P.; SINISGALLI, P. A. (Orgs.). **Governança da água no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. (Org.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 65-85.

MÂNICA, Fernando Borges. Parcerias com o Terceiro Setor: Lei 13.019/2014. In: MÂNICA, Fernando Borges; LOBATO, Viviane (Orgs.). **As novas fronteiras do Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de (2021). **Curso de Direito Administrativo**. (35a ed.). São Paulo, Malheiros.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PEREIRA-PEREIRA, Tânia. A centralidade da política de assistência social na seguridade social brasileira e o papel do controle social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 195-203, jul./dez. 2011.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socio-estatais" nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direto das Políticas Públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RUIZ, Isabela. **A Construção Jurídica do Sistema Único de Assistência Social**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas. In: Hochman, Gilberto. **Políticas Públicas no Brasil** – Rio de Janeiro, Editora: Fiocruz, 2006.

SOUZA, Giselia Potengi de. **O financiamento da política de assistência social no Brasil e os desafios do cofinanciamento do SUAS**. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, 2025.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O SUAS na vida das cidades**: um direito para os cidadãos? São Paulo: Cortez, 2012.