



ENTRE O DEVER DE TRANSPARÊNCIA E A EFETIVIDADE DAS DEMANDAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SUAS

Adrieli Albertti¹
Caroline Müller Bitencourt²

A implementação das políticas públicas de assistência social no Brasil, estruturada sob a égide do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), experimenta um fenômeno complexo e dialético no cenário contemporâneo. O Estado, frequentemente conduzido por uma racionalidade atrelada ao modelo capitalista de enxugamento da máquina pública, passa a delegar, de maneira sistemática e crescente, a execução de serviços socioassistenciais essenciais às Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Nesse contexto de transferência de responsabilidades, emerge a temática central deste estudo: a intrincada relação entre o dever jurídico-constitucional de transparência e a efetiva materialização das demandas sociais no âmbito das parcerias firmadas entre o poder público municipal e o Terceiro Setor. A arquitetura normativa dessas relações, balizada pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei nº 13.019/2014, propõe-se a conferir segurança e horizontalidade. Contudo, a prática revela que a formalidade legal, por vezes, atua como um verniz que oculta a precarização dos serviços e a ausência de um acompanhamento popular efetivo.

Justifica-se a presente reflexão acadêmica pela necessidade de investigar as engrenagens dessas parcerias, compreendendo se a descentralização da execução da política pública de assistência social tem atuado como um autêntico instrumento de capilaridade e justiça social ou, ao revés, como uma ferramenta de desresponsabilização do ente estatal. Considerando que os recursos públicos investidos no SUAS destinam-se à parcela mais vulnerabilizada da sociedade, a opacidade no uso dessas verbas e a ausência de fiscalização popular representam uma dupla violência: a dilapidação do erário e a negação da dignidade humana. A pesquisa busca, portanto, retirar o véu da burocracia para enxergar a política pública através das lentes do controle social, compreendido aqui não como uma concessão estatal, mas como um direito inalienável de pertencimento e fiscalização cidadã.

Diante dessa tessitura, erige-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida os

¹ Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). E-mail: adrieli.albertti@gmail.com

² Doutora em Direito. Professora do PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). E-mail: carolinemb@unisc.br



mecanismos jurídicos de controle social e transparência, no âmbito das parcerias celebradas com o Terceiro Setor para a execução da política pública de assistência social, são capazes de transcender o mero cumprimento de ritos burocráticos e atuar como garantidores reais da efetividade dos direitos socioassistenciais?

Para responder a essa inquietação, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar criticamente o regime jurídico e a práxis da transparência e do controle social nas parcerias do SUAS, verificando como ocorre a conformação dessas parcerias na implementação das políticas públicas em nível municipal. Como objetivos específicos, propõe-se a: esmiuçar os limites e as possibilidades da legislação pertinente diante da voracidade da terceirização de serviços sociais; e tensionar a eficácia dos canais de controle externo e participação popular perante a lógica produtivista de gestão pública.

Metodologicamente, a pesquisa ampara-se no método de abordagem dedutivo, partindo de uma análise macroestrutural do direito das políticas públicas e da ordem econômica para desaguar na micropolítica das parcerias municipais. O procedimento metodológico adotado é a pesquisa bibliográfica e documental, conduzida sob uma perspectiva histórico-cultural do direito. Tal lente teórica permite romper com o dogmatismo jurídico tradicional, tratando o direito não como uma ciência asséptica, mas como uma arena de disputas sociais e um reflexo vivo das contradições estruturais da sociedade atual (Nascimento; Jaques, 2017).

Para adentrar na complexidade do objeto de estudo, faz-se imperioso estabelecer as premissas do Direito das Políticas Públicas, compreendido não como um mero apêndice do Direito Administrativo clássico, mas como uma disciplina jurídica autônoma e dinâmica, voltada à articulação institucional para a concretização de direitos (Reck, 2023). Conforme os ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci (2021), o enfoque jurídico das políticas públicas exige a compreensão dos programas de ação governamental como processos institucionais complexos, que materializam os arranjos políticos e jurídicos na entrega de bens e serviços. É sob esse ângulo que a assistência social deve ser analisada: não como benesse caritativa, mas como política pública de Estado, dotada de exigibilidade e arquitetura normativa própria.

Nesse diapasão, a defesa de uma política socioassistencial robusta perpassa intrinsecamente pela defesa do Estado Social. Emerson Gabardo (2009) adverte de forma contundente que a Administração Pública não pode ser capturada por uma noção de eficiência puramente economicista e gerencial, típica do modelo capitalista contemporâneo. A eficiência do Estado Social deve ser medida pela sua capacidade de promover a inclusão e reduzir as desigualdades, ancorando-se no princípio da solidariedade. Quando a racionalidade



mercadológica invade a esfera pública, os direitos fundamentais passam a ser tratados como passivos financeiros, e é exatamente nesse ponto de inflexão que a delegação de serviços essenciais à iniciativa privada e ao Terceiro Setor demanda vigilância redobrada.

A assistência social, gerida sob o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 1993), representa uma conquista civilizatória que rompeu com o histórico assistencialista e clientelista do Brasil. Couto (2010) rememora que a institucionalização do SUAS converteu a assistência em um direito de cidadania e dever do Estado. Contudo, essa consolidação enfrenta ataques estruturais diante do enxugamento da máquina pública. Ao repassar a execução dos serviços socioassistenciais, especialmente os de média e alta complexidade, para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), o Estado flerta com a desresponsabilização, transferindo para entes parceiros o peso da resolução da barbárie social gerada pelo próprio sistema econômico excludente, sem a necessária fiscalização, controle e transparência.

Esse fenômeno de delegação deve ser interpretado com cautela metodológica, sob pena de crer-se que se trata de uma suposta gestão compartilhada harmônica. Dagnino (2004) leciona sobre o que denomina de confluência perversa de projetos políticos. De um lado, há o projeto democrático-participativo, que enxerga na sociedade civil uma força de controle social e aprofundamento democrático, e de outro, o projeto neoliberal, que se apropria do discurso da sociedade civil apenas para justificar o Estado mínimo e a redução dos gastos sociais. Assim, sob a mesma roupagem linguística da parceria, esconde-se uma disputa: enquanto os movimentos sociais buscam participação e justiça, o modelo hegemônico busca apenas terceirização barata e mitigação de responsabilidades.

Diante desse cenário, a normatização dessas parcerias, especialmente com o advento da Lei nº 13.019/2014 – MROSC (Brasil, 2014), buscou estabelecer um regime jurídico mais seguro e transparente. Mânica (2018) destaca que o fomento e a colaboração com o Terceiro Setor exigem instrumentos jurídicos específicos, capazes de equilibrar a autonomia das organizações privadas com a supremacia do interesse público. O MROSC, em tese, representou um avanço ao substituir os antigos e precários convênios por termos de colaboração e fomento, instituindo o chamamento público como regra e prestigiando a transparência.

Todavia, a análise crítica dessa engrenagem revela fissuras operacionais e principiológicas. Marinho e Eusébios Filho (2024) problematizam a intersecção entre o SUAS e o Terceiro Setor, alertando que a dependência excessiva das OSCs para a execução da política pública fragiliza o caráter estatal da assistência social, precarizando o trabalho das equipes de referência e gerando descontinuidade nos vínculos com os usuários – os quais necessitam de



estabilidade para a superação de suas vulnerabilidades. A parceria, que deveria ser complementar, muitas vezes torna-se a espinha dorsal do sistema municipal, subvertendo a lógica constitucional.

É imperioso, portanto, questionar os limites da discricionariedade administrativa e da delegação nesses arranjos. Reck (2023) aponta que a relação entre o Estado e os entes privados não lucrativos deve ser submetida a controles finalísticos rigorosos. Não basta a regularidade contábil das notas fiscais apresentadas, pois o controle deve incidir sobre a efetividade social da parceria. A transparência exigida não pode se resumir a portais de internet ininteligíveis para a população vulnerável, configurando uma publicidade estéril.

Aprofundando essa crítica, Bitencourt e Reck (2021) sustentam que a compreensão do Direito das Políticas Públicas impõe uma releitura do controle da Administração Pública, o qual deve ser vocacionado à concretização dos direitos sociais. Nas parcerias do Terceiro Setor, o controle não pode ser exercido de forma isolada pelos órgãos de controle externo tradicionais, como os Tribunais de Contas, cuja atuação, por vezes, é excessivamente formalista e póstuma. Faz-se vital a instrumentalização de um controle social sistêmico, preventivo e dialógico. A transparência deve atuar como a matéria-prima para que a população, os conselhos gestores (como os Conselhos Municipais de Assistência Social) e os movimentos sociais assumam o protagonismo fiscalizatório.

A discussão caminha, logo, para a constatação de que a parceria formalizada pelo MROSC só adquire legitimidade material se for permeada por um controle social ativo. Sem isso, o regime jurídico do Terceiro Setor atua como um verniz democrático sobre uma prática de comodificação da pobreza. A efetividade das demandas sociais, objetivo precípua do Estado, depende de mecanismos que garantam não apenas o repasse do recurso, mas a fiscalização popular sobre o impacto transformador da ação na vida de quem dela necessita.

As reflexões empreendidas ao longo deste estudo permitem concluir que o regime jurídico das parcerias entre o poder público municipal e o Terceiro Setor no âmbito do SUAS vive uma tensão permanente entre a forma e o conteúdo. Ao responder ao problema de pesquisa inicialmente formulado, constata-se que os mecanismos de transparência e controle social, embora robustecidos normativamente pelo MROSC, ainda se encontram em um estágio predominantemente burocrático. A transparência, em muitos casos, limita-se à disponibilização de dados técnicos e financeiros que, embora necessários para o controle externo, permanecem ininteligíveis para a base da pirâmide social – os sujeitos de direitos da política pública de assistência social. Portanto, para que esses mecanismos transcendam o rito formal, é imperativa



uma transição da transparência opaca para uma transparência pedagógica e emancipatória, que permita ao cidadão comum não apenas ver o dado, mas compreender a alocação do recurso público como um ato de justiça social.

A análise revela, ainda, que a efetividade das demandas sociais é frequentemente secundarizada em prol de uma eficiência gerencial que prioriza metas quantitativas sobre a qualidade dos vínculos socioassistenciais. O controle social, nesse cenário, deve ser resgatado como uma ferramenta de resistência contra a desresponsabilização estatal. Não se trata apenas de fiscalizar se o recurso foi gasto conforme o plano de trabalho, mas de tensionar se a execução da parceria está, de fato, rompendo com as estruturas de vulnerabilidade e exclusão. A conformação das parcerias municipais sob o olhar do Direito das Políticas Públicas exige, portanto, que o controle não seja um evento póstumo à execução, mas um processo contínuo e dialógico, capaz de corrigir rumos e garantir que a parceria com as organizações da sociedade civil não seja um atalho para a precarização, mas um alargamento da esfera pública.

Em conclusão, a pesquisa reafirma que a democratização da gestão pública na política pública de assistência social depende de um controle social que seja, simultaneamente, técnico em sua fundamentação e político em sua finalidade. A superação da lógica capitalista de redução da assistência a um serviço terceirizado de baixo custo pressupõe o fortalecimento dos conselhos municipais e a instrumentalização da transparência como um direito fundamental. Somente através de uma vigilância cidadã ativa e qualificada será possível assegurar que as parcerias no SUAS cumpram sua promessa constitucional: a de ser um instrumento de proteção social, cuidado e, acima de tudo, de profunda dignidade humana perante as urgências do tempo presente.

Palavras-chave: Assistência Social; Controle Social; MROSC; Políticas Públicas; Transparência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. **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, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco [...]; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2014-2018/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

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

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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.

MARINHO, Alexandre Ceconello; EUZÉBIOS FILHO, Antonio. Política de assistência social em contexto neoliberal: o terceiro setor e os impasses para consolidação do SUAS. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 29, n. 3, p. 1-11, 2024.

NASCIMENTO, Sílvia Firmo do; JQUES, Joice de Andrade. O direito como realidade histórico-cultural que se constitui e se desenvolve em função das exigências inelimináveis da vida humana. **Saberes Interdisciplinares**, 7(14), 45–53, 2017.

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