

## DIRETRIZES JURÍDICAS DO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO DA ARTE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Caroline Müller Bitencourt<sup>1</sup>

Mariane Yuri Shiohara Lübke<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar a base normativa da política pública de assistência social, a fim de detectar os elementos de planejamento existentes, que se projetam nas fases de implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Referida análise objetiva responder ao seguinte problema de pesquisa: diante da inexistência de diretrizes jurídicas gerais norteadoras do planejamento de políticas públicas, o modelo normativo da assistência social pode servir como parâmetro para a construção de um modelo no contexto do Direito das Políticas Públicas? O artigo está dividido em três partes. A primeira explicita o que se entende por planejamento de políticas públicas em sua dimensão externa e interna. O segundo analisa a base normativa constitucional e infraconstitucional existente e que deve ser observada no planejamento das políticas públicas e, por fim, a última analisa a base normativa da política pública de assistência social, extraíndo os elementos de planejamento ali constantes, que podem subsidiar a elaboração de diretrizes jurídicas gerais para realizar o planejamento de políticas públicas. A metodologia utilizada é a hipotético-dedutiva, com pesquisa bibliográfica e normativa.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Planejamento. Diretrizes jurídicas. Assistência social.

---

<sup>1</sup> Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná. Doutora e Mestre em Direito. Especialista em Direito Público. Atualmente é professora permanente do PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC, onde ministra a Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas. Professora da graduação e pós-graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul, e coordenadora de curso de especialização em direito constitucional e administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Membro da Rede de Direito e Políticas Públicas. Membro da Rede internacional de Direito Administrativo. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao Cnpq. Advogada. E-mail: carolinemb@unisc.br.

<sup>2</sup> Pós-doutoranda pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Doutora e Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Atualmente é professora permanente do Programa de Pós-graduação em Direito - mestrado e doutorado - do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba) e da graduação. Professora da pós-graduação *lato sensu* da Escola Paranaense de Direito. Membro do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA), Instituto Nacional da Contratação Pública (INPC) e do Instituto Brasileiro de Direito Regulatório (IBDRE). Advogada. E-mail: marishio@hotmail.com. Pesquisa financiada pelo Instituto Anima.

## INTRODUÇÃO

O planejamento enquanto elemento que compõe a etapa de formulação de políticas públicas é tema fundamental a ser analisado pelo Direito das Políticas Públicas porque evidencia a estruturação de seu ciclo. Permite não somente dimensionar a política pública em si mesma (planejamento em sua dimensão interna), mas antes de tudo, vinculá-la ao planejamento geral e de longo prazo do Estado e a outras diretrizes da mesma ou de outras políticas públicas em uma visão multidimensional (planejamento como elemento externo). O planejamento de políticas públicas não compreende somente a elaboração de um plano de caráter normativo como pode a princípio se imaginar, mas verdadeiramente constitui etapa que subsidia a implementação e avaliação dessas políticas.

A legislação nacional traz exemplos de políticas públicas mais reguladas, como o caso da saúde, assistência social e educação, ao lado de políticas públicas menos reguladas, como o meio ambiente e o acesso à moradia. É a base normativa de cada uma dessas políticas que confere o subsídio para seu planejamento, considerando as especificidades de cada matéria. Ao defender que as políticas públicas se tornaram uma categoria jurídica com seu próprio regime jurídico, constata-se que hoje não existem diretrizes jurídicas de caráter geral que possam orientar o planejamento de políticas públicas.

Inobstante o artigo realize um apanhado normativo em matérias que são ínsitas ao planejamento de políticas públicas, especialmente quando se analisa o modelo organizacional e as questões relativas ao financiamento, o problema de pesquisa é mais específico: diante da inexistência de diretrizes gerais norteadoras do planejamento de políticas públicas, o modelo normativo da assistência social pode servir como parâmetro para a construção de diretrizes no contexto do Direito das Políticas Públicas?

Para responder ao problema, procedeu-se à análise de uma base normativa da assistência social, a partir da qual se extraiu os principais elementos que devem constar no planejamento de políticas públicas, assim identificados: os objetivos, diretrizes, desenho do modelo organizacional e decisório, desenho do financiamento e o controle social. A instituição de diretrizes jurídicas que permitam a elaboração de um plano de concreção a ser seguido pelos entes federativos é fundamental para a sistematização da política, para que possa ser vista como um todo sem prejuízo de cada etapa que a compõe.

O planejamento pressupõe que cada etapa do ciclo da política pública seja previamente construída, de modo que o modelo decisório e a estruturação de um modelo organizacional minucioso contemple elementos que muitas vezes são tidos como meramente instrumentais, acessórios e por isso deixados em segundo plano. O planejamento enquanto elemento integrante do regime jurídico das políticas públicas deve ter como produto uma espécie de “plano de concreção” de direitos fundamentais, a fim de que a política possa ser administrativamente implementada, monitorada e avaliada.

O artigo será desenvolvido em três partes. A primeira contempla as acepções de planejamento de políticas públicas para o Direito das Políticas Públicas: como o planejamento do Estado, de longo prazo, deve servir de “inspiração” para as políticas públicas e sinalizar a intenção do Estado aos privados (planejamento em sua dimensão externa) e ainda, como propriamente a política deve ser planejada (planejamento em sua dimensão interna). Em seguida, buscou-se reunir a base normativa existente, seja ela constitucional ou infraconstitucional que deve ser considerada no planejamento de toda e qualquer política pública, pois dizem respeito às decisões que devem ser tomadas, ao modelo organizacional desenhado e ao financiamento das políticas públicas. E por fim, procedeu-se à análise da base normativa da política de assistência social, de onde se extraiu os elementos tidos como essenciais para a construção de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas, sem desconsiderar eventuais especificidades que cada política requer.

## **1 O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Não raras são as vezes que planejamento é entendido como a elaboração de um plano de ação. A afirmação, longe de estar incorreta, parece incompleta. No âmbito estatal, o planejamento, sob o ponto de vista analítico merece um olhar mais esmiuçado a partir das complexidades, especificidades e desdobramentos que a realização da ação governamental requer. O planejamento estatal, como em outra oportunidade já se afirmou (Lubke, 2022, p. 30-42), quando visto como processo, deve evidenciar uma sequência de fases: a primeira, que congrega o trabalho prévio que culmina na elaboração de um plano; a segunda, que compõe os elementos necessários para sua implementação – dentre eles, a correta seleção dos

instrumentos; e, por fim, mecanismos de avaliação da ação governamental planejada, incluindo o monitoramento durante o processo de implementação.

Migrando para o campo específico das políticas públicas, verifica-se que seu planejamento pode ser visto a partir de diversas perspectivas ou campos de atuação, dentre eles: orçamentário, organizacional, federativo e de participação social a partir dos vários saberes ou áreas do conhecimento que se congregam para a formulação das políticas públicas, na perspectiva da “Abordagem Direito e Políticas Públicas.” (Bucci e Souza, 2022).

Sob outro vértice, a doutrina vem delineando um “Direito das Políticas Públicas” (Bitencourt e Reck, 2021; Reck, 2023), reconhecendo a centralidade e importância do Direito não somente em relação a aspectos instrumentais da política, mas como protagonista da reconstrução do Estado e do Direito Administrativo pós-pandêmico (Bitencourt e Reck, 2021, p. 23). Identifica-se, a partir a partir da Constituição de 1988, a existência de um regime jurídico-constitucional das políticas públicas, a partir de suas diferentes dimensões: 1) agendamento e formulação da política pública, onde se situa as regras de planejamento de políticas públicas; 2) implementação da política pública; 3) relação com os destinatários da política pública; 4) relação com os dirigentes das organizações envolvidas na política pública; 5) relação dos dirigentes das organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública; 6) relação ente servidores e Administração Pública; 7) relação entre organizações privadas e a Administração Pública; 8) entre cidadãos e organizações privadas que estão envolvidas na política pública; 9) relação entre trabalhadores com prestadores de organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública; 10) relações entre organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública e outras organizações privadas; 11) relações entre a Administração Pública, prestadores, cidadãos e seu ambiente urbano e natural; 12) avaliação da política pública (Reck, 2023, p. 241-245).

Esse regime jurídico-administrativo próprio para as políticas públicas decorre da evolução de como o Direito Administrativo brasileiro se reorganiza a partir da nova ordem constitucional de 1988. A visão reducionista calcada no princípio da legalidade (positivismo jurídico) e na proteção de direitos individuais teve que se adequar a uma nova realidade constitucional que traz em seu bojo normas definidoras de direitos fundamentais que vinculam de maneira direta e inequívoca a Administração Pública, a teor do disposto no art. 5º, §1º da Constituição (Hachem, 2013, p. 349). Nessa linha

evolutiva, as políticas públicas surgem para efetivar direitos fundamentais econômicos e sociais com a dinamicidade que o assunto requer, utilizando-se de instrumentos diversos, tais como os serviços públicos, o fomento, obras públicas, bens públicos, poder de polícia, sanção penal, intervenção do Estado na propriedade e atividade empresarial do Estado (Bitencourt e Reck, 2021, p. 37-39).

A visão do Estado prestador de serviços públicos é elasticizada: não é só o serviço público hoje o instrumento de políticas públicas, como em tempos pretéritos. Para o Professor Janriê Reck, a centralidade da função administrativa e do Direito dos serviços públicos de outrora se desloca para a política pública como centro do Direito Administrativo (2023, p. 54). Da mesma forma, o regime constitucional admite que terceiros se aliem ao Estado para a efetivação de políticas públicas em limites preestabelecidos. Essa nova perspectiva justifica então a necessidade de uma especialização do Direito Administrativo que, a partir de seus postulados clássicos já não oferece ferramentas jurídicas suficientes para a efetivação dos direitos econômicos e sociais.

Verticalizando ainda mais o Direito das Políticas Públicas a partir do contorno de um regime jurídico-constitucional, é urgente que se volte a atenção para o planejamento das políticas públicas, inserido na dimensão da formulação da política pública. Isto porque, não raras as vezes, a Administração Pública ignora a complexidade dos elementos, atores e relações necessárias para a adequada implementação da política pública e efetiva efetivação de um direito fundamental à sociedade. Continua se valendo de um Direito Administrativo legalista, cujas decisões são tomadas, muitas vezes, de maneira unilateral e que consideram apenas a política e não o Direito, ignorando igualmente as questões técnicas e a sociedade. E mais, vale-se de “Direito Administrativo neoliberal”<sup>3</sup>, incompatível com o regime de efetivação de direitos econômicos e sociais pelo Estado brasileiro, como impõe a Constituição de 1988.

---

<sup>3</sup> Para Daniel Wunder Hachem, o Direito Administrativo neoliberal propõe “a diminuição das incumbências administrativas ligadas à prestação direta de utilidades materiais imprescindíveis à satisfação das necessidades da cidadania, conferindo ao Estado um papel subsidiário”, situação esta incompatível com os postulados de um Direito Administrativo social defendido, que se preocupa “justamente em traçar os contornos de uma Administração Pública inclusiva, afastando-se do *Direito Administrativo legalista* anterior à Constituição de 1988, por priorizar a concretização dos valores constitucionais sem deixar de respeitar a lei formal (primordialmente quanto às atividades administrativas restritivas de direitos, que invariavelmente devem obedecer ao princípio da reserva legal).” (Hachem, 2013, p. 355-356).

O planejamento de políticas públicas é explorado a partir de suas dimensões externa e interna. Tais dimensões são complementares, faces da mesma moeda – planejamento - devem ser consideradas na fase de formulação da política, pois se complementam (Reck, 2023, p. 30 e 74). As políticas públicas devem correlacionar e coordenar as diversas decisões estatais visando a estruturação de um conjunto de ações que visem determinados objetivos (Reck, 2023, p. 30 e 74), apto a conferir “unidade de fins” à atuação do Estado, diferenciando-se da intervenção meramente conjuntural ou casuística (Bercovicci, 2006, p. 145).

Destarte, o planejamento, na sua dimensão externa deve evidenciar o alinhamento dessas políticas com o planejamento estatal a que alude o art. 174 da Constituição Federal, bem como os planejamentos setoriais, regionais e orçamentários, de modo que a política pública tenha uma “base externa” que indique seu nascedouro, sua necessidade e que possa ser alinhada a um planejamento maior do Estado e exerça o papel indicativo da ação estatal ao setor privado.<sup>4</sup> Aqui, a política pública, a depender da temática, deve ser planejada tomando-se por base uma diretriz constante em um planejamento geral (de longo prazo), setorial ou regional do Estado (Lubke, 2022, p. 201), sem desconsiderar o conjunto de ações/programas que devem se harmonizar para a implementação de determinada política pública.

Não se pode deixar de pontuar um elemento fundamental quando se pensa em planejamento no Brasil atrelado com a interface no planejamento de políticas públicas em sua dimensão externa: a sustentabilidade (Freitas, 2019). Remete-se aqui a ideia de desenvolvimento sustentável e a imperiosa necessidade de que as ações estatais veiculadas por meio de políticas públicas não considerem suas dimensões de maneira isolada – social ou ambiental ou econômica -, mas que efetivamente contemplem a pluridimensionalidade, inclusive em sua dimensão ética. E depois, a partir do conceito de políticas públicas como “conjunto correlacionado de ações” (Reck, 2023, p. 30), resta mais ainda evidente a necessidade de planejamento como elemento externo ao próprio desenho da política em si mesma.

Sem desconsiderar a fase de agendamento, é desejável que as necessidades públicas a serem atendidas via políticas públicas estejam contempladas no

---

<sup>4</sup> “A prestação que o planejamento como instrumento, proporciona, portanto, além da informação e da montagem de um cenário por técnicos, visando a uma decisão política, é a de coordenar ações entre diversos atores para fins que, de outro modo, não alcançariam. O planejamento consegue colocar um elemento de intencionalidade e racionalidade coletiva nas ações dos atores privados, elementos esses de impossível aparecimento na ação privada.” (Reck, 2023, p. 157).

planejamento estatal de longo prazo, harmonizando os objetivos da Política ao Direito para o devido planejamento das políticas públicas. Evita-se sobreposições, supressões indevidas, abrindo-se a possibilidade de conexões entre assuntos afins e sinaliza-se à iniciativa privada o compromisso assumido pelo Estado, e como a iniciativa privada pode colaborar, a partir de suas ações, para a implementação das metas e objetivos elencados.<sup>5</sup> Em conclusão, planejamento de políticas públicas em sua dimensão externa evidencia a imperiosa necessidade da visualização do “todo” para então se segmentar as “partes”, razão pela qual as políticas públicas também devem encontrar assento/fundamento em um planejamento que lhe anteceda, qual seja, o planejamento de longo prazo.

Na outra face, igualmente jurídica, o planejamento é visto como em sua dimensão interna, componente da fase de sua formulação que promove, a partir ou concomitantemente à decisão política, o delineamento jurídico-administrativo e deve culminar, em síntese, na correlação entre objetivos a serem alcançados e instrumentos necessários para o atendimento da finalidade pública e medição de resultados alcançados (Reck, 2023, p. 74). Planejar a política pública se imbrica com o tema de sua juridicização, de criação de diretrizes comuns, pois “o agir da Administração Pública não pode se resumir à mera reação a provocações do dia” (Valle, 2016, p. 88), mas deve estar atrelada à coordenação de ações que possam ser deduzidas em metas comprometidas com a efetivação de direitos fundamentais.

Reconhece-se, entretanto, que muito embora desejável, a instrumentalização jurídica da política pública não é determinante para sua existência no plano fático. Essa situação, como explica a Professora Vanice Valle, se deve ao fato de que muito embora a política pública tenha como ideia fundante a formulação de regras abstratas e gerais de conduta, originariamente, elas não se ancoram em um discurso jurídico, mas em outras áreas do conhecimento como a saúde, educação e sociologia (Valle, 2007). A *práxis* administrativa é a de que muito embora a política pública na maioria das vezes possua uma base normativa, a Administração deixa de sistematizar em termos jurídicos os outros elementos que devem compor a política pública, tais como questões orçamentárias e de controle, rotinas e procedimentos de operacionalização

---

<sup>5</sup> Para o Professor Janriê Reck, o planejamento enquanto instrumento de políticas públicas exerce a função de coordenação de funções entre particulares e entre esses e o poder público, a partir da formulação de planos marcados pela realização de prognósticos técnicos que, *a priori*, não estariam acessíveis aos particulares, mas que acabam servindo como indicativo para a tomada de decisões desses, de maneira coordenada às metas do Estado (Reck, 2023, p. 155).

que não estão necessariamente detalhadas em normas (Ruiz, 2023, p. 22). Os diversos órgãos administrativos responsáveis pela política pública acabam por executá-la senão por um procedimento quase intuitivo: “porque sempre foi feito assim”; muitas vezes há sobreposições de atribuições pela simples ausência de comunicação entre as partes integrantes do mesmo processo.

Na prática, muitas políticas públicas existem enquanto agir estatal sem estar vinculadas a uma sistematização que formalize o agir da administração pública de maneira planejada de modo a permitir sua persistência no tempo. Essa falsa percepção de que as políticas públicas não precisam estar atreladas necessariamente ao discurso jurídico traz uma série de entraves ao seu próprio cumprimento. O reconhecimento das políticas públicas como categoria normativa confere ao Estado “caráter de orientação interna ao agir do poder” (Valle, 2016, p. 89), permitindo, por consequência, a possibilidade de efetivação do controle interno, externo e social.

Dessa forma, o planejamento na dimensão interna da política pública tem como ponto de partida a juridicização dessa política, entendida minimamente como a eleição normativamente estruturada dos objetivos a serem alcançados pelo agir estatal. A partir dessa base normativa, a administração, com esteio no planejamento, deve agregar outros elementos jurídicos e administrativos que permitam a sua institucionalização, de modo que sua executoriedade subsista mesmo diante da alternância do poder.

Para tanto, o elenco de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas é pressuposto que permite que a Administração realize sua estruturação, execução e avaliação a partir de critérios predeterminados. Nesse sentido, planejar a política pública implica na estruturação ordenada dos elementos e procedimentos/ações gerais que orientem a atuação da Administração Pública na realização de objetivos politicamente eleitos, de modo que cada ator envolvido saiba não só exatamente o que lhe compete realizar, mas que também consiga enxergar o processo como um todo.

Note-se que o elenco de diretrizes jurídicas do planejamento das políticas públicas não deve ser interpretado no sentido de que toda política pública, para ser válida, deva estar descrita amiúde em um instrumento normativo, preferencialmente em uma lei em sentido estrito. Defender essa tese, a partir de uma visão estritamente legalista que potencialmente imprime segurança, estabilidade e previsibilidade à ação governamental se contrapõe a própria ideia de dinamicidade da política pública, de



como a ação estruturada do Estado deve prontamente se adaptar as diversas realidades que podem surgir no decorrer de sua execução. Dificilmente, por exemplo, poderia se descrever, na lei, o arranjo institucional<sup>6</sup> necessário a execução de determinada política pública, sob pena de obsolescência a cada mudança de atribuição dos órgãos da administração direta e indireta.

Em termos práticos, instituir diretrizes para o planejamento de políticas públicas implica na edição de um ato normativo de caráter geral que sistematize os elementos de planejamento, execução e avaliação que se encontram dispersos em centros de poder e execução diversos, visando imprimir uma visão da ação procedimental como um todo, bem como de cada uma de suas partes - elementos integrantes - que compõe a política pública. A instituição de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas por meio de ato normativo tende a conferir materialidade e institucionalidade à política pública (Ruiz, 2023, p. 20), pois dão um “norte” às burocracias responsáveis pela implementação e avaliação de determinada política.

Por consequência, a instituição de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas vai muito além da elaboração de um plano; entende-se que tais diretrizes devem constituir efetivamente em “passos”, em uma sequência de procedimentos para se elaborar a política e colocá-la em prática a partir de instrumentos do direito administrativo, da gestão pública, coordenando as relações com o setor privado e com a própria sociedade. Visa mitigar o *gap* atualmente existente entre a política pública normatizada (dever ser) e o modo pelo qual a administração a efetiva diariamente (como é). Pressupõe a coordenação da dimensão política e jurídica da política pública, devendo encontrar mecanismos para superar a dificuldade de “encaixar” a dinamicidade das políticas públicas nos instrumentos próprios do Direito Administrativo que lhe conferem executoriedade.

Desta forma, o planejamento de políticas públicas em sua dimensão externa e interna são, senão, complementares: não é desejável que a política pública de saúde, assistência ou educação seja planejada de maneira dissociada de objetivos e finalidades maiores constantes no plano de longo prazo do Estado, em planos

---

<sup>6</sup> “*Arranjo institucional* é locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático.” (Bucci, 2013, p. 237).

regionais e setoriais; nem tampouco que seja executada alijada de diretrizes jurídicas que norteiem seu planejamento.

Muito embora não ainda não haja legislação específica que instituía diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas, não se pode ignorar que a Constituição e atos normativos infraconstitucionais elencam pressupostos gerais de planejamento ínsito às políticas públicas, que adiante será explorado.

## **2 PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO DA ARTE EM TERMOS LEGISLATIVOS**

A ideia central desde item é identificar, na legislação vigente, dispositivos aplicáveis às políticas públicas em relação ao dever de planejamento, bem como os elementos que nele devam constar, independentemente do objeto ou assunto geral da política pública. Parte-se do pressuposto que há um dever geral – e não faculdade - de planejamento imposto ao Estado, a teor do que dispõe o *caput* do art. 174 da Constituição Federal, uma vez que esse texto explicita que o Estado “exercerá” a função de planejamento, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica. O parágrafo único do art. 174 qualifica, ainda, o planejamento “do desenvolvimento nacional equilibrado”, que deve incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O dever geral de planejamento do Estado enunciado no art. 174 da Constituição tem relação direta e imediata com o planejamento como elemento externo à política pública. Não se trata, apenas, de um dever de planejamento da atividade econômica, inobstante o artigo mencionado esteja topicamente inserido no Título “Da ordem econômica e financeira”. O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado implica na consideração de que os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil sejam contemplados pela atividade geral de planejamento, cujos objetivos e diretrizes serão efetivados e cumpridos por meio das políticas públicas, sejam elas econômicas, sociais, ambientais ou multidimensionais.

De maneira específica, a juridicização do planejamento das políticas públicas foi levada a efeito pela Emenda Constitucional n. 108, de 2020, ao acrescentar o parágrafo único ao art. 193.<sup>7</sup> Essa juridicização reforça a importância do “Direito das

---

<sup>7</sup> CF: Art. 193...

Políticas Públicas”, pois o planejamento enquanto elemento jurídico se mostra indispensável para garantir um salto qualitativo na efetivação de políticas públicas. Para além de uma prática social que abarca outros ramos da ciência, as políticas públicas devem ser teorizadas de maneira adequada para que a ação administrativa estatal consiga coordenar a realização de objetivos definidos em lei com os instrumentos necessários de efetivação, elevando a política pública a categoria jurídica (Reck, 2023, p. 25 e 26). A relevância da inclusão do parágrafo mencionado ao texto constitucional reside no fato de que ele explicita o dever de coordenação, pelo Direito, das ações de agendamento, formulação, implementação e avaliação (Reck, 2023, p. 74), o que necessariamente deve ser realizado pela via do planejamento de políticas públicas.<sup>8</sup>

Ainda que o parágrafo único do art. 193 remeta ao planejamento de políticas sociais, uma possível interpretação que integre os arts. 37, §16 e 165, §16 da Constituição, introduzidos pela Emenda Constitucional 109, de 2021 evidenciam o dever de os órgãos da administração pública realizar avaliação de seus resultados, e que, conseqüentemente, as leis orçamentárias sejam elaboradas levando-se em consideração os resultados do monitoramento e avaliação anteriormente realizados.

Logo, não há como realizar monitoramento e avaliação sem a realização do planejamento das políticas públicas, a partir de elementos estruturantes que evidenciem objetivos traduzidos em metas e indicadores de resultados previamente estabelecidos, razão pela qual se sustenta a tese de que houve a constitucionalização da função de planejamento de toda e qualquer política pública, independente do tema.

Considerando, assim, que a dimensão jurídica da política pública que lhe assegura vinculação e obrigatoriedade (Carvalho e Coelho, 2022, p. 409), seu planejamento deve ser objeto de normatização. Atualmente, constata-se que essa lacuna no sistema jurídico-administrativo traz consequências graves para as fases posteriores do ciclo das políticas públicas: na medida em que inexistente um contorno jurídico do planejamento baseado em diretrizes, ainda que gerais para que a política pública seja desenhada e consiga ser efetivamente implementada e avaliada, são

---

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

<sup>8</sup> No entanto, inexistente, ainda regulamentação do art. 193, parágrafo único da Constituição, apontando-se os Projetos de Lei n. 678/2021 e 1547/2022, ambos de iniciativa do Senado Federal.

grandes as possibilidades de ausência de eficiência, eficácia e conseqüentemente, descontinuidade dessas políticas.

Desta forma, para além dos elementos da Política ligados à necessidade de satisfação dos fins coletivos, as políticas públicas devem se conformar ao Direito, especialmente no tocante ao seu planejamento e aspectos técnicos.<sup>9</sup> O planejamento de políticas públicas em sua dimensão interna deve ser ferramenta apta a esquematizar a consecução dos objetivos fixados pela Política, conferindo não apenas um “norte” para o agir da administração pública, mas um verdadeiro passo-a-passo, um procedimento administrativo normatizado, e portanto, sob a ótica jurídica.

Passa-se, adiante, a análise da legislação constitucional e infraconstitucional alusiva a um dever geral de planejamento aplicável a todas as políticas públicas. São elas: a) competências federativas (materiais e legislativas previstas nos arts. 21 a 25; 30; 198; 204 e 211 da Constituição); b) atores/partícipes (art. 37, I, II e §3º; 197; 199; 204 e 209 da Constituição); c) planejamento orçamentário (art. 165 da Constituição; art. 44 da Lei 10.257/2001); d) percentuais de investimento obrigatórios (art. 198, §2º, I a III e art. 212 da Constituição); e) planejamento da gestão fiscal (art. 4º; 5º, 14; 16; 21; 26; 42 e 48).

O federalismo brasileiro, tal como delineado pelos arts. 1º e 18 da Constituição implica na efetivação de análises diversas quando aplicado ao planejamento das políticas públicas, especialmente quando se olha a questão sob o vértice da descentralização do poder político. Uma única pergunta leva a desdobramento diversos: qual o papel dos governos nacional e subnacionais nas políticas públicas? As competências legislativas e materiais estabelecidas na Constituição em matéria de políticas públicas refletem, em primeiro momento, no olhar do planejamento voltado às áreas de abrangência/grandes temas tais como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, sem deixar de se observar outras questões igualmente importantes como a distribuição da autonomia fiscal e administrativa entre as esferas de governo (Rocha, 2013, p. 30).

Sob o ponto de vista da descentralização do poder, há que se considerar, inicialmente, as competências legislativas atribuídas, pela Constituição Federal, à União: nas competências elencadas nos 25 incisos do art. 21, “tanto a União quanto

---

<sup>9</sup> “A política (*policy*), bem como sua execução, pode ser traçada por planejadores”, uma vez que os aspectos técnicos do planejamento – estabelecimento de metas, redução dessas metas em objetivos operacionais que levarão à formação do plano – são partes inseparáveis do processo de planejamento (Friedmann, 1959, p. 24).

as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas” (Arretche, 2012, p. 16). O art. 22 traz rol de competências legislativas exclusivas da União, mas abrange políticas executadas por estados e municípios. O art. 24 enumera competência legislativa concorrente entre estados, municípios e a União e o art. 24 traz as competências legislativas residuais dos estados.

O cenário posto evidencia a ampla competência legislativa da União em matéria de políticas públicas.<sup>10</sup> Reconhece-se, diante desse cenário, qual seja, da autoridade normativa da União e sua capacidade de gasto, que o ente nacional afeta “decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotadas pela Constituição de 1988” (Arretche, 2012, p. 29). Contudo, essa margem alargada de competência legislativa da União não se confunde, como já se advertiu, com a possibilidade de descentralização da execução das políticas públicas – descentralização administrativa -, que também implica na descentralização fiscal – a quem compete o financiamento dessas políticas.

Dessa forma, o planejamento de políticas públicas também deve ser analisado sob o ponto de vista da descentralização administrativa, no sentido de se estabelecer qual ente federado irá executar determinada política pública, a partir de um modelo organizacional<sup>11</sup> e de qual base de financiamento. Pelo exposto, o ente dotado de competência para legislar necessariamente não coincide com aquele que irá implementar as políticas públicas no contexto do federalismo brasileiro (Soares e Machado, 2018, p. 85), razão pela qual o planejamento deve levar em conta todas as nuances possíveis quando se pensar nos arranjos institucionais (organizações responsáveis pela implementação) e financiamento (qual o ente responsável e quais mecanismos).

---

<sup>10</sup> “De um lado, pela prevalência das normas elaboradas pela União frente à legislação estadual no exercício de competência concorrente (CF, art. 24, §§ 1º e 4º). De outro, pelo amplo rol de competências legislativas privativas da União (art. 21), incluindo seguridade social e diretrizes e bases da educação nacional (art. 21, XXIII e XXIV), que criam áreas de sobreposição com as matérias sujeitas à competência legislativa concorrente. Finalmente, pela competência da União para legislar sobre finanças públicas (art. 163, I) e, assim, disciplinar os gastos das esferas subnacionais.” (Sales, 2023, p. 117.)

<sup>11</sup> Por modelo organizacional entende-se: “a reflexão sobre quais organizações estão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas. As políticas públicas operam a partir de determinadas organizações, as quais terão determinadas capacidades institucionais e especializações funcionais. Fazem parte do modelo organizacional, assim, o desenho de quais organizações irão tomar decisões e que tipo de decisões serão tomadas, assim como a estrutura interna dessas organizações, suas relações com os procedimentos democráticos como finalmente as relações entre as organizações, o que é chamado de cooperação institucional.” (Bitencourt e Reck, 2021, p. 34).

Nota-se que para além das regras gerais de competência legislativa, a Constituição ainda traz dispositivos específicos nas políticas de saúde, assistência social e educação atribuindo competências materiais aos entes subnacionais. Na área da saúde, o art. 198 estabelece que as ações e serviços públicos constituem um sistema único (SUS), formado a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada, vigorando a diretriz da “descentralização, com direção única em cada esfera de governo” (art. 198, I da Constituição). No campo da assistência social, a Constituição foi expressa no sentido de elencar a diretriz da descentralização político-administrativa, repartindo competências da seguinte forma: coordenação e normas gerais a cargo da esfera federal “e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.” (art. 204, I). Por fim, em relação à educação, a Constituição determina que os sistemas de ensino serão organizados em regime de colaboração entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 211, *caput*), estabelecendo expressamente as competências materiais de cada ente federativo (União, art. 211, §1º; Municípios, art. 211, §2º, Estados e Distrito Federal, art. 211, §3º).

Delimita-se, então, que o planejamento das políticas públicas deve, inicialmente, observar e absorver as questões de competência delineadas na Constituição como decorrência do próprio sistema federativo, verificando-se, inicialmente, a competência legislativa seguida das delimitações materiais e de financiamento que darão suporte a sua execução.

Outro ponto que merece destaque no processo de planejamento das políticas públicas são seus atores/partícipes, compreendendo o próprio Estado ou órgão que lhe faça as vezes, os destinatários, os agentes privados em regime de colaboração com o setor público (terceiro setor e empresas exercentes de atividade econômica) e a própria sociedade, cuja participação foi incluída expressamente em todas as fases da política pública, nos termos do já mencionado art. 193, parágrafo único da Constituição.

Em grande parte, a definição dos atores/partícipes das políticas públicas se relaciona com o modelo organizacional, no sentido de que é parte fundamental do planejamento o arranjo sobre quais organizações estarão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas. Especificamente, se forem organizações

estatais, deve se considerar que o exercício da função administrativa<sup>12</sup> é realizado por meio de agentes públicos, cabendo ao planejamento o desenho prévio de quais tipos de agentes serão necessários, por exemplo: agentes políticos, servidores efetivos do regime estatutário, comissionados, empregados públicos ou temporários.

Cada subespécie do gênero agente público exige um tipo específico de contratação, com requisitos diferenciados e prazos distintos. Se há necessidade de preenchimento de cargo ou emprego público (art. 37, II da Constituição), o prazo para seu provimento mediante concurso deve ser considerado nas escolhas realizadas em sede de planejamento no tocante ao modelo organizacional. Para as funções de direção, chefia e assessoramento, há possibilidade de provimento de cargos comissionados (art. 37, V da Constituição); se a política pública for executada pela Administração Indireta com personalidade jurídica de direito privado, a figura de contratação se amolda ao emprego público (art. 173, §º, II da Constituição); e se a necessidade é temporária, a contratação pode se dar por tempo determinado (art. 37, IX da Constituição).

Ademais, a inserção dos agentes públicos na cadeia da política pública deve levar igualmente em consideração o planejamento orçamentário para uma gestão fiscal responsável como determina os ditames da Lei Complementar 101, de 2000 em relação aos gastos com pessoal, que serão melhor explicitados adiante.

Fato é que independentemente do modelo organizacional, e para além das escolhas políticas ínsitas às políticas públicas, a atividade de planejamento das políticas públicas não dispensa a presença da burocracia estatal no sentido weberiano (Weber, 2000, p. 141-147), interpretada também como um modelo de gestão que organiza o Estado a partir de diversas estruturas organizacionais que ganham “vida” por meio de cargos ocupados por agentes públicos (Schier, 2004, p. 26). Destaca-se, nesse sentido, que a existência de uma burocracia estável que permaneça na Administração mesmo diante da alternância do poder político é fator que incrementa

---

<sup>12</sup> Sempre pertinente lembrar os ensinamentos do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello no sentido de que “função”, que não pode ser interpretada como faculdade. “Em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que *deve ser* obrigatoriamente atendida por alguém, *no interesse de outrem*, sendo que, este sujeito – o obrigado – *para desincumbir-se de tal dever*, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do *interesse alheio* que está a seu cargo prover.” (Mello, 2007, p. 13).

a possibilidade de institucionalização das políticas públicas<sup>13</sup> e a consequente possibilidade de perpetração no tempo – durante as gestões – implementando melhorias a partir das avaliações anteriormente realizadas.

Outro importante ator das políticas públicas trazido pela Constituição foi o “usuário”<sup>14</sup> nos termos do art. 37, §3º ao tratar especificamente de sua participação nos serviços públicos. Enquanto destinatário de uma determinada política pública que se materializa por meio dos serviços públicos prestados pela própria administração direta ou indireta, ou de quem lhe faça as vezes, como nos termos do art. 175 da Constituição, é assegurado ao usuário a realização de reclamações, o acesso a registros administrativos e atos de governo, bem como a realização de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Em uma visão mais ampla, o cidadão como destinatário das políticas públicas, ocupa posição de destaque no planejamento. Isto porque lhe é assegurada a participação em todas as etapas da política pública, incluindo o planejamento; também porque os objetivos da política devem ser fixados/eleitos senão em razão do atendimento do problema público enfrentado pela sociedade ou por um determinado segmento dela, de modo que o dimensionamento quantitativo e qualitativo a ser efetivado na fase de planejamento da política pública deve ser realizado em razão dos cidadãos que serão atendidos/beneficiados.

A Constituição faculta, ainda, que a prestação dos serviços públicos seja efetivada de maneira indireta, sob o regime de concessão ou permissão (art. 175). Nessa hipótese, a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos) será chamada a assumir tal incumbência, por meio de licitação. Em outras situações, como na assistência à saúde e ensino, a Constituição foi expressa em conferir liberdade de atuação à iniciativa privada (arts. 197, 199 e 209), que também poderá agir em colaboração com o Estado para a efetivação de políticas públicas. Na visão do Professor Emerson Gabardo, incumbe ao Estado, a partir do seu dever de instrumental planejamento, escolher os agentes privados, designando-os de formas

---

<sup>13</sup> Para Isabela Ruiz é a institucionalidade, materializada pelo Direito, é a responsável por “garantir relativa sustentabilidade para uma política pública em face dos câmbios políticos do governo, freando eventuais retrocessos.” (Ruiz, 2023, p. 23).

<sup>14</sup> Sobre a crítica da equiparação do cidadão a “usuário”, conferir: Streeck, 2024.



específicas, uma vez que a escolha não pode ser aleatória como permitido nas ações privadas (Gabardo, 2013, p. 64).

A partir dos permissivos constitucionais e legais que autorizam a participação dos privados na efetivação de políticas públicas, o Estado deve expor não só o motivo – pressupostos de fato e de direito que autoriza ou exige a prática do ato – mas também a motivação - “exteriorização das razões que justificam o ato” (Mello, 2017, p. 98), quando decidir pela execução indireta de determinada política pública, não se desincumbindo do ato de planejá-la. Emprestando a lógica das licitações, é preciso que o Estado efetive uma espécie de “estudo técnico preliminar”<sup>15</sup>, que ultrapasse a lógica da “conveniência e oportunidade para verificação de quais são as alternativas possíveis para implementação da política pública, com base em critérios objetivos que possam evidenciar a melhor alternativa que atenda o interesse público, promovendo não somente a eficiência da política pública, mas igualmente eficácia e efetividade.<sup>16</sup>

Prosseguindo, os aspectos orçamentários ocupam uma importante posição no planejamento de políticas públicas. Se a execução de determinada política pública implicar na necessidade de realização de despesa, não conseguirá ser executada caso não haja previsão nas leis orçamentárias a que se refere no art. 165 da Constituição. Em regra, o planejamento orçamentário delineado de maneira inovadora na Constituição de 1988, insere-se no planejamento estatal de médio e curto prazo: o

---

<sup>15</sup> Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

...

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

<sup>16</sup> O Tribunal de Contas do Estado do Paraná suspendeu cautelarmente de novas contratações decorrentes do “Programa Parceiro da Escola” instituído pela Lei Estadual n. 22.006, de 2024. O art. 2º da referida lei “Autoriza a Secretaria de Estado da Educação - SEED a celebrar contrato com pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares.” Um dos fundamentos da decisão reside no fato de que a Secretaria de Estado da Educação do Paraná é a ausência de realização, por parte do contratante, de estudo técnico preliminar. Ao não se demonstrar os benefícios que serão atingidos com a execução do programa, o contratante deixa dúvidas acerca de sua viabilidade econômica e técnica “Pois a Representada não traz os estudos necessários a demonstrar: a igualdade de condições entre os ingressos ao sistema de ensino; a justificativa adequada para o ingresso do serviço público por ausência de concurso público, bem como a forma de como seria o sistema híbrido, o qual é incompatível para o exercício da mesma função no setor público, havendo risco de danos ao erário público; além de ser vedado a terceirização do sistema pedagógico, por ser ato inerente ao Poder Público; ausência de garantia ao fornecimento de alimentação adequada aos alunos; a demonstração de viabilidade econômica, já que o ensino público é incompatibilidade com o lucro.” (Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Decisão cautelar na Representação 742333/24. Relator Conselheiro Fábio Camargo, de 14 de novembro de 2024).

plano plurianual, com duração de 4 anos e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamento anual (LOA), com duração anual.

Em médio prazo, o planejamento das políticas públicas na interface orçamentária exige que elas estejam contempladas dentre os programas de duração continuada da administração pública constantes do plano plurianual (PPA) ou ainda às diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes (art. 165, §1º da Constituição). Ou seja, a política pública não estará descrita no PPA, mas com ele deve se compatibilizar.<sup>17</sup> Desta forma, considerando que, por vezes a execução da política pública não guarda coincidência temporal com o prazo do PPA, a atividade de planejamento de políticas públicas deve estar atenta a essa situação para que, no curso de sua execução, promova-se a competente compatibilização das políticas públicas em andamento com o projeto de lei que institui o PPA para o próximo quadriênio.

Ainda, é o planejamento quem irá determinar quais os instrumentos de políticas públicas que serão utilizados em sua execução e que determinarão quais são as dotações orçamentárias necessárias a cada ano que devem estar consignadas na LOA. Por exemplo: se o instrumento é a licitação, há que se detalhar se a contratação versará sobre despesas correntes ou de capital; se haverá contratação de serviços, obras ou compras; quais serão os valores estimados para cada exercício financeiro, a fim de que a LOA esteja preparada para a execução da despesa correspondente.

Ademais, importantíssima a compreensão de que é na fase do planejamento das políticas públicas que se construirão os parâmetros quantitativos e qualitativos que possibilitarão a realização do monitoramento e avaliação dessas políticas. Essa situação se conecta diretamente ao §16 do art. 165 da Constituição, que determina que o PPA, LDO e a LOA “devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.” Ou seja, as leis orçamentárias devem ser construídas ou reconstruídas a partir dos resultados obtidos no monitoramento e avaliação das políticas públicas. Tais resultados só podem ser tecnicamente incorporados às leis orçamentárias se puderem ser objetivamente mensurados e traduzidos ou deduzidos em termos orçamentários, o que demanda, por certo, planejamento.

---

<sup>17</sup> Muito embora o planejamento orçamentário seja essencial à execução das políticas públicas, não é suficiente em termos de planejamento de políticas públicas, como ora se analisa. Sobre o tema, ver: Lubke e Bitencourt, 2024.

O planejamento orçamentário de políticas públicas como as de saúde e educação em todos os níveis federativos se subordina à observância de aplicação de percentuais de investimento obrigatórios (art. 198, §2º, I a III e art. 212 da Constituição). Além dos percentuais, o planejamento deve incidir sobre o controle do repasse e aplicação dos recursos; deve, ainda, se preocupar se o ente federativo cumpre todos os requisitos legais para o recebimento do repasse, bem como onde, quando e como tais recursos podem ser investidos para a realização do adequado desenho da política pública, com a inclusão de mecanismos de monitoramento e avaliação.

Tome-se por exemplo a política pública de saúde no âmbito municipal. Para além do planejamento de como o Município irá investir o percentual orçamentário que a Lei Complementar 141, de 2012,<sup>18</sup> o desenho da política pública que culmina, ao final, na sua viabilidade em termos de execução orçamentária deve contemplar a análise dos requisitos legais prescritos no art. 4º da Lei 8.142, de 1990. No exemplo, caso o município não conte com Fundo de Saúde, Conselho de Saúde, plano de saúde, não proceda à elaboração de relatórios de gestão e não preveja a contrapartida de recursos para saúde no respectivo orçamento, não estará apto para o recebimento de recursos da União, colocando em risco de execução a política pública de saúde em sua globalidade.

Para finalizar a análise legislativa que compõe a base normativa, ainda que esparsa, para o planejamento de políticas públicas, analisa-se os dispositivos aplicáveis da Lei Complementar 101, de 2000. Para o Tribunal de Contas da União (TCU), “o primeiro passo para a responsabilidade da gestão fiscal está no planejamento da ação governamental” (TCU, 2021, p. 10). Se a política pública é tida como um grande conjunto de ações/programas,<sup>19</sup> ou ainda, um conjunto relacionado de ações e não uma ação ou programa isolado (Bucci, 2006, p. 38), é necessário que o planejamento de políticas públicas esteja contemplado no planejamento da gestão

---

<sup>18</sup> Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012: “Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.”

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

<sup>19</sup> Nesse sentido, Clune, 2021, p. 64.

fiscal do Estado e também, internamente, siga as diretrizes específicas da Lei Complementar 101, de 2000 como o planejamento das leis orçamentárias (arts. 4º e 5º); eventuais questões afetas à renúncia de receitas (art. 14), como pode ocorrer nos casos de políticas de fomento fiscal;<sup>20</sup> a criação de despesas de caráter continuado (arts. 15 a 17); despesas com pessoal (arts. 18 a 21); subvenções econômicas (art. 26) e sociais (art. 16 da Lei 4.320/64); o controle sobre os restos a pagar (art. 42) e a transparência da gestão fiscal (art. 48).

A gestão fiscal está atrelada à implementação de medidas estruturantes para o Estado correlacionando todas as suas áreas de atuação. Justamente por isso pressupõe planejamento, transparência e participação social. Como já afirmado, enquanto ações coordenadas, o planejamento das políticas públicas deve levar em consideração o elemento externo, ou seja, a conformidade da política com os demais planejamentos, de modo que, quando do seu desenho, seja observado, por exemplo, na escolha dos instrumentos, se a política poderá ser executada pelo próprio Estado, dotado de pessoal para tanto ou com a possibilidade de contratação a partir da observação dos índices previstos no art. 19 da Lei Complementar 101, de 2000. Ou seja, o cenário da gestão fiscal é ponto importante para o planejamento de políticas públicas, especialmente quando a própria Constituição internalizou sucessivos regimes fiscais visando limitar o crescimento das despesas públicas, tais como as Emendas Constitucionais n. 95, de 2016 e 126, de 2023.

### **3 BASE NORMATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL**

As políticas públicas da saúde, educação e assistência social têm em comum o fato de possuírem, além da previsão constitucional, uma base normativa ampla, com penetração interfederativa, que disciplina mecanismos de coordenação e cooperação indispensáveis para a efetiva implementação dessas políticas pelos entes federativos. Por consequência, possuem um desenho institucional e elementos de planejamento mais bem delimitados do que outras políticas públicas menos reguladas, como no caso do meio ambiente.

---

<sup>20</sup> Sobre o tema: Medeiros, 2024.

Considerando a aludida inexistência de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas, elege-se, por hora, a análise da base normativa da política de assistência social que guarda como características: “o compartilhamento de competências e responsabilidades entre as três esferas federativas, a centralização da autoridade regulatória própria e a diretriz de descentralização das políticas públicas” (Sales, 2023, p. 15). Trata-se, certamente, de um dos modelos normativos mais completos em termos dos elementos necessários ao planejamento da política pública, residindo aí a importância de sua análise para o Direito das Políticas Públicas. A análise da política em tela busca identificar os elementos necessários para a construção de um modelo geral para o planejamento de políticas públicas que, aliado a aspectos/necessidades específicas de cada assunto, possibilitará a Administração elaborar uma espécie de plano de concreção dos programas e ações que materializam direitos fundamentais.

No caso da assistência social, o desenho da política pública delineado em uma ampla base normativa federal<sup>21</sup> evidencia toda a complexidade do Sistema Único de Assistência Social (Suas), formalizado por meio da Lei 12.435, de 2011 como sistema descentralizado e participativo de gestão das ações socioassistenciais (Ruiz, 2023, p. 100). O planejamento da política pública, portanto, deve levar em consideração a dimensão interfederativa, compartilhada e descentralizada das ações e serviços em assistência social.

Em termos de comando normativo que evidencia o desenho organizacional do sistema, destaca-se, de início, a previsão constitucional da assistência social (arts. 6º, 194, 203 e 204); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.472, 7 de dezembro de 1993); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); os planos de assistência social em nível federativo (art. 30 da LOAS) e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2012). Além de trazer os objetivos, diretrizes, a base normativa

---

<sup>21</sup> Composta por: 1) Constituição Federal, arts. 6º, 194, 203 e 204; 2) Lei 8.472, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e posteriores alterações; 3) Lei 12.435, de 6 de julho de 2011; 4) Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) 145/2004; 5) Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2005), aprovada pela Resolução CNAS 130/2005; 6) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), aprovado pela Resolução CNAS 01/2007; 7) Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2012), aprovado pela Resolução CNAS 33/2012; 8) Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS 109/2009; 9) Decreto 6.135/2007; 10) Lei 10.836/2004; 11) Decreto 5.209/2004; 12) Decreto 6.214/2007; 13) Decreto 6.307/2007; 14) Decreto 7.788/2012; 15) Lei 12.101/2009; 16) Decreto 8.242/2014; 17) Decreto 10.009/2019; 18) Portarias do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) 440/2005, 442/2005, 113/2015; 19) resoluções do CNAS; 20) Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social; 21) resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). (Ruiz, 2023, p. 99-105).

mencionada, quando analisada em seu conjunto, evidencia o modelo organizacional e decisório, o financiamento e o controle social da política, que são elementos indispensáveis para o planejamento da política pública.<sup>22</sup>

A assistência social é tema relevantíssimo que seu agendamento foi realizado a partir da própria Constituição de 1988. Nessa seara, a própria Constituição elencou os objetivos da assistência social (art. 203), e que também se encontram disciplinados na Lei 8.472, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), (art. 2º) e na Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada por meio da Resolução 130, de 15 de julho de 2005. Para fins didático-comparativos, traz-se o seguinte quadro:

OBJETIVOS		
CF	Lei 8.472, de 1993	Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)
Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído	Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)	2.3. Objetivos A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: • Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. • Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. • Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família,

<sup>22</sup> O planejamento aqui é entendido como instrumento técnico que permite ao gestor ter em mãos um plano de concreção projetado para ser executado em período predeterminado para o alcance de metas preestabelecidas a partir dos objetivos politicamente determinados pela própria Constituição.

pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)	<p>e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)</p> <p>II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)</p> <p>III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)</p> <p>Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)</p>	e que garantam a convivência familiar e comunitária.
---------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------

Igualmente importante a análise das diretrizes da assistência social, que irão nortear como as ações governamentais serão efetivadas. Destaca-se, por oportuno, a diretriz da descentralização político-administrativa, que influenciará nos arranjos organizacionais para a elaboração e implementação da política pública (adiante analisados), bem como a primazia da participação social que se corporifica principalmente na atuação dos conselhos de assistência social, objeto de análise futura. De maneira didática, traz-se o seguinte quadro comparativo:

DIRETRIZES		
CF	Lei 8.472, de 1993	Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)

<p>Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p> <p>Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)</p> <p>I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)</p> <p>II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)</p> <p>III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)</p>	<p>Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:</p> <p>I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;</p> <p>III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.</p>	<p>2.2. Diretrizes A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:</p> <p>I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;</p> <p>II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;</p> <p>III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;</p> <p>IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A partir da análise dos objetos e diretrizes é possível passarão desenho do modelo organizacional, que deve identificar quais as instituições que estão envolvidas com a existência e implementação de políticas públicas (Bitencourt e Reck, 2021, p. 35). No caso da assistência social, o estudo do modelo organizacional parte da análise



do Sistema Único de Assistência Social (Suas), formalizado por meio da Lei 12.435, de 2011 como sistema descentralizado e participativo de gestão das ações socioassistenciais (Ruiz, 2023, p. 100), responsável pela gestão das ações na área de assistência social. Entender o modelo organizacional, neste caso, é entender como o Suas concebe e implementa os programas assistenciais.

Em primeiro lugar, é importante assinalar que o Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidos pela Lei 8.472, de 1993,<sup>23</sup> doravante denominados terceiros (art. 6º, §2º Lei 8.472, de 1993). Ou seja, cada um desses integrantes, na medida especificada na base normativa, desempenha papéis para a existência e implementação da política pública de assistência social. Desta forma, é determinante para a análise do modelo organizacional a diretriz da descentralização político-administrativa (art. 204, I da Constituição e art. 5º, I, da Lei 8.472, de 1993). Em termos operacionais, o modelo organizacional da política pública de assistência social deve evidenciar competências/atribuições/responsabilidades dos integrantes da política pública em cada nível federativo e aos terceiros.

A partir do comando constitucional geral de que cabe à esfera federal a “coordenação e normas gerais” e aos atores subnacionais, a “coordenação e a execução dos respectivos programas” (art. 204, I), as normas infraconstitucionais delimitam de maneira mais especializada a atuação de cada um desses integrantes na operacionalização do Suas, assim sintetizados:

---

<sup>23</sup> Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

INTEGRANTES	COMPETÊNCIAS/RESPONSABILIDADES	
	LEI 8.742, DE 1993	NOB/SUAS 2012
União, Estados, Distrito Federal e Municípios		Art. 12;
União	Art. 12	Art. 13 e 14
Conselho Nacional de Assistência Social	Art. 16	Art. 12, VIII; art. 18, §1º; art. 32, §1º; art. 48, §1º; art. 51, VI; art. 81; art. 84 a 86; art. 113, I; art. 117; art. 119 a 122;
Estados	Art. 13	Art. 15
Conselhos Estaduais de Assistência Social	Art. 16, II	Art. 12, VIII; art. 18, §1º; art. 32, §1º; art. 40, §1º, II e e §2º, II; art. 48, §1º; art. 51, VI; art. 59, <i>caput</i> ; art. 78, §§ 3º e 4º; art. 81; art. 84 a 86; art. 113, II; art. 117; art. 119; art. 122, §3º;
Distrito Federal	Art. 14	Art. 16
Conselho Distrital de Assistência Social	Art. 16, III	Art. 12, VIII; art. 18, §1º; art. 32, §1º; art. 40, §1º, III e §2º, I e §2º, II; art. 48, §1º; art. 59, <i>caput</i> ; art. 78, §§ 3º e 4º; art. 81; art. 84 a 86; art. 113, III; art. 117; art. 119;
Municípios	Art. 15	Art. 17
Conselhos Municipais de Assistência Social	Art. 16, IV	Art. 12, VIII; art. 18, §1º; art. 32, §1º; art. 40, §1º, I e §2º, I; art. 48, §1º; art. 51, VI; art. 59, <i>caput</i> ; art. 78, §§ 3º e 4º; art. 81; art. 84 a 86; art. 113, IV; art. 117; art. 119;
Terceiros	Art. 3º	

Além do mais, o desenho interfederativo da política em análise demanda que o modelo organizacional contemple mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental para a implementação dos programas e ações que tem como matriz o art. 203 da Constituição. Não basta que a base normativa atribua responsabilidades a cada um dos integrantes do Suas sem que igualmente preveja como eles se articularão para o alcance da gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federativos.

Nesse sentido, cabe exemplificativamente destacar a relação entre o órgão gestor em cada nível federativo e o respectivo Conselho de Assistência Social, que se constitui instância deliberativa do Suas (art. 16 da Lei 8.472, de 1993); a correlação entre as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social e nos respectivos planos estaduais, do distrito federal e municipais (art. 30 Lei 8.472, de 1993) e leis orçamentárias; os aspectos relacionados ao financiamento da política,

cujos repasses de recursos da União aos entes federativos depende do preenchimento de requisitos legais (art. 30 da Lei 8.472, de 1993); a articulação entre os entes federativos e as entidades e organizações de assistência social que atuarão na execução de programas e ações assistenciais (art. 10. da Lei 8.472, de 1993).

A estruturação do modelo organizacional está intimamente ligada às estruturas do modelo decisório, entendido como o fluxo de decisões, previamente padronizadas, no âmbito de uma determinada política pública (Bitencourt e Reck, 2021, p. 34). No caso da política da assistência social, uma primeira etapa do modelo decisório relativamente ao estabelecimento dos planos de assistência social em cada nível federativo deve observar: I - deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; III - metas estaduais pactuadas que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados e Municípios; IV - ações articuladas e intersetoriais; V - ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS (art. 22 da NOB/SUAS 2012).<sup>24</sup>

A estruturação normativa do plano, nos termos do art. 18, §2º da NOB/SUAS 2012 deve conter: I - diagnóstico socioterritorial; II - objetivos gerais e específicos; III - diretrizes e prioridades deliberadas; IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação; V - metas estabelecidas; VI - resultados e impactos esperados; VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII - mecanismos e fontes de financiamento; IX - cobertura da rede prestadora de serviços; X - indicadores de monitoramento e avaliação; XI - espaço temporal de execução.

É patente a necessidade de se estabelecer o modelo decisório para a implementação do plano de assistência social, principalmente à luz dos níveis de gestão e blocos de financiamento em que cada ente federativo se enquadra. Por exemplo: a escolha de uma determinada ação para implementação de um objetivo deve ser realizada levando-se em consideração os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários, que passa igualmente pela análise dos mecanismos e fontes de financiamento disponíveis para aquela ação eleita. E assim, sucessivamente, forma-se o modelo decisório, onde uma decisão condiciona o

---

<sup>24</sup> Quer-se, com isso, dizer que a decisão de quais ações e programas ingressarão no plano de assistência social municipal, estadual ou distrital é parcialmente “vinculada”, no sentido que deverá observar as decisões e pactuações que lhe são antecedentes e condicionadoras.

próximo passo ou ainda possibilita a abertura de um leque de possibilidades de outras decisões possíveis (Bitencourt e Reck, 2021, p. 34).

Interessante destacar que a elaboração e execução dos planos de assistência social enquanto instrumento que sintetiza o planejamento da política pública, mas não necessariamente o planejamento do programa ou ação, certamente demanda apoio técnico e financeiro, que, nos termos do art. 22, parágrafo único da NOB/SUAS 2012 compreende: I - capacitação; II - elaboração de normas e instrumentos; III - publicação de materiais informativos e de orientações técnicas; IV - assessoramento e acompanhamento; V - incentivos financeiros. Todos esses elementos devem ser considerados nas escolhas realizadas no modelo decisório, a fim de que essa atividade instrumental inerente à política pública de assistência social não seja colocada à margem, inviabilizando a gestão do Suas.

A partir da aprovação do Plano de Assistência Social em nível federativo, cabe ao órgão gestor da política desenhar o fluxo de decisões inerente à cada ação/programa governamental que conferirá executoriedade as diretrizes e metas traçadas no plano.

A base normativa da assistência social delimita, ainda, quais são as responsabilidades prestacionais e financeiras de cada um dos entes federativos e condicionantes para o recebimento dos recursos financeiros da União pelas unidades federadas. Todas essas questões dizem respeito aos aspectos da gestão do Suas, que tem como um dos seus objetivos a consolidação da “gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;” (art. 6º, I, da Lei 8.742, de 1993), cabendo a cada um dos entes federados, em relação ao financiamento do Suas:

<b>Base normativa</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>DF</b>	<b>Municípios</b>
<b>Lei 8.742, de 1993</b>	Art. 12, II Art. 12-A, III Art. 27 a 30-C	Art. 13, I a V Art. 28 a 30-C	Art. 14, I a VI Art. 28 a 30-C	Art. I a VI Art. 28 a 30-C
<b>PNAS/2004</b>	3.1.4	3.1.4	3.1.4	3.1.4
<b>NOB/SUAS 2012</b>	Art. 12, XII, XV, XVIII Art. 13, III Art. 14	Art. 12, XII, XV, XVIII Art. 15, II, X, XIV, XXIV	Art. 12, XII, XV, XVIII Art. 16, VI, XI, XXI	Art. 12, XII, XV, XVIII Art. 17, I, VI, XIII, XXI

Destaca-se três elementos importantes quanto ao sistema de financiamento do Suas: 1) realização de transferência fundo a fundo; 2) estabelecimento dos pisos; e 3) sistemática de prestação de contas.

As transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse por meio da descentralização de recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (art. 27, da Lei 8.742, de 1993) para os fundos de assistência social das esferas estadual, municipal e do Distrito Federal, que devem ter instituído e colocado em funcionamento o Conselho de Assistência social, Fundo de Assistência social e Plano de Assistência Social, conforme disposto no art. 30 da Lei 8.742, de 1993. Ainda, nos termos da NOB/SUAS 2012, a transferência fundo a fundo tem a característica de ser regular e automática (art. 51, III), efetivada por blocos de financiamento (art. 57), compostos pelo conjunto de pisos relativos a cada proteção, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (art. 61, §1º). Destaca-se, aqui, a importância do planejamento para o direcionamento dos recursos do fundo, sendo necessário, para tanto, a organização da rede de serviços local e regional (art. 61, §2º).

Todas as despesas realizadas com recursos financeiros recebidos na modalidade fundo a fundo sujeitam-se ao rito de processamento da despesa pública, devendo todos os documentos comprobatórios administrativos e fiscais ser mantidos pelo período legalmente exigido, à disposição do órgão pagador, de controle interno e externo (art. 49 da NOB/SUAS 2012). Ademais, outro fator fundamental para a comprovação da regularidade dos fundos de assistência social em todos os níveis federativos é a regular prestação de contas (art. art. 15, XVIII; art. 16, XVIII; art. 17, XVIII da NOB/SUAS 2012).

O fato de a transferência ser automática não exime os beneficiários da sujeição ao controle, incluindo o social. Os conselhos de assistência social são entidades integrantes do Suas (art. 6º, §2º da Lei 8.742, de 1993) exercendo papel fundamental não somente no controle e fiscalização dos recursos alocados nos fundos de assistência social (art. 30-C da Lei 8.742, de 1993; arts. 84 a 86 da NOB/SUAS 2012), mas também como instâncias deliberativas (art. 16, da Lei 8.742, de 1993 e art. 113 da NOB/SUAS 2012) e de credenciamento das entidades e organizações que executarão a política socioassistencial (art. 9º da Lei 8.742, de 1993). Ou seja, o papel dos conselhos de assistência social em várias etapas da política pública: desde seu agendamento, por meio dos planos de assistência social; no modelo decisório, pois

várias deliberações em relação a política pública passam pelo crivo dos conselhos; em termos de monitoramento, controle e fiscalização dos fundos de assistência social.

Do exposto, resta evidenciado que a base normativa da assistência social traz elementos que evidenciam o dever de planejamento da Administração para não somente executar a política pública, mas também monitorá-la e avaliá-la. O elenco de objetivos, diretrizes, desenho do modelo organizacional e decisório, desenho do financiamento e o controle social da política de assistência social nos termos normativamente postos confere a ela um grau elevado de institucionalidade desejável em todas as políticas públicas. A partir desses elementos, é possível atestar o avançado nível de juridicização da política pública de assistência social, cujas atribuições normativas, executivas e de financiamento são bem delimitadas entre os entes federativos, constituindo-se um case que pode auxiliar a construção de um modelo geral de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas.

## **CONCLUSÕES**

A construção de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas na perspectiva do Direito das Políticas Públicas passa pela análise da legislação de caráter geral existente, que impõe elementos a serem considerados durante o planejamento das políticas públicas. Esses elementos, contudo, encontram-se esparsos na Constituição e demais legislações afetas a matérias específicas como orçamento, finanças, pessoal, participação e controle social.

Por outro lado, a análise da vasta base normativa de assistência social – exemplo de política pública brasileira amplamente regulada – pode ser utilizada como referência para se pensar na construção e diretrizes gerais para o planejamento de políticas públicas. Talvez porque a política de assistência social tenha que levar em consideração sua dimensão interfederativa, compartilhada e descentralizada das ações e serviços em assistência social, sua base normativa é dotada de descrição de processos decisórios, organizacionais, de participação, financiamento e de gestão que, em seu conjunto, garantem a execução uma gama de ações e serviços em assistência social.

O caso estudado evidencia um desenho complexo que envolve elenco de objetivos, diretrizes, de um desenho institucional para o funcionamento da engrenagem administrativa que confere atribuições legislativas, executivas e de financiamento aos entes federativos que, a partir de arranjos organizacionais e

processos decisórios, são responsáveis pela efetivação de direitos sociais constitucionalmente previstos. Conclui-se, portanto, ser a assistência social um bom exemplo específico de regime jurídico da política pública, que pode ser ajustado, adaptado, tido como referencial para a construção de diretrizes jurídicas para o planejamento de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e85500. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto (2022). A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 124, p. 365-434; jan./jun. 2022.

CLUNE, Willian H. Direito e políticas públicas: mapa da área. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, n. 86, outubro/dezembro 2021, p. 59-108.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento multidimensional e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Íthala, 2022.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara e BITENCOURT, Caroline Muller. A insuficiência do planejamento orçamentário como planejamento de políticas públicas. **Sequencia: Estudos políticos e jurídicos**. Florianópolis, vol. 45., dez. 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/103712/58057>.

GABARDO, Emerson. Papel do Estado e o mito da subsidiariedade. In: NOHARA, Irene Patrícia (coord.). **Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento** [recurso eletrônico]. São Paulo: Clássica, 2013, p. 61-78.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, janeiro/junho de 2013.

MEDEIROS, Clayton Gomes de. **Diretrizes de Controle do Fomento Tributário**. Curitiba: Íthala, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 29-63.

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

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **Estado Social e Federalismo**. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Apontamentos sobre os Modelos de Gestão e Tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo**. Estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 21-56.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 678, de 2021**. “Regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, para estabelecer a participação da sociedade nas políticas sociais planejadas pelo Poder Público, e institui o sistema brasileiro participativo de proteção social.” Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147136>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei 1547, de 2022**. “Regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, que assegura a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais.” Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153490>. Acesso em: 21 jan. 2025.



SOARES, Márcia Miranda e MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018

STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor. Considerações sobre a invasão da política pelo mercado. **Revista Piauí**. Edição 79, abril 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-cidadao-como-consumidor/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 passos da boa gestão fiscal**. Brasília: TCU, Secretaria-geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2021.

VALLE, Vanice Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum administrativo: direito público**, Belo Horizonte, v. 7, n. 82, dez. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/43977585\\_Deuer\\_constitucional\\_de\\_enunciacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_autovinculacao\\_caminhos\\_possiveis\\_de\\_controle\\_jurisdicional](https://www.researchgate.net/publication/43977585_Deuer_constitucional_de_enunciacao_de_politicas_publicas_e_autovinculacao_caminhos_possiveis_de_controle_jurisdicional). Acesso em: 02 nov. 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva**. 4a ed. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 2000, p. 141-147.