

Juliane Bibiano Sálvio

A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte  
2016

Juliane Bibiano Sálvio

A UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Monografia apresentada ao XII Programa de Especialização em Administração Pública, ênfase em Direito Administrativo, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública, através da Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Orientador: Alexandre Périssé de Abreu

Belo Horizonte  
2016

Autora: Juliene Bibiano Sálvio

Título: A utilização de parcerias público-privadas para prestação de serviços de assistência social no Município de Belo Horizonte

Natureza: Monografia

Objetivo: Aprovação no XII Programa de Especialização em Administração Pública, através do trabalho que consiste em verificar se o tipo contratual “parceria público-privada” pode ser adequado para atender aos serviços de assistência social prestados pelo Município de Belo Horizonte, na atualidade.

Nome da Instituição: Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Área de Concentração: Administração Pública – ênfase em Direito Administrativo

---

---

Belo Horizonte, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

*Dedico este trabalho às pessoas  
que tiveram grande paciência  
no período de elaboração deste  
e souberam reagir perfeitamente bem  
junto às minhas alterações de humor:  
mãe, pai, Ju e Rodrigo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por escutar minhas orações, dando-me força e paciência para conquistar tudo aquilo que desejo.

Aos meus pais, por todo carinho, paciência, amor, compreensão e, principalmente, por terem possibilitado a minha existência neste mundo.

À minha irmã, pela amizade, amor e pela força dada em todos os momentos que necessitei.

Ao meu grande amor, pela paciência, companheirismo e afeto oferecidos a mim durante todo o curso.

À minha amiga Dani, pelas sábias palavras nos momentos em que precisei.

À minha amiga Marina, pela amizade e companheirismo.

À minha “irmã caçula” Olivia, pela parceria e paciência nas ocasiões em que estive ausente.

Aos meus amigos Leandro e Afonso, pelo apoio, confiança e incentivo.

À SMAAS, por ser meu local de trabalho e fonte de inspiração.

Ao meu orientador Alexandre, pelos ensinamentos.

*Mas é claro que o sol vai voltar amanhã  
Mais uma vez, eu sei  
Escuridão já vi pior, de endoidecer gente sã  
Espera que o sol já vem  
Tem gente que está do mesmo lado que você  
Mas deveria estar do lado de lá  
Tem gente que machuca os outros  
Tem gente que não sabe amar  
Tem gente enganando a gente  
Veja a nossa vida como está  
Mas eu sei que um dia a gente aprende  
Se você quiser alguém em quem confiar  
Confie em si mesmo  
Quem acredita sempre alcança  
[...]  
Nunca deixe que lhe digam que não vale a pena  
Acreditar no sonho que se tem  
Ou que seus planos nunca vão dar certo  
Ou que você nunca vai ser alguém  
Tem gente que machuca os outros  
Tem gente que não sabe amar  
(RUSSO, 2015)*

## RESUMO

A presente monografia verificou se os contratos administrativos, na modalidade de parceria público-privada, poderiam ser utilizados para a prestação de serviços de assistência social, no Município de Belo Horizonte. Inicialmente, abordou-se o tema referente ao direito à assistência social sob a ótica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e legislações que versam sobre o assunto. Em outro momento, tratou-se da competência do Município para a execução de serviços socioassistenciais, considerando-se a partição de competências prevista na Constituição de 1988. Em seguida, foi abordada a questão da qualidade, no que tange à prestação de serviços públicos de assistência social. Posteriormente, mostrou-se como ocorre a prestação de serviços socioassistenciais na capital mineira, bem como os seus impactos na qualidade do atendimento direcionado à sociedade. Tratou-se dos contratos de parceria público-privada e sua possível utilização para execução de serviços relacionados à assistência social. Nesta pesquisa foram aplicados os métodos indutivo e monográfico, tendo em vista que se verificou a possibilidade de implantação de um modelo no âmbito da assistência social, a partir da experiência da área da educação, do próprio Município de Belo Horizonte. Por fim, entendeu-se que não há impedimentos legais para que o Município viabilize as contratações no formato de concessão administrativa.

Palavras chave: Assistência Social. Competência. Belo Horizonte. Qualidade dos serviços. Contratos administrativos. Parceria público-privada. Concessão administrativa.

## **ABSTRACT**

This monograph found that the administrative contracts, in the form of public-private partnership could be used for the provision of social services in the Municipality of Belo Horizonte. Initially approached the issue regarding the right to social assistance from the perspective of the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 State Constitution of Minas Gerais 1989 Organic Law of the Municipality of Belo Horizonte and laws that deal with the subject. At another point, he treated the jurisdiction of the Municipality for the implementation of social assistance services, considering the partition of powers laid down in the 1988 Constitution then the quality issue has been addressed, with regard to the provision of public services social assistance. Later, it was shown as is the provision of social assistance services in Belo Horizonte, as well as its impact on quality of care provided to society. It was the public-private partnership contracts and their possible use to carry out services related to social assistance. In this research the inductive and monographic methods were applied, given that there was the possibility of implementation of a model within social care, from the field of education experience, the very city of Belo Horizonte. Finally, it was understood that there are no legal impediments to the municipality makes possible hiring in the administrative concession format.

Keywords: Social Assistance. Competence. Belo Horizonte. Quality of services. Government contracts. Public-private partnership. Administrative concession.



## **LISTA DE SIGLAS**

ABNT = Associação Brasileira de Normas Técnicas

CF = Constituição Federal

CEAS = Conselho Estadual de Assistência Social

CNAS = Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS = Centro de Referência de Assistência Social

CREAS = Centro de Referência Especializado de Assistência Social

LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social

MDS = Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB = Norma Operacional Básica

OG = Organização Governamental

ONG = Organização Não Governamental

PNAS = Política Nacional de Assistência Social

PPP = Parceria Público-Privada

SMAAS = Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMED = Secretaria Municipal de Educação

SUAS = Sistema Único de Assistência Social

SUDECAP = Superintendência de Desenvolvimento da Capital

UMEI = Unidade Municipal de Educação Infantil

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>15</b>
2.1 O direito à assistência social na Constituição de 1988.....	16
2.2 O direito à assistência social na LOAS .....	19
2.3 O direito à assistência social na Constituição do Estado de 1989.....	21
2.4 O direito à assistência social na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e legislação municipal complementar.....	22
<b>3 COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>25</b>
3.1 Partição de competências sob a ótica da Constituição de 1988 e da LOAS ..	25
3.2 Competência do Município na prestação de serviços públicos ligados à assistência social .....	27
<b>4 A GARANTIA DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>31</b>
<b>5 FORMAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS UTILIZADAS E O PROBLEMA DA QUALIDADE DO SERVIÇO .....</b>	<b>37</b>
5.1 Diretrizes da LOAS quanto às formas de prestação de serviços: direta e indireta.....	38
5.2 Formas de prestação utilizadas no Município de Belo Horizonte .....	40
5.3 O convênio como forma utilizada de prestação indireta e a questão da qualidade da prestação .....	43
5.3.1 A Lei Municipal nº 7.427/97 e as diretrizes a respeito do convênio .....	44
5.3.2 A experiência do Município de Belo Horizonte quanto à prestação de serviços de assistência social através de convênios .....	46
5.3.3 Dificuldades enfrentadas.....	47

<b>6 A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO FORMA COMPLEMENTAR DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>51</b>
<b>6.1 As parcerias público-privadas como uma alternativa para a Nova Gestão Pública.....</b>	<b>55</b>
<b>6.2 O modelo de parceria público-privada adotado pela área da educação no Município de Belo Horizonte.....</b>	<b>57</b>
<b>6.3 Possibilidade jurídica de se adotar contrato na prestação de serviços de assistência social .....</b>	<b>60</b>
<b>6.4 Garantia da qualidade da prestação de serviços através de contrato.....</b>	<b>63</b>
<b>6.5 Previsão legal sobre a utilização de parceria público-privada no Município de Belo Horizonte .....</b>	<b>64</b>
<b>6.6 Vantagens da parceria público-privada frente ao convênio .....</b>	<b>66</b>
6.6.1 A questão da “qualidade do serviço” <i>versus</i> “custo arcado pelo Município” .....	67
6.6.2 A possibilidade de controle sobre a qualidade da prestação .....	68
6.6.3 A possibilidade de rescisão do contrato .....	69
<b>6.7 Desvantagens e riscos sobre a utilização da parceria público-privada.....</b>	<b>71</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A assistência social é uma política pública de caráter não contributivo, de dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê seus pilares e a Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é que fornece os princípios, objetivos e diretrizes das suas ações.

A LOAS determina que a assistência social seja organizada de forma descentralizada e participativa, envolvendo o Poder Público e a sociedade civil. Neste contexto surge o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cuja finalidade é articular os esforços e recursos para a execução e/ou implantação de serviços e programas socioassistenciais. Ele é o responsável por toda a política de assistência social no Brasil, objetivando a promoção do bem-estar e proteção de todos que vivem em situação de vulnerabilidade.

Na estrutura organizacional do Município de Belo Horizonte está a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS, a qual desempenha atividades que visam combater a pobreza. Para a realização da sua proposta, a SMAAS celebra parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos que, historicamente, exercem ações que buscam amenizar as desigualdades sociais. Estas parcerias são denominadas “convênios”.

Firmado o ajuste, a entidade privada sem fins lucrativos deve cumprir as obrigações e metas propostas no Termo de Convênio, na medida em que recebe os recursos originários do Poder Público, os quais são liberados em conformidade com o cronograma de desembolso e a aprovação das prestações de contas.

A origem pública do recurso financeiro gera para a instituição privada a obrigação de prestar contas das despesas efetuadas. Esta é uma forma de controle, prevista na Constituição de 1988, e utilizada pelo Poder Público sempre que uma parceria não possui natureza de remuneração ou contraprestação.

Partindo-se deste contexto e com base em outra experiência<sup>1</sup>, este trabalho objetiva verificar se a modalidade de parceria público-privada é capaz de atender, sob o ponto de vista jurídico, a demanda dos serviços de assistência social, no Município de Belo Horizonte.

No capítulo 2 será desenvolvido o tema referente ao direito à assistência social, baseando-se na Constituição de 1988, Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e outras legislações que versam sobre o assunto.

No capítulo 3 haverá uma análise da partição de competências entre os entes federados. Sabendo-se que a República Federativa do Brasil é dividida em União, Estados, Municípios e Distrito Federal, é necessário compreender qual ente é o responsável pela prestação de serviços socioassistenciais.

O 4º capítulo fará uma abordagem sobre a questão da qualidade dos serviços públicos que envolvem a assistência social, bem como a implicação desta no atendimento do cidadão. Este estudo será desenvolvido a partir dos preceitos dispostos na LOAS.

No capítulo 5 haverá um destaque para o formato da prestação de serviços socioassistenciais utilizado na cidade de Belo Horizonte. Far-se-á uma análise acerca da qualidade de execução desses serviços ao utilizar a modalidade “convênios”. Haverá uma ponderação sobre a experiência do Município em relação ao tema, bem como as dificuldades enfrentadas pelo mesmo.

Por fim, o capítulo 6 tratará de uma possível modalidade contratual a ser utilizada, no Município de Belo Horizonte, para desenvolver ações e atividades no âmbito da assistência social. Será feito um estudo sobre as parcerias público-privadas como uma opção para a prestação destes serviços. Verificar-se-á a possibilidade desta modalidade de concessão ser uma alternativa para a nova gestão pública.

---

<sup>1</sup> SÁLVIO, Juliene Bibiano. **Convênios**: modalidade de ajuste mais adequada para atender ao interesse público?. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

Com base na experiência do próprio Município, na área da educação, o objetivo do presente é verificar se estas parcerias são passíveis de serem adotadas pelo Poder Público, de forma que possa atender ao cidadão e melhorar a qualidade de vida da população que vive em situação de vulnerabilidade.



## 2 O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

A primeira constituição a inserir em seu texto temas sobre a ordem social e econômica foi a Constituição Mexicana de 1917. Em seguida, com maior destaque, houve a Constituição de Weimar<sup>2</sup>, no ano de 1919, que, além dos direitos sociais, instituiu a primeira República Alemã e fez iniciar o espírito democrático no país. (NASCIMENTO, 2010, p. 17)

A Carta Alemã de 1919 foi considerada um marco para a implementação dos direitos sociais na Alemanha. Argumentava-se que o bem-estar social seria um pressuposto para a instauração dos demais direitos fundamentais. Foi a primeira constituição a inserir, em seu texto, o assunto referente à assistência social, revelando que a dignidade da pessoa humana seria um direito a ser garantido pelo Estado. (NASCIMENTO, 2010, p. 17-18)

No Brasil, o exercício das atividades de assistência social iniciou-se através de instituições religiosas que exerciam a filantropia. Estas entidades tinham o caráter não governamental, o que isentava o Estado de prover recursos financeiros para esta finalidade. Foi entre os anos de 1930 e 1945 que surgiram as primeiras normativas relacionadas à assistência social no país.

A Constituição de 1934 positivou os direitos sociais, porém o Estado ainda exercia um papel secundário na efetivação desses direitos. Ele não era o responsável imediato pela execução dos serviços de assistência social. Estes eram realizados por entidades de caridade.

Com o passar dos anos, algumas entidades filantrópicas adquiriram o título de “utilidade pública” e passaram a receber recursos do governo para executar suas funções. Houve a criação de Conselhos, os quais permitiram uma participação conjunta do Estado com a sociedade civil, no sentido de viabilizar políticas públicas.

---

<sup>2</sup> A Constituição de Weimar surgiu num contexto de pós Primeira Guerra Mundial, onde a Alemanha encontrava-se dividida em grupos cujos interesses eram opostos. Além disso, o Estado Alemão estava enfraquecido desde a derrota na Grande Guerra e a Constituição surgiu como uma tentativa de reerguer a nação.



Somente em 1988, a assistência social atingiu status de direito social e foi inserida na Constituição.

## **2.1 O direito à assistência social na Constituição de 1988**

Enquanto as Constituições anteriores permitiram que o direito à assistência social fosse garantido de forma secundária à população, a Constituição de 1988 tratou dos direitos socioassistenciais sob diferentes perspectivas, a iniciar em seu art. 1º, que trouxe como fundamento do Estado Democrático de Direito o princípio da dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 1988)

Ao adotar este princípio fundamental como valor básico da democracia, o constituinte reconheceu o ser humano como a figura a que o Direito se destina. Proteger a dignidade significa garantir a participação social do indivíduo no próprio Estado, independente de idade, cor, sexo, origem ou condição social.

Outro aspecto relevante foi a inserção da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, entre os objetivos da República, conforme dispõe o art. 3º. (BRASIL, 1988)

Há, ainda, um título que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, instituindo a assistência aos desamparados como um direito social:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Direitos fundamentais são aqueles que dizem respeito às pessoas e que têm a sua origem no princípio da dignidade da pessoa humana. São direitos básicos de qualquer ser humano, seja qual for a sua condição pessoal. De acordo com João Trindade Cavalcante Filho, “são direitos que compõem um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica”. (CAVALCANTE FILHO, 2010)

Já os direitos sociais constituem uma dimensão dos direitos fundamentais. Conforme as lições de José Afonso da Silva, os direitos sociais equivalem aos deveres a serem exercidos pelo Estado, de forma direta ou indireta, cujos enunciados estão em normas constitucionais, que objetivam fornecer melhores e adequadas condições de vida aos mais necessitados, buscando a igualização de situações sociais desiguais. Destarte, aponta o autor:

Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2011, p. 287)

Segundo Artur Soares de Castro e João Carlos Cabrelon de Oliveira, o direito à assistência social foi inserido entre os direitos sociais da atual Constituição, tendo em vista que a sua natureza está relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Isto é, se a Constituição exige que haja garantia do cumprimento deste princípio, o Estado deve fornecer insumos mínimos para atender aos desamparados. Assim, apontam:

Sob o enfoque material, a natureza do direito à assistência social, na medida em que relacionado diretamente ao conceito do mínimo existencial e ao princípio da dignidade da pessoa humana, necessariamente se encontra vinculado ao conceito de direito fundamental. Além disso, outros dispositivos constitucionais reforçam os objetivos da assistência social e sua caracterização como direito fundamental sob o aspecto material – como, por exemplo, as diversas normas que asseguram a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, às pessoas carentes, aos portadores de deficiência, à integração ao mercado de trabalho, entre outros. (CASTRO; OLIVEIRA, 2013, p. 156)

No mesmo sentido, revela Graziela Figueiredo de Carvalho:

Deste modo, representam verdadeiros pressupostos de gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais para exercício dos mesmos. Como se falar em garantia de direito à vida diante da ausência de condições que possibilitem uma vida digna?

[...]

Nesse contexto, encontra-se hoje o direito à assistência. Seu principal objetivo é a efetivação do Estado Democrático de Direito, por meio da promoção dos direitos sociais, contribuindo para a redução da exclusão social ao propiciar oportunidades de emancipação àqueles

que, sem tal assistência, não os alcançariam. (CARVALHO, 2008, p. 25)

Além de tratar da assistência aos desamparados como um direito social, os constituintes de 1988 resolveram dispor sobre o assunto em uma seção especial, inserida em um capítulo que versa sobre a seguridade social. De acordo com o art. 194, da atual Constituição, considera-se seguridade social um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988)

O direito à assistência social foi garantido a todos que dele necessitarem, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme dispõe o art. 203 da Constituição de 1988:

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. (BRASIL, 1988)

Neste sentido, é possível extrair do texto constitucional que o Estado deve prover, executar, financiar e garantir o acesso aos serviços sociais. Trata-se da assistência social como uma forma de política pública, cuja construção de sua identidade se revela a partir de compromissos, que se firmam na busca por resultados e concretização de direitos, frente às desigualdades sociais que marcam a história da população brasileira.

Sobre o tema, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, aponta:

A Assistência Social se perfilha numa política de caráter universal, pública e laica voltada a assegurar a prestação de serviços públicos e benefícios aos cidadãos tendo como eixo os princípios e diretrizes

dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. [...] Deve-se alertar que a Assistência Social estabelece valores de duas ordens: valores **materiais** (exemplo: benefícios) e **imateriais** (exemplo: aquisições decorrentes de serviços que atendem idosos focados no convívio – direito à convivialidade, à autonomia, resgate da autoestima – tais “provisões”, concebida numa acepção genérica, transcendem os valores materiais). [...] Vale assinalar que a Assistência Social está ligada umbilicalmente à prestação de serviços públicos o que se revela imprescindível para a consolidação dos direitos socioassistenciais à luz da ordem jurídica. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a, p. 98)

Embora constante em nossa Lei Maior, a fortificação do direito previsto na Constituição dependeu de regulamentação e/ou de criação de protocolos capazes de extrair do texto constitucional o exercício efetivo do direito. Foi preciso operar esta política pública de forma correta nos órgãos estatais, visto que esta foi uma condição necessária para caracterizar a assistência social como uma política capaz de assegurar direitos sociais.

## **2.2 O direito à assistência social na LOAS**

A LOAS surgiu com a finalidade de regulamentar o direito à assistência social previsto na Constituição de 1988. Dispõe, entre outros aspectos, sobre as diretrizes e os objetivos que buscam estabelecer uma rede de proteção e promoção social. Foi um mecanismo que instituiu, efetivamente, as políticas públicas capazes de transformar a assistência social em um direito do povo, contribuindo para a reversão do processo de elitização da sociedade.

O art. 1º da LOAS trata da assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, classificando esta política de seguridade social como não contributiva e que busca atender aos mínimos sociais, de forma a garantir suas necessidades básicas. (BRASIL, 1993b)

Desse modo, a assistência realiza-se de forma integrada às outras políticas públicas, objetivando o enfrentamento à pobreza, criando condições capazes de atender contingências sociais e a busca pela universalização dos direitos sociais. Ainda sobre o art. 1º da LOAS, Diego Vale de Medeiros comenta:

[...] a LOAS estabelece fundamentalmente que as provisões relativas à Assistência Social sejam compreendidas como garantia de cidadania sob responsabilidade do Estado. Nesta linha, reforça a competência estatal na promoção e articulação dos meios e recursos necessários para assegurar os direitos sociais nesta lei, universalizando a cobertura e o acesso aos serviços, programas e projetos previstos por ela. (MEDEIROS, 2010, p. 4)

Entre os princípios que versam sobre a assistência social na LOAS, estão:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:  
I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;  
II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;  
III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;  
IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;  
V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993b)

Em síntese, é possível extrair do artigo supracitado que a política pública de assistência social deve ser prestada a todos que dela necessitarem e sem que se exija uma contrapartida ou contribuição dos cidadãos, tendo em vista seu caráter não contributivo e universal. Isto posto, é possível alcançar o respeito à dignidade do cidadão e a igualdade quanto ao acesso aos direitos.

Em seu art. 5º, a LOAS elencou a organização da assistência social com base na descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma que cada ente seja responsável pela condução da política de assistência social em sua esfera de governo. A participação da população, através das organizações representativas, pode auxiliar na elaboração das políticas públicas. No entanto, é importante que não se confunda a responsabilidade do Estado com o papel participativo da sociedade civil. Os serviços socioassistenciais podem ser executados em regime de parceria entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, porém, aquele não pode ser substituído por estas. (BRASIL, 1993b)

Houve uma distinção entre serviços, programas e projetos, a partir do art. 23 e seguintes da LOAS. Entende-se como serviços assistenciais as atividades continuadas que buscam a melhoria de vida, estabelecendo ações voltadas para as necessidades básicas da população. Os programas de assistência social visam qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e a prestação de serviços socioassistenciais. Já os projetos caracterizam-se como ações de enfrentamento à pobreza, havendo investimento econômico-social nos grupos populares, objetivando uma melhoria das condições gerais de subsistência e a consequente elevação do padrão da qualidade de vida. (BRASIL, 1993b)

Relevante mencionar que os direitos socioassistenciais não se esgotam apenas com a LOAS. Há outros instrumentos que versam sobre o assunto, tais como, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, que marcou um importante passo dado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e instituiu diretrizes e elementos para estruturar a política de assistência social no plano nacional.

Há, ainda, a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, de 2012, que estabeleceu um avanço das políticas públicas de assistência social, elevando-as para um patamar de estruturação, institucionalização e aprimoramento, em que novas estratégias foram instituídas, possibilitando a melhoria na qualidade da gestão e da prestação de serviços socioassistenciais.

Ademais, conta-se com decisões administrativas e judiciais, outras normas infraconstitucionais e atos normativos editados pelos Conselhos de Políticas Públicas.

### **2.3 O direito à assistência social na Constituição do Estado de 1989**

A Constituição do Estado de 1989, na esteira da Constituição de 1988, tratou do direito à assistência social em uma seção especial. Inserido em um título que dispõe sobre a sociedade e um capítulo que aborda sobre a ordem social, cujo objetivo é o bem-estar e a justiça social, o direito à assistência foi inserido no art. 193 como uma garantia de todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição. (MINAS GERAIS, 1989)

As ações socioassistenciais serão implementadas, no Estado de Minas Gerais, através de recursos oriundos do orçamento do próprio Estado, bem como de outras fontes, conforme disposto no art. 194. A Constituição estabelece que as ações serão exercidas através do instituto da “desconcentração”, com participação de entidades beneficentes e de assistência social. (MINAS GERAIS, 1989)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define a desconcentração como a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, com o objetivo de descongestionar a figura do Chefe do Executivo, de modo a obter um melhor desempenho das atividades quando realizadas por um órgão específico. (DI PIETRO, 2013, p. 470)

Além disso, a Constituição do Estado de 1989 prevê, através do art. 194, a participação da população, através de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (MINAS GERAIS, 1989)

Ademais, o direito à assistência, previsto na Constituição do Estado de 1989, foi regulamentado através de normas infraconstitucionais mineiras, onde há destaque para a Lei Estadual nº 12.925, de 30 de junho de 1998, a qual dispõe sobre a concessão de benefícios de assistência social no Estado e dá outras providências; e para a Lei Estadual nº 12.262, de 23 de julho de 1996, cujo teor versa sobre a Política Estadual de Assistência Social.

#### **2.4 O direito à assistência social na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e legislação municipal complementar**

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte elencou, em seu art. 3º, a assistência social como um dos objetivos prioritários do Município. Entendeu-se que este deve priorizar o atendimento das demandas da sociedade civil, tais como educação, saúde, transporte, moradia, abastecimento, lazer e assistência social. (BELO HORIZONTE, 1990)

De forma semelhante à Constituição de 1988, bem como à Constituição do Estado de 1989, a Lei Orgânica do Município também trata do direito à assistência social em um capítulo específico do título que dispõe sobre a ordem econômica e social.

Contudo, a Lei Orgânica prevê que o Município estabelecerá um plano de ações a serem promovidas na área da assistência social, cuja coordenação, execução e acompanhamento ficarão a cargo do Poder Executivo. Neste sentido, dispõe, através do art. 175, que o direito será garantido através de recursos financeiros consignados no orçamento municipal e outras fontes. Ademais, contará com a participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BELO HORIZONTE, 1990)

Dessa forma, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte estabelece normas visando a que o Município, ao formular e aplicar suas políticas sociais, proporcione à família condições para a realização de suas relevantes funções sociais, conforme disposto em seu art. 176. Com esta finalidade, determina punições por qualquer atentado do Poder Público, seja por ação ou omissão, contra os direitos fundamentais da criança, do adolescente, do idoso e do portador de deficiência. (BELO HORIZONTE, 1990)

Entre as legislações do Município, destaca-se a Lei Municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015, a qual dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município e institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - Suas-BH. Esta normativa, assim como a LOAS, estabelece os objetivos, princípios e diretrizes para o funcionamento da política pública de assistência. (BELO HORIZONTE, 2015)

Nota-se, então, a importância singular dos direitos socioassistenciais para a efetivação de um Estado Democrático de Direito, o que levará a uma discussão envolvendo os entes federativos e o papel do Município, na garantia de uma vida digna à população que vive em situação de vulnerabilidade.





### **3 COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O federalismo é uma forma de Estado composta por entes autônomos que, juntos, formam uma só unidade. No Brasil, o federalismo resultou de um processo de segregação de um Estado Unitário, que transformou as Províncias em Estados-membros.

Assim, ao utilizar a Federação como forma de Estado, o Brasil, hoje, é composto por entes federativos que exercem poderes e governos autônomos.

Em razão da autonomia destes entes, a Constituição foi a responsável pela distribuição de matérias entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para o exercício de suas competências. José Afonso da Silva considera a distribuição de competência como uma delimitação de poder que se outorga a cada ente federativo, para que ele realize sua função. (SILVA, 2011, p. 496)

De uma forma geral, é possível destacar que as competências de cada ente federativo estão relacionadas à matéria cujo interesse é predominante. Assim, serão de competência da União assuntos que possuem relevância geral; aos Estados competirão matérias que possuem um interesse regional; e aos Municípios competirão matérias de interesse local.

#### **3.1 Partição de competências sob a ótica da Constituição de 1988 e da LOAS**

A descentralização político-administrativa, envolvendo a distribuição de competências, estabelece diretrizes que norteiam as ações governamentais no campo da assistência social.

De acordo com a Constituição de 1988, a competência da União é privativa para legislar sobre o tema da assistência social<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> A assistência social está inserida na seguridade social, a qual consiste num conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos àquela, bem como à saúde e à previdência. (BRASIL, 1988)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
[...]  
XXIII - seguridade social; (BRASIL, 1988)

De acordo com José Afonso da Silva, define-se a “competência legislativa privativa” da União como o poder que esta possui de legislar, de forma exclusiva, sobre determinada matéria. Todavia, esta competência pode ser delegada a outro ente federativo. Neste sentido, poderão os Estados e Municípios legislar sobre a assistência social, desde que devidamente autorizados pela União. (SILVA, 2005, p.481)

Por outro lado, será competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, legislar sobre a proteção e integração social das pessoas com deficiência e proteção à infância e à juventude, conforme estabelece o art. 24, da Constituição de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
[...]  
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;  
XV - proteção à infância e à juventude; (BRASIL, 1988)

“Competência legislativa concorrente” é aquela em que os entes podem legislar, de forma simultânea, sobre uma mesma matéria. (SILVA, 2005, p. 481)

A LOAS estabelece, no art. 35, que o governo federal é o responsável por coordenar e editar normas gerais que versem sobre a assistência social. Por outro lado, cabe a cada ente federativo exercer, de forma articulada, a coordenação e execução de programas, cada um em sua esfera. (BRASIL, 1993b)

Além disso, o referido artigo destaca que o governo federal executa ações que objetivam garantir o financiamento e execução de benefícios de prestação continuada, apoiando financeiramente ações que combatem a pobreza em âmbito nacional. Esta esfera de governo também é responsável pela complementação das atividades socioassistenciais nas esferas estadual e municipal. (BRASIL, 1993b)

O art. 13 da LOAS estabelece como competências dos governos estaduais: participar do custeio de auxílios natalidade e funeral; apoiar técnica e financeiramente os serviços e programas de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; prestar serviços socioassistenciais, quando os custos ou a emergência exigirem um atendimento regional. (BRASIL, 1993b)

Na medida em que ocorre esta distribuição de competências, nota-se uma fortificação da Federação e uma evolução da democracia, possibilitando que a assistência social alcance um maior número de cidadãos.

Logo, ao descentralizar a política pública e garantir maior autonomia à esfera municipal é mais fácil promover o desenvolvimento da política social junto ao indivíduo necessitado. Além disso, a proximidade das atividades do Estado diante da comunidade permite que a população exerça maior controle popular das ações socioassistenciais, consolidando um Estado democrático e que advém de uma participação popular na gestão pública.

### **3.2 Competência do Município na prestação de serviços públicos ligados à assistência social**

Para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, bem como tornar efetiva a garantia de direitos, o Poder Público conta com a prestação de serviços públicos, que pode ser efetivada de forma direta ou indireta.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define serviços públicos como:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2013, p. 106)

Alguns serviços são públicos por determinação da Constituição de 1988, em seu art. 21, entre eles: serviço postal e correio aéreo nacional; telecomunicações; radiodifusão sonora e de sons e imagens; energia elétrica; navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária; transporte ferroviário e

aquaviário; transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres; seguridade social; educação. (BRASIL, 1988)

Sabe-se que o Município é parte essencial da Federação, haja vista o fato de o governo municipal possuir maior proximidade da população. Sua inclusão na Constituição como entidade estatal integrante da Federação lhe concedeu capacidade de gerir seus próprios negócios, com a autonomia que lhe assegura o texto constitucional.

A Constituição de 1988 elencou a garantia de alguns direitos socioassistenciais como competência comum entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, dispõe o seu art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
[...]  
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;  
[...]  
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;  
(BRASIL, 1988)

Além disso, o Município será o responsável por legislar sobre assuntos que possuem um interesse local<sup>4</sup>, promovendo a prestação de serviços públicos que possam atender à população, conforme esclarece o art. 30 da Constituição de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
[...]  
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (BRASIL, 1988)

As demandas socioassistenciais surgem, no primeiro instante, para o Município, em virtude de sua proximidade perante o cidadão. Isso explica a

---

<sup>4</sup> De acordo com Hely Lopes Meirelles, define-se interesse local “pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 121.

responsabilidade do ente municipal quanto ao seu papel central na implementação de serviços públicos que sejam de interesse local.

De acordo com a LOAS, a competência do Município consiste em:

Art. 15. Compete aos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. (BRASIL, 1993b)

Ao estabelecer a forma de gestão e organização do Sistema Único de Assistência Social no Município de Belo Horizonte, a Lei Municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015, afirma ser competência do Município a consolidação da assistência social como política pública de Estado. Para a execução de serviços, programas, projetos e ações, o Município poderá valer-se de contratos, parcerias, acordos ou ajustes com as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas-BH, conforme destaca o parágrafo único, art. 13, da Lei Municipal nº 10.836/15:

Art. 13 - Compete ao Município, por intermédio de seu órgão gestor da Política de Assistência Social e coordenador do Suas-BH:

[...]

Parágrafo único - O Município celebrará contratos, parcerias, acordos ou ajustes com as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas-BH para a execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, garantindo o financiamento aos beneficiários abrangidos por esta lei, nos limites da capacidade instalada, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (BELO HORIZONTE, 2015)

Portanto, é possível destacar que, assim como a Constituição de 1988 e a Constituição do Estado de 1989 adotaram a concepção de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão, tal fenômeno também foi assegurado através da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e legislação municipal.



#### **4 A GARANTIA DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Conforme já mencionado em capítulos anteriores, o serviço de assistência social iniciou-se com base nas práticas de caridade. Em razão disso, carregou consigo certa naturalização de que qualquer bem feito ao outro já teria o seu valor religioso. Assim, a política pública não exigia um padrão de qualidade, pois toda a sua ação estava voltada para o exercício do amor, caridade, doação e solidariedade.

Nestes tipos de ações de filantropia, o que está em relevância são os aspectos de bondade e a boa conduta moral e individual do benfeitor aos olhos de terceiros. Quando o indivíduo realiza um ato de benemerência para o outro é considerado uma pessoa de bem. Entretanto, isso não está relacionado à garantia de direitos e nem mesmo ao jeito correto de se fazer políticas públicas. Assim, expõe o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Assistência Social:

Do ponto de vista do direito de cidadania qualquer ajuda não é um bem em si. Pelo contrário, pode ser a negação do outro como sujeito, como ser de direitos, de ideias, de propostas, de iniciativas, de protagonismo. Um cidadão de direito se relaciona com seus pares e diz o que quer de si, para si, para sua família, para seus relacionados e para a sociedade a que pertence. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a, p. 32)

Nota-se que este tipo de ajuda pode ser uma forma de oprimir o indivíduo, fazê-lo sentir-se fraco e dependente das práticas assistencialistas. Esta ajuda não vai de encontro à igualdade; ao contrário, faz realçar a diferença existente entre as classes.

Por outro lado, a finalidade da prestação de serviços de assistência social é a concretização dos direitos, tomando por base a igualdade e a equidade. A igualdade inspira um tratamento de igual modo para todos, buscando a universalização; e a equidade revela um amparo às diversidades, é o respeito às diferenças existentes na sociedade.



Avaliar o aspecto qualitativo desta prestação de serviços envolve um assunto complexo, pois articula critérios objetivos e subjetivos do usuário a quem o serviço é destinado, bem como a própria ação do Estado. O conceito de qualidade é atingível ao considerar algumas variáveis, tais como: contraposição entre a expectativa do indivíduo que utiliza o serviço e o seu grau de satisfação, custo do serviço, tempo gasto para a sua realização, confiabilidade, qualificação dos trabalhadores, entre outros.

Associado ao conceito de qualidade, Zarifian citado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, define “serviço” como:

[...] o processo que transforma as condições de existência de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos. O serviço deve, portanto, agir sobre as condições de uso ou sobre as condições de vida do destinatário (um cliente, um usuário), de maneira que responda às necessidades e expectativas deste último. (ZARIFIAN *apud* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b, p. 50)

Sabe-se que o SUAS possui um modelo de gestão descentralizada, participativa e não contributiva no desenvolvimento de ações socioassistenciais. Sua atuação objetiva o atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Neste contexto, a LOAS estabeleceu como um de seus princípios o direito a benefícios e serviços de qualidade, conforme se extrai do seu art. 4º, III:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; (BRASIL, 1993b)

Além disso, incluiu entre as competências do órgão coordenador da Política Nacional de Assistência Social a propositura, junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, de normas que estabeleçam padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos, como dispõe o art. 19, II, da LOAS:

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

[...]

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos; (BRASIL, 1993b)

Assim, esclarece o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social, que o SUAS define e organiza elementos que são essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, de modo a possibilitar a normatização dos padrões nos serviços, bem como qualidade no atendimento e indicadores de avaliação e resultados. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 39)

A criação dos indicadores de qualidade revela medidas que tendem à valoração das políticas públicas. É quando se observa a forma como a política age em torno do coletivo, sem um olhar sob uma perspectiva individual. O objetivo é construir indagações sobre os indicativos de qualidade, de modo que seja possível verificar se o serviço atinge a finalidade para a qual foi proposto. É onde se busca indagar sobre a efetividade dos resultados almejados por aquela política pública.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

[...] a qualidade está referida a padrões de desempenho envolvendo a capacidade da gestão pública e de cada serviço, ao tratar de sua instalação, implementação e das condições necessárias para que a sua disponibilização ocorra em compatibilidade com as atividades que serão desenvolvidas. [...] A validação dos serviços é considerada, portanto, tanto pelos resultados aos seus usuários, como pela eficiência dos recursos mobilizados para a qualificação de sua gestão, dos seus processos de trabalho e das condições para a sua realização. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b, p. 60-61)

O objetivo da Política de Assistência Social é criar condições, recursos e trabalho capazes de promover serviços que tenham padrões de qualidade

adequados. É o próprio Estado que define o modo de organização dos serviços, a partir de políticas públicas que sejam pertinentes à satisfação da coletividade.

Assim, a qualidade dos serviços de assistência social será percebida com base no resultado alcançado quanto à qualidade de vida dos indivíduos e da população que deles necessitam. Além disso, é necessário encarar o aspecto de qualidade sob o ponto de vista ético, uma vez que é dever do Estado garantir serviços capazes de satisfazer, de forma eficiente, as demandas da população e, conseqüentemente, o acesso efetivo aos direitos.

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, conhecida como Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, possibilitou a padronização, no território nacional, de conteúdo essencial a ser alcançado pelos serviços de proteção social básica e especial, de forma que se pudesse garantir a prestação de serviços de qualidade, envolvendo melhoria das condições de vida do indivíduo. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 4)

A descentralização dos serviços de um nível de governo para outros busca a eficiência destas prestações. É preciso delegar para aquele que possui maior *expertise* ou encontra-se mais próximo da sociedade, de forma a se obter um resultado melhor e mais qualificado. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome afirma que:

A cultura do planejamento precisa ser incorporada na gestão da assistência social, assim como na administração pública em geral. A ponderação quanto aos resultados das prestações sociais deve levar em conta os potenciais entraves de seus processos de implantação e implementação e da avaliação contínua e sistemática de seu desenvolvimento, que são os pressupostos para que ocorram segundo definidos no processo de planejamento. [...] A provisão da infraestrutura e dos recursos físicos e materiais para que o serviço se realize consoante o trabalho social que nele deve ser desenvolvido, na observância de padrões e normas e na oferta de recursos destinados a necessidades de segmentos específicos é um imperativo e condição para a qualidade dos serviços e interferem diretamente nos níveis de bem-estar e aceitação dos usuários. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b, p. 80)

Nota-se o quanto é importante a instalação de espaços e infraestrutura adequados, para obter-se um bom funcionamento dos serviços. Do mesmo modo, recursos físicos e materiais suficientes são primordiais para atingir bons padrões de qualidade. Ademais, o quadro de recursos humanos tem que ser preparado e capacitado, em caráter permanente, para atender as demandas específicas do SUAS. O somatório de todas essas ações permitirá uma boa acolhida dos cidadãos.

Para conduzir a Política de Assistência Social, conta-se com uma rede pública de serviços, projetos e programas, que podem ser desenvolvidos pelo ente estatal ou por organizações e entidades de assistência social, conforme determina o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

A construção da rede socioassistencial é um processo de articulação estratégica de sujeitos e cabe ao setor público-estatal a sua construção e coordenação, na qual o trabalho das entidades venha se integrar instaurando uma relação orgânica no âmbito do Sistema Único, resultado da complementaridade, da relação de cooperação e de corresponsabilidade pelos resultados e pelos direitos dos usuários. [...] O seu fundamento é o de partilha de responsabilidades pela cobertura a necessidades coletivas, por meio de serviços operados em rede de atenção, sob os princípios da responsabilidade pública, universalidade, transparência, publicidade, equidade e qualidade das prestações. Na construção de uma rede pública de atenções socioassistenciais, os serviços componentes possuem níveis de especialização e referenciam usuários, segundo suas necessidades. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b, p. 88-89)

Esta colocação dos serviços de assistência social em rede também contribui para que ele alcance um bom padrão de qualidade. Isso porque, quando o usuário é colocado em uma única organização, dificilmente ele terá todas as suas demandas satisfeitas, uma vez que uma só organização não consegue promover o atendimento de todas as necessidades da sociedade. Por outro lado, isso é passível de ser alcançado quando o sujeito está em meio a uma complementaridade de organizações.

Por fim, é possível destacar que, ao executar os serviços socioassistenciais com qualidade, busca-se produzir uma mudança fundamental no comportamento do cidadão: ele passará da condição de submissão para protagonista da ação, isto significa que haverá uma transformação do problema que gerou a

demanda assistencial. Dessa forma, será possível construir um espaço político onde haja o exercício da cidadania e a garantia de direitos individuais e coletivos.

Vale mencionar que a garantia de qualidade na prestação de serviços de assistência social é aspecto fundamental para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, visto que todos os serviços são voltados para a melhoria das condições de vida do usuário e, se estes não forem de qualidade, a política não atinge a sua finalidade, que é atender ao indivíduo em situação de vulnerabilidade, com base no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

## 5 FORMAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS UTILIZADAS E O PROBLEMA DA QUALIDADE DO SERVIÇO

Há algum tempo atrás a sociedade não estava muito preocupada com a qualidade da prestação de serviços fornecidos pelo Estado. No entanto, na medida em que ocorrem o crescimento econômico do país, bem como o acesso à tecnologia e informação de rápida circulação, as pessoas tornam-se mais exigentes e passam a buscar serviços de melhor qualidade. (FIGUEIREDO *et al*, 2009, p. 5)

Além disso, o legislador constituinte inseriu na Constituição de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o princípio da eficiência, que versa sobre uma melhor utilização dos recursos públicos, sem que haja desperdício e alcançando uma maior rentabilidade para a população. Nesse sentido, toda ação do Estado deve estar pautada neste princípio constitucional, devendo-se, pois, garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Sobre este princípio, José dos Santos Carvalho Filho, destaca:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. [...] Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 30-31)

Desse modo, para alcançar a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e obter um melhor resultado para os usuários de serviços públicos, o Estado precisa escolher a forma mais adequada para atender às necessidades da população.

### **5.1 Diretrizes da LOAS quanto às formas de prestação de serviços: direta e indireta**

A Constituição de 1988 destacou que as ações do governo, no âmbito da assistência social, serão realizadas de forma descentralizada, envolvendo a participação da sociedade civil, no que tange à execução dos serviços e programas, através de entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis, como se observa no disposto em seu art. 204:

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

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

Do mesmo modo, a LOAS estabeleceu como base, em seu art. 5º, as diretrizes que também envolvem a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a participação popular, e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. (BRASIL, 1993b)

Com isso, nota-se que haverá um conjunto integrado de ações e iniciativas do ente público e da sociedade civil para garantir o direito à assistência social a quem dele necessitar. Contudo, a lei dispõe que a primazia desta responsabilidade cabe ao Estado, em cada esfera de governo, na condução da sua política.

Logo, é possível perceber que a sociedade civil participa de forma a complementar a atividade do Estado na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Somente o Poder Público dispõe de mecanismos

capazes de estruturar e coordenar ações que buscam a universalização de políticas de garantias de direitos.

De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social, os problemas sociais brasileiros são graves. Isso exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, de forma a utilizar os recursos existentes na sociedade, tornando imprescindível a sua participação em ações integradas e possibilitando um aumento das chances de sucesso. Assim, explica:

[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. [...] Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento. No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p.47)

Cabe ao Estado contribuir para a formação de uma rede socioassistencial, rompendo com as práticas das ajudas parciais e fragmentadas, possibilitando a garantia dos direitos fundamentais da população, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Desse modo, a condução da Política de Assistência Social conta com uma rede pública de serviços, projetos e programas, que podem ser desenvolvidos pelo ente estatal ou por organizações e entidades de assistência social, conforme determina o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

A construção da rede socioassistencial é um processo de articulação estratégica de sujeitos e cabe ao setor público-estatal a sua construção e coordenação, na qual o trabalho das entidades venha se integrar instaurando uma relação orgânica no âmbito do Sistema Único, resultado da complementaridade, da relação de cooperação e de corresponsabilidade pelos resultados e pelos direitos dos usuários.



[...] O seu fundamento é o de partilha de responsabilidades pela cobertura a necessidades coletivas, por meio de serviços operados em rede de atenção, sob os princípios da responsabilidade pública, universalidade, transparência, publicidade, equidade e qualidade das prestações. Na construção de uma rede pública de atenções socioassistenciais, os serviços componentes possuem níveis de especialização e referenciam usuários, segundo suas necessidades. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b, p. 88-89)

Nota-se que a responsabilidade do Estado é direta, em relação a execução de ações socioassistenciais, restando para a sociedade civil uma forma de participação indireta, em que sua finalidade é complementar a atividade, cujo dever cabe ao Poder Público.

## **5.2 Formas de prestação utilizadas no Município de Belo Horizonte**

O Município de Belo Horizonte, no exercício de sua função administrativa, utiliza o instituto da “desconcentração”, havendo, pois, um melhor desempenho das atividades quando realizadas por um órgão especializado.

Nesse contexto, surge a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS, que possui como objetivo o exercício de suas atividades no combate à pobreza dentro do Município de Belo Horizonte, respeitados os princípios da Política Nacional de Assistência Social dispostos na LOAS.

Para a realização da sua proposta, a Secretaria conta com as parcerias realizadas com as entidades privadas sem fins lucrativos que, historicamente, desempenham atividades que buscam amenizar as desigualdades.

As ações objetivam assegurar um padrão de proteção às famílias que estão em situação de vulnerabilidade e risco social, prestando-se um atendimento que pode ser feito ao grupo familiar como um todo, ou de forma individualizada. Esta prática coloca a SMAAS como atuante em políticas públicas, exercendo uma articulação com outros órgãos do Município.

A assistência social, no Município de Belo Horizonte, atua em dois campos: o que se refere à proteção social básica, objetivando a prevenção de situações de risco social provenientes da pobreza ou da fragilidade afetiva, através do desenvolvimento de práticas que são fortalecedoras dos vínculos familiares e comunitários; e, também, o campo da proteção social especial, o qual se refere a um atendimento às famílias e indivíduos que estão em situação de risco pessoal e social, ocasionados pelo abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicotrópicas, situação de rua, cumprimento de medidas socioeducativas, além de outras.

Para a realização de suas atividades e o cumprimento de seus objetivos, a SMAAS realiza parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos, envolvendo o repasse de recursos financeiros por parte da União, do Estado e do Município de Belo Horizonte, onde boa parte da execução do serviço fica a cargo da entidade privada. Esta modalidade de parceria recebe a denominação de “convênio”.

Os serviços da proteção social básica, relacionados ao amparo e combate às discriminações etárias, étnicas, de gênero e por deficiência ou ausência de renda, são executados de forma direta pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, em unidades públicas de assistência social e através da rede de entidades conveniadas.

A proteção social especial subdivide-se em duas: a média complexidade, que executa os seus serviços nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, desenvolvendo atividades que propiciam um atendimento mais qualificado e integrado aos usuários; e a alta complexidade, que executa os seus serviços através da rede conveniada (abrigos, albergues, repúblicas, centros de passagem), em que se objetiva a proteção integral do indivíduo que está com o vínculo familiar rompido ou fragilizado.

O convênio é firmado após determinados procedimentos. O Município identifica a necessidade para se desenvolver um tipo de ação, a região de sua atuação e a modalidade prevista. Assim, estabelece as razões sobre a importância daquele

atendimento, dando publicidade ao mesmo no Diário Oficial do Município, instituindo, pois, a fase do “chamamento público”.

A entidade privada sem fins lucrativos que se mostrar interessada na execução do serviço necessitado deverá atender aos requisitos dispostos na legislação e no edital do chamamento. Atendidas estas peculiaridades, será apresentada a proposta de trabalho e, se aprovada, ocorrerá a celebração do convênio.

O ajuste se dá através da elaboração de um Termo de Convênio, o qual deverá conter cláusulas dispendo sobre o objeto a ser realizado, os direitos e deveres dos partícipes, vigência, prestação de contas, entre outras. A proposta de trabalho passa a denominar-se “plano de trabalho”, contendo as metas a serem atingidas, fases de execução e o cronograma de desembolso.

Celebrada a parceria, é iniciada a sua execução. A entidade receberá as parcelas do recurso financeiro repassado pelo Município conforme o cronograma de desembolso estabelecido no plano de trabalho e a aprovação da prestação de contas.

Embora a prestação de contas seja a última fase de um convênio, ela se dá concomitantemente à fase de execução, salvo nos convênios de parcela única, caso em que o repasse é feito de uma só vez e a prestação de contas ocorrerá mensalmente, enquanto perdurar a vigência do ajuste.

Em relação às demais situações, o recurso é liberado mês a mês, devendo ser utilizado para o cumprimento das metas previstas, em completa observância ao plano de trabalho. Além disso, poderá ocorrer a sua retenção sempre que não houver a comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, conforme estabelece o art. 116, §3º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art.116 [...]

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em

que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (BRASIL, 1993a)

Diante do exposto, entende-se que a prestação de contas é fase importante e indica se o recurso será, ou não, liberado em determinado mês. O que se espera com a elaboração de uma prestação de contas é que sejam comprovadas as despesas realizadas com recursos financeiros originários do Poder Público, identificando-as com o objeto daquilo que foi acordado e se elas estão em consonância com os princípios aplicáveis à Administração Pública. Ademais, a comprovação da despesa realizada através de recursos públicos é um dever constitucional.

Além da apresentação da documentação versando sobre os gastos financeiros, também ocorre um acompanhamento técnico-metodológico, realizado pela SMAAS, acerca da execução do que foi proposto, no sentido de verificar se o atendimento está sendo realizado em conformidade com os princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

### **5.3 O convênio como forma utilizada de prestação indireta e a questão da qualidade da prestação**

Embora o Estado tenha sido elencando na Constituição de 1988 como o responsável por prover, executar, financiar e garantir o acesso aos serviços sociais, o que se observa, na prática, é que este tipo de direito social ainda é assumido por terceiros, sem que evidencie o dever estatal de garanti-lo.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quando o Estado descentraliza as atividades socioassistenciais apenas para as entidades privadas sem fins lucrativos, ele não assume plenamente suas atenções sociais, uma vez que somente fornece meios, em geral, insuficientes, para estas organizações operarem como se fosse da iniciativa da sociedade garantir essas ações. Isso faz com que a ação seja feita ao modo e costume de alguns, sem que o serviço ocorra sob forma e responsabilidade do Poder Público. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a, p. 34)

Como foi possível observar no subtítulo anterior, o Município de Belo Horizonte não executa, por si só, serviços de assistência social. A maioria dessas ações socioassistenciais são executadas por entidades privadas da sociedade civil, através de convênios celebrados entre o particular e o Poder Público. Contudo, é importante entender como ocorre a prestação de serviços, no que tange o seu aspecto qualitativo.

#### 5.3.1 A Lei Municipal nº 7.427/97 e as diretrizes a respeito do convênio

No Município de Belo Horizonte, a Lei Municipal nº 7.427, de 19 de dezembro de 1997, é que dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Município e entidades privadas da sociedade civil que não possuem finalidade lucrativa, objetivando a promoção de ações voltadas para a assistência social. As parcerias de que trata a lei são conhecidas como “convênios”.

De acordo com o art. 3º, § 2º, da referida Lei, as entidades que optam por celebrar convênios com a Administração Pública devem garantir um atendimento ao cidadão, que envolva o cumprimento dos padrões de qualidade capazes de garantir tanto a satisfação do usuário como os mínimos sociais:

Art. 3º - Os convênios deverão garantir os direitos de cidadania e fazer prevalecer o caráter público da ação.

[...]

§ 2º - Para fazer prevalecer o caráter público da ação, será dada publicidade às atividades e será exigido o cumprimento de padrões de qualidade que garantam mínimos sociais na satisfação de necessidades básicas. (BELO HORIZONTE, 1997)

Além disso, o art. 4º reitera que os convênios deverão obedecer à política pública de assistência social, incluindo, entre seus incisos, o acesso a benefícios e serviços de qualidade e assegurando que as ações desenvolvidas pelas entidades privadas sem fins lucrativos dar-se-ão em caráter complementar ao do Poder Público:

Art. 4º - Os convênios obedecerão à política pública de assistência social prevista na legislação pertinente, observando os seguintes princípios:

I - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, vedadas a discriminação de qualquer natureza e a exigência de comprovação vexatória da necessidade;

II - acesso a benefícios e a serviços de qualidade;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, à privacidade e à convivência familiar, comunitária e social;

IV - precedência do atendimento à necessidade social sobre as exigências de rentabilidade econômica;

V - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas de assistência social e no controle das ações sociais em todos os níveis;

VI - complementaridade entre o Poder Público e as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos na prestação de serviços à população, assegurado o caráter público do atendimento;

VII - igualdade de oportunidade para assinatura de convênios, com ampla publicidade desde sua proposição até a homologação; (BELO HORIZONTE, 1997)

Nota-se que, mais uma vez, a questão da qualidade na prestação de serviços de assistência social é tratada pela legislação. Isso ocorre porque deve haver otimização entre recursos e esforços na busca de um resultado finalístico; neste caso, a melhoria das condições de vida do usuário.

A celebração de ajustes, no formato de convênios, pretende obter o acesso a serviços de caráter público ou privado, produção de novos serviços e o desenvolvimento de projetos de enfrentamento da pobreza. Ademais, destaca-se, através do art. 7º, que os mínimos sociais serão alcançados a partir da garantia de acesso às condições de segurança, sobrevivência e dignidade da pessoa humana. (BELO HORIZONTE, 1997)

Logo, é possível observar, a partir da legislação vigente, a preocupação do Município de Belo Horizonte em assegurar uma política pública de assistência social, que se importe com a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

### 5.3.2 A experiência do Município de Belo Horizonte quanto à prestação de serviços de assistência social através de convênios

Em relação aos serviços de assistência social, observa-se que as entidades privadas sem fins lucrativos executam atividades que o Poder Público não conseguiria realizar sozinho, mostrando, pois, o grande avanço adquirido com a implantação das parcerias.

Apesar disso, um estudo desenvolvido sobre o tema<sup>5</sup> demonstrou que há uma precariedade entre os partícipes do acordo celebrado. Embora tenham entidades que se prestam a execução do serviço de forma grandiosa, há muito que melhorar. Ainda que os avanços tenham ocorrido, existe grande resistência por parte de determinadas entidades para cumprir, na íntegra, todas as cláusulas estabelecidas no Termo de Convênio.

Entende-se que a mútua colaboração exigida, quando ocorre a celebração de um convênio, está presente, pois, caso contrário, o ente particular nem teria firmado a parceria. Todavia, ela é insuficiente, uma vez que a dependência da Administração Pública em relação à instituição privada permite perceber que o interesse de ambas não é, de fato, equitativo. Permanecer numa relação convenial junto de um particular que descumpra normas, ainda que seja para atender aos interesses da coletividade, não evidencia uma parceria saudável.

Estes aspectos acabam tornando a execução dos serviços insatisfatória. A partir de entrevistas realizadas em um estudo anterior<sup>6</sup>, é possível reconhecer que houve algum progresso por parte das entidades em relação à sua anterior proposta de trabalho, voltada para o cunho religioso. Contudo, nota-se que tanto a execução do serviço, quanto o cumprimento dos dispositivos legais, previamente estabelecidos, não ocorrem da maneira mais adequada; razão pela qual

---

<sup>5</sup> SÁLVIO, Juliene Bibiano. Convênios: modalidade de ajuste mais adequada para atender ao interesse público?. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

<sup>6</sup> *ibid.*

aponta-se que o Município deve caminhar em busca de outras formas de ajuste, ou que estes sejam realizados de forma complementar aos convênios.

### 5.3.3 Dificuldades enfrentadas

Em relação à celebração dos convênios firmados entre o Município de Belo Horizonte e as entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito da assistência social, é possível perceber, através de estudo já realizado<sup>7</sup>, que a Secretaria vive uma situação de vulnerabilidade em relação a determinados entes particulares.

Ocorre que, por vezes, a entidade privada é omissa quanto a alguns de seus deveres previamente estabelecidos no Termo de Convênio; entre eles, o dever de prestar contas. Assim, o recurso, que seria liberado pelo Poder Público somente após a aprovação da prestação de contas, acaba sendo liberado sem que haja a boa e regular comprovação da parcela anteriormente recebida, de modo a não colocar em risco a vida dos usuários dos serviços.

É o que ocorre, por exemplo, no caso das unidades de acolhimento para idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência. Estas são instituições que funcionam 24 horas, sem interrupção no atendimento, não podendo, pois, deixar de receber recursos. Portanto, ainda que não haja prestação de contas anteriormente aprovada, o Município não pode inviabilizar o atendimento destes indivíduos.

Assim, partindo-se da premissa de que o Município ainda não possui outras formas de ajustes celebrados que possam garantir determinados tipos de serviço que envolvem a assistência social, ele acaba se tornando refém das entidades, haja vista a necessidade de garantir à sociedade o seu direito constitucional.

---

<sup>7</sup> SÁLVIO, Juliene Bibiano. Convênios: modalidade de ajuste mais adequada para atender ao interesse público?. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.



Esta situação resulta na fragilização do serviço. Os preceitos legais são descumpridos, em virtude de um valor maior, qual seja, o interesse dos usuários de serviços socioassistenciais e o exercício de seus direitos e garantias fundamentais.

Avaliando o aspecto financeiro, os convênios aparentam ser uma modalidade mais vantajosa para os cofres públicos, tendo em vista a sua ausência de lucratividade. As entidades recebem apenas o montante calculado para o cumprimento das metas e objetivos do serviço.

Por outro lado, a utilização de uma das modalidades contratuais forçaria uma melhor qualidade do serviço executado por parte do particular, pois o que colocaria o ente privado em posição de destaque seria a busca pela lucratividade em meio ao mercado competitivo, podendo-se rescindir o contrato a qualquer momento e realizar nova contratação, se houver descumprimento de preceitos normativos.

O ente público deve atentar-se ao fato de que o prestador menos caro, aquele que não visa à lucratividade, pode não realizar o melhor serviço e, ainda, trazer prejuízos para a Administração Pública, à medida que contraria o que dispõe a legislação e não executa um serviço com a melhor qualidade. Todavia, a entidade que objetiva o lucro e pode proporcionar um maior gasto financeiro para o Poder Público, poderia realizar, de forma satisfatória, o serviço desejado e, se não o fizesse, o mercado competitivo faria rescindir o seu contrato, dando espaço para que outro cumpra o seu papel, vez que a concorrência oferece maior estímulo para atender às expectativas do usuário.

Diante do exposto, nota-se que o Município necessita de outras modalidades para atender às demandas socioassistenciais, de modo a garantir uma melhor eficiência e satisfatoriedade do serviço. Uma alternativa seria o investimento em modalidades contratuais, podendo-se escolher as parcerias público-privadas, no tipo de concessão administrativa, em que o Poder Público é o responsável pela remuneração, não havendo tarifa a ser paga pelo usuário.

Isto não significa dizer que o Município não poderia firmar convênio; ao contrário, ele apenas iria atuar na ampliação de sua rede de atendimento. Havendo

oportunidade e conveniência, poderia celebrar, concomitantemente, ambos os ajustes, de modo a aproveitar a *expertise* e experiência destes entes privados. A inclusão de novas modalidades contratuais tiraria o Município da sua posição de dependente na relação SMAAS *versus* entidades privadas sem fins lucrativos.



## 6 A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO FORMA COMPLEMENTAR DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Diante do cenário neoliberal e frente às novas demandas nos campos social e econômico, o Estado se viu na necessidade de encontrar outras formas de gestão, com a finalidade de buscar novos resultados. Desse modo, ele descentraliza suas funções e/ou privatiza serviços, uma vez que possui o dever de garantir os direitos fundamentais ao cidadão.

Para delegar suas atividades, a Administração Pública poderá utilizar contratos administrativos, que são ajustes firmados entre a Administração e pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, com a finalidade de atingir o interesse público, sob o regime jurídico de direito público. A Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 2º, parágrafo único, define contrato como:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, **considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.** (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que o contrato é firmado após uma oferta realizada em meio a toda coletividade. Os interessados em participar do certame, realizam a sua proposta e a Administração Pública seleciona aquela que lhe for mais conveniente, celebrando, pois, o ajuste. Os interesses são opostos: o contratado objetiva o lucro e o contratante, ora Poder Público, deseja a realização do serviço. Além disso, semelhante ao Direito Privado, o contrato no Direito Administrativo também faz lei entre as partes, vinculando-as àquilo que foi pactuado. (DI PIETRO, 2013, p. 264)

Concessão de serviço público é considerada a primeira modalidade contratual que o Poder Público encontrou para transferir a terceiros a execução de um serviço público. Sobre o seu conceito, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço. (MELLO, 2009, p. 696)

Entre as modalidades de concessão de serviço público surge a parceria público-privada que, segundo Di Pietro, consiste em um contrato administrativo de concessão cujo objeto é a execução de um serviço público, havendo, ou não, uma obra pública, tendo uma remuneração por parte do usuário e outra do parceiro público ou, ainda, a prestação de um serviço em que o Poder Público é usuário direto ou indireto, ocorrendo, ou não, a execução de obra e fornecimento de bens, através de uma contraprestação por parte do parceiro público. (DI PIETRO, 2012, p. 148)

As parcerias público-privadas estão sendo fortemente utilizadas em outros ordenamentos jurídicos, onde se destacam os países europeus: Portugal, Espanha, Inglaterra e Irlanda. Entre as razões para a utilização desta modalidade contratual nos países em desenvolvimento estão a indisponibilidade de recursos financeiros e a eficiência das empresas privadas. (CARVALHO FILHO, 2013, p.427)

O tipo contratual foi regulamentado através da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004:

Art. 2º - Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º - Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º - É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

- I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos;
- III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. (BRASIL, 2004)

Dessa forma, nota-se que o objetivo da parceria público-privada é delegar ao particular a prestação de serviços públicos, o que afastaria institutos próprios do direito público, como a ocorrência de licitação e concursos públicos para a seleção do quadro de pessoal.

Este tipo de parceria poderá ser firmado quando o serviço a ser executado possuir valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), em que a prestação deverá ocorrer em um período mínimo de 5 (cinco) anos e máximo de 35 (trinta e cinco).

As parcerias público-privadas subdividem-se em: concessão patrocinada, quando o contrato firmado entre o ente público e a entidade privada, havendo, ou não, obra pública e desde que esta assumira os riscos da contratação, ocorre mediante tarifa paga pelo usuário somada a uma remuneração repassada pela Administração Pública; e concessão administrativa, que, segundo o art. 2º, § 2º da Lei Federal nº 11.079/04, consiste em uma prestação de serviço feita pelo concessionário em que a Administração Pública será usuária direta e indireta do serviço (BRASIL, 2004).

A princípio, a doutrina considerou a concessão administrativa como aquela em que o objetivo é a prestação de serviço, desde que ele não tenha características de um serviço público. Defere a concessão administrativa da patrocinada e da concessão de serviço público: na primeira, a própria Administração Pública seria responsável pela sua gestão, enquanto nas duas últimas ficaria a cargo do concessionário a gestão e a execução material do serviço público. Assim, a concessão administrativa poderia ser comparada com a empreitada, contrato típico do direito privado que, quando celebrado com ente do Poder Público, assume características de direito público, respeitando os dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93.

Por outro lado, a própria Lei Federal nº 11.079/04 veda a celebração de contrato de parceria público-privada que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, equipamentos e execução de obra pública. Logo, a concessão administrativa não pode apenas participar da construção de um local, como ocorre na empreitada. Realizada a construção, o concessionário deve promover a prestação do serviço público que tem a Administração Pública como usuária direta e indireta. Sobre o assunto, leciona Di Pietro:

Na realidade, a interpretação sistemática da lei permite concluir que a concessão administrativa tanto pode ter, eventualmente, por objeto a execução material de atividade (aproximando-se da empreitada), como a gestão de serviço público (como na concessão de serviço público comum e na concessão patrocinada), que é o real objetivo do legislador. (DI PIETRO, 2011, p.153)

Nesta modalidade de parceria a remuneração fica totalmente a cargo do Poder Público, não existindo a tarifa paga pelo usuário, o que não impede que o concessionário receba recursos provenientes de outras fontes.

Embora possua semelhanças em relação aos contratos regulados pela Lei Federal nº 8.666/93, a concessão administrativa faz com que o concessionário preste o serviço e invista na atividade, de forma que a contraprestação pecuniária por parte da Administração Pública possa variar conforme o serviço prestado. Isso não ocorre no caso dos contratos administrativos em geral, uma vez que, realizada a prestação de serviços pelo particular, cabe à administração efetuar o pagamento.

Ademais, o art. 10 da Lei Federal nº 11.079/04 dispõe que os contratos de concessão administrativa contam com um regulamento especial no que tange à instauração do processo licitatório. Entre elas, destacam-se: a autorização do administrador público competente, motivada por estudos técnicos capazes de mensurar a conveniência e a oportunidade que justifiquem a opção por esta modalidade contratual; a sustentabilidade entre receitas e despesas; a observância dos limites e condições estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o objeto do contrato deve estar previsto no plano plurianual. (BRASIL, 2004)

Em síntese, quando o Poder Público realiza um contrato de concessão, é possível compreender que há uma delegação de um serviço público ao setor privado, para que este o execute de forma mais eficiente, considerando-se, pois, o aspecto qualitativo do princípio da eficiência.

### **6.1 As parcerias público-privadas como uma alternativa para a Nova Gestão Pública**

Em tempos de crescimento econômico, globalização, avanço da tecnologia e progresso do Estado, desenvolvem-se, com frequência, debates sobre o que é a gestão. Esta pode ser entendida como um formato de administração que busca exercer o controle sobre ações, propostas, serviços, pessoas e atividades, com o objetivo de alcançar, com eficiência, a sua finalidade.

Gestão pública é esta forma de administrar, porém, no âmbito da Administração Pública, onde o gestor exerce as funções de planejar, assessorar, coordenar e avaliar ações e programas que envolvam políticas públicas. Neste caso, a gestão busca atingir o interesse público, seja reduzindo a pobreza, melhorando a saúde e educação, aumentando a produtividade econômica ou conservando os recursos naturais.

A Nova Gestão Pública pode ser definida como uma teoria da administração pública que utiliza práticas da administração empresarial e adota políticas de redução de custos, tornando eficazes e eficientes as atividades do Estado e permitindo encarar o cidadão como um cliente; atendendo, pois, suas demandas com melhor qualidade.

Também conhecida como *New Public Management*, surgiu no Brasil, durante o mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, onde o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira dedicou-se à missão de reformar a Administração Pública.



Este processo de reforma originou-se nos Estados Ocidentais, a partir de 1970, tendo como principal referência a Inglaterra. Foi um modelo que se contrapôs à crise administrativa que se configurava através da baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas, típica da administração burocrática.

Entre as características da Nova Gestão Pública estão a descentralização do aparelho do Estado, separando as atividades de planejamento e execução do governo; privatização de empresas estatais; terceirização de serviços públicos; regulação estatal de atividades desempenhadas pelo setor público; além de outras ideias gerenciais, que são oriundas do setor privado. (PAULA, 2005 *apud* DASSO JÚNIOR, 2014, p. 402)

Bresser Pereira acreditava que a Nova Gestão Pública seria uma resposta às forças existentes nas duas últimas décadas do século XX, a saber: a globalização, onde o capitalismo tornou-se dominante e abriu o mercado para a competição; e a democracia. (BRESSER PEREIRA, 2002 *apud* DASSO JÚNIOR, 2014, p. 395)

De acordo com Bresser Pereira, o Estado apenas deveria executar as atividades que lhes fossem exclusivas. As demais tarefas deveriam ser descentralizadas, para atingir resultados mais eficientes. Assim, explica:

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (PEREIRA, [2015?])

Segundo o ex-ministro, a busca pela eficiência era incompatível com o controle tradicionalmente burocrático exercido pelo Poder Público. Por outro lado, o controle de resultados exercido com participação da própria sociedade poderia implementar serviços de qualidade e permitir os avanços dos anseios democráticos. Neste sentido, aponta:

Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada [sic], enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.34)

As contratações realizadas pela Administração Pública, para que haja prestação de serviço público, são espécies de terceirização dos serviços. Assim, é possível encontrar dois sujeitos distintos: o órgão responsável pela atividade e aquele que a executa, objetivando maior eficiência e a redução dos custos das ações. A escolha deste parceiro privado ocorre através de competição, haja vista a expectativa de obtenção de melhor qualidade.

Neste contexto de surgimento da Nova Gestão Pública, as parcerias público-privadas pretendem cumprir o papel de assegurar a entrega de serviços públicos de qualidade ao cidadão. É a lógica de promover bons serviços com um custo mais reduzido, suprimindo a deficiência na entrega de serviços oriunda da máquina burocrática.

## **6.2 O modelo de parceria público-privada adotado pela área da educação no Município de Belo Horizonte**

O Município de Belo Horizonte possui, hoje, Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEIs – construídas através de contratos administrativos, regidos pela Lei Federal nº 8.666/93. Estas são mantidas, exclusivamente, com recursos da própria Secretaria Municipal de Educação – SMED. Na tentativa de minimizar os problemas ocasionados a partir destas contratações, a Secretaria optou pela celebração de parcerias público-privadas para a construção e administração de novas UMEIs.

De acordo com os estudos realizados por Paulo de Tarso da Silva Reis, os contratos administrativos, celebrados à luz da Lei Federal nº 8.666/93, não são vantajosos para a Secretaria Municipal de Educação, visto que fica a cargo desta toda a responsabilidade por conceber inteiramente o projeto de criação e execução de serviços de uma UMEI, diferentemente do que ocorre quando há uma prestação de serviço pelo parceiro público-privado. Assim, explica:

Pelos contratos administrativos, a gestão dos projetos é mais complexa que em uma Parceria Público Privada, uma vez que são múltiplos prestadores de serviços e frequentemente ocorre divisão do escopo do projeto entre esses prestadores de serviços. Esse processo, além da necessidade de lidar com vários prestadores de serviços durante a execução dos projetos, não garante o mesmo padrão na qualidade final. Dessa forma, há maior exposição da administração pública aos riscos de projetos, tais como atrasos e aditivos de contratos, que levam a maiores custos finais do projeto. Normalmente, a execução dos projetos atrasa e os prazos estabelecidos para entrega do produto final não são cumpridos pelos construtores. Por outro lado, a Secretaria Municipal de Educação depende um grande número de profissionais e outros recursos, desde as negociações iniciais até a entrega dos produtos finais. (REIS, 2012, p. 22)

Em Belo Horizonte, a utilização de parcerias público-privadas se dá na modalidade concessão administrativa, em que o parceiro privado responsabiliza-se pelo suporte geral à operação não pedagógica, a saber: atividades administrativas; serviços de conservação e limpeza; portaria e vigilância; zeladoria; água e esgoto; energia elétrica; gás de cozinha; jardinagem; reprografia; controle patrimonial com a incorporação e manutenção de bens; fiscalização e guarda da ordem nos ambientes.

Reis aponta, com base em dados fornecidos pela SMED, que o parceiro privado possui maior liberdade e flexibilização para executar o projeto. Além disso, a sua remuneração acontece mediante seu desempenho e qualidade dos serviços prestados nas UMEIs. Revela:

Dessa forma, são esperados ganhos de eficiência no nível dos serviços prestados, redução nos prazos dos contratos, concentração de várias atividades em um mesmo contrato de longo prazo, redução no número de licitações públicas e de contratos, eliminação de aditivos de contratos e, finalmente, a possibilidade de efetuar o pagamento de forma parcelada e em muitos anos, o que proporciona

desoneração do investimento e das contas públicas. (REIS, 2012, p. 28)

Conforme dados repassados pela SMED à Paulo de Tarso da Silva Reis, quando ocorre a celebração de uma parceria público-privada, é a própria Secretaria que define os materiais e serviços a serem utilizados ou prestados pela empresa privada parceira no momento das edificações, onde todos devem atender as exigências dos projetos arquitetônicos, cujas especificações são dadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP – e pelas normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. (REIS, 2012, p. 32-33)

Para efetuar os pagamentos das prestações de serviços, a Secretaria Municipal de Educação utiliza um sistema de avaliação que mensura o desempenho dos serviços prestados. Desse modo, a remuneração mensal do parceiro privado será diretamente proporcional à sua ação.

Interessante destacar que o parceiro privado assume todos os riscos do contrato, tais como: a não obtenção de lucro, adequação tecnológica empregada nas obras e serviços a serem prestados, eventuais perecimentos das edificações e dos materiais, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos bens que não estejam cobertos pelas apólices de seguro contratadas por ele. (REIS, 2012, p. 48)

Embora a SMED celebre contratos de parcerias público-privadas, ela firma, simultaneamente, convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Sabendo-se disto, Paulo de Tarso da Silva Reis, realizou um estudo comparativo sobre o valor gasto em cada modalidade de ajuste:

Pelo valor do recurso financeiro apontado pela Secretaria Municipal de Educação para as contraprestações anuais da Parceria Público Privada o valor total dessa parceria para a edificação e manutenção das trinta e duas UMEI's [sic] em Belo Horizonte é de R\$843.000.000,00 (oitocentos e quarenta e três milhões de reais). Esse mesmo valor aponta uma contraprestação mensal máxima estimada pela Secretaria Municipal de Educação em R\$3.512.500,00 (três milhões quinhentos e doze mil e quinhentos reais), ou seja, R\$109.765,62 (cento e nove mil, setecentos e sessenta e cinco reais

e sessenta e dois centavos) por UMEI da Parceria Público Privada. [...] A Secretaria de Educação pretende atender a 14.080 crianças nessas unidades, o que representa um custo/aluno/mês aproximado de R\$249,47 (duzentos e quarenta e nove reais e quarenta e sete centavos), sem considerar pagamentos de salários e encargos sociais a professores e educadores infantis. [...] O empenho da Secretaria Municipal de Educação para o pagamento referente ao mês de julho de 2012 às Creches Conveniadas revela que o valor total é de R\$ 5.172.037,18 (cinco milhões cento e setenta e dois mil, trinta e sete reais e dezoito centavos) para o atendimento a 22.433 crianças, média de R\$230,55 (duzentos e trinta reais e cinquenta e cinco centavos) por criança. [...] Em termos de terceirização no atendimento, caso essas 22.433 crianças estivessem sendo atendidas nas UMEI's [sic] da Parceria Público Privada a Secretaria Municipal de Educação teria que realizar um empenho no valor de R\$ 5.596.360,51 (cinco milhões, quinhentos e noventa e seis mil, trezentos e sessenta reais e cinquenta e um centavos), um aumento percentual de 9,2%. [...] Para realizar o atendimento das 14.080 crianças em Creches Conveniadas, as quais serão atendidas nas UMEI's [sic] fruto da Parceria Público Privada, a SMED disponibilizaria R\$3.246.164,00 (três milhões, duzentos e quarenta e seis mil cento e sessenta e quatro reais). Portanto, o valor da contraprestação mensal estimada pela SMED para a Parceria Público Privada está muito próximo do que ela paga atualmente às Creches Conveniadas. (REIS, 2012, p. 63-65)

O que diferencia o custo referente às creches conveniadas do valor gasto com a implantação das parcerias público-privadas consiste na qualidade de prestação dos serviços, que envolve desde a construção do equipamento até a manutenção de toda a sua infraestrutura e contratação de pessoal.

### **6.3 Possibilidade jurídica de se adotar contrato na prestação de serviços de assistência social**

A assistência social foi apresentada nos capítulos anteriores como um direito social a ser garantido a todo cidadão que dele necessitar. Sabendo-se que os serviços públicos existem para satisfazerem as necessidades coletivas, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome considerou a assistência social como um serviço público dedicado aos pobres e vulneráveis:

A assistência social é o serviço público mais claramente dedicado ao público do Brasil Sem Miséria, os brasileiros pobres e vulneráveis. Tem escala nacional e a capilaridade necessárias à superação da extrema pobreza, dado o caráter de pactuação federativa na oferta dos serviços socioassistenciais. Por esse motivo, entre 2010 e 2014, houve aumento real de 30% no orçamento federal para a assistência

social. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015)

Os serviços públicos podem ser classificados de duas formas, a saber: exclusivos do Estado, quando a prestação só pode ocorrer através do Estado, seja de forma direta ou indireta; não exclusivos do Poder Público, quando pode ser prestado pelo ente público ou por particular.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 aponta, em seu art. 175, o dever do Estado de prestar serviços públicos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente **ou sob regime de concessão** ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Para isso, a Administração Pública pode utilizar-se dos contratos de concessão, entre eles, as parcerias público-privadas, em sua modalidade de concessão administrativa, através dos quais há uma delegação de serviços públicos. Sobre o tema, leciona Di Pietro:

Quanto ao artigo 175, a própria concessão administrativa tem que ser abrangida, no que couber, pela norma nele contida, uma vez que, embora de forma meio camuflada na lei, essa modalidade de concessão também poderá ter por objeto a prestação de serviços públicos. Não se aplica a esta modalidade a política tarifária referida no parágrafo único, inciso III, do dispositivo constitucional, porque nela a remuneração do concessionário fica a cargo do poder concedente, não cabendo a instituição de tarifa. Todas as demais exigências contidas no dispositivo aplicar-se-ão também a essa modalidade de concessão. (DI PIETRO, 2013, p. 313)

Importante destacar que a Lei Federal nº 11.079/04, veda que a Administração Pública delegue ao parceiro privado tarefas que sejam exclusivas do Poder Público, entre elas, a jurisdicional, a regulação e o exercício do poder de polícia.

Tais funções demonstram que os serviços de assistência social não estão inseridos no rol de atividades que este particular não pode desenvolver. (BRASIL, 2004)

Deve-se considerar que tanto a LOAS quanto a legislação municipal não vedam a utilização de modalidades contratuais para a consecução de serviços socioassistenciais. Ao contrário, os dispositivos legais evidenciam que essas tarefas serão executadas em parceria com a sociedade. Logo, não há óbices para a celebração de parcerias público-privadas.

No mesmo sentido, a legislação mineira, ao estabelecer um programa estadual de parcerias público-privadas, através da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, insere as atividades de assistência social no rol das áreas que poderão ser objeto das parcerias público-privadas:

Art. 5º - Podem ser objeto de parceria público-privada:

I - a prestação de serviços públicos;

II - a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União;

III - a instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infra-estrutura destinada a utilização pública;

IV - a implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros;

V - a exploração de bem público;

VI - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.

§ 1º - As atividades descritas nos incisos do caput deste artigo poderão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - educação, saúde e **assistência social**;

II - transportes públicos;

III - saneamento básico;

IV - segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça;

V - ciência, pesquisa e tecnologia;

VI - agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização;

VII - outras áreas públicas de interesse social ou econômico. (MINAS GERAIS, 2003, grifo nosso)

Nota-se que não há impedimentos legais para a utilização de contratos no que tange a prestação de serviços de assistência social. E, além disso, as parcerias público-privadas buscam viabilizar investimentos na prestação de serviços públicos, diminuindo o gasto do Estado para a efetivação de serviços de qualidade. A

justificativa para a elaboração do Projeto de Lei nº 889/2003, o qual deu origem à Lei Estadual nº 14.868/03, resume esta afirmação:

O presente projeto de lei justifica-se na medida em que o incentivo ao desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gerais e o incremento do bem-estar da população mineira passam, necessariamente, pela instituição de um arcabouço jurídico apto a promover estas espécies de parcerias. De maneira mais específica, as parcerias público-privadas tornaram-se uma via moderna para enfrentar o grande desafio de suplantar o déficit de projetos estruturadores em áreas essenciais como transportes, saneamento e saúde, atentando-se, simultaneamente, para o grave problema da escassez de recursos orçamentários para projetos de alto custo. (MINAS GERAIS, 2003)

Assim, verifica-se que a participação de agentes econômicos privados, na implementação e administração de serviços que o Estado não consegue efetuar de maneira eficiente, é fundamental para o desenvolvimento da sociedade e redução da pobreza.

#### **6.4 Garantia da qualidade da prestação de serviços através de contrato**

Atualmente, o mercado se mostra cada vez mais competitivo. Logo, é fundamental que as empresas se qualifiquem, com o objetivo de se destacar entre seus concorrentes, tornando a prestação de serviços exemplar.

Neste cenário econômico, a satisfação do usuário é que proporciona a sobrevivência de um empreendimento particular. Em uma avaliação sobre a prestação de serviços públicos, os mecanismos e critérios de aferição de sua qualidade permitem ao Poder Público aceitar ou recusar, com justa fundamentação, qualquer produto fornecido ou atendimento prestado.

Nos contratos administrativos, o Poder Público tem a prerrogativa de fiscalizar o contratado. Cabe ao fiscal do contrato adotar medidas quanto às eventuais irregularidades no decorrer da execução deste. Desse modo, a administração exerce o papel de controlar a qualidade dos serviços prestados, bem como a produtividade destes, visando o atendimento do interesse público.



O fato de ser fiscalizado pelo Poder Público, exige, do contratado, uma execução eficaz do objeto do contrato. Este é um dos aspectos que favorecem a competição entre as empresas e a eficiência dos serviços públicos, influenciando diretamente na melhoria da qualidade de vida da população.

### **6.5 Previsão legal sobre a utilização de parceria público-privada no Município de Belo Horizonte**

Em relação aos contratos de concessão, na modalidade parceria público-privada, o Município de Belo Horizonte instituiu a Lei Municipal nº 9.038, de 14 de janeiro de 2005, a qual dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. Em conformidade com esta, o Município promoverá a utilização destas parcerias, no âmbito da Administração Pública, em áreas de interesse social ou econômico:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, com função de disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública, em áreas de atuação pública de interesse social ou econômico. (BELO HORIZONTE, 2005)

De acordo com o art. 4º da Lei Municipal nº 9.038/05, quando o Município realizar contratações nesta modalidade, deverão ser atendidos os princípios destacados pela legislação municipal, a saber: indisponibilidade das funções reguladora, controladora e do exercício do poder de polícia do Município; respeito aos interesses e aos direitos dos usuários e dos agentes privados responsáveis pelo serviço; universalização do acesso a bens e serviços essenciais; responsabilidade fiscal na celebração e na execução de contratos; publicidade e clareza na adoção de procedimentos e de decisões; participação popular e outros. (BELO HORIZONTE, 2005)

Ademais, em conformidade com o artigo supracitado, o particular poderá se envolver em atividades que versem sobre a implantação e o desenvolvimento, bem como assumir a condição de encarregado de serviços, atividades, obras ou empreendimentos públicos, sobretudo a exploração e a gestão

das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe investimentos financeiros, materiais e humanos. (BELO HORIZONTE, 2005)

Assim como destacam a doutrina e a Lei Federal nº 11.079/04, a Lei Municipal nº 9.038/05 esclarece, em seu art. 4º, que a empresa privada será remunerada de acordo com o seu desempenho em relação à execução da atividade contratada. Logo, serão plenamente avaliadas a eficiência na execução das políticas públicas, bem como a adequada utilização dos recursos públicos, exigindo-se prestações de serviços de qualidade e que garantam a sustentabilidade econômica da atividade. (BELO HORIZONTE, 2005)

Conforme o art. 5º da Lei Municipal nº 9.038/05, poderá ser objeto da parceria público-privada, a delegação total ou parcial da prestação de um serviço público:

Art. 5º - Pode ser objeto de parceria público-privada:

I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou da exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública;

II - o desempenho de atividade de competência da Administração Pública, precedido ou não da execução de obra pública;

III - a execução de obra para a Administração Pública;

IV - a execução de obra para sua alienação, para sua locação ou para seu arrendamento à Administração Pública;

V - a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de vias públicas e de terminais municipais, incluídas as recebidas em delegação, do Município ou da União.

§ 1º - As modalidades contratuais previstas nesta Lei, bem como as demais modalidades de contratos previstas na legislação em vigor, poderão ser utilizadas individual, conjunta ou concomitantemente em um mesmo projeto de parceria público-privada, podendo submeter-se a um ou mais processos de licitação.

§ 2º - Nas concessões e nas permissões de serviço público, a Administração Pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarifa cobrada do usuário, ou, em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração.

§ 3º - Nas hipóteses de execução de obra, ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel caberá à Administração Pública, independentemente de indenização, salvo disposição contratual em contrário. (BELO HORIZONTE, 2005)

Dessa forma, baseando-se nos arts. 1º e 5º da referida lei, nota-se que não há impedimentos legais para a utilização desta forma de pacto para a prestação de serviços de assistência social. Além disso, a lei destaca que a Administração

Pública poderá arcar integralmente com a remuneração do particular, quando houver execução de serviços públicos.

### **6.6 Vantagens da parceria público-privada frente ao convênio**

Em razão da parceria público-privada ser uma modalidade contratual, ficam asseguradas todas as características pertinentes aos contratos administrativos em geral. Entre elas, estão as chamadas cláusulas exorbitantes, que garantem à Administração Pública uma posição mais vantajosa em relação ao contratado.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entre as prerrogativas conferidas à Administração Pública, no âmbito de suas relações contratuais, encontra-se a possibilidade de alteração unilateral do contrato. Assim, diante de fatos supervenientes e de forma motivada, a Administração Pública poderá inovar a avença original, adequando-a às finalidades de interesse público. (DI PIETRO, 2013, p. 278)

O contratante poderá acompanhar a atuação do contratado para resguardar o interesse público, fiscalizando-o e aplicando as penalidades cabíveis. Há, ainda, a possibilidade de extinguir o contrato unilateralmente, caso exista motivação baseada em conveniência e oportunidade, sem que a Administração Pública esteja obrigada a recorrer ao Poder Judiciário.

Além do exposto, no caso específico dos contratos de parceria público-privada, a lei brasileira permite que sejam transferidos ao particular os riscos que seriam de responsabilidade da Administração Pública.

Em relação ao compartilhamento dos ganhos econômicos, destaca-se que, na medida em que o Poder Público oferece garantias ao parceiro privado, este diminuirá os riscos de seu empreendimento e aumentará o seu ganho econômico, devendo, pois, compartilhá-lo com a Administração Pública. (DI PIETRO, 2013, p. 323-324)

Ademais, a contraprestação poderá ocorrer conforme dispõe o art. 6º da Lei Federal nº 11.079/04:

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I – ordem bancária;

II – cessão de créditos não tributários;

III – outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V – outros meios admitidos em lei. (BRASIL, 2004)

Compreende-se que a contraprestação pecuniária pode ser direta ou indireta, considerando-se esta última como o mecanismo jurídico que possa ser convertido em pecúnia. Seja qual for a modalidade de contraprestação escolhida pela Administração Pública, ela apenas poderá efetuar-se quando estiver disponível o serviço prestado ou parte dele, conforme previsto no pacto, vedando-se, pois, a antecipação do pagamento.

Por fim, destaca-se que, ao realizar estas contratações, o Estado busca a eficiência no cumprimento de suas missões e no emprego dos recursos públicos.

Por outro lado, nos convênios administrativos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, o particular não está sujeito a penalidades. Além disso, os recursos são liberados em estrita observância ao cronograma de desembolso e aprovação da prestação de contas do mês imediatamente anterior ao do recurso recebido, não se vinculando ao cumprimento das metas propostas. Dessa forma, não há um controle eficaz sobre a qualidade das ações, visto que elas não interferem na liberação dos recursos por parte da Administração Pública.

#### 6.6.1 A questão da “qualidade do serviço” *versus* “custo arcado pelo Município”

A qualidade do serviço e o custo arcado pelo Município estão diretamente relacionados ao princípio da eficiência. Desse modo, cumpre destacar que esta é a principal razão para que se efetue uma contratação na modalidade de parcerias público-privadas. Assim, apontam Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado, ao realizar comentários à lei de PPP:

Na verdade, a contratação das PPPs só se justifica quando os ganhos globais de eficiência esperados a partir dessa formatação contratual superem os custos a serem incorridos na sua estruturação

e no acompanhamento, fiscalização e regulação do contrato. (RIBEIRO *et al*, 2010, p. 88)

De fato, a iniciativa privada demonstra ser mais eficiente na execução de determinados serviços públicos do que o próprio Poder Público. A título de exemplo, foi destacado, neste trabalho, o caso das UMEIs, onde há um esforço para acelerar o plano de oferta de vagas nas escolas municipais e promover a entrega de serviços de qualidade. Antes da celebração dos contratos de parceria público-privada, as obras de construção das escolas convencionais estavam saindo mais caras e envolviam prazos maiores para a sua concretização, constituindo um entrave para a universalização do ensino infantil no município de Belo Horizonte. (VILLIN, 2014, p. 91)

Isso ocorre porque, normalmente, a organização pública não é orientada para o atendimento do usuário, além de ter objetivos amplos e mal definidos. O Estado pode passar anos prestando um serviço de má qualidade. Por outro lado, o particular necessita prestar um atendimento positivo ao usuário, para se manter no mercado.

Com base no estudo realizado<sup>8</sup>, a celebração de convênios por parte do Município de Belo Horizonte, no âmbito da assistência social, possui um custo mais reduzido para o setor público. Entretanto, conta-se com a má qualidade dos serviços em determinados segmentos. Embora as atividades sejam executadas por particulares, estes são desprovidos de fins lucrativos, o que torna irrelevante a prestação, ou não, de serviços de qualidade.

#### 6.6.2 A possibilidade de controle sobre a qualidade da prestação

Uma distinção da parceria público-privada, em relação aos outros contratos administrativos, consiste na vinculação do pagamento ao desempenho da iniciativa privada na execução dos serviços públicos.

---

<sup>8</sup> SÁLVIO, Juliene Bibiano. Convênios: modalidade de ajuste mais adequada para atender ao interesse público?. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

Em razão do princípio da variabilidade remuneratória, poderá o concessionário receber a sua remuneração apenas mediante a comprovação de seu desempenho. Para que isso ocorra, o contrato deverá prever, de forma clara, as metas e padrões de qualidade exigidos pelo Poder Público para aquela prestação de serviço. A contraprestação pecuniária apenas será efetuada quando o particular, em cada período de apuração, executar o serviço público no tempo e do modo adequados.

Além disso, os pagamentos podem ter natureza variável, conforme a pontuação na execução dos serviços, atendidos os quesitos de performance, previamente objetivados à época de adjudicação do contrato administrativo.

### 6.6.3 A possibilidade de rescisão do contrato

Inexecução ou inadimplência é o descumprimento da avença, podendo ocorrer no todo ou em parte, por ação ou omissão, havendo, ou não, culpa das partes, surgimento de eventos novos, imprevistos ou imprevisíveis, onerosos ou retardadores. O inadimplemento do contrato administrativo ensejará sua rescisão.

A rescisão também ocorre mediante o surgimento de fatos supervenientes, que impeçam ou dificultem a execução do contrato, ou quando ocorrerem eventos que o façam romper de pleno direito.

Em regra, as causas da rescisão contratual serão decorrentes da lei, de normas regulamentares e do ajuste celebrado através do próprio contrato. A exceção corre por conta do Poder Público que, pelo exercício de suas prerrogativas, possui hipóteses implícitas para rescindir, devido à supremacia do interesse público.

A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, aplicada de forma subsidiária em relação aos contratos de concessão na modalidade de parcerias público-privadas, dispõe sobre as formas de extinção das concessões:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:  
I - advento do termo contratual;  
II - encampação;  
III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

§ 3º A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei. (BRASIL, 1995)

Encampação é a rescisão unilateral da concessão. Ocorre quando o Poder Público retoma a execução do serviço, na ocasião em que essa se revela contrária ao interesse público. A rescisão deverá ser feita de forma motivada, uma vez que não poderá ser exercida de maneira arbitrária. Por outro lado, caducidade é a rescisão por motivo de inadimplemento contratual.

É possível que a rescisão ocorra de forma amigável, quando ambas as partes contratantes concordam em finalizar o contrato administrativo. Pode ocorrer, ainda, a rescisão judicial, que consiste naquela decretada pelo Poder Judiciário através de ação proposta pelo contratado ou contratante. Esta forma de rescisão é opcional à Administração Pública, tendo em vista que esta tem o poder de rescindir unilateralmente um contrato.

Rescisão de pleno direito é aquela decorrente de lei, do regulamento ou do próprio ajuste. Ela será resultante do fato extintivo do contrato.

Em virtude da continuidade dos serviços públicos, a Administração Pública poderá assumir o controle direto ou indireto do serviço executado e prosseguir na sua execução, quando ocorrer a extinção destes.

Neste contexto, observa-se outra vantagem no que tange à utilização das parcerias público-privadas para prestação de serviços de assistência social. Caso

a Administração Pública não esteja satisfeita com o serviço prestado, poderá rescindir o contrato e, ainda, assumir a execução do objeto proposto.

### **6.7 Desvantagens e riscos sobre a utilização da parceria público-privada**

Sabe-se que qualquer modalidade contratual pode oferecer riscos ou desvantagens para a sua implantação. Por isso, é fundamental destacar alguns dos possíveis riscos que poderão surgir neste empreendimento.

A Lei Federal nº 11.079/04 é clara ao mencionar em seu art. 4º, VI, que os riscos da contratação serão repartidos entre as partes envolvidas:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes. (BRASIL, 2004)

Esse fator pode elevar o custo da contratação, uma vez que o particular, via de regra, presume que deverá suportar todos os riscos do empreendimento firmado com o ente público, elevando, pois, a sua proposta financeira no momento da licitação. Isso ocorre porque há uma tradição de se entender que os riscos de investimentos serão suportados pela parte mais apta a enfrentá-los, neste caso, o setor privado. Por outro lado, ao considerar o nível de igualdade existente entre o particular e a Administração Pública, esta poderá sofrer prejuízos. José dos Santos Carvalho Filho pondera que esta medida é importante para não afastar o parceiro privado da relação. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 433)

Altamiro Manoel da Silva *et al* aponta como outra desvantagem a que se refere ao desinteresse do particular em participar de determinados segmentos, nos quais pode ocorrer falta de verba orçamentária oriunda da própria natureza do serviço. Onde houver carência de investimentos, pode ser desencadeado um gargalo. Além disso, o Poder Público deve estar preparado para acompanhar o crescimento econômico necessário e para gerir todo o processo. (SILVA *et al*, 2004, p. 58)



Ademais, é necessário considerar, também, os riscos tecnológicos que envolvem o empreendimento, onde a defasagem da inovação pode afetar, diretamente, a qualidade do serviço público.

Por outro lado, e, comparando-se os possíveis riscos a serem enfrentados através da celebração de contratos de parceria público-privada, com as dificuldades e riscos já enfrentados pelo Município de Belo Horizonte na prestação de serviços socioassistenciais, destaca-se que o atendimento de qualidade, passível de ser garantido pelo parceiro contratado, é fundamental para a elevação do padrão de vida do cidadão, contribuindo, pois, com a melhoria da qualidade de vida do brasileiro.

Além disso, a inegável demanda pela construção e ampliação da rede socioassistencial, no Município de Belo Horizonte, bem como a gestão ineficiente demonstrada por parte das entidades conveniadas, coloca a parceria público-privada em posição de destaque, superando, então, as desvantagens deste empreendimento.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi verificar a possibilidade de utilização das parcerias público-privadas no exercício da prestação de serviços de assistência social, dentro do Município de Belo Horizonte.

Constatou-se que o direito à assistência social foi originado a partir da Constituição Mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição a mencioná-lo foi a Carta de 1934. Tendo em vista que o direito à assistência social é oriundo do princípio da dignidade da pessoa humana, este foi contemplado na Constituição de 1988 sob diferentes enfoques, recebendo um tratamento especial no tema da seguridade social.

Compreendeu-se que a assistência social será garantida a todos que dela necessitarem. É o Estado quem deve prover, executar, financiar e garantir o acesso aos serviços sociais, uma vez que esta é uma política pública de dever do Estado, onde ele trabalha na busca por resultados e concretização de direitos, cujo principal objetivo é a redução das desigualdades sociais.

Com a finalidade de regulamentar o direito à assistência social, previsto na Constituição de 1988, foi criada a LOAS. Esta dispõe sobre as diretrizes, os objetivos e os princípios que buscam estabelecer uma rede de proteção e promoção social. A política de seguridade social foi considerada como não contributiva e que busca atender aos mínimos sociais, garantindo as necessidades básicas da população.

A Constituição do Estado de 1989, bem como a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, também trataram da assistência social como uma garantia de todos que dela necessitarem. Além disso, as normas fizeram previsão acerca da participação da sociedade civil no exercício das políticas públicas.

Houve um destaque para a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, tendo em vista que esta elencou a assistência social como um dos objetivos prioritários do Município. Desse modo, a coordenação, execução e acompanhamento das ações socioassistenciais são de responsabilidade do Poder Executivo.

Sabendo-se que a República Federativa do Brasil distribuiu as competências de cada ente federativo segundo a matéria cujo interesse é predominante, a Constituição de 1988 estabeleceu que a competência da União é privativa para legislar sobre o tema da assistência social. Nessa esteira, a LOAS afirmou que o governo federal é o responsável por coordenar e editar normas gerais referentes à temática socioassistencial, sendo de responsabilidade de cada ente federativo exercer a coordenação e a execução dos programas.

Observou-se, então, que a distribuição de competências e a descentralização da política pública garantem maior autonomia à esfera municipal e promove, com maior facilidade, o desenvolvimento da política social junto ao indivíduo necessitado. Isso porque o governo municipal possui maior proximidade da população, surgindo para ele as primeiras demandas socioassistenciais.

Com o objetivo de estabelecer normas para o formato de gestão e a organização do Sistema Único de Assistência Social, no Município de Belo Horizonte, foi editada a Lei Municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015, a qual afirmou ser competência do Município a consolidação da assistência social como política pública de Estado. Para a execução das ações de assistência social, o Município poderá valer-se de contratos, parcerias, acordos ou ajustes com as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas-BH.

Esta pesquisa também revelou que o serviço de assistência social iniciou-se através das práticas de caridade, sendo naturais ações baseadas em atos de amor, solidariedade e benemerência. Era uma política pública que não exigia um padrão de qualidade e fácil de ser confundida com as práticas assistencialistas. Diante disso, entendeu-se que o exercício da filantropia não estava relacionado à garantia de direitos. Contudo, estes precisariam ser garantidos com base na dignidade da pessoa humana, razão pela qual, posteriormente, tornou-se fundamental uma avaliação do aspecto qualitativo da prestação de serviços socioassistenciais.

Com isso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome definiu elementos capazes de normatizar os padrões de qualidade nos serviços, observando os atendimentos e avaliando os seus resultados. O objetivo era verificar

se o serviço poderia alcançar a finalidade para a qual foi proposto, isto é, a melhoria da qualidade de vida do indivíduo em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, para que haja uma boa avaliação do aspecto qualitativo é importante que os espaços e instalações possuam uma infraestrutura adequada, com um quadro de recursos humanos preparado e capacitado, permitindo, pois, uma boa acolhida dos cidadãos.

A Constituição de 1988 e a LOAS destacaram que as ações do governo, no exercício das atividades socioassistenciais, serão realizadas de forma descentralizada, envolvendo a participação da sociedade civil. Porém, ressaltou que a condução da política de assistência social será de responsabilidade direta do Estado. Logo, foi possível perceber que a sociedade civil participa de forma indireta, complementando a atividade do Estado na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Foi constatado que, no Município de Belo Horizonte, boa parte da execução dos serviços socioassistenciais fica a cargo das entidades privadas sem fins lucrativos. A SMAAS celebra parcerias com estas instituições, para a realização de suas atividades e o cumprimento de seus objetivos. Esta modalidade de parceria recebe a denominação de “convênio”.

Firmada a parceria, a entidade recebe as parcelas do recurso financeiro, repassado pelo Município, conforme o cronograma de desembolso e a aprovação da prestação de contas. Contudo, esta pesquisa destaca uma situação de vulnerabilidade, vivenciada pelo Município de Belo Horizonte, em relação a determinados entes particulares. Isso ocorre porque, muitas vezes, a entidade privada é omissa quanto a alguns de seus deveres previamente estabelecidos no Termo de Convênio e, apesar disso, o recurso financeiro é liberado pelo Poder Público, de modo a não colocar em risco a vida dos usuários dos serviços.

Por esta razão, verificou-se que o Município necessita de outras modalidades, para atender às demandas socioassistenciais, garantindo mais eficiência e satisfatoriedade do serviço. Pensando nisso e com o objetivo de atender aos novos

anseios da sociedade, este trabalho vislumbrou o alcance de novas alternativas para a prestação de serviços públicos de assistência social, entre elas, os contratos administrativos.

Entre as modalidades contratuais significantes para a prestação de serviços públicos, encontrou-se a concessão de serviço público, na qualidade da parceria público-privada, onde há execução de um serviço público, cuja remuneração do parceiro privado pode ficar a cargo do usuário e do parceiro público, ou apenas do parceiro público. São os casos da concessão patrocinada e concessão administrativa, respectivamente. Estas modalidades surgiram em razão da eficiência desempenhada pelo particular.

O interessante das parcerias público-privadas em relação aos contratos administrativos em geral, é o fato da contraprestação pecuniária, por parte da Administração Pública, variar conforme o serviço prestado, diferentemente do que ocorre no caso dos demais contratos administrativos.

As parcerias público-privadas cumprem um papel de assegurar a entrega de serviços públicos de qualidade ao cidadão. Estas estão pautadas na realização de bons serviços com um custo mais reduzido, suprimindo a deficiência do Estado. É a visão da Nova Gestão Pública, onde se opera a descentralização do aparelho do Estado, com ideias de gestão originadas no setor privado.

Objetivando subsidiar o trabalho, verificou-se que o Município de Belo Horizonte já utiliza as parcerias público-privadas, no âmbito da educação. Estas contratações foram mais vantajosas para o Município do que a própria rede conveniada, uma vez que encontram-se abrangidas toda a construção dos equipamentos até a sua manutenção e contratação de pessoal, desde que excluídas as contratações cujas finalidades são pedagógicas. Além disso, foi comprovado que a vantagem econômica, da parceria público-privada frente às creches conveniadas, consiste no fato de que o parceiro público-privado é mais eficiente e apresenta uma qualidade de prestação dos serviços superior ao outro.

Considerando a assistência social como uma espécie de serviço público e, em atenção ao disposto no art. 175 da Constituição de 1988, o qual remete ao Estado o dever de prestar serviços públicos, seja de forma direta ou sob o regime de concessão, é possível concluir que a Administração Pública pode utilizar-se dos contratos de parcerias público-privadas para executar suas atividades socioassistenciais. Além disso, a legislação infraconstitucional que dispõe sobre a assistência social não veda que estes serviços sejam prestados através de modalidades contratuais.

Em relação à previsão legal do regime de parcerias público-privada, no Município de Belo Horizonte, existe a Lei Municipal nº 9.038/05, a qual esclarece que o Município promoverá a utilização destas parcerias em áreas de interesse social ou econômico. A lei também reforça que a empresa privada somente será remunerada conforme o seu desempenho em relação à execução da atividade contratada. Com isso, entende-se que serão avaliadas a eficiência no uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados.

Fundamental destacar que os contratos administrativos asseguram ao Poder Público as cláusulas exorbitantes, as quais lhe conferem alguns poderes importantes, como a possibilidade de fiscalizar o contratado, aplicar penalidades, extinguir o contrato unilateralmente e, ainda, assumir a execução do objeto proposto, entre outras. Em contraposição, nos convênios administrativos, não há sanções para as entidades privadas e a rescisão unilateral dos convênios pode ser, inclusive, prejudicial para o próprio Município, tendo em vista o pequeno número de parceiros existentes na rede.

De fato, a eficiência é um princípio relevante para a escolha de um parceiro. Por isso, a relação de qualidade e custo, consistem variáveis fundamentais para efetuar uma contratação na modalidade de parcerias público-privadas.

Contudo, assim como outra modalidade de ajuste, esta, também, contém riscos e desvantagens, como a possibilidade de aumento no custo da contratação ou, até mesmo a falta de interesse do particular para participar de determinados segmentos.

Apesar disso, o Município necessita ampliar sua rede socioassistencial e melhorar a sua infraestrutura. Logo, as concessões administrativas conseguem superar as desvantagens das parcerias público-privadas, quando comparadas à gestão ineficiente demonstrada por uma parcela das entidades conveniadas.

Dessa forma, é possível concluir que, a celebração de contratos de parceria público-privada, para prestação de serviços de assistência social, é, hoje, uma modalidade passível de garantir a melhoria do atendimento socioassistencial, de modo a proporcionar uma elevação da qualidade de vida do cidadão.

## REFERÊNCIAS

AUAD, Denise. **Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma no modelo de proteção social da atual Constituição Federal Brasileira.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, v. 103, p.337-355, jan/dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67809/70417>>. Acesso em: 04 set. 2015.

AWAD, Fahd. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** Justiça Do Direito. Passo Fundo, v. 20, nº 1, p. 111-120. 2006. Disponível em: <<http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/viewFile/2182/1413>>. Acesso em: 16 set. 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.** Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/lei-organica>>. Acesso em: 14 out. 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 7.427, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 9.038, de 14 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>. Acesso em: 28 nov. 2015.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015.** Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - Suas-BH - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/pesquisa>>. Acesso em: 14 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 04 set. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 04 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993a.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993b.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 18 set. 2015.



BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Assistência Social.** Brasília, 31 jul. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/acesso-a-servicos/assistencia-social>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Caderno 1/Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social.** Brasília. 2013a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/CapacitaSUAS\\_Caderno\\_1.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Caderno 2/Proteção de Assistência Social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade.** Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília, 2013b.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito.** Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>>. Acesso em: 16 set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Artur Soares de; OLIVEIRA, João Carlos Cabrelon de. **Direito fundamental à assistência social: algumas considerações.** Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 151-172, abr. 2013. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/367/340](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/367/340)>. Acesso em: 04 set. 2015.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** In: TV JUSTIÇA – PROGRAMA SABER DIREITO. Brasília. 2010. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/view>>. Acesso em: 26 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOBSUAS2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBSUAS2012.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2015.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique *et al* (Org.). **Direito e Administração Pública II**. Santa Catarina: Conpedi, p. 394-420. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=194>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FIGUEIREDO, Julio Carlos; MEIRELLES, Catharina Marinho. **Público versus privado: a questão da qualidade na prestação de serviços**. Cadernos do ICHF. Série Estudos e Pesquisas, p.1-10, jan-jun. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDEIROS, Diego Vale de. A Assistência Social enquanto dever do Estado e direito de quem dela necessitar. In: RENNÓ, Daiane Santos (Org.). **Aproximações à Política Pública de Assistência Social**. São Paulo. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2010. Disponível

em:

<[http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/33/Documentos/Assist%C3%A2ncia\\_Social\\_-\\_Cartilha.pdf](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/33/Documentos/Assist%C3%A2ncia_Social_-_Cartilha.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Maurício Euclides de; SECCHI, Leonardo. **Parcerias Público-Privadas Como Instrumento de Reforma Administrativa: Uma Proposta de Tipologia**. XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_APB2354.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2354.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2015.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 12.262, de 23 de julho de 1996**. Dispõe sobre a política estadual de assistência social, cria o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS - e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1996&num=12262&tipo=LEI&aba=js\\_textoAtualizado](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1996&num=12262&tipo=LEI&aba=js_textoAtualizado)>. Acesso em: 05 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 12.925, de 30 de junho de 1998**. Dispõe sobre a concessão de benefícios de assistência social no Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1998&num=12925&tipo=LEI>>. Acesso em: 05 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 14.868 de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o programa estadual de parcerias público-privadas. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14868&completa=&ano=2003>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 889/2003**. Dispõe sobre o programa estadual de parcerias público-privadas. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2003&n=889&t=PL](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2003&n=889&t=PL)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. Vitória da Conquista, n.9, p.11-42, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/878/885>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público. Brasília, v.49, n.1, p.5-42, jan-mar. 1998. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma gerencial de 1995**. São Paulo, [2015?]. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

REIS, Paulo de Tarso da Silva. **Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/expansao-da-educacao-infantil-no-municipio-de-belo-horizonte-por-meio-de-parceria-publico-privada>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

RUSSO, Renato. **Mais uma vez**. Disponível em: <<http://www.vagalume.com.br/renato-russo/mais-uma-vez.html>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

SÁLVIO, Juliene Bibiano. **Convênios: modalidade de ajuste mais adequada para atender ao interesse público?**. Monografia (Graduação em Direito). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2013.

SILVA, Altamiro Manoel da; TAWARAYA, Rosa Maria Mazzardo; SIGWALT, Sandra Rosane Clausen. **Projetos de parceria público-privada como sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública**. Pesquisa apresentada à Coordenação do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* - FAE Business School Centro Universitário. Curitiba. 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055732.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro; BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, p.7-21, jan-mar. 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/214>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

VILLIN, Geraldo. A Visão da Iniciativa Privada. **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Cadernos FGV Projetos. Rio de Janeiro: ano 9, nº 23, p. 88-94, jan. 2014. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

VIOLIM, Tarso Cabral. **A terceirização ou concessão de serviços públicos sociais**. Paraná, 1º nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3515/a-terceirizacao-ou-concessao-de-servicos-publicos-sociais>>. Acesso em: 25 nov. 2015.