



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo Gestão de Políticas Públicas

**Orçamento e Controle social na Política de Assistência Social:
Conselho Municipal Assistência Social de Londrina-Paraná.**

Denise Maria Fank de Almeida¹

Karen Alves Barcelos²

Karen Fernanda Delmiro Ferreira³

Lygia Mariane Bordonal⁴

Vanessa de Cassia Estábele⁵

Resumo: O artigo analisa a relação entre orçamento e controle social na Política de Assistência Social no município de Londrina-PR, e apresenta estratégias para fortalecer esse controle. A metodologia inclui revisão bibliográfica em materiais que discutem criticamente o tema. Também foi realizada pesquisa documental com atas, resoluções e relatórios do CMAS e do CNAS, além de legislações pertinentes. Entre os resultados, destaca-se a educação permanente, prevista nas normativas da política, como estratégia fundamental para ampliar a capacidade deliberativa sobre o orçamento. O estudo destaca a educação permanente como estratégia essencial para fortalecer competências, capacidade deliberativa e participação crítica no controle social.

Palavras-chave: Orçamento público, Políticas Públicas e Gestão.

Abstract: The article analyzes the relationship between budgeting and social control in the Social Assistance Policy in the municipality of Londrina-PR, and presents strategies to strengthen this control. The methodology includes a bibliographic review of materials that critically discuss the topic. Documental research was also conducted, including minutes, resolutions, and reports from CMAS and CNAS, as well as relevant legislation. Among the results, permanent education, as established in the policy regulations, is highlighted as a fundamental strategy to enhance deliberative capacity regarding the budget. The study emphasizes permanent education as essential for strengthening skills, deliberative capacity, and critical participation in social control.

Keywords: Public budget, Public policies e Management

¹ Graduada em Serviço Social, Doutora em Serviço Social e Políticas Públicas. Docente no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social (mestrado/doutorado) da Universidade Estadual de Londrina/UEL, Londrina, PR, Brasil. E-mail: denise.fank@uel.br.

² Graduada em Serviço Social, mestranda em Serviço Social e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Londrina/UEL, Londrina, PR Brasil. E-mail: alvesbarcelosk@gmail.com

³ Graduada em Serviço Social, pela Universidade Estadual de Londrina/UEL, Londrina, PR, Brasil. E-mail: karen.delmiro92@uel.br

⁴ Graduada em Serviço Social, mestranda em Serviço Social e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Londrina/UEL, Londrina, PR Brasil. E-mail: lygia.bordonal@uel.br.

⁵ Graduada em Serviço Social, mestranda em Serviço Social e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Londrina/UEL, Londrina, PR Brasil. E-mail: estabelegoncalves@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas sociais são uma das mais importantes experiências da efetivação da democracia em nosso país. Diante do contexto de diminuição do orçamento das políticas sociais nos últimos anos (de forma especial, desde 2016) pelo governo brasileiro, período de novas contrarreformas justificativas e utilizadas para o desmonte de políticas sociais e retirada dos direitos sociais no Brasil, se faz necessário colocar em pauta o controle social, como estratégia de fortalecimento da sociedade civil e resistência aos desmontes. O projeto de pesquisa “Controle Social e Orçamento/financiamento na Política de Assistência Social” teve como objetivo: Analisar a capacidade de intervenção efetiva, via processos decisórios no Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina, em especial no que se refere às decisões sobre o orçamento/ financiamento desta política. Realizamos estudos sobre a relação intrínseca que deve haver entre processos de gestão, controle e orçamento/financiamento, considerando-se a necessidade de integrar o planejamento setorial com o planejamento orçamentário e financeiro, e de compreender esses conteúdos visando a busca da efetivação da proteção social proposta pela política de assistência social no âmbito do SUAS.

Este artigo é um dos resultados do projeto citado, e tem como objetivo analisar a relação entre orçamento/financiamento e o controle social na política de Assistência Social. Apresentaremos ainda estratégias para o fortalecimento do controle social.

Para alcançar os objetivos propostos, os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração deste artigo, são revisão bibliográfica acerca da temática por meio de revisão bibliográfica em periódicos, livros, teses, dissertações, apostilas, e outros meios cujos autores, nas suas diferentes obras, discutem de forma crítica as temáticas em estudo. Pautamo-nos também nas discussões realizadas na reunião do projeto. Realizamos ainda pesquisa documental tendo como fontes documentos, tais como atas, resoluções e relatórios do CMAS e CNAS, além de legislações pertinentes a temática.

Foi solicitada pauta em reunião no CMAS, apresentando o projeto de pesquisa. Este também tramitou no Comitê de Ética, número de aprovação da pesquisa pelo respectivo Comitê de Ética Número do Parecer: 6.782.495.

O estudo traz alguns resultados, dentre eles indicamos a educação permanente, prevista nas normativas da política, como estratégia essencial para capacidade deliberativa em relação ao orçamento, além de fortalecer competências e promover uma participação crítica e efetiva no controle social.

2. A política de assistência social no Brasil e o controle social

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/93) é um Marco Regulatório, sendo o instrumento jurídico que regulamenta os princípios de assistência social definidos na Constituição de 1988, ela foi essencial para romper com a cultura política do clientelismo e da



filantropia tradicional, institucionalizando a assistência como uma política pública. Ela estabelece a base para a Política Nacional de Assistência Social PNAS, definindo que a gestão da assistência social deve ser descentralizada e participativa. A LOAS transforma a assistência social de uma prática baseada no favor, patrimonialismo, clientelismo e no populismo, em direito dos cidadãos e dever do Estado. Estabelece a criação dos conselhos, a partir do processo de democratização que ocorreu no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

Quando pensamos em controle social, defendemos a universalidade das políticas e da seguridade social, tornando a participação dos cidadãos nos conselhos indispensável para firmar compromisso com a importância da democratização das informações e a contribuição na elaboração e avaliação das Políticas Sociais, garantindo ampliação de direitos para a população.

A PNAS, organiza o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e define as responsabilidades de cada ente federativo. A operacionalização do Direito realizada através da PNAS, também enfrenta tensões com as agendas neoliberais instauradas no Estado, buscando focalizar a assistência apenas na população "mais pobre", reduzindo a política a programas de transferência de renda com condicionalidades, como o Bolsa Família entre outros programas.

Desta forma, o papel dos Conselhos (Nacionais, Estaduais e Municipais) no Controle Social, são de garantir a participação da sociedade civil na PNAS, sendo mecanismos institucionais de Controle Social, previstos na LOAS. A análise deste mecanismo de controle democrático, exige uma reflexão entre o momento histórico e atual, buscando responder questões da presente conjuntura. "Os conselhos devem estabelecer parâmetros de interesse público para o governo." (CORREA, 2003)

O conceito de controle social passou por significativas transformações ao longo da história, adquirindo novo sentido especialmente a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 1980. Nesse contexto, o termo passou a ser associado à participação ativa da sociedade civil nas ações e decisões do Estado. Como explicam Bravo e Correia (2012, p. 127), no Brasil, o controle social é compreendido como o "exercício da sociedade civil sobre as ações do Estado, principalmente nas políticas sociais". Assim, o controle social se firma como resposta democrática ao autoritarismo, reafirmando o protagonismo popular na construção, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas.

Com a Constituição Federal de 1988, o controle social passa a ser reconhecido como princípio estruturante das políticas sociais, especialmente por meio dos mecanismos de gestão democrática previstos no art. 204, inciso II, que institui a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Essa diretriz é reafirmada e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/1993), que institui os Conselhos e Conferências como espaços permanentes de participação e cogestão. A partir da LOAS, os conselhos passam a ter competências deliberativas, normativas e fiscalizadoras sobre a política de assistência social, incluindo o acompanhamento e aprovação da proposta orçamentária e da aplicação dos recursos no âmbito



do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A autora Raquel Raichelis (2011, p. 20), destaca que a democracia participativa não surge durante o período autoritário pós-1964, mas se fortalece na luta contra a ditadura, especialmente entre os anos 1970 e 1980. Portanto, a criação dos conselhos e conferências corresponde a uma conquista das lutas sociais, posteriormente consolidada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e pela NOB/SUAS/2012, que reafirmam o controle social como um dos eixos centrais de organização, gestão e financiamento do SUAS.

Para compreender o controle social em profundidade, é importante considerar a relação entre Estado e sociedade civil a partir da perspectiva gramsciana, retomada por Maria Valéria Costa Correia (2008). Segundo a autora, para Gramsci o Estado é composto tanto pela sociedade política (governo, leis e coerção) quanto pela sociedade civil (organizações e espaços de hegemonia). Assim, o Estado expressa um conjunto de práticas que produzem consenso ativo entre governantes e governados (GRAMSCI, 2000, apud CORREIA, 2008, p. 3). Nessa perspectiva, o controle social adquire um caráter estratégico, pois implica disputar hegemonia dentro da sociedade civil. Não pode ser reduzido a uma formalidade burocrática; trata-se de promover uma participação crítica, emancipatória e transformadora, que visa de fato atender demandas da sociedade.

Contudo, Bravo e Correia (2012) observam que, a partir da década de 1990, os espaços institucionais de participação enfrentam novos limites e contradições relacionados ao avanço das políticas neoliberais. As autoras destacam que a burocratização dos conselhos, a desigualdade de formação entre conselheiros, o enfraquecimento dos movimentos sociais e o risco de cooptação política criam obstáculos à eficácia do controle social. Nesse mesmo contexto, surgem experiências autônomas de participação, como fóruns e frentes populares, que fortalecem a resistência social e reafirmam a luta pelos direitos (p. 126-129).

Maria da Glória Gohn (2019) também contribui para esse debate ao afirmar que a participação social é uma categoria central das teorias democráticas e assume diferentes significados conforme a relação entre Estado e sociedade. A autora ressalta que a “participação e controle social só adquirem caráter emancipatório quando expressam ações coletivas críticas e autônomas, que enfrentam as desigualdades e fortalecem o poder popular” (GOHN, 2019, p. 64).

No âmbito do SUAS, o controle social possui importância estratégica porque está diretamente relacionado à gestão do financiamento da política. A LOAS determina que cabe aos Conselhos aprovar previamente a proposta orçamentária da Assistência Social antes de sua inclusão no orçamento público, além de fiscalizar a utilização dos recursos, acompanhar a prestação de contas da gestão e das entidades, deliberar sobre prioridades de financiamento e garantir a transparência da política, dentre outras ações que articulam a gestão da política, no seu planejamento e orçamento. Tanto a PNAS/2004 quanto a NOB/SUAS/2012 reforçam a centralidade do financiamento como um pilar estruturante do SUAS, vinculando a efetividade da política à existência de um controle social ativo e qualificado. Assim, compreender o controle



social na assistência social implica reconhecer que ele está diretamente articulado ao debate sobre orçamento, fundo público e financiamento que são elementos essenciais para a continuidade da política e para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Mesmo com todos os avanços normativos, o controle social enfrenta desafios importantes. Entre eles estão a redução de recursos financeiros destinados à assistência social nos últimos anos, a baixa participação da população usuária, as desigualdades de formação e informação entre conselheiros e as dificuldades de articulação entre conselhos, conferências e movimentos sociais. Também se somam as limitações no acesso e na transparência dos dados orçamentários, o que prejudica a tomada de decisões qualificadas. Esses desafios demonstram que o controle social, embora garantido por legislação robusta, é um campo permanente de disputa política, exigindo o fortalecimento da capacidade crítica e organizativa dos sujeitos envolvidos.

Assim, compreender o controle social significa reconhecer sua dupla dimensão institucional e autônoma, técnica e política, dependente do Estado, mas também crítica a ele. É nesse equilíbrio que o controle social se consolida como instrumento de democratização do Estado, defesa dos direitos e disputa por orçamento público.

Um ponto que devemos considerar é que os conselhos são espaços de conflito, sem neutralidade, mas sim, "arenas de luta", onde diferentes projetos de sociedade disputam a direção da política pública e do fundo público.

"Problematizar a noção de "público" é fundamental para a discussão do controle social sobre o orçamento, porque não há questão mais emblemática do que o orçamento público para enfrentar o "discurso competente" apresentado como sigiloso, de domínio da burocracia estatal e restrito aos especialistas." (CFESS-CRESS, Seminário Controle Social, 2011)

É preciso ressaltar que os mecanismos de controle social sobre as ações do Estado, são de uma democracia limitada. A denúncia da apropriação privada do que é público e/ou a realocação de recursos pré-determinados no Orçamento da União, demonstra um posicionamento firmado e o compromisso em atender as necessidades reais da população e classe trabalhadora. Porém, este controle não é suficiente para se contrapor à ordem do capital.

Foram muitos os avanços ao longo da história política brasileira, mas os desafios na busca em efetivar as leis estabelecidas na Constituição Federal de 88, são insistentes e perpassam o tempo. A burocratização da participação populacional, o desrespeito às decisões dos conselhos pelo Poder Executivo e a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para analisar situações complexas relacionadas ao orçamento público, enfraquecem os Conselhos. Na área da Assistência Social essas questões se agravam devido à dificuldade ou o desinteresse na inserção dos profissionais no movimento social organizado e a pulverização e fragilidade na organização dos usuários, frente a esses inúmeros desafios, é preciso perseverar e se manter na luta, se posicionando criticamente, tendo por base análises de conjunturas consistentes, realizando intervenções possíveis, entendendo os espaços institucionais como espaços de tensão, negando a aparente necessidade de consenso e estando muito atento para



a não cooptação de conselheiros à burocracia.

3. O Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/Paraná.

Membros do projeto de pesquisa “Controle Social e Orçamento/financiamento na Política de Assistência Social” participaram das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Londrina-Pr na gestão 2024-2025. Além da observação participante, analisamos atas e resoluções deste Conselho, desta forma se torna primordial apresentar o Conselho Municipal de Assistência Social e como ele funciona.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um órgão colegiado e de caráter deliberativo, responsável por supervisionar e monitorar a implementação da Política Municipal de Assistência Social, ou seja, de extrema importância para o município e para essa política.

No município de Londrina, a Lei 6.007 de 1994, institui o Conselho Municipal de Assistência Social, seguindo o que determinava a Política Nacional de Assistência Social, que foi instituída pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. Com o passar dos anos, as leis que instituem os Conselhos vêm sendo alteradas, de acordo com as necessidades e da realidade do momento em que a sociedade vive.

A última atualização da lei que institui o CMAS Londrina-Pr, é a lei 12.952, de 2019. Nesta lei fica estabelecido que o Conselho será composto por 28 (vinte e oito) membro, formado de forma paritária, ou seja, 14 membros da sociedade civil (entidades que possuem parcerias de serviços com a Secretaria Municipal de Assistência Social e tenham registro ativo no CMAS) e 14 membros de órgãos governamentais (preferencialmente das secretarias de Educação, Saúde, Idoso, Trabalho, Mulher, Cultura, Habitação, Esporte e da própria Secretaria de Assistência Social).

As competências do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) são definidas principalmente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/1993) e pelas normas do SUAS. O art. 14 da Lei 12.952, de 2019, define quais são essas competências, e que traremos aqui de forma resumida: Deliberar sobre a Política Municipal de Assistência Social, formulando, propondo e acompanhando a política de assistência social; Estabelecer diretrizes e critérios para a organização e funcionamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais no município; Acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e programas da assistência social; Aprovar a proposta orçamentária da assistência social antes de sua inclusão no orçamento municipal; Fiscalizar a aplicação dos recursos dos fundos municipais de assistência social; Acompanhar a prestação de contas da gestão pública e das entidades conveniadas; Assegurar a participação da sociedade civil na definição e controle das políticas de assistência social.

O CMAS possui uma estrutura para seu funcionamento: mesa diretora (composta por um presidente, vice-presidente, secretário e vice-secretário); secretaria executiva (para prestar apoio administrativo); comissões temáticas (comissão de inscrição; comissão de acompanhamento de serviços; comissão de legislação; comissão de fundo; comissão de capacitação; comissão de



acompanhamento do Programa Bolsa Família e de benefícios socioassistenciais e comissão de divulgação) e plenário.

Cabe aqui uma explicação mais ampliada do Plenário, pois é ali onde as discussões acontecem, e as decisões são tomadas de forma coletiva. O CMAS reunir-se-á quinzenalmente em caráter ordinário e extraordinariamente quando se fizer necessário, por convocação do presidente ou da maioria absoluta de seus membros, com o prazo mínimo de 5 dias para a convocação da reunião, mencionando a pauta que será discutida. A reunião, bem como as decisões tomadas, só poderá acontecer quando estiver presente na plenária 50% + 1 de seus membros em primeira convocação e a maioria simples na segunda convocação.

Ou seja, O CMAS delibera, normatiza, fiscaliza, controla recursos, avalia a política e garante a participação popular na Assistência Social. Ele é essencial para assegurar transparência, qualidade e democracia no SUAS no âmbito municipal.

4. Fundo público e desafios ao financiamento das políticas sociais

O debate sobre orçamento e financiamento das políticas públicas no Brasil insere-se no contexto do avanço neoliberal e da consequente reconfiguração do papel do Estado. Segundo Behring (2021, p. 32), no capitalismo contemporâneo — marcado pela maturidade e decadência do sistema, bem como pelo avanço do neoliberalismo e da financeirização — o fundo público ganha centralidade e assume funções cada vez mais ampliadas. Embora o discurso ideológico do Estado mínimo tenha sido difundido desde os anos 1980, a realidade demonstra o contrário, sobretudo quando se observa a resposta à crise de 2008/2009, considerada estrutural e sistêmica, que exigiu a injeção de trilhões de recursos públicos no intuito de conter seus efeitos. Esse movimento expressa uma socialização massiva dos custos do capital, semelhante ao ocorrido em 1929-1932 e visível também nas respostas à crise sanitária recente.

O processo de globalização e abertura econômica, intensificado desde os anos 1990, impulsionou privatizações, desregulamentação e redução do investimento estatal em áreas essenciais, como saúde, educação e assistência social. Como resultado observamos em um cenário de desfinanciamento dos direitos sociais, refilantropização da questão social e retomada de práticas focalizadas e fragmentadas de proteção social.

Com a adoção de mecanismos¹ como FSE (Fundo Social de Emergência), FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e posteriormente a DRU – Desvinculação das Receitas da União, parte significativa dos recursos da seguridade social passou a ser redirecionada para cobrir necessidades fiscais e alimentar o setor financeiro. “A dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira.”

¹ **FSE (Fundo Social de Emergência)** e o **FEF (Fundo de Estabilização Fiscal)** refere-se à implementação de instrumentos de ajuste fiscal no Brasil com o objetivo de **desvincular parte das receitas** do orçamento federal para dar maior flexibilidade ao governo na gestão dos recursos.



(CARVALHO apud SALVADOR, 2010, p. 356)

A DRU permite ao governo realocar cerca de 30% das receitas originalmente destinadas à área social, configurando o que autores chamam de pilhagem do fundo público, reforçando desigualdades e limitando o alcance das políticas de proteção social. Ou seja, “são bilhões de reais extraídos da saúde, educação, previdência e assistência social [...] A DRU é a alquimia que transforma recursos que pertencem à seguridade social em receitas do orçamento fiscal” (SALVADOR, 2010, p. 369 – 370).

Como aponta, Behring (2021, p. 39)

O fundo público atua na reprodução do capital, retornando para seus segmentos, sobretudo nos momentos de crise [...], para socorrer o capital, e cada vez em menor proporção atua na reprodução da força de trabalho, com a redução cada vez mais aguda de investimentos na implementação de políticas sociais [...].

O Estado passa a intervir diretamente na economia, sempre com prioridade para o pagamento da dívida pública, diminuindo sua intervenção na cobertura das políticas públicas e transferindo essa responsabilidade para o terceiro setor, ou seja, para as Organizações Sociais (OS). O ônus sempre para a classe proletária que além da superexploração pelas condições de trabalho também é atingida pela regressividade da arrecadação tributária em vários países, incluindo o Brasil (BRETTAS, 2012, p. 108-110).

Nesse processo, o Estado passa a operar como garantidor das necessidades do capital, enquanto a população trabalhadora enfrenta precarização, desemprego estrutural, informalidade e retrocesso nos direitos.

Historicamente, os recursos fiscais no Brasil sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados na folha de salários financiavam o social. Ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos (SOARES, 2005, apud SALVADOR, 2008, p. 33).

Desde a crise do Welfare State, o capital migrou para mecanismos de valorização financeira, aprofundando desigualdades e reduzindo a capacidade redistributiva do fundo público. A precarização do trabalho, a uberização² e a automação contribuem para o aumento do contingente de trabalhadores excedentes e desprotegidos.

Esse cenário se agrava com políticas de austeridade – como a EC 95, que congelou os gastos sociais por 20 anos – intensificando expressões da questão social e ampliando tensões entre capital e trabalho. O desmonte da proteção social, aliado ao fortalecimento de mecanismos privados de oferta de serviços, desloca responsabilidades do Estado para o terceiro setor, fragilizando a universalidade e os princípios da seguridade social previstos na Constituição de 1988.

² O conceito de uberização do trabalho pode ser definido como um novo modelo de trabalho, que, na teoria, se coloca como mais flexível, no qual o profissional presta serviços conforme a demanda.



Em uma realidade paradoxal, “o Brasil encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo, no entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta.” (SALVADOR, 2010, pag. 207). O que reforça a necessidade de controle social, gestão democrática e disputa política pelo fundo público, isto como condição para efetivar o direito à assistência social como política de Estado, e não como caridade ou favor.

5. Orçamento público e financiamento da política de assistência social

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passa por transformações não somente em relação ao reconhecimento dos direitos sociais, dentre eles a Seguridade Social, mas também estabelece o reordenamento do orçamento. O orçamento público, conforme apresentado por Salvador (2012, p.05) “é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo “.

Neste sentido, compete ao Estado, garantir no orçamento público, os recursos necessários que financiarão as políticas públicas, no caso estudado, a Política de Assistência Social, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal, por meio das peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) compreende o orçamento público em âmbito Federal, Estadual e Municipal, prevendo o orçamento de quatro anos. Conforme apresentado por Salvador (2010, p.175) o PPA “deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano de gestão seguinte”. No caso de Londrina/PR, no que envolve os anos de acompanhamento das Atas do CMAS do projeto de pesquisa, o PPA compreende ao período de 2022-2025, sendo instituído pela Lei nº 13.314, de 22 de dezembro de 2021.

Segundo Piscitelli, Timbó e Rosa *apud* Salvador (2010), considerando o orçamento público, a LDO se apresenta como a maior novidade trazida pela Constituição de 1988, uma vez que funciona como elo entre PPA e Orçamento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO -, prevê as prioridades e metas da administração pública também nas três esferas governamentais, de modo a orientar a elaboração da LOA. Como apresentado no texto constitucional em seu Art. 165.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende o orçamento previsto no PPA e na LDO daquele ano, ou seja, todas as ações do governo deverão estar contempladas na LOA, conforme apresentado no artigo 165 § 5º da Lei Orçamentária Anual compreendendo:



- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

Ainda sobre as peças orçamentárias apresentadas, é necessário compreender que o orçamento público, para além do seu caráter técnico, possui natureza política, como expressa Salvador (2010, p.172), uma vez que o orçamento reflete “a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários”.

Neste sentido, além da compreensão sobre as peças orçamentárias, é preciso entender outro instrumento de gestão fundamental para a Política de Assistências Social, no caso o Fundo Municipal de Assistência Social. O Fundo Municipal de Assistência Social do município de Londrina (FMAS), é orientado pela regulamentação da LOAS a partir da Lei nº 8.742/1993 e suas alterações.

Seguindo as orientações da NOB/SUAS (2012), o FMAS é um fundo especial para o financiamento e cofinanciamento da política pública de assistência social, recursos fundamentais para a efetivação das ações desta política pública. Por se tratar de um fundo especial, o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) do município de Londrina é o responsável pela deliberação dos recursos que fazem parte do FMAS, tendo como órgão gestor, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Neste sentido, o FMAS do município de Londrina criado pela Lei nº. 6.007, de 23 de dezembro de 1994, no entanto, com nova legislação de criação por meio da Lei nº 12.952, de 19 de novembro de 2019 tem como fontes de recursos

Art. 52. As receitas componentes do Fundo Municipal de Assistência Social serão provenientes de: repasse Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Estadual de Assistência Social); transferências de recursos próprios do Município; receitas resultantes de doações da iniciativa privada, pessoas físicas ou jurídicas; rendimentos eventuais, inclusive de aplicações financeiras dos recursos disponíveis; transferência do Exterior; dotações orçamentárias da União e dos Estados, consignadas especificamente para o atendimento ao disposto nesta Lei; receitas de acordos e convênios; receitas do resultado da alienação de bens móveis e imóveis vinculados ao Fundo Municipal de Assistência Social; outras Receitas. (LONDRINA, 2019).

Em relação ao Orçamento Público e ao financiamento da Política de Assistência Social, deve-se ter clareza de que o controle social por meio do CMAS, no caso de Londrina, é fundamental para exercer a fiscalização, monitoramento, bem como deliberar sobre as prioridades de acordo com a realidade social. Além disso, o orçamento público bem planejado com a participação social da sociedade civil organizada, no processo de definição dos recursos necessários para efetivação das políticas públicas, contribui para a garantia dos direitos sociais, no caso o direito à Assistência Social. Por fim, cabe considerar a necessidade em não perder de vista o caráter política que envolve o orçamento público, ainda mais diante da atual conjuntura



de desmonte, principalmente da Política de Assistência Social.

6. Considerações Finais

A Política de Assistência Social exige que o orçamento seja transparente e fiscalizado, combatendo o uso de recursos para "currais eleitorais". Os gastos devem ser direcionados ao atendimento às demandas reais da população, não priorizando interesses clientelistas e privatistas da burguesia.

Neste sentido, o Conselho deve ser um instrumento de caráter deliberativo, a fim de analisar planos, programas, projetos, relatórios financeiros e alocação de recursos, entre outros documentos, até sua aprovação. É um espaço de extrema importância frente a realidade brasileira, onde os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes, se mantém nas mãos de gestores que os tratam como algo privado.

Nesse estudo foi possível apreender que a capacidade de compreender, analisar e deliberar sobre o orçamento da Política de Assistência Social apresenta alguns desafios aos conselheiros. Temática complexa, com muitos elementos técnicos que na grande maioria das vezes não é de compreensão fácil, dificulta a capacidade de deliberar sobre a temática. Neste sentido indicamos a educação permanente, capacitações continuadas, que estão previstas nas normativas da política, como estratégia essencial para capacidade deliberativa em relação ao orçamento, além de fortalecer competências e promover uma participação crítica e efetiva no controle social.



REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes; BRITO, Mayara Santos. O montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil - 2015 a 2017. **Revista Direitos, trabalho e política social**, Cuiabá, v. 7, n. 12, p. 360-380, jan./jun. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundo Público, Valor e Política Social. Cortez Editora, São Paulo, 2021.

BENEVIDES, Maria Victoria. Participação popular na nova Constituição: um corretivo à representação política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 20-24, jan./mar. 1990.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Revista Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: *Financeirização, fundo público e política social / Evilasio Salvador...[et al.] (orgs.)*. — São Paulo : Cortez, 2012.

CFESS. O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília: CFESS, 2011.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. In: *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. Brasília: ABEPSS, 2008.

FRANCISCO, Erica Aparecida dos Santos. Reflexões sobre a dimensão técnico-operativa no serviço social com enfoque nos instrumentos e técnicas. In: *ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 16., 2018, Vitória. **Anais...** Vitória: ABEPSS, 2018.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Cadernos CRH*, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.

LONDRINA. Lei nº. 12.952, de 19 de novembro de 2019. **Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e da outras providências**. Disponível em: <<https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/cmas/legislacao-8/34922-jornal-oficial-lei-12-952-2019/file>> Acesso em 20 out. 2025.

NEVES, Angela Vieira et al. O associativismo e o ativismo da sociedade civil no conselho nacional de direitos da pessoa com deficiência (Conade). **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 30699-30710, 2021.



RAICHELIS, Raquel. “O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público – 20 Anos Depois”, p. 19–31, 2021.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Brasília, 2008.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação popular e poder local: um exercício de cidadania. **Caderno CRH**, Salvador, n. 18, p. 49-76, 1993.

