

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

16

Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo

Julho, 2003

Instituto Pólis/PUC-SP

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço da **evolução das políticas sociais** em São Paulo. As análises tiveram como referência as gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*. Os textos analisam a criação dos conselhos, seu funcionamento, sua composição e os desafios que se colocam para sua atuação.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série dos Cadernos analisa os Fundos Municipais das cinco políticas monitoradas na perspectiva da articulação entre o planejamento, o financiamento e a gestão da política.

- 13 - Fundos Públicos e Sistemas de Ensino na Cidade de São Paulo
- 14 - Fundo Municipal da Habitação
- 15 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121
polis@polis.org.br

**Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP**
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@puccsp.br

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detêm as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de

estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de Serviço Social e Educação: Segurança e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa terceira série de Cadernos aborda os Fundos Especiais das políticas monitoradas. Ao tratar do seu histórico de criação na cidade, suas dificuldades e impasses, tomamos o cuidado de discutir o tema articulado ao planejamento e à gestão da política. Conhecer o financiamento e o fluxo dos recursos públicos amplia a possibilidade do controle social, um dos maiores desafios para conselheiros e sociedade civil organizada.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Priscila Cardoso

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

CARDOSO, Priscila

Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo.

São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 64p.

(Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16)

1. Fundos Públicos. 2. Fundo de Assistência Social. 3. Política de Assistência Social.Habitação. 4. Legislação da Assistência Social. 5. Financiamento da Assistência Social na Cidade de São Paulo. 6. FMAS. 7. Controle Social da Assistência Social. 8. Conselho de Assistência Social na Cidade de São Paulo. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Revisão: Bruno Favaretto

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

Introdução	9
1. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): Conselhos e Fundos construindo pontes na transição da ótica do “favor” à ótica do direito	12
2. Conselho e Fundo Municipal de Assistência Social	19
3. Processo de criação e efetivação do Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo: o atraso da cidade frente ao Brasil	32
4. Funcionamento do FMAS na cidade de São Paulo	37
5. Algumas reflexões	48
Notas	61
Bibliografia	62

Fundo municipal de assistência social da Cidade de São Paulo

Introdução

Em Março de 2003, inicia-se o estudo que resultou neste caderno, tendo como tema central o Fundo Municipal de Assistência Social do Município de São Paulo (FMAS).

A proposta partiu do Observatório dos Direitos do Cidadão, que apontava a necessidade de reconstituir o processo de implantação do FMAS na cidade de São Paulo e de avaliar seu funcionamento durante os exercícios de 2002 e 2003 (apesar de implantado em 2001, o Fundo não teve exercício nesse ano). Visto que as discussões sobre orçamento, contas, financiamento e fluxos de recursos e gastos da área social são muitas vezes inacessíveis à maioria da população, procuramos aqui avaliar o processo de regulamentação e funcionamento do FMAS utilizando uma linguagem clara, que possa ser compreendida por diferentes segmentos da sociedade civil.

Para alcançar tal objetivo, tomamos por base os conhecimentos e a experiência desenvolvidos nas áreas de assistência social e pesquisa – no movimento de ir e vir ao real –, bem como: a legislação pertinente à assistência social; os parâmetros e conceitos desenvolvidos por instituições como o Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Instituto Pólis, o Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP, entre outros; os relatórios e documentos cedidos pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e pelo Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS).

Também foi necessário realizar entrevistas com os sujeitos do processo de constituição do FMAS. Embora não tenham sido transcritas na íntegra, tais entrevistas foram parte substancial de toda a construção deste texto. Representando o segmento de entidades e organizações da sociedade civil, foram entrevistadas a Vice-Presidente do COMAS e Assessora técnica da SAS e a Presidente do COMAS. Além disso, entrevistamos uma técnica da Secretaria de Finanças e Conselheira do COMAS e fizemos um levantamento de dados sobre o FMAS junto ao então ordenador do Fundo e assessor técnico da SAS.

Em uma oficina realizada pelo **Observatório dos Direitos do Cidadão**, em Abril/2003, a versão preliminar deste estudo foi apresentada e debatida com representantes do Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP (IEE/PUC), do Instituto Pólis, do Núcleo de Seguridade da PUC/SP, do Núcleo de Criança e Adolescente da PUC/SP, de Conselhos Tutelares, do COMAS e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Também foi fundamental a leitura feita pela Prof^a.Dr^a. Maria Carmelita Yazbek, do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP, cujas sugestões foram incorporadas à versão final do texto.

Este texto está dividido em cinco capítulos. O primeiro trata dos avanços na área de assistência a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), debatendo a passagem da ótica do “favor” à ótica do direito – uma mudança de lógica que se opera por meio da desconstrução da cultura assistencialista.

No capítulo seguinte, discutimos as especificidades da relação entre o COMAS e o FMAS, o significado e a importância do FMAS na construção de uma política de direito com base na participação e no controle social, bem como os fluxos envolvidos no funcionamento do Fundo.

Procuramos resgatar, no terceiro capítulo, o processo histórico

de criação e efetivação do FMAS na cidade de São Paulo e as contradições envolvidas nesse processo.

O quarto capítulo concentra-se em nosso principal objetivo: a avaliação do funcionamento do FMAS desde sua implantação, buscando compreender como foram se construindo seu fluxo de funcionamento e seus exercícios, a partir da análise da composição e da aplicação de suas receitas.

O capítulo final reúne apontamentos que tentam problematizar algumas questões sobre o processo hoje vivenciado na área de assistência social no município de São Paulo, a partir de todo o conteúdo trabalhado no caderno – uma síntese das questões abordadas e polemizadas no texto, reunidas em três eixos centrais.

1. A Composição das receitas do FMAS e sua relação com o orçamento municipal para a política de assistência social
2. A Relação FMAS e COMAS
3. O comando único da política de assistência social no Município

Ao leitor vale ressaltar que, embora este texto trate do FMAS, a discussão extrapola o Fundo em si e diz respeito ao financiamento da assistência social no município de maneira mais geral. Talvez seja necessário realizar uma discussão ainda mais aprofundada sobre o financiamento e as relações entre o FMAS, o COMAS, a SAS e as demais secretarias do município. Ficam aqui algumas reflexões nesse caminho.

Mas é claro que a discussão não termina aqui. Pelo contrário, espero que esse estudo possa contribuir com o início das discussões acerca do financiamento da assistência social no município de São Paulo. Que esse seja apenas um estimulador do debate, até porque a realidade é muito mais dinâmica e, muitas vezes, mais complexa do que qualquer teoria ou estudo.

1. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): Conselhos e Fundos construindo pontes na transição da ótica do “favor” à ótica do direito

Com a constituição de 1988 e a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, a assistência passa a ser vista por uma “nova” ótica: a ótica do direito, “do dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais”, que rompe com a compreensão corrente da assistência como “dever moral de ajuda”. “Enquanto esta guia-se por princípios humanitários, por sentimentos de dever moral, subjetivos à vontade e possibilidades pessoais e políticas, o dever legal de assistência submete-se a alguns imperativos e particularidades.” (FERREIRA 2000: 140)

Mas por que, na comemoração dos 10 anos de aprovação da LOAS, utiliza-se aqui o termo “nova ótica”?

A palavra *nova* está aqui apresentada entre aspas pois sabemos que a ótica do direito já vem sendo trabalhada por muitos profissionais da área da assistência, bem como por entidades sociais e usuários, não sendo portanto tão nova assim. Por outro lado, a ótica da caridade, do favor e do clientelismo permanece muito presente nessa área, mesmo 10 anos após a aprovação da LOAS, o que faz com que a palavra *nova* ainda tenha que ser utilizada para tratar da ótica do direito.

E quais elementos constituem essa “nova” ótica para assistência? O que diferencia um “dever moral” de um direito?

Pensemos em alguns dos aspectos que consideramos fundamentais nessa “nova” ótica, a partir do que é preconizado na própria LOAS.

1. A assistência como um dever do Estado, que deve ter primazia na sua condução (cf. art. 5º). “Isto significa que a responsabilidade primeira de assegurar as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias à sua materialização *é do Estado*, em seus diferentes níveis e poderes, pois o *direito só existe no Estado* (Coutinho, 1988).” (FERREIRA, 2000: 140)

“A exigência legal contida na LOAS é clara quanto à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. Tal responsabilidade, no entanto, deve ser assumida de forma democrática e partilhada pela sociedade civil.” (MPAS/IEE 1998: 16)

Assegura-se ao cidadão o direito a ter acesso a uma política pública universalizante, que não dependa diretamente de ações de grupos ou segmentos específicos da sociedade civil, cujo financiamento e execução esteja prioritariamente sob a responsabilidade do Estado – o que não quer dizer que a parceria com a sociedade civil não deva ocorrer, pelo contrário. Ressaltamos que, em muitos momentos, as ações no campo da assistência social empreendidas por setores da sociedade civil estiveram vinculadas à exigência de contrapartidas de comportamento e ações dos usuários destinatários da assistência, descaracterizando-a como direito.

Além de ser responsável por assegurar o financiamento da política, o Estado tem também a primazia na sua condução, o que significa discutir e definir diretrizes e, a partir delas, estabelecer parcerias com a sociedade civil. Esta, por sua vez, tem um papel fundamental no controle social, por meio da participação em fóruns de debate e na composição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social, bem como das Conferências de Assistência Social, em todos os níveis.

Por ser a assistência social tanto um dever do Estado, como um direito do cidadão – diferenciando-se do dever moral de ajuda e caridade de grupos da sociedade civil, regido por suas ideologias, intencionalidades etc. – é que o usuário passa a ter o direito de reclamar e exigir legalmente a prestação dos serviços com qualidade e sem contrapartidas morais, religiosas, financeiras ou outras.

2. A assistência social como um direito gratuito e não-contributivo (cf. art. 1º). “Nesse sentido rompe-se com o direito vinculado à lógica do mercado, no qual o cidadão só pode ter acesso a um benefício se contribuiu com o Estado através de seu vínculo trabalhista ou tendo que pagar para esse acesso.” (CARDOSO e HEIN 2000: 03)

Essa lógica da assistência como direito, expressa na gratuidade e não-contributividade, garante ao usuário o acesso ao direito assistencial desvinculado de qualquer tipo de pagamento ou contribuição, e portanto requer das entidades que prestem seus serviços de forma gratuita e que, portanto, não possuam fins lucrativos.

3. Os direitos assistenciais que asseguram uma prestação monetária continuada ou eventual passam a ter critérios objetivos relativos à situação de necessidade do usuário que solicita o benefício, sendo portanto pessoal e intransferível (cf. art. 20º). Assim, ao gestor público “cabe avaliar objetivamente a existência desta situação, não tendo o poder de objetar o acesso ao direito em função de julgamentos morais.” (FERREIRA, 2000: 141).

Como forma de efetivação dessa “nova” lógica, a LOAS aponta a criação de dois grandes instrumentos democráticos: os Conse-

lhos e Fundos de Assistência Social, que trazem em si a possibilidade de concretizar o que apontamos no item 1 acima, e a participação efetiva da sociedade civil organizada, no planejamento, no controle e na fiscalização da política social.

Devemos lembrar que, ao falar de políticas públicas de assistência social, estamos falando de um espaço contraditório, nos dizeres de Yazbek:

“... É, portanto, sob o ângulo de interesses diversos, que a questão da assistência se apresenta, manifestando-se como estratégia de dupla face em que a assistência, como mecanismo de estabilização das relações sociais, é a ótica da ação estatal; e, como forma concreta de acesso a bens, recursos, serviços e a um espaço de reconhecimento de seus direitos e de sua cidadania social, é, em contrapartida, o que buscam seus usuários. [...] Assim, se cabe à assistência um papel na ampliação das bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social, cabe-lhe também constituir-se para os segmentos excluídos da sociedade em modalidade de acesso real a recursos e de incorporação à cidadania.” (1995: 09)

Compreender a política social como esse espaço contraditório e ao mesmo tempo encará-la sob esta “nova” ótica faz com que seja fundamental realizarmos uma discussão aprofundada sobre o papel e a importância dos Conselhos e Fundos de Assistência Social. No nosso entender, eles constituem um espaço privilegiado para a efetivação da assistência como política social e de direito, porque se apresentam como instrumentos concretos para o exercício do controle social.

Vale antes, porém, ressaltar o que estamos chamando aqui de controle social:

“[...] controle da sociedade sobre as ações do Estado. [...] a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Por trás desta perspectiva está a concepção de “Estado Ampliado”, em que este é considerado perpassado por interesses de classes, ou seja, como um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas.” (CORREIA 2002:121)

Assim, tal controle pressupõe a participação popular, como podemos ver na definição de Raichelis:

“Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.” (RAICHELIS 1998: 40, 41)

E por que podemos afirmar que os Conselhos e Fundos de Assistência Social – como o Fundo Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo, objeto de análise do presente texto – são espaços privilegiados para o exercício desse controle social?

Estamos partindo aqui do entendimento de que, para realizar tal controle, é fundamental participar do planejamento e das decisões referentes à destinação dos recursos, elegendo prioridades e determinando, portanto, o direcionamento da política de assistência social, seja em nível nacional, estadual ou municipal. No nosso caso, trataremos desses espaços no nível

municipal, que tem suas especificidades: é nele que temos mais elementos para avaliar as necessidades e prioridades da intervenção estatal na área da assistência, visto que nesse nível tais necessidades se expressam de forma muito “palpável”. É também nesse nível que, diante da proposta de descentralização da política de assistência, concentra-se a responsabilidade de grande parte das ações requeridas para a implantação de uma política da assistência social.

“É no município que as situações, de fato, acontecem. É no município que o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É aí que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social.”

(BRASIL 1995: 21)

É com essa lógica que a LOAS preconizará a descentralização e a municipalização da política de assistência social, conforme art. 5º, inciso I, no art. 6º e em toda a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB¹:

“Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder.” (BRASIL 1995:21)

Assim:

“Aos municípios e ao Distrito Federal coube a carga mais pesada: garantir o custeio e implementação dos benefícios eventuais (auxílio-natalidade e morte), implementar os projetos de

enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei.” (LOAS, artigos 14 e 15, PNAS e NOB) (FERREIRA 2000: 144).²

Para que de fato haja descentralização e municipalização, a LOAS aponta, na seção sobre suas diretrizes, a perspectiva da participação popular e do controle social:

“Art. 5º - II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Vale retomar, aqui, a ênfase no controle social e na participação da população como possibilidade de democratização da construção e execução da política de assistência social.

O que, nas palavras de Raquel Raichelis, significa:

“Democratização: Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.” (RAICHELIS 1998: 41)

Sabemos, porém, que o fato de a LOAS afirmar a participação e o controle social em seu texto não garante por si só que estes, na realidade, se concretizem “como num passe de mágica”. A história da assistência social no Brasil é marcada pelo clientelismo e

pelo assistencialismo, e (re)construí-la é uma tarefa árdua e a longo prazo. Mas, com certeza, aprovar uma Lei que crie mecanismos para tal participação é fundamental para reverter essa lógica e essa história.

E o que diz, então, a LOAS sobre os espaços democráticos de participação?

2. Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social ³

2.1. Fluxo entre Conselho/ Plano/ Orçamento Municipal de Assistência Social: definindo prioridades a partir da realidade e das necessidades locais

A LOAS cria os Conselhos de Assistência Social instituindo a lógica da participação popular como requisito primordial para a execução da política pública nessa área. A partir da LOAS, todos os municípios têm de criar seu Conselho de Assistência, pois é nesse espaço que a discussão das prioridades para a área se darão. É a partir do Conselho que a política será pensada e aprovada.

O Conselho deve ser paritário, tendo portanto representação equânime do poder público e da sociedade civil organizada, que decidirão coletivamente os rumos e diretrizes da política de assistência social. Incluem-se aí, além da discussão e deliberação das ações a serem efetivadas pelo poder executivo, a discussão das diretrizes gerais que deverão ser seguidas por todas as entidades e organizações de assistência social⁴ da sociedade civil, que deverão estar inscritas no respectivo Conselho Municipal.

LOAS: “Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.[...]”

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.”

E para que o Conselho possa realizar tal fiscalização, o mesmo terá de criar diretrizes gerais para a política municipal de assistência social, baseado na LOAS e nas determinações do Conselho Nacional de Assistência Social. É a partir de tais diretrizes que todos os programas, projetos e serviços deverão ser executados, quer pelo poder público, quer pelas entidades de assistência social.

Nesse sentido, é necessário que os Conselhos e o poder executivo criem mecanismos para avaliar os serviços prestados pelas entidades e organizações, bem como pelo próprio poder executivo, pois, como definido pela NOB, compete ao gestor municipal:

“f) definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados;

g) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social.”

(BRASIL 1999: 30)

A NOB ainda define como competência do Conselho:

“d) controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes na área de

educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nºs 8.812, de 24 de setembro de 1991, e 9.732, de 11 de dezembro de 1998, e suas regulamentações.” (BRASIL 1999: 33)

Assim, a partir da NOB concretiza-se ainda mais o princípio, preconizado na LOAS, de primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, visto que todas as ações financiadas por recursos públicos, realizadas por entidades da sociedade civil ou pelo poder executivo, deverão estar centralizadas pelas diretrizes da política pública de assistência social, sendo controladas e fiscalizadas a partir de critérios discutidos e definidos pelos Conselhos.

Muitas discussões têm sido realizadas a respeito desse controle e fiscalização, principalmente no que diz respeito aos serviços prestados por entidades e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, um caminho que acreditamos ser importante é o da construção coletiva de indicadores (via Conselhos Municipais) a partir da legislação existente acerca da assistência, bem como das diretrizes e Planos de Assistência Social. Assim, a avaliação dos serviços prestados não será calcada em dados subjetivos e morais, mas sim em critérios claros e transparentes, a partir da própria política pública de assistência social.

E é nesse sentido, da construção de uma política pública de assistência social e da definição de critérios claros e transparentes para sua execução, que os Planos de Assistência Social têm importância fundamental, pois é a partir deles que se definirão as diretrizes gerais e a execução da política, assim como é a partir de sua construção e de seu processo de realização que poderemos efetivar o controle, a participação popular e a democratização da

política de assistência social. No caso específico do município, nosso foco nesse texto, o Plano apresenta-se como instrumento fundamental na definição das prioridades pela proximidade do Conselho e do poder executivo às demandas e necessidades locais, como já dissemos. É no Plano que a realidade local ganha vida e poder de política pública.

“O Plano de Assistência Social é um instrumento de gestão frente à realidade em que foi construído e diante da qual deverá fornecer respostas às necessidades sociais detectadas. Longe de construir uma peça técnica formulada nos gabinetes ou mero arranjo formal de um conjunto de intenções, é instrumento chave para superar a improvisação que ainda impera nesta área.

Os esforços de estados e municípios para a formulação de planos de assistência social com participação social e transparências democráticas representam um salto de qualidade na organização da assistência social, pois são o espaço, por excelência, de articulação entre prioridades sociais, metas a serem atingidas, recursos compatíveis e acompanhamento das ações que garantam qualidade dos resultados a serem produzidos.”
(MPAS/IEE 1998:19)

Assim, será o poder público, junto à sociedade civil organizada (no COMAS), que, ao elaborar o Plano Municipal de Assistência Social, traçará os rumos da política de assistência social para o município, seja no que diz respeito à execução de serviços, programas e projetos, pela prefeitura, seja no atendimento realizado pelas entidades e organizações civis, pois é no Plano que as diretrizes da política do município para a assistência social estarão definidas.

LOAS: “Art. 10º - A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.”

Nesse processo, também é fundamental a participação dos vários setores da sociedade civil na definição de prioridades, a partir das realidades locais e das necessidades dos diferentes segmentos sociais. Se realmente queremos formar uma cultura de participação popular e de democratização dos espaços públicos, é necessário que a elaboração do plano, que é responsabilidade do poder público, seja precedida de debates públicos regionais e no próprio Conselho, para que se obtenham os pontos centrais e prioritários a partir da realidade. É importante também que essa elaboração, após a aprovação no Conselho, possa ser seguida de novos debates com a sociedade civil, para que todos tenham clareza da política pública de assistência social aprovada para o município.

“[...] A mobilização de forças políticas possibilita atribuir aos gestores do Plano o reconhecimento e a legitimidade fundamentais para sua governabilidade [...].

Quanto mais democrático e participativo for o processo de construção do Plano Municipal de Assistência Social, mais coesão e apoio somará na sua execução.

O Plano poderá, desta forma, superar visões corporativas, criar marcos de entendimento e cooperação e contribuir para qualificar o processo de identificação de demandas e necessidades, de modo a dar prioridade àquelas que são efetivamente coletivas.” (MPAS/IEE 1998: 36 e 37)

É a partir do Conselho e da definição de diretrizes no Plano Municipal de Assistência Social que as prioridades e investimentos do dinheiro público também se definirão. Em nosso entendimento, é a partir da definição de prioridades políticas para a execução da política de assistência do município que o orçamento deverá ser pensado, a partir da leitura das demandas, prioridades e na sua relação com as receitas existentes. Assim, após a realização do Plano, o poder executivo, representado pela secretaria responsável pela centralização da política de assistência (no nosso caso, a Secretaria de Assistência Social – SAS), deverá elaborar a proposta orçamentária para a efetivação da política de assistência social. O Conselho Municipal é o responsável pela apreciação e posterior aprovação do orçamento, e isso só pode se realizar a partir da definição da política de assistência para o Município.

“Se os Conselhos representam instâncias responsáveis pela aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, o financiamento das ações de assistência social deve pautar-se nas metas por ele estabelecidas e na exequibilidade de suas propostas, sob explícita responsabilidade do Órgão Gestor da Assistência Social no município.” (MPAS/IEE 1998:24)

A proposta orçamentária é elaborada pelo órgão gestor da Assistência Social no Município – SAS – e aprovada pelo Conselho Municipal. E aqui já surgem duas polêmicas:

- 1- O chamado órgão gestor da política de assistência deve ser responsável por facilitar a discussão sobre demandas e prioridades para a política de assistência social em conjunto com o

COMAS, porém o produto final desta discussão – O Plano Municipal, que definirá as diretrizes para a política municipal de assistência social – deverá ser a base para todas as ações de assistência social, independentemente da secretaria que a realize, sendo que cabe ao COMAS a fiscalização do orçamento de toda a política, e não só do orçamento da SAS ou do Fundo Municipal de Assistência Social – é o chamado Comando Único.

“O comando único caracteriza-se por um núcleo coordenador da política de assistência social em cada uma das instâncias de governo, ou seja, pela existência de um órgão executivo próprio com competências específicas – nos níveis de normatização, execução regional e execução local –, em um processo integrado que evite paralelismo e garanta unidade e continuidade das ações.” (MPAS/IEE 1998: 16)

Tal comando único está preconizado na LOAS e concretizado na Lei de Criação do COMAS – Lei N°12.524.

LOAS: “Art. 5º – A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.”

Lei 12.524: “Art.4º - Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

XV – Appreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelas diversas secretarias e unidades orçamentárias;

XVI – Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.”

De fato, a polêmica instala-se não na compreensão ou clareza da lei quanto ao Comando Único e à relação entre SAS (Secretaria de Assistência Social), COMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) e demais secretarias, mas sim na sua efetividade (o que veremos no item 3).

2- A segunda polêmica diz respeito ao Fundo e ao orçamento da Assistência Social: deve todo o orçamento estar vinculado ao Fundo Municipal de Assistência Social? Ou o FMAS é apenas parte do orçamento? E ainda, quando falamos “todo” o orçamento, estamos falando do orçamento da SAS ou de toda a política de assistência social, em todas as secretarias?

A própria LOAS não é clara quanto a essa polêmica, pois não define: A) o percentual que cada esfera de governo deve destinar à assistência social; B) se todo esse orçamento ou apenas um percentual (e nesse caso, que percentual) deve estar vinculado ao Fundo.

Na LOAS, quanto ao Fundo Nacional, em seu art. 29º, lê-se:

“Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.”

Em 1995, o material elaborado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social – *Instrumentos para implantar a política de descentralização da*

Assistência Social –, respondendo à pergunta “O orçamento do fundo deverá estar previsto no orçamento do município?”, afirma:

“O orçamento do FMAS deverá constar no Plano Diretor do Município. O orçamento do órgão da administração direta ou indireta que tenha a responsabilidade pela execução ou coordenação de programas ou ações na área de assistência social será transferido, integralmente, para o FMAS.”

(MPAS 1995: 11 – grifo nosso)

Para tentar compreender melhor essas polêmicas, analisaremos a especificidade do Fundo Municipal de Assistência Social, bem como seu objetivo e necessidade política de existência. Mas, antes, façamos um resumo do fluxo aqui apresentado:

Momentos Atores	Debates e Pesquisas para Levantamento de Demandas e Prioridades Sociais	Plano Municipal de Assistência Social	Orçamento Municipal de Assistência Social
SAS	Organização/Promoção	Elaboração	Elaboração/ Encaminhamento para secretaria de Finanças
COMAS	Organização/Participação	Discussão/Aprovação	Aprovação
Sociedade Civil	Participação	Conhecimento	Conhecimento

Assim, mais uma vez, evidencia-se a necessidade da constituição dos Conselhos como reais espaços de discussão, negociação e definição da política de assistência para o Município, e não como mero “órgão burocrático” de assinatura do Plano e liberação de recursos – o que infelizmente corre o risco de acontecer, como experiências em certos municípios já nos mostraram.

“[...] Os conselhos municipais no campo das políticas públicas são espaços de disputa política e de interesses nem sempre convergentes. Apresentam-se como uma nova forma de participação, pela qual a sociedade civil lutou e reivindicou, apontando para a possibilidade real da intervenção dos setores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas. Mas, ao mesmo tempo, são também influenciados por estruturas de poder dominadas pelo assistencialismo, pelo favoritismo e são criados num contexto de minimização do Estado e de aprofundamento das desigualdades sociais.

Nesse sentido, a existência dos conselhos exige, de todos os que acreditam na construção de uma nova cultura política no Brasil, o esforço de análise e a contribuição para que se realizem como espaços de participação popular e controle social capazes de inaugurar novas formas de gerir os recursos públicos a partir do estabelecimento de novas relações entre o Estado e sociedade civil.” (SILVA 2002: 28)

É o Conselho o responsável pela destinação, fiscalização e controle dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social, que só pode existir a partir dos Conselhos.

2.2. Fundos Municipais de Assistência Social: o financiamento com transparência e controle social

Os Fundos Municipais de Assistência Social são Fundos Especiais⁵ que fazem parte do orçamento do município, e estão alocados na secretaria responsável pela política de assistência social.

Esse instrumento (Fundo Especial) existe desde a aprovação da Lei 4320/64, que define os procedimentos para a ges-

tão orçamentária, contábil e financeira na área pública. Ou seja: legalmente, desde 1964 há a possibilidade da existência de Fundos Especiais, mas na área da assistência isso só se efetivaria após a aprovação da LOAS, que prevê a criação de tais Fundos.

“O fundo não é uma entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, mas um conjunto de contas que identificam as origens e as aplicações de recursos de um determinado objetivo, serviço ou política pública. É importante ressaltar que a concepção de fundo presente nas áreas sociais, em especial na saúde, assistência social, criança e adolescente e, mais recentemente, na educação, amplia as concepções tradicionais. O fundo passa a ser um instrumento permanente e responsável pela gestão dos recursos de toda uma política, não só de programas ou ações pontuais.” (CUNHA 2000: 100)

Dentro da “nova” ótica da Assistência Social, a LOAS utiliza-se desse instrumento e cria o Fundo de Assistência Social, trazendo novas questões para o financiamento da política pública nessa área:

1. Define o repasse de verbas Federais e Estaduais para o Município via Fundo, tornando o fluxo desse repasse mais claro e transparente, e assim possibilitando o controle social por meio dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional:

LOAS: “Art. 30º - É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.”

2. Vincula a utilização dos recursos públicos à participação da sociedade civil na decisão sobre sua destinação, através da aprovação do Plano de Assistência Social, da liberação de recursos e da posterior aprovação da prestação de contas, via Conselho Municipal.

A criação dos Fundos traz maior transparência e participação social na decisão de destinação de recursos, bem como na sua fiscalização.

O gestor do Fundo é o poder público; a fiscalização e a aprovação dos gastos e da prestação de contas ficam por conta do Conselho.

3. Abre a possibilidade de ampliação de receitas para a área de assistência social, pois além das verbas repassadas pela União e/ou Governo Estadual e do orçamento municipal, os Fundos podem receber doações, contribuições de organismos nacionais e internacionais e outras rendas eventuais.
4. Condiciona a utilização dos recursos do Fundo somente às prioridades aprovadas pelo Conselho, sendo que tais recursos não poderão ser utilizados pelo poder público para outras ações a não ser as deliberadas pelo Conselho;
5. Vincula ao Fundo de Assistência Social o orçamento da área, que se torna mais transparente e passível de controle social. Porém, como vimos no item anterior, a LOAS não define claramente:
 - A) o percentual que cada esfera de governo deve destinar à assistência social;

B) se todo esse orçamento ou apenas um percentual (e nesse caso, que percentual) deve estar vinculado ao Fundo.

Na LOAS, em seu art. 29º, lê-se a respeito do Fundo Nacional:

“Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.”

Entre os avanços trazidos pela LOAS, esses são alguns dos que mais contribuem para a operacionalização do controle social e a efetivação de uma cultura da assistência como política de direito, no que diz respeito ao seu financiamento e, especialmente, no que diz respeito aos Fundos Municipais.

“É fundamental que os fundos não sejam entendidos como meros instrumentos cartoriais, criados para cumprir um requisito formal, e sim como uma forma de gestão transparente, que contribua para o fortalecimento e visibilidade da assistência social no interior da administração possibilitando a gestão dos recursos de acordo com as reais necessidades locais.

A gestão dos recursos deve ter como referência o Plano de assistência social e será acompanhada pela população por intermédio dos conselhos de assistência social, sem prejuízo da fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, definida pela legislação.” (BRASIL 1999: 81)

E como tudo isso tem se concretizado no Município de São Paulo? Como tem se operacionalizado a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo?

3. Processo de criação e efetivação do FMAS de São Paulo: o atraso da cidade frente ao Brasil

Inacreditavelmente, a maior cidade do Brasil, com um dos maiores orçamentos, com histórica participação em todo o processo de aprovação da LOAS e na criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), teve seu Fundo Municipal regulamentado apenas em 2001. Mas por quê?

A cidade de São Paulo, via sociedade civil, protagonizou a discussão da política de assistência social em nível municipal e nacional, através de diferentes segmentos e atores sociais, tais como organizações não-governamentais, poder legislativo (através do mandato das vereadoras Aldaíza Sposati – PT e Ana Martins – PC do B), universidades (em especial a PUC-SP, através do Núcleo de Seguridade e Assistência Social do Programa de Serviço Social da Pós-graduação) e a categoria profissional dos assistentes sociais (em suas representações via CRESS – Conselho Regional de Serviço Social/SP e CFESS – Conselho federal de Serviço Social).

Mas embora esse protagonismo tenha feito avançar a discussão da assistência social pela sociedade civil, a cidade experimentou um grande retrocesso no que diz respeito ao entendimento e aos encaminhamentos realizados pelo poder público local nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (PPB).

Pouco antes, a cidade vivia sua primeira experiência de gestão democrático-popular (gestão de Luiza Erundina – PT), durante um período de grande crescimento dos investimentos na área social e das políticas de atenção aos segmentos historicamente excluídos

do acesso a serviços e direitos sociais. Porém, infelizmente, a atenção a esses segmentos acabou se dando de forma pontual e desvinculada da discussão de uma política clara e definida na área de assistência. Assim, os avanços obtidos não se consolidaram o suficiente para resistir à passagem do poder para um partido de direita e sem preocupação com a área social.

Em referência a esse processo, realizando uma análise sobre as secretarias responsáveis pela assistência social na trajetória histórica do município de São Paulo, a Prof^a Aldaíza Sposati, no caderno Nº 1 do Observatório dos Direitos do Cidadão, comenta:

“O debate sobre assistência social foi então entendido como mais uma frente dentre as ações da Secretaria, mas não como uma política social com espectro universalizante.” (2002: 43)

De 1993 a 2000 a cidade de São Paulo viveu a contradição de ter vários segmentos da sociedade civil organizados na discussão e na luta pela assistência social em nível nacional e também em nível municipal, mas poucas ações efetivas do poder público nessa área, contrariando inclusive todas as conquistas e a própria legislação nacional sobre a assistência social.

“No plano local, esses protagonistas lutaram para assegurar os direitos sociais garantidos na LOAS. No período de junho a setembro de 1993, a vereadora Aldaíza Sposati cria e implanta a Comissão de estudos sobre a Assistência Social na Câmara Municipal. Tal comissão teve como objetivo provocar o debate e produzir subsídios à Lei Orgânica da Assistência Social em tramitação na Câmara Federal; elaborar propostas e sugestões de políticas públicas para o município; discutir ações

no campo da assistência social e o processo de municipalização da assistência social na cidade de São Paulo. Todavia, por omissão e descaso do governo, o município de São Paulo demorou oito anos para efetivá-la, sendo uma das últimas cidades do Estado e a última capital do país a municipalizar a política de assistência.” (SILVA 2002:17)

É portanto nesse contexto de retrocesso e descaso total com a política pública de assistência social que a cidade de São Paulo viveu por oito anos (1993-2000), durante as gestões autoritárias e conservadoras de Paulo Maluf e Celso Pitta, que além de não criarem ações municipais comprometidas com a população da cidade, negaram-se a implantar a política de assistência social já garantida legalmente.

Todas as discussões e ações que tentaram garantir as conquistas já realizadas através da aprovação da LOAS deram-se pela sociedade civil, impulsionadas pela Comissão de Estudos sobre a Assistência Social da Câmara Municipal, que ao realizar o 1º Encontro Municipal de Assistência Social, em Dezembro de 1993, fortaleceu a organização da sociedade civil. Tal processo culminou na constituição do Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo – que a partir de então se tornaria o maior protagonista na luta pela assistência social na cidade –, e na realização da I Conferência da Assistência Social em São Paulo, entre outras ações que, com o respaldo da LOAS, buscavam sua efetivação no conflito com os interesses do poder público naquele momento. Podemos afirmar que todas as conquistas nessa área, inclusive no que diz respeito à garantia das ações prescritas na LOAS, foram mérito do processo de organização e pressão da sociedade civil organizada por meio do Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo⁶.

É apenas em 1997 (quatro anos após a aprovação da LOAS), depois de muita luta e embate com o poder público, inclusive com ações judiciais, e após uma solicitação da Procuradoria da República ao presidente da Câmara Municipal para que fossem tomadas providências necessárias para sua instituição, que o Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo (COMAS) é criado, através da Lei nº 12.524, de 1º de Dezembro de 1997.

Essa lei, porém, recebeu vários vetos do então prefeito Celso Pitta, justamente no que diz respeito à criação do Fundo Municipal de Assistência Social, que de fato não ocorreu durante essa gestão. Mais tarde, o COMAS – que apesar de existir desde o final de 1997 só entrou em funcionamento no ano 2000, quando foram eleitos seus representantes – definiu como prioritária a instituição do FMAS, que foi finalmente regulamentado em 2001, pela prefeita Marta Suplicy (PT).

“Com relação ao Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, durante a primeira gestão do Conselho, conforme visto anteriormente, foram feitas articulações no Legislativo para a derrubada dos vetos referentes à criação do Fundo Municipal da Assistência Social. A criação do fundo aconteceu em 24/03/01, sendo regulamentado pelo Decreto Nº 40.531, de 07/05/01. O objetivo do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS é financiar o desenvolvimento das políticas públicas na área da assistência social.”

(SILVA 2002: 41)

Assim, é apenas na sucessão da gestão de Celso Pitta pela de Marta Suplicy que a efetivação da criação do FMAS se dará, porém ainda em meio a um processo conflituoso. Embora sob uma gestão

democrático-popular, que logo de início demonstra sua diferença em relação às duas gestões anteriores, a questão da assistência social passa por dificuldades.

A Secretaria de Assistência Social – SAS – foi negociada com o PSB, como consequência das alianças políticas que elegeram a prefeita Marta Suplicy, em nome da governabilidade. O partido indicou então para o cargo de Secretário um médico, Dr. Evilásio Farias, que, no entender daqueles que lutaram contra as duas gestões anteriores pela efetivação dos direitos na área de assistência social, não compreendia a assistência social realmente como uma política de direitos.

Fica evidente, portanto, que mesmo dentro de uma gestão democrático-popular há equívocos quanto ao encaminhamento da política de assistência social, o que fez, por exemplo, com que o FMAS só entrasse em atividade em 2002.

Concordo com a análise da Prof^a. Aldáiza Sposati acerca da trajetória dos órgãos responsáveis pela assistência social:

“Há vícios institucionais culturalmente transmitidos que impedem a efetivação de uma cultura de direitos e de política de massa naquele órgão. Há uma imaturidade política dos agentes do órgão (ou talvez concepções alimentadas pelo conservadorismo malufista) para que a assistência social seja efetivada como uma política de direitos em São Paulo. Romper com essa trajetória e instalar a maioria da assistência social em São Paulo é questão inarredável e inegociável.

A nova gestão, de Marta Suplicy, introduz programas sociais como renda mínima, bolsa trabalho, entre outros, em uma nova pasta de trabalho – a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade – e processa a transferência da gestão das creches diretas e conveniadas da Educação.

Essas medidas sugerem que a SAS está em franco declínio no alcance de sua responsabilidade na gestão da Assistência Social na cidade e num dilema em sua afirmação como área específica de gestão. [...]” (2002: 48)

Sendo o “homem sujeito e objeto da sua própria história”, como nos diria o filósofo Karl Marx, é mais uma vez através da luta e da insistência daqueles que protagonizam a efetivação da assistência social como uma política pública em São Paulo que esse quadro consegue ser revertido na cidade, quando, no início de 2002, é nomeada para a Secretaria de Assistência Social de São Paulo a Sr^a. Aldáiza Sposati, uma das grandes protagonistas de toda a trajetória da política de assistência social no município e no Brasil.

Em meio a todo esse processo e aos encaminhamentos relativos à SAS desde o início da gestão de Marta Suplicy, o Fundo Municipal é regulamentado em Maio de 2001, mas passa efetivamente a ter recursos e a ser gerenciado no orçamento de 2002.

Analisaremos aqui sua gestão e funcionamento em apenas um exercício (2002) e sua proposta orçamentária em andamento (2003).

4. Funcionamento do FMAS na cidade de São Paulo

4.1. Funcionamento do FMAS desde sua implementação: fluxo entre SAS/COMAS/Orçamento/FMAS

Em 2001, finalmente é regulamentado o FMAS de São Paulo, através do Decreto N^o 40.531, de Maio de 2001. Mas, como já mencionado no item anterior, ainda não é nesse ano que o FMAS

tem seu primeiro exercício. O ano de 2001 marca apenas sua implementação, e embora já houvesse uma previsão orçamentária que destinava ao FMAS recursos do Tesouro Municipal, não houve nenhuma despesa, nem mesmo no que diz respeito ao processo de implementação do Fundo. Também não ocorreram transferências intergovernamentais, não havendo, assim, exercício propriamente dito.

Nesse período, portanto, observa-se que não existia relação alguma entre o orçamento da SAS e o orçamento do FMAS, apesar de o orçamento da SAS ter sido aprovado pelo COMAS – que não é responsável apenas pelo orçamento vinculado ao FMAS, como já apontado anteriormente. Da mesma maneira, não houve nenhuma aprovação de contas remetida ao COMAS, pois não houve exercício. Entretanto, o plano orçamentário poderia ter sido enviado ao COMAS para apreciação, mesmo que de maneira simbólica, visto que havia previsão orçamentária para o FMAS. Também não foi designado um ordenador para o Fundo, e a função ficou a cargo do então Secretário de Assistência Social.

Em 2002, concretiza-se, de fato, o primeiro exercício do Fundo. É nomeado um ordenador de despesas para o FMAS – Sr. Ademir Alves da Silva – pela nova secretária de assistência Social – Sr^a. Aldaíza Sposati –, conforme preconiza o Decreto que regulamenta o FMAS:

Decreto 40.531: “Art.3º § 1º - O gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, ordenador da despesa, será designado pelo titular da secretaria Municipal de Assistência Social – SAS”.

Foram remetidas ao COMAS aprovações específicas dos recursos orçamentários previstos no FMAS, bem como foram aprovados alguns projetos específicos, pós Plano Municipal de Assis-

tência Social. Isso se deu já no final do ano, visto que uma parte dos recursos destinados pelo Tesouro Municipal ainda não havia sido utilizada e não poderia ser transferida para outro ano, o que só pode ser feito caso os recursos não utilizados sejam provenientes de outras fontes que não o Tesouro Municipal.

Em setembro de 2002, quando do encaminhamento ao COMAS da aprovação de destinação desses recursos para outros projetos, foi encaminhada também uma prestação de contas parcial. Já a prestação de contas geral referente ao ano de 2002 ainda não foi realizada até o presente momento (Abril/2003), sendo que enquanto trabalhávamos na realização desse estudo a SAS estava em processo de elaboração de relatório para apresentação ao COMAS⁷.

A Lei de criação do FMAS prevê que as prestações de contas deverão se realizar da seguinte maneira:

- Encaminhamento de relatórios financeiros e de atividades trimestrais ao COMAS para aprovação, subsidiando o Conselho para a realização do controle social e da fiscalização, bem como dando a ele elementos para que as prioridades para o próximo ano sejam revistas e repensadas.
- Encaminhamento de relatório anual, no final da execução do FMAS.

Cabe aqui ressaltar a diferença entre **relatório orçamentário** e **relatório financeiro**. O primeiro diz respeito à indicação de recursos financeiros a serem realizados, mas que não se transformarão necessariamente em despesas. Ou seja: representa a previsão de receitas e despesas, que dependerão de uma série de fatores para concretamente tornarem-se entradas e saídas. Já o relatório financeiro apresenta o que está acontecendo com os recursos anteriormente liberados, isto é, demonstra a utilização do que havia sido previsto no relatório orçamentário.

O **relatório de atividades**, por sua vez, descreve a maneira como o dinheiro foi gasto, ampliando o relatório financeiro, que apenas indica onde ou com o que os recursos foram aplicados. É a partir da análise dos três relatórios que os conselheiros têm condições de realmente exercer sua função, realizando o controle social e visualizando as prioridades da área de assistência social.

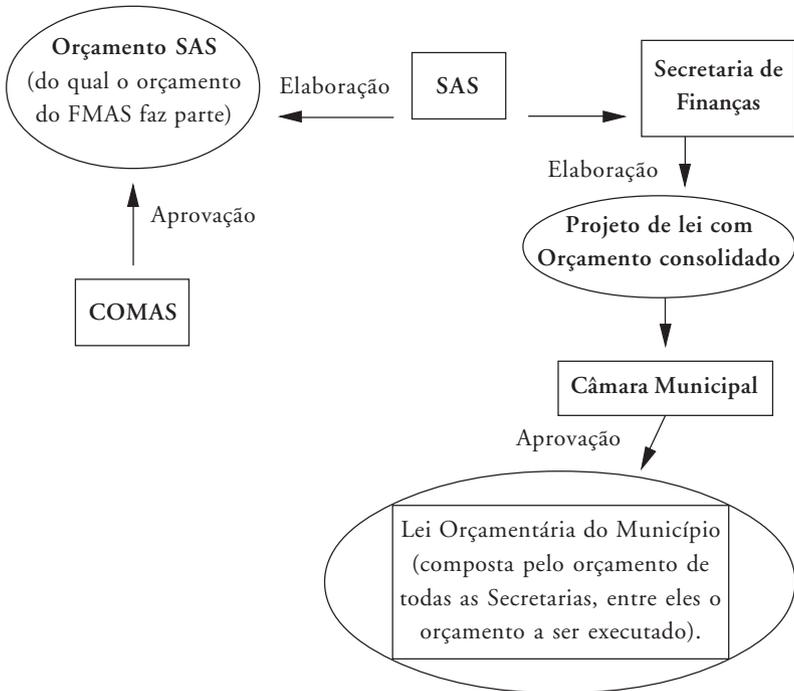
O orçamento para 2003 foi encaminhado ao COMAS no final do ano de 2002, antes da discussão e aprovação do Plano Municipal de Assistência Social 2002/2003 – PLASp –, sendo que já estava na Câmara Municipal para aprovação da Lei Orçamentária do Município. Já o PLASp foi aprovado pelo COMAS em 17 de Abril de 2003, conforme ata publicada no Diário Oficial do Município. Observa-se que o COMAS discutiu o plano e fez 10 recomendações, que no entanto não puderam ser incorporadas ao texto, visto que este já havia sido publicado e exposto à sociedade civil.

É importante ressaltar aqui a inovação e o avanço representados pela realização do PLASp e sua divulgação no que diz respeito à construção de uma política pública no Município. Porém, mais uma vez, chamamos a atenção para a necessidade de sua realização antes do orçamento, da participação da sociedade civil e do COMAS antes de sua elaboração e da aprovação no Conselho antes que o Plano seja levado a público.

A partir do que foi discutido no item 2.1., após a elaboração pela SAS, o orçamento deve ser encaminhado ao COMAS para aprovação, e posteriormente enviado à Secretaria de Finanças, que realizará o orçamento consolidado de todas as secretarias, ou seja, juntará todas as propostas orçamentárias numa única peça relativa à receita total do Município. Nesse momento o orçamento previsto pela SAS e aprovado pelo COMAS poderá sofrer alterações, a partir da análise da Secretaria de Finanças, que em seguida encaminha um Projeto de Lei para a Câmara Municipal, responsável pela aprovação da Lei

Orçamentária do Município (da qual faz parte o orçamento da SAS, que por sua vez inclui o orçamento do FMAS).

Esquemáticamente, o caminho do orçamento é o seguinte:



4.2. Composição orçamentária e a aplicação das receitas do FMAS

Voltemos agora ao tema do controle social. Seria uma falácia falar em participação e controle social sem analisar como essa definição se dá a partir das ações, no que diz respeito ao financiamento e definição de prioridades para o investimento na política de assistência social.

Segundo o Decreto Municipal Nº40.531, que regulamenta o FMAS:

“Art. 3º - Cabe à Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS, como órgão responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, gerir o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS.

§1º O gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, ordenador das despesas, será designado pelo titular da secretaria Municipal de Assistência Social – SAS”.

A distinção de papéis expressa pelo decreto deixa claro que cabe à SAS a gestão do FMAS, mas que tal gestão deve se dar sob **orientação e controle** do COMAS, conforme fluxos apresentados nos itens 2.1 e 4.1 acima.

O que entendemos por orientar e controlar?

Na prática, durante o exercício de 2002 do FMAS, isso se traduziu na avaliação que o COMAS realizou sobre os programas e projetos propostos pelos governos estadual e federal (que tiveram verbas repassadas para o FMAS no processo de municipalização do atendimento), bem como sobre as emendas propostas por parlamentares.

Após avaliação por uma comissão responsável pela análise mais aprofundada dos programas e projetos – a Comissão de Políticas Públicas – foram realizadas algumas observações e a solicitação de relatórios permanentes de desenvolvimento dos projetos, para que o COMAS pudesse proceder à sua fiscalização e, a partir de então, os conselheiros realizassem uma discussão que poderia resultar no veto à execução dos projetos e programas, bem como às emendas parlamentares, ou na aprovação da implantação dos programas e projetos e da destinação dos recursos provenientes da emenda.

Fica claro, portanto, o papel do controle no que diz respeito à aprovação das ações, à destinação dos recursos e à posterior fiscalização do seu emprego. Quanto à orientação, parece-nos que equivale a decidir entre aprovação ou veto e a solicitar relatórios e maiores informações, e não a uma orientação sobre o que se deva realizar com os recursos, a partir da discussão do Plano Municipal de Assistência Social e dos relatórios trimestrais financeiros e de atividades.

Para compreender melhor todo esse processo, vejamos, ainda enfocando o decreto, quais são as receitas que podem compor o FMAS:

“Art. 2º - Constituirão receitas do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

I – dotação consignada anualmente no orçamento municipal e verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso do período;

II – recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social;

III – doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;

IV – contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;

V – rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;

VI – outros recursos que lhe forem destinados.”

E como se realizou tal composição no primeiro exercício do FMAS, em 2002? A receita total do FMAS foi de R\$ 11.781.372,64, composta quase que paritariamente entre recursos provenientes dos Fundos Estadual e Nacional de Assistência Social e recursos orçamentários do Município.

Os recursos dos Governos Federal e Estadual representaram a quantia de R\$ 5.826.916,34, sendo vinculados a programas e projetos específicos, portanto sua destinação já era pré-orientada.

Ou seja: o COMAS não decide o que fazer com o dinheiro, mas apenas se aprovará a implantação dos projetos e programas ou não. Em caso de veto, os recursos não seriam repassados ao FMAS.

Já os recursos municipais foram da ordem de R\$ 5 milhões, sendo utilizados, em sua maioria, nos referidos projetos e programas, dos quais a prefeitura exige alguma contrapartida – consequência da municipalização da política. Assim, também esse montante já está destinado aos programas e projetos, não recebendo influência de definição do COMAS.

A destinação dessa receita do Tesouro Municipal ao FMAS deu-se por meio de um cálculo aproximado do valor que o Município necessitaria repassar ao Fundo, tendo como referência a contrapartida necessária aos projetos e programas municipalizados. Como se tratava do primeiro exercício do FMAS, o orçamento previsto acabou sendo maior do que o necessário. Assim, parte dos recursos a ele destinados pôde ser alocada para outras ações, como nos mostram os dados abaixo:

Projetos municipalizados	Projetos municipais
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Acolhida e proteção social a crianças e adolescentes em situação de risco
Agente Jovem	01 programa de qualificação profissional
Sentinela	01 centro de referência da mulher
Juizado Especial Federal Previdenciário	01 moradia provisória para população adulta de rua
NAF	
Criança e Adolescente em Situação de Risco	
Criando Asas	
Fortalecendo a Família	
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	

Já em 2003, a composição de receitas do FMAS está prevista da seguinte maneira:

Orçamento Aprovado

Fonte	Destinação	Receita
Governo Federal	Programa de Erradicação do	R\$ 977.057,99
	Trabalho Infantil Programa Agente Jovem	R\$ 3.500.000,00
	Projeto Sentinela	R\$ 1.454.200,00
	NAF	R\$ 2.128.247,10
	Juizado Especial Federal Previdenciário	R\$ 4.800,00
	Total	R\$ 8.064.305,09
Governo Estadual	Núcleo de Atendimento à Família	R\$ 1.650.000,00
	Adm. COMAS	R\$ 277.542,01
	Criança e Adolescente em Situação de Risco	R\$ 2.527.752,90
	Criando Asas	R\$ 192.000,00
	Fortalecendo a Família	R\$ 3.780.000,00
	Total	R\$ 8.427.294,91
Governo Municipal	Administração do COMAS	R\$ 452.122,00
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	R\$ 50.184,00
	Programa Agente Jovem	R\$ 140.000,00
	Projeto Sentinela	R\$ 47.328,00
	Juizado Especial Federal Previdenciário	R\$ 192,00
	Núcleo de Atendimento à família	R\$ 66.000,00
	Criança e Adolescente em Situação de Risco	R\$ 2.200.000,00
	Fortalecendo a Família	R\$ 519.600,00
	Total	R\$ 3.475.426,00
Emenda	Restaurante Escola para Jovens em Situação de Risco	R\$ 600.000,00
Total orçamento previsto para 2003		R\$20.567.026,00

Fonte: Secretaria de Finanças através da SAS

Como podemos observar na tabela acima, a proposta de orçamento para o Fundo está composta primordialmente por recursos dos Governos Estadual e Federal, que somam R\$16.491.600,00, o que representa 80,1% da receita do FMAS. Já a receita proveniente do Governo Municipal, via orçamento da SAS, corresponde a 16,9% do orçamento do FMAS.

Todos os recursos repassados da SAS ao FMAS estão previamente destinados, independentemente, portanto, da orientação do COMAS quanto à sua destinação e utilização. Como apontado anteriormente, diante das receitas constantes no Fundo cabe ao Conselho avaliar e acompanhar os projetos e programas que serão implantados através da municipalização da política de assistência (ou seja, projetos e programas planejados e financiados pelo Governo Federal e/ou Estadual, mas implantados e executados pelo Município, que deve também investir parte dos seus recursos como contrapartida para a execução), podendo solicitar maiores informações, sugerir alterações e, no limite, vetar a utilização dos recursos, vetando por consequência seu repasse. O mesmo acontece com os recursos provenientes das emendas parlamentares. Eles são encaminhados ao FMAS e mais tarde repassados para a entidade ou organização à qual o parlamentar destinou, na própria emenda, a verba.

Na análise da SAS, expressa no Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo – PLASp,

“O FMAS, de criação mais recente, além do aporte de recursos do Tesouro Municipal vem recebendo os recursos transferidos da União e do Estado para financiar programas em processo de municipalização e recursos provenientes de emendas parlamentares à Lei Orçamentária da União, consignados ao FMAS e transferidos para o município que, por sua vez, deve repassá-

los às entidades interessadas, na forma de contribuição. [...] Para o ano de 2003 [...] No caso do FMAS, a maior parte dos recursos deverá proceder das esferas estadual e federal ampliando-se, todavia, em relação a 2002, o montante dos recursos municipais a serem consignados ao Fundo, em face de sua importância no processo de municipalização.” (2003: 101)

Se compararmos, em números absolutos, os recursos do Tesouro Municipal destinados ao FMAS em 2002 (R\$ 5 milhões) e em 2003 (R\$ 3.475.426,00), veremos que o montante destinado foi menor neste último. O mesmo acontece se compararmos os percentuais que esses valores representam em relação ao total de recursos do Fundo em cada ano: em 2002, os recursos do Tesouro destinados ao FMAS correspondem a 42,4% e em 2003, a 16,9% do total. A diferença expressa em números absolutos não é tão grande quanto a expressa em percentual, visto que o montante de recursos provenientes do Governo Federal e Estadual aumentou consideravelmente de 2002 para 2003, passando de R\$ 5.826.916,34 em 2002, para R\$ 16.491.600,90, ou seja, praticamente triplicando. Nesse sentido, podemos afirmar que em 2003 os recursos do FMAS de São Paulo foram extremamente superiores aos valores do seu primeiro exercício, passando de um total de R\$ 11.781.372,64 em 2002 para R\$ 20.567.026,00, tendo o aumento do repasse das esferas federal e estadual demonstrado um grande esforço do gestor público na busca de recursos externos e parcerias.

Parece-nos, portanto, que vem sendo enfatizada a possibilidade de recepção de recursos da União e/ou Estado para a municipalização do atendimento na área de assistência social. O investimento de recursos do Tesouro Municipal visa prioritariamente a

tal municipalização, e nesse processo o FMAS desempenha o papel de receptor dos recursos do Governo Federal e Estadual.

Além disso, o FMAS possui o potencial de captar de recursos de doações e/ou contribuições de organismos nacionais ou internacionais. Recursos desse tipo ainda não aparecem no orçamento de 2003, embora possa haver captação no decorrer do ano fiscal – o que, aliás, é uma das prioridades da SAS na busca de ampliar os recursos para a assistência social em São Paulo.

“A implementação do Fundo Municipal de Assistência Social é fundamental, não apenas para o gerenciamento e controle dos repasses financeiros das instâncias estadual e federal, mas para obtenção de novos recursos junto a agências financiadoras nacionais e internacionais, empresas e outros organismos cooperadores.” (MPAS/IEE 1999: 69)

5. Algumas reflexões

Após estudar a especificidade do Fundo Municipal de Assistência Social, escutando os interlocutores do COMAS e resgatando o processo histórico de funcionamento do FMAS desde sua implementação em 2001, é necessário discutir alguns pontos centrais na tentativa de contribuir para a reflexão acerca do papel do FMAS na construção da política municipal de assistência social.

Cabe ressaltar, como já deve ter ficado claro após a leitura deste texto, que é impossível falar do FMAS sem tocar em outras questões que permeiam sua discussão. Falar em Fundo Municipal implica falar também no orçamento da assistência social no município e, portanto, em financiamento. Assim, embora o objetivo deste texto seja discutir o FMAS, trago para essas reflexões

finalis alguns pontos que extrapolam esse assunto, porém têm uma relação direta com ele.

Antes de tudo, é fundamental ressaltar a importância desse momento histórico para a cidade de São Paulo que, na gestão da prefeita Marta Suplicy, finalmente consegue ter o Fundo aprovado e em funcionamento.

O FMAS tem em 2002 o primeiro momento de recepção de verbas intergovernos e começa concretizar uma política de captação de recursos da iniciativa privada.

Mas como em todo começo, existem dificuldades. O caminho é longo, principalmente em se tratando de uma gestão democrático-popular que tem entre seus protagonistas grandes referências na discussão da assistência social, que anteriormente já participavam – não como governo, mas como parte da sociedade civil – da luta pela efetivação da assistência social como política pública.

Torna-se mais do que essencial que os mecanismos de participação popular e controle social sejam reforçados e fortalecidos, visto que eles sempre foram as bandeiras de luta dos setores democráticos da sociedade civil. E justamente por essa razão, nós, da sociedade civil, não podemos perder o olhar crítico sobre os processos e mecanismos adotados pelo poder público municipal, principalmente por estarmos falando de uma gestão que está no mesmo campo de nossas lutas. Se o fizermos, poderemos cair no equívoco de desmobilizar todas as forças sociais, que passam a ser governo e esquecem do papel que têm enquanto sociedade civil.

Nesse sentido, seguem agora **algumas reflexões** que procuram contribuir com a discussão da realidade e dos conceitos e valores que perpassaram todo este caderno, divididos agora em pontos centrais que nortearão nossa reflexão e nossos questionamentos.

5.1. Composição das receitas do FMAS e sua relação com o Orçamento Municipal para a Política de Assistência Social

Após todo o processo de efetivação dos Conselhos e Fundos no Brasil, vivemos agora um momento em que tal processo deve ser aprimorado, para que possamos realmente efetivar o controle social e a participação popular como elementos centrais na construção da política de assistência social. Conseguir isso significa poder vivenciar um processo de capacitação política e repensar as questões relativas ao financiamento da assistência social, qualificando os sujeitos envolvidos na discussão para que possam melhor compreendê-la e nela intervir.

Nesse sentido, quanto aos Fundos, gostaria de explicitar aqui a necessidade de refletirmos sobre duas questões importantes que estão relacionadas a um mesmo ponto: a composição do orçamento do FMAS.

Legalmente, o FMAS tem suas receitas compostas pelos recursos provenientes das outras esferas de governo (transferidas via Conselho Estadual de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social ou como contribuições de governos e organismos nacionais e internacionais) e por doações, auxílios e contribuições, dotação consignada anualmente no orçamento municipal e emendas parlamentares.

A primeira questão a se pensar diz respeito a uma das fontes de composição do orçamento: as emendas parlamentares. As emendas compõem legalmente a receita do FMAS. Cabe apenas realizarmos uma reflexão do significado dessa receita, visto que ela é encaminhada pelos parlamentares a partir da pressão e/ou negociação com entidades e/ou organizações sociais.

É claro que para as entidades e/ou organizações sociais esses recursos são importantíssimos, mas qual seria a real ação democrática

existente nesse processo? Todas as entidades e organizações sociais têm o mesmo poder e acesso aos parlamentares?

Temos que tomar o cuidado para não realizar ações que nos remetam àquela cultura de assistência social que, a duras penas, estamos tentando destruir. O quanto será que esse tipo de destinação de verba não retoma o processo clientelista vivido historicamente na assistência social?

“Historicamente, a assistência social tem sido vista como a ação tradicionalmente paternalista e clientelista do Poder Público [...] O assistencialismo reproduzido nas políticas governamentais de corte social, ao contrário de caminhar na direção da consolidação de um direito, reforça os mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais e acentua o caráter eventual e fragmentado das respostas dadas à problemática social.” (MPAS 1995: 19)

Vale ressaltar aqui que algumas discussões com o intuito de acabar com as emendas parlamentares já vêm sendo realizadas nacionalmente, como a discussão impulsionada pelos Fóruns de Assistência Social em Minas Gerais e Pernambuco, que resultaram na extinção das receitas provenientes de emendas parlamentares com destino já pré-definido. É necessário pensarmos melhor sobre o papel que os parlamentares devem ter ao aprovar verbas para o FMAS. Talvez um caminho seja a destinação da verba sem um destinatário definido: uma verba que componha as receitas do FMAS e que seja utilizada de acordo com a definição do Plano Municipal de Assistência Social, segundo as prioridades e diretrizes por ele apontadas e depois de um amplo debate junto à sociedade civil e da aprovação no COMAS.

A segunda questão a ser pensada diz respeito a outra fonte de composição do orçamento: o Tesouro Municipal.

“A legislação, sem definir percentuais para a área, deixou a critério dos governantes, legisladores e da capacidade de influência dos conselheiros e da sociedade civil a decisão relacionada ao montante de recursos fiscais a serem gastos na área.”
(MPAS/IEE 1999: 68)

Da mesma maneira, a legislação não deixa claro o percentual de recursos do Tesouro Municipal que deve compor o orçamento do FMAS.

Se pensarmos na lógica do Comando Único (conforme descrito anteriormente), fica evidente que o orçamento da assistência social deve extrapolar a SAS, devendo ser pensado como o orçamento referente a toda a política de assistência social do município. E aí surgem as questões. O FMAS deve apenas fazer parte desse orçamento, sendo um captador de recursos externos? Deve haver um percentual previamente definido para o repasse anual do Tesouro Municipal ao FMAS? Todo o orçamento da SAS deve passar pelo FMAS? Todo o orçamento da política de assistência social deve estar no FMAS?

Nada impede que o orçamento total da SAS (ou de toda a política de assistência social) esteja dentro do FMAS, com dotações definidas para todas as ações na área de assistência social. Isso em nada dificultaria ou burocratizaria a utilização de recursos públicos para os programas, projetos e serviços na área social, bem como para ações de manutenção e administração.

O fato de todo o montante dos recursos estar vinculado a uma única conta facilitaria sua utilização e favoreceria a transparência, fazendo com que recursos destinados à assistência não

se perdessem ou fossem utilizados com outros interesses. Justamente por ser uma conta isolada, ela exigiria uma demonstração também isolada na prestação de contas. Assim, teríamos a real noção da importância dada à política de assistência social em cada gestão, tendo claro o orçamento aplicado e as ações realizadas.

“Os Fundos Municipais de Assistência Social são importantes para assegurar a relevância da política de assistência social no âmbito do governo municipal, frente à incerteza financeira que pode comprometer a execução de suas prioridades.”

(MPAS/IEE 1999: 68)

Reforça-se aqui a importância do controle social em todo o orçamento da assistência social no município. Ao entendermos o FMAS como um instrumento com potencial para favorecer tal controle, retomemos a seguinte idéia:

“É fundamental que os fundos não sejam entendidos como meros instrumentos cartoriais, criados para cumprir um requisito formal, e sim como uma forma de gestão transparente, que contribua para o fortalecimento e visibilidade da assistência social no interior da administração possibilitando a gestão dos recursos de acordo com as reais necessidades locais. [...]”

(BRASIL 1999: 81)

Assim:

“O Fundo de Assistência Social é um mecanismo que aprimora a distribuição dos recursos, pois possibilita a produção de informações que permitem a retroalimentação do processo de plane-

jamento, definição da política e formulação do plano. O Fundo também viabiliza a gestão democrática dos recursos mediante a participação e as atribuições deliberativas do Conselho de Assistência Social do Município.” (MPAS/IEE 1999: 69)

Vale ressaltar, portanto, que pensar tais questões é fundamental para o aprimoramento dos Fundos como espaço de controle social, e que refletir sobre a participação do Tesouro Municipal na composição orçamentária é central para a efetivação de uma política de assistência social no município como uma política realmente de direitos.

Operacionalmente, não há diferença em ter ou não o orçamento da assistência social centralizado no FMAS, mas politicamente há. O FMAS define mais claramente todos os procedimentos para aprovação e prestação de contas, trazendo maior transparência e a possibilidade de um controle social efetivo.

O FMAS é uma conta única, na qual estariam vinculados todos os recursos a serem gastos na política de assistência social: os provenientes das outras esferas (federal e estadual), das emendas parlamentares, de doações e do Tesouro Municipal. Isso talvez pudesse tornar real aquilo que a lei preconiza: que todas as secretarias devem prestar contas dos recursos utilizados na área de assistência social para aprovação e acompanhamento do COMAS.

Sabemos que estamos falando de uma gestão democrática e séria, porém a história de São Paulo é marcada por gestões autoritárias e com histórico de corrupção. Nesse sentido, assegurar mecanismos de transparência e que possibilitem cada vez mais a participação social e o controle é tarefa primordial para que, independentemente da gestão política que a cidade venha a ter, um processo democrático e transparente esteja consolidado.

5.2. Relação FMAS e COMAS

Para que haja realmente a transparência e o controle social que estamos discutindo, é fundamental que o fluxo entre SAS/COMAS/Orçamento/FMAS seja claro e totalmente vinculado à discussão e à aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, como apontamos no item 2.1.

O grande desafio para esse processo é que os Conselhos consigam efetivar uma discussão que dê base para a elaboração do Plano (junto à sociedade civil e a pesquisas e levantamentos de demandas e da realidade social), voltando a discuti-lo após sua elaboração (que se dá pelo poder executivo) e realizando sua posterior aprovação. Em outras palavras, é fundamental que esse espaço não se torne apenas uma formalidade por estar previsto em lei, mas sim que o fato de estar previsto na LOAS seja uma garantia de sua efetivação como um real espaço de definição das diretrizes da política de assistência social. Que o Conselho não se torne um mero espaço legal, no qual o Plano elaborado pelo poder público seja apenas assinado pelos conselheiros, mas sim que ele seja um espaço legítimo de discussão e aprovação de um Plano realmente construído a partir das necessidades apontadas pelo poder público e pela sociedade civil representada no Conselho. E que seja a partir da definição das prioridades para a política de assistência social que o orçamento seja construído, na relação com as receitas já previstas provenientes do Governo Federal e Estadual, bem como das doações e parcerias, podendo então, haver uma negociação interna junto ao poder executivo municipal quanto à liberação de recursos para a área.

“Mais do que uma estrutura formal ou instrumentos a serem organizados para garantir o cumprimento da lei e o acesso a recursos financeiros, a descentralização, a criação do

Conselho e do Fundo e a elaboração do Plano de Assistência Social são facilitadores da construção da autonomia, da transparência e da racionalidade na elaboração de políticas, na definição de prioridades, na implementação e na avaliação de ações e serviços”.

(Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte apud MPAS/IEE 1999: 25)

Só assim viabilizaremos realmente o caminho da participação popular e do controle social, que sempre foram nossa direção na luta pela democratização dos espaços públicos e na construção da assistência como política pública e de direito.

Além disso, é necessário criar um modelo de gestão para o FMAS que propicie, além da clareza na proposta orçamentária, que o COMAS periodicamente tenha acesso aos dados relativos aos recursos financeiros utilizados e à sua forma de utilização, podendo assim exercer seu papel legal e legítimo de controle e fiscalização e tendo mais elementos para pensar as prioridades e necessidades a serem discutidas no próximo Plano Municipal.

5.3. Comando Único da Política de Assistência Social no Município

Creio que cabe aqui refletir sobre uma certa ambigüidade que tem me inquietado em relação à assistência social e seu significado político. A cultura da assistência social, entendida e vivenciada historicamente como clientelismo e paternalismo, fez com que algumas marcas se enraizassem até hoje na compreensão que vários setores têm sobre o que realmente é a assistência, trazendo certos mal-entendidos. Do ponto de vis-

ta do uso político da assistência, parece-me que os partidos de orientação conservadora (conhecidos como “de direita”), sempre fizeram questão de manter essa cultura, inclusive como forma de “apaziguar conflitos”, “barganhar interesses”, “cooptar lideranças”, etc.

Porém, quando se trata de partidos de tradição democrática (denominados “de esquerda”), ou ao menos de parte deles, parece-me que também existe uma dificuldade de romper com essa maneira de pensar a assistência social, fazendo com que suas ações busquem negá-la, delegando tudo o que é referente à assistência social para outros espaços institucionais que não propriamente os da assistência. Isso, no meu entender, demonstra um certo receio em relação às ações nessa área, como se realizar uma política de assistência social significasse necessariamente empreender ações paternalistas e/ou clientelistas, igualando assistência a assistencialismo, e com receio de cair no assistencialismo.

É fundamental tornar clara a diferença entre assistencialismo e assistência social, efetivando algo que está preconizado na LOAS: o Comando Único no município de São Paulo.

“É essencial tornar claro que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista. [...] A assistência social tem um corte horizontal, isto é, atua a nível de todas as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos, enquanto as demais políticas sociais têm um corte setorial (educação, saúde...)”

Em outras palavras, é possível dizer que à assistência social compete processar a distribuição das demais políticas sociais e também avançar no reconhecimento dos direitos sociais dos excluídos brasileiros” (MPAS 1995: 20)

É necessário que todas as ações, programas e projetos que envolvam a prestação de assistência social à população, mesmo que realizadas por outras secretarias, estejam em permanente diálogo com a SAS, que deve ser um núcleo coordenador da política de assistência social no município. Assim, evita-se o paralelismo de ações e constrói-se um processo integrado de prestação de assistência social, ou seja, estabelece-se de fato uma política pública de assistência social no município.

Nesse sentido, o processo vivenciado na cidade de São Paulo nessa gestão, que efetivou o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social, envolve um equívoco na construção da política de assistência, em relação à forma como a estamos tratando neste texto. Desde o início da gestão, foram criadas duas secretarias que vêm dividindo o comando e a execução de programas, projetos e serviços na área de assistência social: a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. Tais secretarias não têm tido articulação para a construção de uma política de assistência social para o município, o que fica evidente nos processos de elaboração e aprovação do PLASsp, de composição do orçamento e de prestação de contas ao COMAS (conforme discutido nos itens 2.1 e 2.2).

A instalação do Comando Único na esfera municipal traria maior clareza quanto aos fluxos de aprovação do orçamento da assistência pelo COMAS, visto que cabe a esse órgão controlar e fiscalizar as verbas públicas destinadas a todas as ações de assistência social no município, conforme o artigo 4º da Lei 12.524.

Parece-me portanto que a questão a ser pensada após esse ano de exercício do FMAS diz respeito à sua gestão e aos fluxos entre SAS, COMAS, orçamento da assistência no município,

FMAS e Secretarias. Assim, apontamos aqui a necessidade de um aprofundamento das discussões sobre o comando único da política de assistência social no município, sobre a relação do FMAS com o Orçamento Municipal, sobre a relação FMAS e COMAS e sobre as emendas parlamentares.

Como já dito anteriormente, ficam aqui apenas algumas reflexões, na tentativa de contribuir com o processo de efetivação da política de assistência social no Município de São Paulo, a partir do controle e da participação social.

“Reconstruir a assistência social no município exige não um mero rearranjo nas categorias e comportamentos já estabelecidos, mas a criação de novas práticas superadoras da segmentação tradicional, que apenas reproduzem antigos procedimentos.” (MPAS/IEE 1999: 37)

Como disse Guimarães Rosa, “o real não está na saída nem na chegada, ele dispõe para a gente é no meio da travessia”. Devemos sempre aprender e poder refletir durante o percurso. Mesmo sabendo onde queremos chegar e de onde partimos, devemos sempre estar atentos ao processo... Sabemos que construir efetivamente uma política de assistência social pública de qualidade, pautada na participação social e na democratização dos espaços públicos, não é tarefa fácil, mas não podemos perder de vista os valores e conceitos que têm nos acompanhado em toda a história de luta e resistência por esse objetivo.

Assim, devemos estar sempre atentos às nossas ações e às de nossos pares, sabendo identificar, nos diferentes momentos históricos, nossos diferentes papéis sociais. Todo o processo de construção da política de assistência social em São Paulo, a partir de uma gestão democrática, pode e deve servir como aprendizado

e ser encarado realmente como um processo que não acaba em si mesmo.

Ampliar e fortalecer as ações e os espaços democráticos do poder público na relação com a sociedade civil e construir a política municipal de assistência social que nos interessa são grandes desafios que se colocam à atual gestão, e cujos acertos e equívocos, avanços e retrocessos, só a história poderá nos mostrar. O importante é não deixar de dialogar, refletir e de fato construir os caminhos a serem percorridos coletivamente nesse processo.

Notas

¹ Art. 5º inciso I – “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.”

Art. 6º - “As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, construído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.”

² LOAS art. 23º - “Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.”

³ Vale lembrar aqui que o objetivo deste texto é apresentar uma reflexão acerca do Fundo Municipal de Assistência Social de São Paulo, e que, portanto, não temos como foco a discussão sobre o Conselho Municipal de Assistência Social. Falaremos deste tendo como enfoque a relação do Fundo com o Conselho, compreendendo esses dois espaços como fundamentais na efetivação de uma democracia participativa. A respeito dos Conselhos, o próprio Observatório dos Direitos do Cidadão, entre outros, publicou um caderno inteiro: Assistência Social – Conselho Municipal – nº 11.

⁴ Art. 3º (LOAS): “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.”

⁵ “Fundo Especial – Produto de receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” (CUNHA 2000: 100)

⁶ Uma análise mais aprofundada de todo o protagonismo do Fórum da Assistência Social de São Paulo, bem como do processo de criação do Conselho Municipal de Assistência Social, pode ser encontrada em: SILVA, Márcia Santos da. O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, 2002.

⁷ Recebemos e utilizamos tal relatório, intitulado “Relatório de prestação de contas 2002 – SAS, FMAS e FUNCAD” e datado de Abril/2003.

Bibliografia

BRASIL. Ministérios da Previdência e Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

_____. Assistência Social e Cidadania. Brasília: MPAS, 1995.

CARDOSO, Priscila F. G. & HEIN, Esther. “Assistência Social: um direito social”. *Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais da Assistência Social*. Toledo: mimeo, 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. “Que controle social na política de assistência social?”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, Nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

CUNHA, Rosani Evangelista da. “O financiamento de políticas públicas no Brasil”. *Capacitação em Serviço Social, módulo 3 – Políticas Sociais*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.

FERREIRA, Ivanete Salette Boschetti. “Assistência Social”. *Capacitação em Serviço Social, módulo 3 – Políticas Sociais*. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.

MPAS/IEE. Diretrizes para a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.

MPAS. Instrumento para implantar a política de descentralização da assistência social. Brasília: MPAS, SAS, 1995.

NOB. Norma Operacional Básica da Assistência Social.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, Márcia Santos da. *O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *A política social na cidade de São Paulo*. 2. ed., São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. “A Política Social Brasileira nos anos 90: A Refilantropização da Questão Social”. *Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social – 3*. São Paulo: ABONG, CNAS. 1995.

PLASsp. 2003.

LOAS. 1993.

