



OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acompanhamento e análise das políticas
públicas da cidade de São Paulo

30



Assistência Social

controle social e
política pública

Instituto Pólis / PUC-SP

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

30

Assistência social

controle social e política pública

Agosto, 2007

Instituto Pólis/PUC-SP

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 está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

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**.

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 são públicos e existem programas especiais 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: Seguridade 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 o Fórum Municipal da Assistência Social (FMAS). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colégio 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 e da Novib 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 sexta série de Cadernos tem como foco as políticas sociais nos dois primeiros anos da Gestão José Serra/Gilberto Kassab e a atuação dos conselhos municipais. O presente caderno, que faz considerações sobre programas destinados a assistência às famílias nos últimos anos, discute a co-relação entre a produção da política e ação do conselho de direitos, aportando elementos para a reflexão crítica sobre a participação cidadã nos espaços de deliberação das políticas públicas.



Instituto**Pólis**



Instituto de Estudos Especiais
da PUC/SP

Carola Carbajal Arregui
Denise Neri Blanes
Mariangela Belfiore Wanderley
Raquel Raichelis
Rosangela D. O. da Paz
Vergílio A. dos Santos

Luciana Tatagiba

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Assistência social: controle social e política pública / [Carola Carbajal Arregui... et al.].
– São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 120 p. – (Série Observatório dos direitos do cidadão.
Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 30)

1. Assistência social – São Paulo (SP). 2. Política social – São Paulo (SP). 3. Políticas
públicas – São Paulo (SP). 4. Conselho Municipal de Assistência Social (São Paulo, SP).
I. Instituto Pólis. II. Título.

CDU 304(816.11)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Carlos José Quinteiro CRB8 5538

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da série: Anna Luisa Salles Souto e Rosângela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos e Thiago Tadeu da Rocha

Coordenação editorial: Iara Rolnik Xavier

Revisão de texto: Paola Gambarotto e Bruno Gambarotto

Diagramação: Sílvia Amstalden

Fotolito e impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Sumário

Considerações sobre programas com famílias na cidade de São Paulo	9
1. Introdução	11
2. A matricialidade familiar no SUAS	14
3. Programas municipais voltados às famílias	17
4. Considerações sobre os três programas voltados à família	32
Referências bibliográficas	43
O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo	49
1. Introdução	51
2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento	61
3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do COMAS	66
4. O COMAS e a produção de decisões: uma análise das resoluções	77
5. Em foco a terceira e quarta gestões do COMAS (2005-2006)	85
Referências bibliográficas	111
Notas	113

Considerações sobre programas com famílias na cidade de São Paulo

Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP - IEE

Carola Carbajal Arregui,

Denise Neri Blanes,

Mariangela Belfiore Wanderley,

Raquel Raichelis,

Rosângela D. O. da Paz,

Vergílio A. dos Santos

1. Introdução

Esse texto tem como objetivo contribuir para a reflexão sobre programas e serviços públicos voltados às famílias dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco sociais, a partir das experiências das últimas gestões municipais na cidade de São Paulo (2001-2006). Essa escolha deve-se à centralidade da família nas políticas municipais e nacional de assistência social.

A partir de uma breve apresentação do desenho dos três programas implementados no município de São Paulo com famílias em situação de vulnerabilidade e risco social – o Programa Fortalecendo a Família (PFF) e o Programa de Assistência Social às Famílias (PROASF), desenvolvidos na gestão da prefeita Marta Suplicy, e o Programa Ação Família – viver em comunidade implementado nas gestões dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, pretende-se fazer considerações sobre programas voltados às famílias na cidade, chamando atenção para a matricialidade familiar, e outras questões conceituais e programáticas, a serem enfrentadas pela gestão municipal e por todos aqueles que atuam na área da assistência social – movimentos sociais, fóruns, conselhos, organizações de usuários, conselheiros, entidades de assistência social, profissionais e agentes públicos e privados.

As considerações aqui apresentadas não têm por objetivo proceder uma avaliação das ações e serviços implementados no município, pois os dados e informações disponíveis sobre os diferentes programas são insuficientes para tanto, mas sim o de problematizar algumas questões que podem nortear futuras avaliações, bem como os debates de conselheiros e militantes do Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo (FAS).

Os *Cadernos do Observatório dos Direitos dos Cidadãos* (números 1, 11, 16 e 22) que tratam da área da assistência social, trazem reflexões e análises das políticas de assistência social na cidade de São Paulo, à luz dos novos marcos legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), dos processos políticos locais, assim como da trajetória de lutas e resistências do Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo (FAS) pela implantação do sistema descentralizado e participativo. Essas publicações estabelecem as bases conceituais e o contexto sociopolítico para as reflexões que aqui se apresentam.

Parte-se, assim, de premissas já desenvolvidas em outros estudos e cadernos e acrescentam-se novas referências a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2005, entre elas:

a) o Brasil está situado entre os países mais desiguais do mundo, num contexto de capitalismo periférico e de globalização neoliberal, em que a precarização das relações de trabalho e a insuficiência do sistema de proteção social, incidem diretamente nas condições de vida da população e no crescimento de novas demandas sociais;

b) São Paulo é uma megacidade (Rolnik: 2001), heterogênea, desigual, contraditória em todos os aspectos – social, econômico, político e cultural. Desde a década de 1990, a cidade vem passando por uma profunda reestruturação industrial e produtiva, mudando o perfil de suas atividades econômicas e ampliando o setor de serviços. Concentra, ao mesmo tempo, riqueza e pobreza, capital e trabalho, e como afirma Sposati (2000): “é uma cidade ricamente pobre e pobremente rica pela desigualdade de condições de vida entre seus pedaços. É uma

cidade onde a vulnerabilidade social e a violência se associam à vulnerabilidade territorial”;

c) a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) abriu novas perspectivas para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da aprovação da NOB-SUAS em 2005;

d) o SUAS exige um pacto federativo, com definição de competências das três esferas de governo, dando nova organicidade aos serviços, programas e benefícios que passam a ser estruturados nos territórios, consideradas as diversidades regionais e os portes dos municípios;

e) o paradigma da proteção social na PNAS e no SUAS ganha materialidade com a definição de níveis de proteção básica e especial (de alta e média complexidade), do co-financiamento, dos critérios de partilha de recursos e do estabelecimento de pisos de proteção social;

f) a LOAS, a PNAS e o SUAS rompem com a visão assistencialista, rejeitam a tutela da população usuária dos serviços abrindo possibilidades de desenvolvimento da autonomia e protagonismo dos sujeitos, por meio das oportunidades de acesso a benefícios e serviços, desenvolvimento e capacitação, condições de convívio e socialização, de acordo com projetos pessoais e sociais;

g) o SUAS propõe um modelo de gestão descentralizado, reorganizando os serviços públicos socioassistenciais com base no território e foco prioritário na atenção às famílias, elegendo o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) como equipamento e serviço de proteção social básica e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)

– como equipamento e serviço de proteção especial de média complexidade;

h) a cidade de São Paulo foi a última capital brasileira a se inserir no sistema descentralizado e participativo de assistência social, conforme previsto pela LOAS. Somente na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) implantou-se o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS). A partir de 2005, nas gestões José Serra e Gilberto Kassab, o município ingressou no SUAS, habilitado na Gestão Plena, atendendo aos requisitos formais previstos na NOB.

2. A matricialidade familiar no SUAS

A família brasileira está em processo de mudança há algumas décadas, em decorrência de transformações políticas, econômicas e culturais que o país e o mundo capitalista vêm atravessando.

A Política Nacional de Assistência Social parte do reconhecimento dessas mudanças e define a centralidade da política na família – chamada de matricialidade familiar como o princípio ordenador das ações de proteção social. “As reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado democrático de um lado, e, por outro, dos constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, ressignificando as formas de composição e o papel das famílias.

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão socioculturais geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS: 2004:40).

A compreensão de família inscrita na PNAS é de que essa é resultante de uma pluralidade de arranjos sociais, não havendo um único modelo possível ou ideal. “A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social” (PNAS: 2004:41).

As diferentes configurações familiares (como as famílias monoparentais, as famílias chefiadas por mulheres, as famílias sem descendência ou compostas por casais homossexuais); as particularidades de composição familiar dos grupos sociais de comunidades tradicionais (como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, fronteiriços); as mudanças de papéis familiares decorrentes do desemprego masculino adulto, a forte presença de avós, o protagonismo juvenil, a gravidez na adolescência; entre outras, compõem uma diversidade de situações a serem consideradas nos programas de atendimento às famílias no âmbito do SUAS.

Mioto (2004:14) afirma que a família deve ser compreendida “como espaço de pessoas, empenhadas umas com as outras; com

relações familiares também construídas em relação com outras esferas, Estado, mercado, associações, movimentos”. Para a autora há perspectivas distintas de conceber a família, que têm desdobramentos nas políticas públicas e no trabalho social e, muitas vezes, se misturam na prática profissional.

Míoto (2004: 16) considera que a família é um ”espaço a ser cuidado”, sendo fundamental reconhecer a natureza e qualidade das relações na sua dinâmica interna e as determinações externas. Nessa perspectiva, o objetivo do trabalho social com a família é o seu apoio e fortalecimento, sendo necessárias proposições e articulações em relação à política social, agindo em conjunto com as próprias famílias e realizando avaliações dos resultados, impactos e modificações ocorridas em seu cotidiano.

Há que se observar, entretanto, que a centralidade das famílias em programas públicos traz o risco de retrocessos conservadores, como as concepções estereotipadas e idealizadas de família, que apontam a solução dos problemas como competência das próprias famílias e desconsideram sua condição de fragilidade e vulnerabilidade diante da ausência de respostas públicas às suas demandas sociais. Nessa direção, as políticas públicas e o trabalho social podem assumir uma postura disciplinadora, controladora e instrumental, focalizando as famílias em situações-limites e não em seus processos cotidianos, com riscos de reforço a atomização, vitimização e responsabilização, prevalecendo assim respostas residuais e pontuais.

A matricialidade na família exige a adoção cuidadosa de metodologias de trabalho social, capazes de abarcar a pluralidade de arranjos familiares e o contexto social vivido. Os programas e serviços públicos precisam estar atentos a esses processos e buscar atuar com sujeitos e sociabilidades coletivas para a participação social e para a luta por direitos e mudanças nas condições de vida das famílias.

Se, por um lado, considera-se o acerto da PNAS em definir entre seus eixos centrais a matricialidade familiar, por outro, há que se atentar para o limiar, às vezes tênue, entre perspectivas conservadoras e críticas no trabalho com famílias, sob uma mesma nomenclatura. Nesses termos, “não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza” (Raichelis, 2007: 35).

A centralidade que assume o trabalho com famílias no contexto do SUAS, “requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres” (Raichelis, 2007: idem).

3. Programas municipais voltados às famílias

Apresenta-se a seguir os três programas de atenção à família, implementados na cidade de São Paulo. O Programa Fortalecendo a Família (PFF) e o Programa de Assistência Social às Famílias (PROASF) (ambos implementados na gestão da prefeita Marta Suplicy e da secretária de Assistência Social Aldaíza Sposati) e o Programa Ação Família – viver em comunidade, em execução nas gestões dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab e do secretário de Assistência e Desenvolvimento Social Floriano Pesaro.

3.1. Programa Fortalecendo a Família (PFF)

O Programa Fortalecendo a Família se baseia na transferência monetária da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEADS), que foi municipalizada, estabelecendo para sua execução a parceria com a Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo, sendo que à esfera Estadual competiria arcar com 75% de seu financiamento, enquanto que o nível municipal arcaria com os 25% restantes.

Em termos operacionais, o PFF se associava ao Programa Renda Cidadã, sendo o primeiro responsável pelo desembolso de recursos para desenvolvimento do trabalho social e o segundo pelo repasse financeiro às famílias. Quando foi municipalizado e operacionalizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) passou a ser denominado simplesmente PFF. Cada família beneficiária do Programa recebia a importância de R\$ 60,00, a partir de determinados critérios de inserção como: renda familiar, presença de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 14 anos, presença na família de pessoas portadoras de deficiência, entre outros. Em contrapartida, exigia-se que essas famílias mantivessem seus filhos na escola e a carteira de vacinação das crianças atualizada e, ainda, que participassem de reuniões e trabalhos socioeducativos realizados pelos operadores do Programa.

O convênio para atendimento, proposição de metodologia social e acompanhamento e monitoramento das famílias e do trabalho social foi estabelecido com a PUC-SP, por meio das Faculdades de Serviço Social e Psicologia e seu Instituto de Estudos Especiais (IEE). A PUC-SP, por sua vez, firmou parceria com a Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul) e a Universidade de Santo

Amaro (Unisa) para a realização do convênio por meio de suas faculdades de Serviço Social.

Nesta direção, a operacionalização do PFF no município de São Paulo foi uma experiência inédita de parceria da SAS com a universidade e diversos parceiros, para o atendimento de 13.280 famílias e também para a formulação de uma metodologia de trabalho social e criação de um sistema de monitoramento e avaliação do Programa.

Um aspecto relevante a ser destacado é que a metodologia de trabalho com as famílias, bem como o sistema de monitoramento e avaliação, foram sendo formulados ao mesmo tempo em que se realizava o atendimento direto, em um rico processo de retroalimentação entre teoria e prática.

O PFF atendeu a 13.280 famílias em reuniões socioeducativas, realizadas através de 611 grupos que funcionavam em diversos espaços físicos, situados em nove micro-regiões da periferia da cidade de São Paulo.

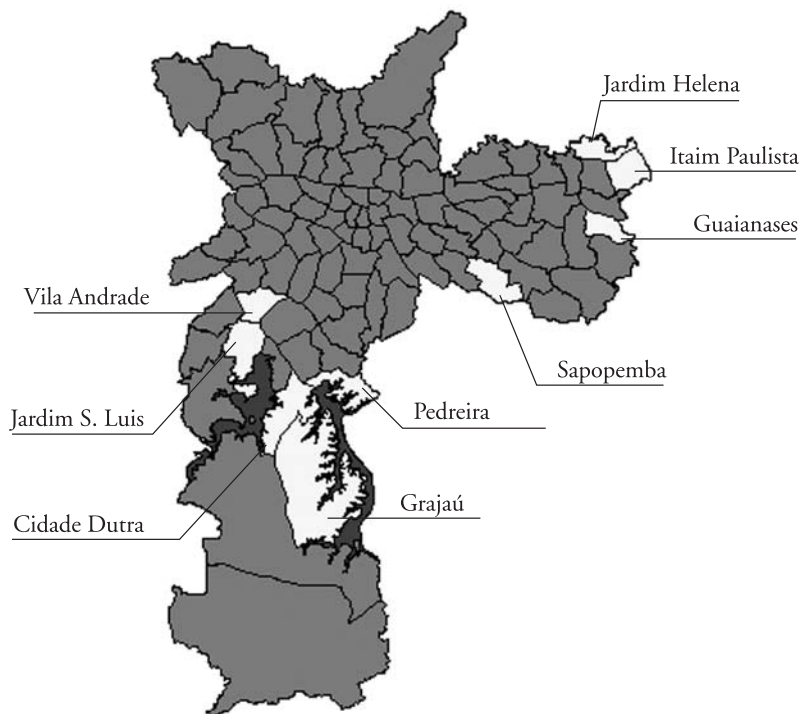
Região SP	Microrregião SP
Itaquera	Guaianazes
Vila Prudente	Sapopemba
Campo Limpo	Vila Andrade
	J. Jd. São Luiz
Cidade Dutra	Grajaú
	Capela do Socorro
Santo Amaro	Pedreira
São Miguel Paulista	Jardim Helena
	Itaim Paulista

Fonte: *Relatório Técnico-Operacional Programa Fortalecendo a Família, PUC-SP. 2004.*

Mapa 1

Localização dos distritos inseridos no Programa Renda Cidadã/Fortalecendo a Família

Convênio SAS/PUC –SP



A equipe técnica do projeto era composta por 67 técnicos, 67 estagiários, oito gerentes e nove assistentes de gerência. A equipe foi coordenada por um gerente geral, que contava com o apoio de equipes de suporte administrativo, financeiro e de desenvolvimento de eventos coletivos e culturais com as famílias beneficiárias do PFF.

A coordenação técnica e política dos trabalhos foi realizada por um Conselho Gestor, composto pelo gerente geral, representantes da SAS e da Reitoria da PUC- SP (por intermédio da Vice-Reitoria Acadêmica), e pelos diretores das Faculdades de Serviço Social e Psicologia. Além dessa instância foi constituído um Comitê Executivo integrado pelo gerente geral e pelos coordenadores das equipes de metodologia e de monitoramento.

As famílias envolvidas no trabalho foram aquelas já inscritas no Programa de Garantia de Renda Mínima do município de São Paulo, mas que aguardavam o início do recebimento, além de outras indicadas pelas SAS regionais, com base nas situações de exclusão e vulnerabilidade vividas.

Tomaram-se como diretrizes norteadoras do trabalho:

- Acompanhar e estimular as famílias para seu desenvolvimento social e pessoal;
- Estimular a inclusão dos membros da família na rede de serviços socioassistenciais disponíveis na região;
- Oportunizar às famílias o acesso a bens, recursos e serviços produzidos pela sociedade disponíveis nas regiões e na cidade;
- Identificar e fortalecer as potencialidades das famílias e dos recursos da região;
- Ampliar o universo cultural, social e informacional das famílias.

Formato inicial do trabalho com as famílias:

- Atendimento de 13.280 famílias em grupos socioeducativos de vinte a 25 famílias, por meio de reuniões quinzenais em espaços próximos aos locais de moradia;

- Atividades coletivas trimestrais: passeios, festas, atividades culturais nos seus territórios ou na cidade, etc;
- Coordenação dos grupos por uma dupla composta por um profissional de Serviço Social e por um estagiário de psicologia ou por um psicólogo e um estagiário de Serviço Social. Cada dupla foi responsável pelo acompanhamento de aproximadamente duzentas famílias, organizadas em grupos de vinte a 25 pessoas.

Para o desenvolvimento do trabalho de campo foram criadas várias modalidades de registro e de instrumentos que facilitassem o desempenho das equipes. Entre os quais podemos mencionar:

- Mapas cartográficos da cidade para localização das regiões e identificação das moradias das famílias e dos recursos e serviços disponíveis (mapas sobrepostos fornecidos pela equipe de monitoramento);
- Diário de campo;
- Relatório de registro das reuniões de grupo socioeducativo;
- Relatório mensal para técnicos e estagiários;
- Relatório mensal de assistente de gerência;
- Relatório mensal de gerentes regionais;
- Filipetas informando data, horário e local das reuniões distribuídas para as famílias; quando da retirada do cartão, ou em retornos para as reuniões já agendadas;
- Aerogramas e cartas convocando famílias para reuniões;
- Carta a empregadores para liberação da titular para participação em reuniões;
- Lista de presença em reuniões.

Os temas que emergiram no trabalho socioeducativo foram, via de regra, os mesmos nas diversas regiões cobertas pelo PFF e se reportavam à falta de oportunidades de emprego (no mercado formal), violência doméstica e urbana, ausência ou inadequação de atendimento em creches, escolas, serviços de saúde, de habitação, de segurança.

De maneira geral, as questões debatidas partiram das necessidades vivenciadas pelos participantes do PFF no início do trabalho de campo e foram se diferenciando e sendo recriadas à medida em que os grupos se desenvolviam. As formas de abordagem e discussão foram se alterando de região para região e entre os grupos, de acordo com a prontidão dos técnicos e duplas e da disponibilidade e abertura de cada um dos grupos para aprofundar e problematizar as temáticas a partir das possibilidades objetivas e subjetivas vividas em cada território.

Os momentos identificados por todos os componentes da equipe técnica e que deram origem à proposta metodológica a ser implementada em outros programas semelhantes foram as seguintes:

1. Apresentação do programa para as lideranças e entidades locais;
2. Negociação dos locais, junto com a SAS, para a realização das reuniões socioeducativas;
3. Entrega de cartões – orientação de vários órgãos e atores envolvidos;
4. Nucleação das famílias em grupos;
5. Acolhimento: levantamento de necessidades, queixas, estabelecimento de vínculos e contratos;
6. Integração grupal: foco no grupo e não mais na soma das demandas individuais;

7. Prontidão para ações individuais e coletivas concretas;
8. Conhecimento e reconhecimento do território;
9. Apropriação do território, da região e da cidade (eventos regionais e micro-regionais, visitas, passeios, inserção em outros programas, cursos, etc.);
10. Incorporação, reconhecimento e exercício de direitos.

Para finalizar, a avaliação do programa apontou para as seguintes conclusões:

O trabalho técnico-operacional desenvolvido durante um ano e meio pelo convênio PUC-SP/SAS, com o Programa Fortalecendo a Família permite afirmar que o trabalho socioeducativo com grupos de famílias, que tenham como referência a cidadania, a autonomia e a apropriação do território, da região e da cidade qualificam o repasse financeiro nos programas de transferência monetária direta.

A transferência monetária em si já se constitui num primeiro direito de cidadania a ser reconhecido e incorporado não como benesse, desde o início do trabalho socioeducativo e pouco a pouco, um mundo de novas possibilidades vai se desvelando para cada um dos beneficiários.

O trabalho em rede permite potencializar os recursos existentes, sejam eles materiais ou simbólicos. As redes são possibilidades de reunir organizações e pessoas em torno de objetivos comuns, com maior autonomia e diluição das formas de poder e com relações mais horizontais” (Relatório Técnico-Operacional Programa Fortalecendo a Família, PUC-SP, 2004: 35).

3.2. Programa de Assistência Social às Famílias (PROASF)

O Programa de Assistência Social às Famílias (PROASF), em continuidade ao PFE, foi formulado e implementado em 2004, na gestão da secretária Aldaíza Sposati, sendo financiado pela PMSP, SEADS, contando ainda com recurso federal do Programa de Atenção Integral a Famílias (PAIF). O PROASF traz significativas diferenças em relação ao PFE, conforme veremos a seguir.

A SAS procurou ampliar e descentralizar o programa realizando parcerias com várias instituições, com diversificadas experiências e metodologias. O desenho operacional procurou associar uma instituição de atendimento, com experiência prática e inserção territorial, com outra de ensino ou pesquisa ou de desenvolvimento de metodologias sociais; ou ainda apenas uma organização, desde que especializada. As parcerias foram denominadas incubadoras sociais.

As incubadoras foram formadas por agrupamentos regionais de proximidade geográfica, buscando oferecer serviços socioeducativos; capacitação e suporte técnico aos profissionais de ação direta; profissionais e oficineiros em diversos níveis e modalidades de especialização; instrumental metodológico de avaliação das aquisições dos usuários; instrumentação e operação do monitoramento informatizado do trabalho de campo; construção e operação de indicadores de avaliação de resultados; produção de instrumentais pedagógicos.

Participaram do Programa as seguintes instituições: Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul); Universidade de Santo Amaro (Unisa) em parceria com a Sociedade Santos Mártires; Faculdade S. Judas Tadeu em parceria com o Centro Social N. Sra. do Bom

Parto; Instituto de Terapia Familiar; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) Interlagos em parceria com o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC); Instituto Irmãs de Santa Cruz; Fundação Orsa em parceria com as Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

Dessa forma, o PROASF adotou a dimensão regional e local a partir de cada SAS regional, estabelecendo a seguinte estruturação: Coordenação Regional constituída por um Comitê Gestor Regional; Coordenação Central constituída por um Comitê Gestor Central – com participação de membros das SAS e das incubadoras escolhidos regionalmente. Esse comitê reunia-se quinzenalmente para planejar o trabalho e avaliar metas quantitativas e qualitativas, além de promover seminários de troca entre as diferentes incubadoras. As atividades programadas foram desenvolvidas em serviços e espaços da rede socioassistencial, de segunda à sexta-feira das 9 às 17 horas, e de forma programada em espaços e horários alternativos, de modo a atender as famílias à noite, aos finais de semana, em eventos coletivos ou de grupos.

Entre os seus objetivos destacam-se: manter a presença do trabalho social nos territórios de altíssima vulnerabilidade social; detectar necessidades de benefícios eventuais para apoio a famílias em risco; indicar necessidades de aproximação das ofertas da rede de proteção social às demandas das famílias em risco; possibilitar a restauração e fortalecimento de vínculos familiares e sociais; reconhecer capacidades, desenvolver potencialidades e protagonismo social, qualificar e articular a rede de proteção socioassistencial e prevenir e reduzir riscos sociais.

As condições de acesso ao Programa foram: famílias moradoras em territórios com altíssima vulnerabilidade social; famílias em reconstrução de autonomia em moradias provisórias/repúblicas de jovens; famílias de crianças, adolescentes, jovens e adultos inseridos

nos serviços de proteção especial e social (como abrigos, casas de acolhida para medida socioeducativa em meio aberto) e de apoio a vítimas de violência, abusos e exploração, inclusive pelo trabalho infantil; famílias em situação de risco nas ruas ou identificadas nos Centros de Referência da Assistência Social; famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), grupos de mulheres chefes de famílias.

O PROASF expandiu suas metas pela agregação de recursos federais, ao mesmo tempo em que se desvinculou dos programas Renda Mínima (município) e Renda Cidadã (Estado).

A meta geral era atender parte do universo da população em altíssima privação, que de acordo com o Mapa de Vulnerabilidade Social elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) – totalizava 300.000 famílias na cidade de São Paulo. Definiu-se como meta geral o contingente de 100.000 famílias em altíssima privação social. Para as incubadoras a meta foi atender 19.220 famílias.

O Programa partiu da identificação da vulnerabilidade no território, ampliando as modalidades de atendimento, sem transferência monetária, ofertando trabalho socioeducativo em parceria com instituições sociais, comunitárias e universidades. A abordagem passou a priorizar a demanda social nos territórios de vulnerabilidade e nos CRAS e não o cadastro do beneficiário em programas de transferência de renda. Essa estratégia implicou numa adesão do usuário e não uma condicionalidade daquele que recebia o benefício.

Os critérios de monitoramento e avaliação e o desenho dos instrumentais foram estabelecidos conjuntamente com a assessoria do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP.

3.3. Programa Ação Família – viver em comunidade

Lançado em novembro de 2005, na gestão do secretário Floriano Pesaro, o Programa Ação Família – viver em comunidade, tem como diretrizes: “a) Assegurar proteção social às famílias em situação de maior vulnerabilidade social; b) Contribuir para a consolidação de uma ação governamental intersetorial, por meio de articulação dos programas sociais da SMADS com as outras secretarias municipais e demais órgãos afins da administração pública; c) Fortalecer o tecido social urbano fomentando a participação social e o desenvolvimento comunitário a fim de criar uma rede de atendimento social que efetive a parceria entre governo e a sociedade civil; d) Atuar nos territórios que concentrem maior número de famílias vivendo em situação de risco social” (SMADS: 2005).

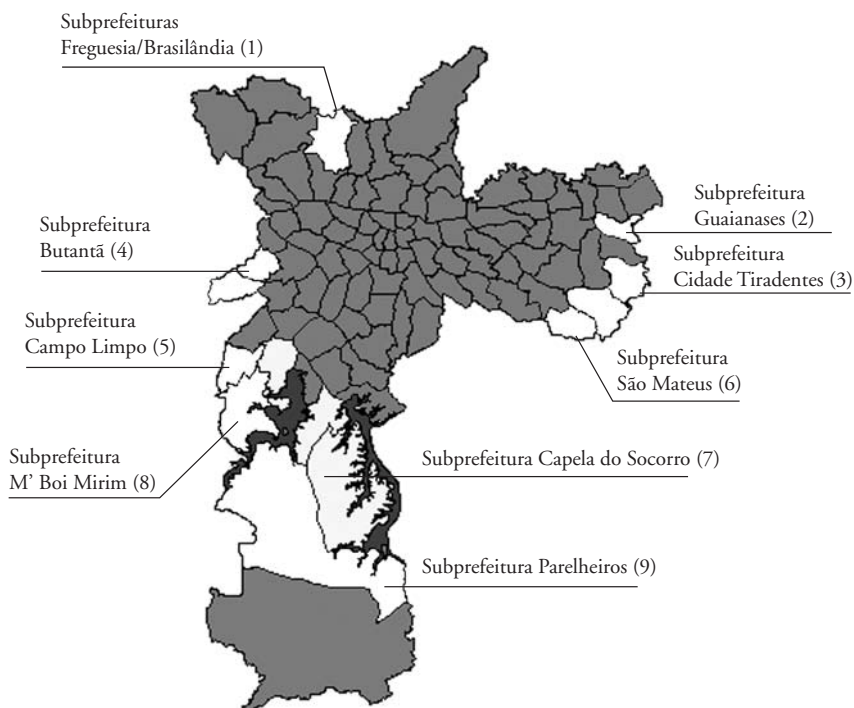
Os objetivos do Programa são: “a) Articular e integrar programas, projetos, serviços e benefícios da SMADS; b) Assegurar atendimento sócio-educativo às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda – federal, estadual e municipal – que residem prioritariamente nos setores censitários de alta e muito alta vulnerabilidade; c) Identificar e cadastrar as famílias em situação de vulnerabilidade para a inclusão no Ação Família – viver em comunidade, visando articular o acesso destas famílias à rede de serviços públicos; d) Desenvolver as diferentes capacidades dos integrantes das famílias, propiciando ganhos de autonomia e melhoria sustentável da qualidade de vida com ampliação dos capitais humano, social e produtivo; e) Divulgar metodologias e instrumentos de trabalho com as famílias” (SMADS: 2005).

A definição das áreas prioritárias de atendimento e do público baseou-se no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS/Seade),

conformando as famílias residentes nos setores censitários de alta e muito alta vulnerabilidade. O Programa selecionou treze distritos de nove subprefeituras: Campo Limpo (5), Jardim Ângela (8), Jardim São Luiz (8), Parelheiros (9), Grajaú (7), Cidade Dutra (7), Cidade Tiradentes (3), Lajeado (2), São Rafael (6), Iguatemi (6), Brasilândia (1), Rio Pequeno (4) e Raposo Tavares (4). Em 2006, o atendimento atingiu 26.000 famílias, segundo gestores do Programa.

Mapa 2

Município de São Paulo: Ação Família - viver em comunidade Distritos selecionados para implementação dos centros de referência Ação Família



Fonte: Adaptado de: PRODAM Geolog 21.1, 2001. Elaboração SMADS, Observatório de Política Social. Programa Ação Família – viver em comunidade/2005.

São critérios de elegibilidade: famílias residentes nos distritos selecionados e que morem na cidade de São Paulo há pelo menos dois anos, com as seguintes condições: ter filhos na faixa etária entre 0 e 16 anos; ser beneficiária de algum programa de transferência de renda (dos três níveis de governo); possuir renda insuficiente ou desemprego que as incapacitem de suprir suas necessidades básicas; possuir crianças e jovens vítimas do trabalho infantil, em conflito com a lei, vítimas de violência, abusos ou exploração sexual; chefiadas por mulheres ou serem monoparentais; possuir pessoas portadoras de deficiência ou idosos dependentes; possuir membros com comprometimento mental e alcoolismo; ter muitos filhos com menos de 21 anos, possuir adulto cumprindo pena ou egresso do sistema penitenciário e residir em áreas de risco ou em domicílio com infra-estrutura inadequada.

Com relação às contrapartidas que as famílias devem cumprir, incluem-se: matricular e manter os filhos na escola e nos serviços socioeducativos; manter a carteira de vacinação atualizada; não ter filhos menores de 16 anos trabalhando, (excetuando-se os casos de aprendizes permitidos por lei); participar de atividades socioeducativas promovidas pelo Programa.

De acordo com a SAS, a gestão do Programa Ação Família deve ser realizada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ligados às Supervisões de Assistência Social. O desenho institucional prevê duas modalidades para sua implementação: a ação direta da Secretaria, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e a ação indireta através das instituições conveniadas que operam os Centros de Referência do Ação Família (CRAF).

O Programa está estruturado em três dimensões e sete eixos norteadores. As dimensões são: “Vida em Família”, “Família na Comu-

nidade” e “Vida de Direitos”, articuladas pelos seguintes eixos: saúde, educação, esportes, cultura e lazer, justiça, trabalho e habitação.

	Dimensão I “Vida em família”	Dimensão II “Família na comunidade”	Dimensão III “Vida de direitos e deveres”
Definição	a família é o “primeiro e mais importante pólo formador dos indivíduos e base estrutural da vida comunitária e social”. procura utilizar “técnicas de intervenção voltadas para o fortalecimento das relações, dos laços e dos vínculos familiares e sociais” no sentido de fortalecer o capital humano (SMADS: 2005a, 24).	“famílias fortalecidas são capazes de constituir comunidades também fortalecidas” propõe utilizar “estratégias para fortalecer as relações entre os membros da comunidade e a constituição de redes de apoio e empreendimento colaborativos” (<i>id.</i> , <i>idib.</i>).	famílias fortalecidas possuem melhores condições para desfrutar de seus direitos básicos, propõe “capacitar as comunidades para a utilização e a participação nos equipamentos e órgãos que provêm acesso aos serviços viabilizando a inclusão social e a cidadania plena” (<i>id.</i> 25).
Estratégia	visitas domiciliares, grupos de orientação e apoio para pais, grupos socioeducativos com pessoas de todas as faixas etárias, oficinas de convivência e de valores, oficinas de mediação de conflitos, atividades de lazer e cultura e outros.	visitas domiciliares, grupos de quarteirão para todas as idades, oficinas de intervenção comunitária, atividades que estimulem mobilização e ações de grupos e outros.	visitas domiciliares, palestras e cursos informativos, oficinas de implementação das ações de capacitação e inserção produtivas, oficinas de caráter político-cidadão e outros.

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Programa Ação Família – viver em comunidade, 2005.

O conjunto de ações em cada dimensão é projetado para uma duração de quatro meses. Propõe-se ainda constituir uma Comissão Local, instância comunitária de gestão, responsável pela “participação e mobilização da sociedade civil e representantes locais nos temas relacionados à família”, realizando encontros periódicos para “acompanhar os trabalhos com as famílias e propor soluções para as demandas identificadas” (*idem*: 34).

A proposta inclui o estabelecimento de diálogo e relações com os diversos órgãos da Prefeitura, como os Conselhos Tutelares, Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), fóruns, organizações e lideranças locais.

Com relação ao monitoramento e avaliação, o Programa prevê a implantação de ferramenta informacional através do Observatório de Política Social.

Nos moldes do Programa Saúde da Família, o Ação Família cria a figura do “agente de proteção social” que se propõe a estabelecer o elo entre o Programa e a comunidade, com a função de acompanhar as famílias, estabelecer vínculo, aproximar a realidade territorial ao Programa.

4. Considerações sobre os três programas voltados à família

As análises de diferentes especialistas e pesquisadores têm apontado para a necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre o impacto efetivo dos programas de transferência de renda na vida das famílias pobres e seu reatamento nos indicadores sociais. Também o trabalho socioeducativo associado a esses programas deve ser objeto de estudos mais sistemáticos.

Os programas com famílias na cidade de São Paulo suscitam questões para reflexão, tais como:

a) **Concepção de família**

De maneira geral, pode-se afirmar que os três programas (PFE, PROASF e Ação Família) incorporaram concepções ampliadas de família. No entanto, somente o anúncio de novos conceitos,

como já observado, não garante que estejam sendo assumidos um novo modo – crítico e criativo – de conceber e trabalhar com as famílias.

A priorização do trabalho social com famílias e a perspectiva de vislumbrá-la como grupo privilegiado para a superação de vulnerabilidades sociais não devem sobrecarregar e responsabilizar o grupo familiar como o principal instrumento de enfrentamento da situação de pobreza e risco social. A fragilidade e vulnerabilidade da família são conseqüências do modo contemporâneo de organização capitalista da sociedade e do Estado brasileiro; nessa perspectiva, programas sociais voltados à família devem procurar apoiá-la e fortalecê-la num contexto social inclusivo.

b) Abrangência e cobertura dos programas

Na cidade de São Paulo, os vários estudos e metodologias sobre exclusão e vulnerabilidade social convergem em relação ao universo da população a ser priorizada e na identificação dos distritos de maior vulnerabilidade. Contudo, ao analisar os efetivos atendimentos das famílias nos três programas constata-se que esses se reduzem a um intervalo que varia de 5% a 9% da demanda. É certo que a limitação orçamentária é um dos determinantes da abrangência e cobertura das políticas públicas, porém é importante considerar a necessidade dos programas sociais serem massivos se pretendem alterar os indicadores sociais de uma metrópole como São Paulo.

De acordo com Blanes a “abrangência e a cobertura de um programa de transferência de renda são um diferencial importante para desencadear impactos para além de seu público-alvo direto” (2004: 94).

Nessa direção, assume-se a perspectiva redistributivista dos programas de transferência de renda, a partir da necessária articulação com a política econômica e com as demais políticas sociais. Essa perspectiva não pode ser dirigida a alguns poucos, uma vez que há um enorme contingente populacional que necessita dos programas e serviços da assistência social. Nesse sentido, tendo como referência a política como direito de todos que dela necessitam; a cobertura e abrangência devem buscar a universalização.

c) Tempo de inclusão das famílias nos programas

Os estudos têm demonstrado (IEE, 1997, Blanes, 2004, Silva, Yazbek e Di Giovanni, 2004) que o tempo de permanência nos programas de transferência monetária é um dos fatores fundamentais para que se atinjam os objetivos de emancipação das famílias. Os programas devem considerar, por meio do monitoramento e avaliação da trajetória das famílias e da comunidade, os graus de autonomia adquiridos no decorrer do trabalho e não o contrário, ou seja, esperar que uma vez determinado um período de permanência necessariamente as famílias se desenvolverão rápida e uniformemente. Assim sendo, há que se ter flexibilidade nos tempos de permanência estabelecidos pelos programas. Esses estudos comprovam que doze meses é um tempo insuficiente para suprir necessidades, garantir direitos, estabelecer acessos às diversas políticas públicas, etc. Não há consenso quanto ao tempo ideal, porém há maiores possibilidades de se atingir os objetivos propostos a partir de ciclos de 24 meses.

d) Recursos financeiros

A disponibilidade de recursos financeiros, tanto para a implementação do programa social como para a transferência

monetária à população, são regidos pelas disponibilidades orçamentárias e não necessariamente pelo desenho dos programas e pelas necessidades da população. Esta não é uma “lógica” nova, nem está limitada aos programas da assistência social (os repasses de consultas médicas do SUS, por exemplo, estão abaixo dos valores operados no mercado).

Nesse sentido, relacionando os recursos financeiros propostos para o desenvolvimento do Programa Ação Família – viver em comunidade *versus* as atribuições do CRAF, e simulando a implantação de um CRAF a partir da tabela de custos por elemento de despesa dos serviços de assistência social; verificou-se que pessoal, alimentação, encargos, concessionárias, etc., (conforme descrição do edital) consomem de 85% a 99,9% dos recursos, considerando esta a primeira simulação nos valores de piso das diversas funções e a segunda nos valores de teto.

Isto significa que há um risco de serem inviabilizadas as atividades coletivas, culturais e de lazer propostas no Programa. Além disso, não estão previstas, no desenho e uso dos recursos, despesas com transporte dos técnicos e agentes aos locais onde se desenvolvem as atividades com as famílias, nas visitas aos serviços, no deslocamento pelo território de atuação. Um elemento fundamental para o bom desenvolvimento do Programa é a viabilização de espaços para os grupos socioeducativos próximos aos locais de moradia das famílias e não das sedes das organizações, o que implica em deslocamentos das equipes técnicas e não das famílias.

A título de comparação, vejamos a diferença entre o *per capita* estipulado para a manutenção e desenvolvimento dos programas pelos parceiros operadores das ações (sejam universidades e/ou ONGs): no PFF e PROASF o valor era de R\$ 30,00 por

família atendida e no Programa Ação Família este valor varia de R\$ 14,69 a R\$ 12,88, uma redução significativa que traz conseqüências e impactos para o trabalho técnico desenvolvido com as famílias.

Conforme Blanes, “A determinação arbitrária do tempo de permanência das famílias nos programas, o mesmo em razão ao valor do benefício, demonstra a falta de estabelecimento de critérios com base em uma lógica de cidadania e, ao mesmo tempo, com base nos objetivos a serem alcançados pelos programas de transferência de renda. Não é possível depender de valores aleatórios e pouco significativos, sem referência na necessidade e no contexto de pobreza da população. O valor do benefício tem de ser suficiente para alterar a situação imediata da família e, em médio prazo, para a consecução de um projeto de futuro mínimo estabelecido pela família” (Blanes, 2004:107).

e) Modelos de gestão

Os três programas têm como característica a operacionalização através de organizações, universidades e entidades sociais. O PFF por intermédio da PUC-SP e parceiros, o PROASF por meio de incubadoras sociais e o Ação Família, principalmente por meio dos Centros de Referência Ação Família.

O trabalho social com famílias por meio de convênios com entidades assistenciais é uma forma de ação estatal indireta com longa trajetória na área de assistência social, mas sofre uma inflexão no contexto das transformações estruturais do Estado e das condições de trabalho, em particular nos anos 1990, com a consolidação das políticas neoliberais. A ausência de quadros técnicos é um dos principais fatores responsáveis pelo aprofundamento da terceirização dos serviços sociais públicos. Vale lembrar que o último concurso público para

a área de assistência social na cidade de São Paulo remonta à gestão do prefeito Jânio Quadros (1985-1988).

Por outro lado, a PNAS e o SUAS ao definirem a matricialidade familiar, privilegiam a ação estatal direta através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) nos territórios de vulnerabilidade social. “É a presença do Estado no território que ganha visibilidade social, comprometendo-o com o atendimento de necessidades e direitos da população” (Raichelis, 2007:11).

Portanto, para viabilizar essa presença estatal nos territórios tem-se como uma das exigências básicas a constituição de equipes técnicas concursadas e a criação de condições de trabalho, com espaços físicos adequados, equipamentos e materiais de apoio, transporte, etc., considerando que a própria inserção dos CRAS nos territórios é fator indutor da demanda social. Também a continuidade das parcerias com as organizações sociais e a consolidação da rede socioassistencial exige coordenação estatal e o aparelhamento dos órgãos gestores municipais, do ponto de vista da infra-estrutura material e de recursos humanos qualificados.

f) Composição, qualificação e capacitação das equipes envolvidas

As diversas experiências apontam a composição de equipes com assistentes sociais, psicólogos, estagiários (serviço social e psicologia) e, em particular, no Programa Ação família, com a presença do “agente de proteção social”.

Desde o primeiro programa de renda mínima implantado no Brasil, o Renda Mínima no município de Campinas (1996), a composição das equipes de acompanhamento das famílias era constituída pela dupla assistente social e psicólogo. O sucesso

da parceria foi sendo reconhecido e multiplicado em muitas outras experiências, chegando a se tornar determinante para a composição das equipes sociais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a partir das definições contidas na NOB-RH/SUAS de 2006.

Mais uma vez, em função da aplicação/disponibilidade dos recursos públicos para o campo social, percebe-se alterações nessa composição no processo de disseminação dos programas de atenção à família nos diversos municípios e Estados brasileiros. Na última década, houve a inserção de estagiários e de pessoal com ensino médio, o que acabou modificando a composição e a qualificação técnica dos diversos desenhos dos programas sociais de atenção à família. Para exemplificar, podem ser citados o Programa de Inclusão Social de Mato Grosso do Sul, que atendia 75.000 famílias em programas de transferência de renda associados ao trabalho socioeducativo com famílias e contava com pessoal de nível médio e de nível universitário; o Programa Família Andreense, que envolve o Programa de Garantia de Renda Mínima de Santo André, que iniciou com uma dupla de profissionais de Serviço Social e de Psicologia e, mais tarde, passou a compor suas equipes com um profissional e um estagiário.

Nesse sentido, é de vital importância a definição de funções e atribuições, especialmente quando são incorporados trabalhadores com diferentes níveis de formação (médio e universitário). No caso de estagiários e “agentes de proteção social”, são imprescindíveis a supervisão e o acompanhamento sistemático e regular do trabalho por parte da equipe técnica responsável pelo Programa. Há relatos que revelam que as condições de vida de diversos agentes de proteção social são muito próximas

ao perfil de vulnerabilidade das famílias atendidas pelo próprio programa em que atuam.

Considerando o estágio inicial em que se encontra a implantação do SUAS e os desafios envolvidos na abordagem sociofamiliar em seu âmbito, é importante que a experiência dos “agentes de proteção social” no Ação Família seja submetida a uma avaliação específica e seus resultados socializados debatidos.

Outra questão fundamental refere-se à implantação de uma política de capacitação e qualificação permanente e continuada das diversas equipes envolvidas no Programa. Essa é uma exigência institucional estratégica a ser enfrentada no município. O sucesso de um programa está diretamente relacionado com a capacidade técnica e o tipo de envolvimento dos seus técnicos e agentes. No caso do atendimento a famílias e do trabalho socioeducativo no âmbito do SUAS, a principal necessidade está relacionada à compreensão sobre a matricialidade familiar, a partir de construções teóricas, técnicas e políticas sintonizadas com as experiências em curso.

g) A relação do número de famílias por técnico

Todos os programas definem como atribuições dos profissionais e agentes envolvidos: acompanhamento das famílias, reuniões de grupos, visitas domiciliares, atividades coletivas socioculturais e de lazer; diversos tipos de registros, inclusive em ferramenta informatizada; momentos de capacitação, supervisão interna e externa à organização social; articulação de serviços no território, etc.

A relação destas atribuições com o número de famílias sob a responsabilidade de cada profissional merece um maior cuidado. No PFF e PROASF, o número de famílias por dupla de

técnicos era de duzentas famílias. No caso do Programa Ação Família, a definição de duzentas famílias por agente de proteção social e quinhentas por técnico (nível universitário) significa uma sobrecarga de trabalho que põe em risco a proposta em toda a sua riqueza e complexidade.

h) Conteúdos do trabalho socioeducativo

Os três programas buscam definir temas básicos para o trabalho socioeducativo, no entanto, é preciso cuidar para que não sejam tratados de forma estanque e linear. Considera-se que o conhecimento e reconhecimento pelas famílias do território onde vivem, o desenvolvimento da noção de coletivo, a participação pública cidadã, entendida como inserção no território e na cidade e como protagonismo coletivo e exercício de controle social são temáticas transversais que devem perpassar todo o trabalho socioassistencial.

As diversas experiências de trabalho socioeducativo com famílias permitem indicações importantes para redimensionar o significado da renda monetária e do trabalho social:

- Os grupos socioeducativos são espaços de relação, convivência, ampliação do universo informacional e cultural. São espaços importantes de escuta e apoio. Avaliações junto às famílias apontam o trabalho socioeducativo como um momento bom e prazeroso de participação, uma oportunidade para a socialização de informações, reflexão e aprendizado; o grupo também é uma referência afetiva para os seus participantes, pois permite a construção de novas relações e novos significados de pertencimento coletivo no cotidiano das famílias. Assim, os espaços de convivência e apoio socioassistencial devem propiciar às famílias a fala, a escuta e discussão sobre suas necessidades e alternativas, considerando

que a proteção social existente nas relações sociais vividas nos territórios é bastante precária.

- Os grupos socioeducativos configuram-se como estratégia importante de desenvolvimento pessoal e social, o que exige um esforço de qualificação e supervisão constantes de seus técnicos. As situações e condições de vida enfrentadas pela população são complexas e demandam apoio e reciclagem continuados dos técnicos que lidam no cotidiano com as necessidades, desejos e potencialidades da população.
- Os grupos socioeducativos devem estar acessíveis e, portanto, mais próximos das moradias das famílias. Constatou-se no PFF, por exemplo, que um grupo socioeducativo precisa estar localizado num raio máximo de 1 km da moradia para ser acessível. Pode-se afirmar que os locais que se apresentaram mais favoráveis ao desenvolvimento do trabalho socioeducativo foram aqueles mais próximos da vida comunitária local, cujo formato organizacional permitiu a reunião constante dos grupos.
- Os programas de atenção à família devem conter desenhos que assegurem relação microterritorial e próxima com as famílias, sobretudo com aquelas em situação de maior vulnerabilidade. Como os programas sociais vêm conseguindo, cada vez mais, focar o seu público, é importante avançar no entendimento do perfil e da diversidade de necessidades e problemáticas existentes. Devem ser criadas estratégias de trabalho social e novos serviços, capazes de contemplar as diferenças que existem dentro deste universo.
- É fundamental que as propostas de transferência de renda se articulem com ações de atenção integrada às demais políticas públicas, em particular com as políticas de educação, saúde, trabalho e habitação. O trabalho socioeducativo deve se apoiar

em projetos de desenvolvimento local, o que torna fundamental adensar as propostas de transferência de renda no marco das políticas públicas de assistência social, das políticas municipais de geração de emprego e de propostas de desenvolvimento econômico local.

- A qualificação dos programas está diretamente relacionada à permanente capacitação das equipes envolvidas e às condições materiais postas à disposição para a sua realização.
- O monitoramento e avaliação do trabalho social com famílias, com ou sem transferência monetária de renda, que possibilitem conhecer as mudanças nas vidas das famílias, a redistribuição de renda, a inserção no trabalho e o desenvolvimento de capacidades são indispensáveis e devem ser permanentes, não apenas para o aperfeiçoamento dos serviços e programas, mas como insumos para a produção de novos conhecimentos que subsidiem a redefinição da política de assistência social e das demais políticas públicas voltadas a processos de inclusão social e autonomização dos seus usuários.

Essas considerações devem ser objeto de reflexão, enfrentamento e equacionamento por parte daqueles que atuam na área da assistência social, gestores públicos, conselheiros, profissionais, movimentos sociais, fóruns, conselhos, organizações de usuários e entidades de assistência social.

Referências bibliográficas

ACOSTA, Ana R.; e VITALE, Maria Amália F. (orgs.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

ARREGUI, Carola C. *O difícil enfrentamento do Renda Mínima no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-SP, 2005.

BLANES, Denise N. *Mitos e Apostas do Enfrentamento da Pobreza Brasileira*. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-SP, 2004.

BLANES, Denise N., CARVALHO, Maria do Carmo B. (coord.). *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas*. São Paulo: IEE-PUC/SP; Brasília: UNICEF, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (versão preliminar). Brasília, junho, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: UNB, 2003. (2ª edição).

CAMPOS, Marta Silva. Fortalecendo Famílias. In: *Trabalho com famílias*. Textos de Apoio nº S.P. São Paulo:IEE/PUCSP, 2004.

CARDOSO, Priscila. *Fundo municipal de assistência Social da cidade de São Paulo*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, nº 16, 2003.

FREIRE, Vera Lúcia A.A e BAIERL, Luzia Fátima, *Relatório técnico-operacional Programa Fortalecendo a Família*. São Paulo: PUC/SP, julho, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS –IEE/PUC/SP. *Parecer sobre o Programa Ação Família – viver em comunidade*. São Paulo: outubro 2005.

_____. Relatório Analítico I e |II – Perspectiva Socioterritorial. Equipe de Monitoramento do PFF/IEE/PUCSP. São Paulo: PUC-SP, maio e nov. 2003.

MIOTO, Regina Célia T. Que família é essa? In: *Trabalho com Famílias*. Textos de Apoio n.2. São Paulo: IEE/PUCSP, 2004.

OLIVEIRA, Isaura I. M. C. e WANDERLEY, Mariangela B. (orgs). *Trabalho com Famílias*. São Paulo: IEE – PUC-SP, v1. *Metodologia e monitoramento*, 2004.

_____. *Trabalho com Famílias*. São Paulo. IEE – PUC-SP, v2. *Textos de apoio*, 2004.

PAZ, Rosângela D. O. Palestra: Conceitos e práticas: a família e o sócioeducativo. Encontro Nacional de Coordenadores de CRAS. Brasília. 19 a 21 de junho de 2006.

RAICHELIS, Raquel (coord.). SUAS: *Configurando os eixos de mudança*. Caderno 1- SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.

SAWAYA, Bader S. “Que família é essa?”. In: *Trabalho com Famílias*. Op.cit.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo. PLASp 2002/2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de Gestão 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Prioridades Programáticas 2005-2008. A continuidade da Política Municipal de Assistência Social.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. A Assistência e o Desenvolvimento Social na Cidade de São Paulo – Relatório de Atividades 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Programa Ação Família – viver em comunidade, 2005.

SILVA, Márcia Santos da. *O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, n. 11, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *A política de Assistência Social na cidade de São Paulo*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, n. 1, 2002.

_____. *Cidade em pedaços*. São Paulo: Brasiliense, 2000. (1. Edição).

_____. Assistência social pública: Desafios para uma política pública de seguridade social. In: *Cadernos ABONG* nº 3, São Paulo: 1995.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Metodologias de trabalho com famílias. Palestra proferida em Curitiba, julho de 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Assistência Social na Cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, n. 22, 2004.

Sites consultados:

http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia_social/servicos/familia/0001

http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php

<http://prefeitura.sp.gov.br/portal/acidade/noticias>

O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo¹

Luciana Tatagiba²

1. Introdução

Desde os anos 1990, assistimos a uma expansão sem precedentes da participação institucionalizada que vem alterando os padrões tradicionais de formulação e implementação das políticas, pela inserção de novos atores, temas, conflitos e interesses. É verdade que a intensidade e a direção das mudanças em curso muitas vezes estão longe das expectativas que motivaram sua criação. No caso específico dos conselhos gestores, objeto desse estudo, a bibliografia de referência sugere que essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas. Mesmo que os problemas apontados variem em natureza e extensão, não é incomum encontrarmos nas conclusões dos estudos uma mesma afirmação: os conselhos “não deliberam”.

Embora possamos concordar com esse diagnóstico mais geral, temos que reconhecer que ele já não basta. Afinal, depois de mais de quinze anos de experimentação é preciso avançar na análise e retratar com traços mais definidos os contornos dessas novas instâncias participativas, identificando – na ampla gama de atores e processos que compõem a dinâmica de produção das políticas – sua identidade e forma de atuação específicas.

Afinal, se é verdade que os conselhos não deliberam, o que fazem? Para que estão servindo? Para além do que prevê a legislação, qual a função que estão *realmente* assumindo nas diversas fases de produção das políticas públicas? Indo além das expectativas e focando nas “experiências realmente existentes” qual tem sido o lugar, o papel e a função dessas novas instâncias e o que isso diz

acerca de sua identidade institucional? Até que ponto os conselhos incidem nas políticas públicas e de que forma?

Essas são as perguntas que nos desafiam e justificam esse novo esforço de investigação. Acreditamos que enfrentar essas questões é essencial nesse momento em que se busca fazer um balanço dos resultados da aposta na participação institucional. Nosso texto não tem a pretensão de responder a essa questão. O que podemos e esperamos fazer é oferecer mais subsídios para que esse debate avance. Acreditamos que somente com informação poderemos fugir das armadilhas simplificadoras, que ora conduzem a uma aposta cega na participação institucional, ora sugerem o abandono de qualquer tipo de envolvimento com dinâmicas participativas institucionalizadas.

Com o objetivo de intervir nesse debate, a pesquisa toma como foco de análise a co-relação entre a produção da política pública e a ação do conselho, nas áreas de assistência social, criança e adolescente, saúde e habitação. Como dissemos, queremos compreender se e até que ponto os conselhos têm funcionado como instâncias de formulação das políticas públicas e qual tem sido a capacidade dessas instâncias de influenciarem a ação estatal, e em que direção. Para tanto, a pesquisa foi estruturada em torno das seguintes dimensões analíticas: (i) identidade: desenho institucional e trajetória política; (ii) capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Vejamos, brevemente, cada uma dessas dimensões.

1.1. Dimensões de análise

A primeira dimensão central de nossa análise remete à pergunta: o que são os conselhos? Para isso, partimos da seguinte definição: os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto. Para além desses princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: **desenho institucional** e **trajetória política**.

O desenho institucional oferece os parâmetros para a atuação dos conselhos, apresentando os contornos básicos de sua identidade política. Nas leis de criação e regimento interno são definidas as regras para composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais, etc., os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no que se refere aos resultados esperados da participação (apresentamos essa discussão no Item 2 do presente texto). Como sugere Lüchman, o desenho institucional constitui-se como dimensão analítica importante “na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política” definindo “as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas” (Lüchman, 2002: 47).

Contudo, no decorrer de nossa pesquisa, pudemos observar que os conselhos se encontram em diferentes estágios de desen-

volvimento e consolidação. Nas diferentes gestões de um conselho podemos perceber variações no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas, a forma de diálogo com o Estado, a dinâmica participativa, a relação com outros atores políticos, etc., sem que qualquer alteração no seu padrão institucional tenha sido verificada. Isso evidencia que *os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se transformam ao longo do tempo e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política*. Por isso, foi essencial na nossa investigação recuperar a história dos conselhos. Isso nos permitiu realizar um exercício muito interessante que é comparar um conselho consigo mesmo ao longo do tempo (os resultados podem ser conferidos no item 2).

Uma segunda dimensão analítica importante remete às expectativas acerca da capacidade deliberativa dos conselhos. Como dissemos nos primeiros parágrafos, é muito comum nos estudos a conclusão de que “os conselhos não deliberam”. Na nossa investigação, buscamos substituir a dicotomia “delibera/não delibera” por uma avaliação um pouco mais rica e complexa que busca compreender os *diferentes níveis de incidência dos conselhos nas diferentes fases da política pública*.

Começamos com a distinção entre deliberação e decisão. Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas, a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão. O conceito de deliberação remete a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção. O padrão de interação é exigente, no sentido em que se espera que cada um apresente razões e esteja disposto a rever suas próprias opiniões a partir do diálogo com o outro,

visto como um igual em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis (Bohman, 1996). É esse processo que vai determinar se uma decisão é legítima ou não.

Partindo dessa distinção, esclarecemos que na nossa pesquisa preferimos usar o termo “decisão” e não deliberação porque não teremos condição de explorar variáveis que remetam à *qualidade* do processo de tomada de decisão, tais como: a existência ou não de debate e discussão prévios à decisão, a pluralidade dos interesses envolvidos na disputa, a natureza das razões apresentadas, o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições, o maior ou menor poder de cada ator/segmento na construção da agenda, etc. Ou seja, o que buscaremos é tão somente analisar os tipos de problema com os quais os conselhos têm lidado ao longo da sua trajetória e que mereceram por parte do conselho a tomada pública de posição através de decisões. Nossa pesquisa não abarcou todas as decisões produzidas pelos conselhos, mas se deteve a um tipo específico de decisão: as que se expressam sob a forma de resoluções. A resolução é uma decisão do conselho sobre determinado aspecto da política pública, que assume a forma de norma estatal. São “modalidades fortes” de decisão, com capacidade potencial para vincular os órgãos da administração pública e os agentes privados³.

O segundo movimento, fundamental para compreendermos de que forma os conselhos incidem sobre a política, é investigarmos as “fases da política” a que essas decisões estão geralmente referidas. Para facilitar a discussão, começamos esclarecendo o que estamos entendendo por “fases da política”.

É possível dizer que as políticas públicas possuem um ciclo: nascem, crescem, maturam-se e transformam-se (Draibe, 2001). Em linhas gerais, podemos dizer que o desenvolvimento de uma

política pública envolve dois processos fundamentais que não são lineares (como uma evolução no tempo, pois podem se dar ao mesmo tempo):

1) O processo de formulação de políticas públicas que envolve: a) a identificação de uma questão a ser resolvida ou direitos a serem efetivados, a partir de um diagnóstico do problema. Nos termos de Draibe, este ponto seria o de formação da agenda pública em torno da política pública em questão; b) a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema, evidentemente marcado pelo confronto de alternativas. Este plano de ação, em geral, se traduz em um Plano Anual da política pública, com programas e projetos detalhados; c) Dentro deste Plano, a decisão e escolha das ações prioritárias, apontando sobre o que e como investir os recursos públicos, ou privados (no caso de alguns fundos públicos que fazem captação de recursos privados), ou seja, as definições de estratégias de implementação.

2) A implementação da política pública, inclui tanto as atividades-meio, que viabilizam o desenvolvimento do programa, quanto a atividade-fim, ou a execução propriamente dita. Draibe identifica na fase da implementação, os seguintes subprocessos: a) sistema gerencial e decisório; b) processos de divulgação e informação; c) processos de seleção (de agentes implementadores e ou de beneficiários), d) processos de capacitação (de agentes e ou beneficiários), e) sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim).

No decorrer de todas essas fases, pode ocorrer o monitoramento e a fiscalização, feitos tanto por órgãos de governo, quanto por atores da sociedade civil em geral. Como sabemos também, a política pública não ocorre necessariamente seguindo todas

estas fases. Ela nem sempre é bem planejada, ou às vezes não chega a ser totalmente implementada ou avaliada. Isso ocorre porque há transições entre governos com prioridades diferentes ou mudança de prioridades dentro de um mesmo governo.

O nível de incidência dos conselhos pode variar nas diferentes fases da política, ou mesmo restringir-se a um sub-processo no interior de cada fase. O conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação (e vice-versa); pode concentrar sua ação na última fase, com um controle social *ex-post*; ou pode ainda não ter qualquer influência nos ciclos de produção da política. Para avaliar o tipo de incidência do conselho sobre a política é fundamental conhecer o seu **desenho institucional**, no qual são definidas as expectativas em relação a essa incidência (por exemplo, há conselhos cuja atribuição legal é unicamente acompanhar a execução de determinada ação no interior de um programa) e a **trajetória política** do conselho, no decorrer da qual ele assume para si o desempenho de certas funções que podem ou não coincidir com o que está previsto na sua definição legal.

Traçados os contornos mais gerais de nossa pesquisa, apresentamos, a seguir, o estudo de caso sobre o qual nos debruçaremos nesse texto.

1.2. Estudo de caso

Esse texto tem como objetivo realizar a uma análise do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) tendo como foco a sua relação com a política pública da área de assistência no município de São Paulo, tendo como recorte temporal o início

da gestão José Serra/Gilberto Kassab (compreendendo parte da terceira e quarta gestões do COMAS). Apesar disso, estendemos a análise documental às gestões anteriores do Conselho buscando construir uma perspectiva mais adequada para a análise dos desafios e das possibilidades da ação presente.

Nossa estratégia metodológica consiste em dois movimentos. Em primeiro lugar, buscamos investigar a agenda temática do Conselho. Os assuntos discutidos e as tarefas que o COMAS assume são um bom indicador da função que ele efetivamente está ocupando no contexto da política municipal. Não é nosso interesse reconstruir o processo de formação da agenda no interior do Conselho (embora o tema seja de extrema importância, ele foge às nossas possibilidades de análise nesse momento), mas apenas identificar seus temas mais recorrentes. Em segundo lugar, comparamos essa agenda do Conselho com a agenda da política pública. Ou seja, nesse momento avançaremos na avaliação da agenda do COMAS tendo um ponto de apoio externo ao Conselho, que é a própria política pública da área.

Para atingirmos esses objetivos, utilizamos estratégias complementares de pesquisa. A primeira delas foi a análise documental. Foram analisadas as atas publicadas entre 27/01/2005 e 12/07/2006, em um total de 38 atas investigadas. O segundo tipo de documento investigado foram as resoluções publicadas pelo COMAS. É importante registrar que os documentos do COMAS não estão acessíveis ao público, o que causa espanto ao se tratar de uma instituição cujo principal objetivo é favorecer a prática do controle social. Tentamos, durante toda a fase da pesquisa, que o COMAS disponibilizasse suas atas e resoluções para que pudéssemos percorrer com mais segurança sua trajetória, sem nenhum sucesso. Por sorte, pudemos contar com o apoio de conselheiros e ex-conselheiros, de representantes do Fórum de

Assistência⁴ e de antigos militantes que foram nos passando os documentos que possuíam.

Para além dos registros documentais, realizamos entrevistas com os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, em um total de sete entrevistas. Também acompanhamos onze reuniões do COMAS realizadas entre 02/03 e 17/07 do ano de 2006, com a produção de diários de campo⁵.

Acreditamos que a associação entre essas estratégias de pesquisa nos permitiu ampliar a compreensão sobre o COMAS como instituição política participativa e, principalmente, sobre o lugar que tem ocupado na política de assistência social em São Paulo. Contudo, sabemos que nossas escolhas resultam também em limites claros no que se refere à interpretação dos “achados” da pesquisa. Como não estamos preocupados com os padrões da disputa política que se estabelecem no interior do COMAS⁶, tampouco com a forma como ele se relaciona com as outras instituições governamentais e não-governamentais que compõem a rede de atenção, não somos capazes de dizer por que determinados temas são centrais na agenda do Conselho e não outros, quem são os atores com maior capacidade de influenciar esse processo, até que ponto as decisões são precedidas ou não de deliberação, qual a força que o Conselho tem para impor a atenção às suas decisões, etc. Por certo, esses temas compõem dimensões do nosso problema que, infelizmente, não terão como ser abordados no âmbito desse trabalho. Nosso objetivo, como dissemos, é mais modesto e, ao mesmo tempo, profundamente desafiador: queremos estudar o mapa temático do COMAS para tentarmos, a partir disso, lançar pistas acerca do seu lugar, seu papel e sua função na rede da política social na capital.

Nosso texto está dividido em quatro partes. Na primeira, buscamos caracterizar muito brevemente o COMAS, chamando atenção para algumas dimensões do seu desenho institucional, com o objetivo de entender qual o lugar e o papel que a legislação lhe confere *vis-à-vis* os outros atores da área. Na segunda parte buscamos resgatar fragmentos da história do COMAS, por meio de uma comparação entre as diferentes gestões. Nesse exercício buscamos menos uma descrição minuciosa de cada estágio, e mais a identificação de possíveis momentos de inflexão na trajetória do COMAS que possam ser importantes para compreender sua identidade institucional. Na terceira parte, estudando as resoluções produzidas pelo Conselho, buscamos entender a que tipo de problemas ele tem, predominantemente, oferecido resposta por meio da produção de normas legais. E, por fim, buscamos acompanhar, por meio das atas e do acompanhamento de reuniões, a terceira e quarta gestões do Conselho, particularmente no período compreendido entre janeiro de 2005 e julho de 2006, coincidindo com o início da gestão do prefeito José Serra.

2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento⁷

O COMAS foi criado em 1997, na gestão do prefeito Celso Pitta, por meio da Lei nº 12.324, regulamentada pelo Decreto nº 38.877, de dezembro de 1999. A primeira reunião do COMAS ocorreu em 31 de março de 2000. No Decreto de Regulamentação, nº 38.877, de 21/12/1999, o Conselho é definido como “órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social”, com caráter “deliberativo, normativo e fiscalizador”, cuja composição deve respeitar o princípio da paridade entre governo e sociedade. Quanto à vinculação administrativa, o COMAS está vinculado à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), local de sua sede até abril de 2006, quando conquistou uma sede própria que, segundo alguns conselheiros entrevistados⁸, está longe de atender às necessidades do Conselho⁹.

Quanto à dinâmica de funcionamento, o Regimento Interno do COMAS estabelece que as reuniões ordinárias do Conselho devem ser quinzenais, sendo as datas e os assuntos em pauta publicados no Diário Oficial do Município. Para a realização das suas atividades, o COMAS possui cerca de oito funcionários à sua disposição, entre assistentes sociais, secretário executivo, assistentes de expediente, auxiliar de serviços gerais, além de alguns estagiários. Segundo o Regimento, o Conselho deve atuar a partir de Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho¹⁰, compostos pelos conselheiros titulares e suplentes, respeitado o princípio da pari-

dade. As comissões e os GTs têm como função oferecer subsídios para as decisões do Plenário do Conselho.

Quanto à composição, o Regimento afirma que o COMAS deve funcionar com dezoito membros titulares e dezoito membros suplentes, sendo: nove da sociedade civil e nove do Estado. Na representação governamental está estabelecido que, além das áreas sociais, o Conselho deve ter representação da secretaria de governo, finanças, planejamento e das administrações regionais. A representação não-governamental está assim composta: três representantes das entidades e organizações da assistência social, três ligados ao segmento trabalhador e organizações do setor e três segmentos de usuários e organizações de usuários. Os representantes governamentais são indicados pelo Executivo. Os conselheiros não-governamentais são eleitos por delegados habilitados em Assembleia Geral. A eleição conta com a fiscalização do Ministério Público. O tempo de duração do mandato é de dois anos, sendo permitida a recondução. Como a função do conselheiro é considerada de interesse público, não pode ser remunerada.

O Art. 3º do Decreto de Regulamentação afirma que cabe ao Conselho: a) apreciar e **aprovar** a política e o plano municipal de assistência social, assim como a proposta orçamentária a eles vinculada; **fiscalizando** a gestão dos recursos envolvidos e avaliando os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos; b) **estabelecer diretrizes, orientar e controlar** a administração do Fundo Municipal de Assistência Social; c) **normatizar** as ações e regular a prestação de serviços oferecidos por entidades públicas e privadas no âmbito do município, através da inscrição e fiscalização das entidades e organizações que compõem a rede assistencial, assim como aprovando planos relacionados à celebração de convênios e contratos com o município, mantendo um cadastro único atualizado com as entidades inscritas; d) atuar no sentido

da articulação entre os programas de assistência social no âmbito interinstitucional. No Regimento Interno inserem-se dois novos parágrafos no que se refere às competências do Conselho, um dos quais aponta para um necessário diálogo com a esfera legislativa: “oferecer subsídios para a elaboração legislativa de atos que visem ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (COMAS, Regimento Interno, Art.3º, Par. XXI).

Logo após definir as atribuições do COMAS, o Decreto nº 38.877/99, define as competências da SAS (Secretaria Municipal de Assistência Social, atual Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social). Dentre elas, destacam-se: a) o papel de coordenação e articulação das ações no campo da assistência social; b) a apresentação ao Conselho das propostas de ação na área, materializados no Plano Municipal de Assistência Social e nos programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos do Fundo; c) a gestão do Fundo; d) a prestação de contas, por meio da apresentação ao COMAS de relatórios trimestrais e anuais de atividade e de realização financeira dos recursos.

Analisando os instrumentos que conformam o desenho institucional do COMAS, vemos que a competência deliberativa afirmada no primeiro artigo da Lei de criação do Conselho, perde força e centralidade nos artigos seguintes para as tarefas de fiscalização e normatização¹¹. Ou seja, a impressão que se tem, cotejando os vários artigos dos decretos e leis de regulamentação do Conselho, é que ao COMAS é atribuído um lugar muito mais restrito no conjunto do sistema, do que faria supor a afirmação geral do caráter deliberativo. Se essa análise estiver correta, precisamos reformular a forma de apresentação do problema quanto ao caráter deliberativo do COMAS. Nesse caso, o problema não

parece estar na inadequação entre o que prevê a legislação (a competência deliberativa) e a atuação concreta (“não conseguir deliberar”). Mas, sim em uma expectativa sobre a distribuição das funções entre as instituições do campo socioassistencial que o próprio texto legal parece não justificar completamente.

* * *

Pela análise do desenho institucional, o COMAS pode ser definido como uma instituição participativa com poder de incidência em momentos específicos nas fases de planejamento e implementação da política.

Nas fases de planejamento, destaca-se a prerrogativa de aprovar (ou não) as propostas governamentais para a área. Está implícito que ao Executivo cabe a coordenação da área, a definição da agenda e a proposição das estratégias de intervenção. Ou seja, o poder de decisão sobre a política continua concentrado na instância estatal. Ao COMAS cabe referendar (ou não) as políticas governamentais para a área, sem contar, contudo, com recursos de poder para impor sua decisão.

Na fase de implementação da política, o COMAS ampliou seu raio de atuação. Nessa fase, a Lei confere ao Conselho o papel de seleção dos agentes implementadores, via registro das entidades, capacitando-as para o estabelecimento de convênios com o município, e de seleção da concessão e dos valores dos benefícios sociais. Ao COMAS cabe criar as regras para a inscrição das entidades, normatizando o funcionamento da rede pública e privada que atua no município. Como hoje no município de São Paulo a política social consiste essencialmente no estabelecimento de convênio com as entidades privadas, fica clara a importância dessa prerrogativa legal.

Outra função importante diz respeito à articulação entre as diversas secretarias afins e ao contato com a esfera legislativa, na qual se destaca uma atribuição mais política do Conselho. Também merece destaque o papel de fiscalização e controle conferido ao Conselho, tanto no que se refere à correta aplicação dos recursos quanto à avaliação dos programas e projetos implementados, embora, como veremos, o Conselho encontre inúmeras dificuldades para realizar essa função.

Contudo, isso é o que podemos apreender a partir da análise do desenho institucional do Conselho. Na prática sabemos que a divisão das funções, competências e poderes entre o Conselho e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e fiscalização das políticas está longe de ser resolvida apenas por essa disposição presente na legislação, que no mais das vezes, é vaga no que se refere ao lugar e papel de cada ator. Na prática, essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir de acordos possíveis em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlações das forças entre os participantes (Tatagiba, 2002: 95). Por isso que nosso próximo passo será buscar nos fragmentos da trajetória do COMAS, novos elementos que nos permitam avançar na compreensão de sua identidade política.

3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do COMAS

Sabemos que a história das instituições participativas na cidade de São Paulo deve ser lida no interior de um quadro de referência mais amplo que remete, dentre outros: (i) às profundas rupturas no plano do Executivo municipal, no suceder de administrações orientadas por princípios ético-políticos distintos; (ii) à ação dos movimentos e organizações sociais em sua tensa e ambígua relação com a institucionalidade política; (iii) ao peso político-eleitoral de São Paulo e seus impactos sobre a partidarização da prática política na capital (Teixeira e Tatagiba, 2005). Essas três dimensões parecem conformar limites, potencialidades e desafios próprios à dinâmica participativa na cidade.

Partindo desse quadro mais geral, tentamos, nesse item, reconstruir fragmentos da trajetória do COMAS buscando uma perspectiva de análise mais adequada sobre o nosso problema.

Com seis anos de funcionamento, o COMAS está hoje em sua quarta gestão. *Trata-se de uma instituição participativa ainda muito jovem que emerge no bojo de profundas mudanças na estruturação da política de assistência*, primeiro com a aprovação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), sancionada pelo presidente Itamar Franco em 1993 e, posteriormente, a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em maio de 2004, por meio do Decreto Presidencial nº 5.074.

O processo de implementação do SUAS tende a gerar novos deslocamentos e rearranjos na cultura e nas práticas de gestão. Em primeiro lugar, a ênfase no sistema descentralizado com coordenação central, traz como desafio a reestruturação dos ní-

veis de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal e evidencia a questão da autonomia dos gestores municipais na formulação dos programas de intervenção, com impactos diretos sobre os significados, limites e possibilidades do controle social desde o nível local. Uma segunda dimensão importante, refere-se à proposta de fortalecimento da participação dos usuários em nível local, via Centro de Referência à Assistência Social (CRAS), trazendo como desafio a articulação entre esses novos espaços de participação e a institucionalidade participativa sob o modelo dos conselhos, tornada obrigatória pela Constituição de 1988. Um terceiro ponto, remete a ênfase – que acompanha o processo de concepção e implementação do SUAS – na recuperação da centralidade do Estado na gestão da política social, seja na dimensão orçamentária, seja no que se refere à oferta de serviços sociais. A questão aqui é como recuperar esse papel ativo do Estado em um contexto no qual a maioria da rede socioassistencial está nas mãos da iniciativa privada.

Ou seja, estamos vivendo um processo de reestruturação da política de assistência, que por certo implicará em novos posicionamentos e redistribuição de poder no interior do sistema de proteção. A trajetória do COMAS, assim como dos demais conselhos da área social, está associada a esse processo mais amplo e extremamente complexo no qual, apesar de todas as dificuldades, a política social vai se impondo como uma política de Estado.

Dar conta das mudanças no arcabouço legal das políticas sociais e fazer a tradução para um cenário complexo como São Paulo, que possui hoje, conforme dados da SMADS, a maior rede socioassistencial da América Latina (SMADS, 2005), é por si só um enorme desafio para a prática do controle social, como lembra um dos conselheiros entrevistados:

“Um dos desafios na minha participação que eu vejo é que – com todas essas mudanças que ocorreram na Política Nacional de Assistência Social, tanto na concepção quanto na implementação do Sistema Único de Assistência Social – eu tive que procurar me atualizar e isso exige mais tempo de participação, tanto em termos de presença no próprio Conselho quanto em termos de tempo disponível pra poder me apropriar e acompanhar as discussões (...) e, depois, trazer isso pra realidade de São Paulo que é uma realidade muito complexa... nós estamos numa metrópole... Então, num conselho onde são apenas nove conselheiros da sociedade civil, divididos em três segmentos, usuários, trabalhadores e entidades e mais nove do governo é uma população muito grande tanto em termos de complexidade de serviços quanto em termos de necessidades das pessoas que estão vulnerabilizadas (...)” (sociedade civil - 1, atendimento).

Não bastasse isso, a política social na cidade de São Paulo, ao longo de oito anos de gestões conservadoras, não incorporou as mudanças resultantes desses novos marcos legais, com impactos que se estendem até hoje como veremos na continuação desse texto e como explica Yasbek:

“Esta São Paulo, fraturada pela desigualdade, teve agravados seus problemas e desafios em duas gestões autoritárias de 1993 a 2000. A ação de desmonte empreendida pelos governos (...) teve forte impacto sobre a Assistência Social na cidade, que não incorporou (...) os avanços constitucionais nem os preceitos da Loas. (...) Nesse contexto a cidade mantém-se apartada (pelo menos no âmbito de sua gestão) das conquistas constitucionais e dos avanços observados em outros municípios do país. (...) É sempre oportuno lembrar que São Paulo foi a última capital do país a realizar essa implementação, e as conseqüências só não foram mais catastróficas pela organização da sociedade

civil mediada pelo Fórum Municipal de Assistência Social na construção de propostas para a área (...). Foram oito anos para que a Assistência Social na metrópole paulistana atendesse aos dispositivos da LOAS” (Yasbek, 2004: 16-18).

É no interior dessa trama complexa e em constante mutação que o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, enfrenta o desafio de construir sua identidade institucional definindo e legitimando sua função e lugar no processo de produção das políticas.

A primeira gestão do COMAS (2000-2002) tomou posse em 31 de março de 2000, durante o governo de Celso Pitta. Marca esse primeiro momento do Conselho a discussão em torno da regulamentação de suas atividades, consolidada na aprovação do seu Regimento Interno, e o conflito com o Executivo municipal em torno da aprovação do Plano Municipal de Assistência (PLAS). O COMAS deu parecer desfavorável ao PLAS, sob a alegação de que o Plano contrariava a vocação universalizante da política de Assistência, não tinha estratégias para definição dos “mínimos sociais” constantes na LOAS, não reconhecia as diferentes competências entre os níveis de governo, e não incorporava o preceito do comando único em cada esfera de governo (Silva, 2002: 41). Sob esses argumentos, o COMAS devolveu à SAS o Plano, exigindo alterações que atendesse as disposições da LOAS/SUAS. O governo não apresentou Plano substitutivo.

Em janeiro de 2001, Marta Suplicy assumiu a Prefeitura e em outubro do mesmo ano apresentou um novo Plano Municipal de Assistência, para o período de 2002 a 2005, que foi referendado pelo Conselho. Na Resolução nº 02/2001, lemos no parecer que justifica a aprovação do Plano:

“O conteúdo do referido documento atende aos requisitos necessários à formalização de um Plano de Assistência Social na

medida em que tem como ponto de partida um diagnóstico das condições sociais no município, prevê a efetivação de uma política de ação, estabelece estratégias e metas, considera as fontes de financiamento e supõe uma futura avaliação e monitoramento dos programas e serviços. (...) O documento é consideravelmente mais abrangente que os anteriores emitidos pela SAS e submetidos a este Plenário” (COMAS, Resolução n °02/2001).

Mesmo reconhecendo os avanços em relação às gestões anteriores, o texto identifica áreas da política ainda não contempladas:

“Há que se ressaltar, contudo, que muitos dos componentes da Política de Assistência Social ainda permanecem no plano das ‘intenções de formulação’. É o caso, entre outros, da intenção do estabelecimento de futuras definições e implantação de uma Política Municipal da Mulher e de uma Política Municipal do Idoso (p. 137), da igualmente futura redefinição da política de atendimento dos centros de convivência (p. 93) ou da prevista ‘revisão das diretrizes técnicas da Secretaria de Assistência Social’” (COMAS, Resolução n° 02, 2001).

E reafirma a necessidade de revisão do lugar da assistência na política de governo:

“Este plenário reconhece (...) um desafio a ser enfrentado para a efetiva formulação e para a implementação de uma Política de Assistência Social no Município: qual seja, a superação de uma abordagem fragmentada na condução das ações de assistência e a adoção de uma perspectiva intersecretarial/inter-setorial em todos os programas sem que isso implique ignorar as especificidades das várias políticas setoriais (inclusive da própria área da assistência). Assim sendo, deve-se buscar uma verdadeira articulação entre os setores da saúde, educação, assistência, habitação, transporte público e outros, reconhecendo, contudo, o lugar da Assistência Social como política de seguridade social, ao

lado da Saúde e da Previdência Social, direito de todo cidadão” (COMAS, Resolução nº 02, 2001).

Uma exortação que, cinco anos depois, ainda continua valendo.

Com a aprovação do Plano, os debates em torno do Conselho voltaram-se ao redesenho institucional da Secretaria de Assistência visando adequá-la, com muito atraso, às novas normas em vigor, decorrentes da aprovação da LOAS. Nesse contexto, ocorreu a implementação do Fundo Municipal de Assistência, e teve início os esforços do Conselho no sentido da regulamentação das inscrições das entidades no COMAS, conforme atestam as resoluções nº 03, de 13/11/2001, nº 04, 22/12/2001, e nº 06, 13/03/2002.

Como explica Silva, essa primeira gestão do Conselho foi marcada pelas discussões em torno da habilitação do município o que exigiu dos conselheiros a dedicação a um conjunto de temas bastante complexos, como estudo e regulamentação do Fundo, transição das creches da Secretaria de Assistência para a Secretaria de Educação, discussão do Plano Plurianual de Assistência, início das inscrições das entidades sociais no Conselho, municipalização do atendimento à criança e adolescente, etc. (Silva, 2002:37).

A **segunda gestão do COMAS (2002-2004)** coincidiu com a mudança de comando na Secretaria de Assistência Social com a entrada de Aldaíza Sposati. Sobre os significados dessa mudança, afirma Yazbek:

“Na busca de requalificar a assistência social na cidade, a nova gestão procura reconceituar a compreensão até então vigente sobre este campo de política pública, reafirma a responsabilidade do município na condução da política local e inicia o processo de revisão da regulação dessa política. Entre as primeiras medidas, a nova gestão instala o Programa de Reordenamento da Política de Assistência Social da Cidade de

São Paulo (...). Esta primeira reorientação atende às necessidades de efetivação da gestão plena da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo e sua vinculação ao Sistema Nacional de Assistência Social” (Yazbek, 2004: 29).

Uma das marcas da gestão foi a “distritalização” das ações da SAS na cidade e o esforço para reconstrução de marcos regulatórios das parcerias entre entidades e organizações sociais e a municipalidade (Decreto nº 43.698/2003, Portaria nº 031/2003/SAS/Gab., Portaria nº 33/2003/SAS, GAB, Portaria nº 034/2003/SAS/GAB, Norma Técnica de Assistência Social 001/2003). Carmelita Yazbek afirma que o principal objetivo da Secretaria, com essa regulamentação, era a “construção de novas bases para a relação entre a SAS e as organizações/entidades/associações que prestam serviços de Assistência Social” (Yazbek 2002: 49) tendo como fundamentos: o caráter público da provisão dos serviços, ação em rede, transparência nas ações e relações, e a construção de indicadores de qualidade e garantia dos direitos dos usuários das políticas.

Sintonizado com esse processo, o COMAS continua o esforço no sentido de normatizar a inscrição das entidades e programas e criar alguns critérios para o estabelecimento de convênios. Destacam-se, nesse sentido, as resoluções de nº 08/2002, nº 12/2002, nº 21/2003, nº 28/2003. Em 2003, esses novos marcos passariam a orientar as parcerias entre entidades/organizações e poder público, no sentido da construção da rede socioassistencial.

Outro debate que esteve presente na agenda da segunda gestão foi a descentralização das ações do COMAS que resultou nas resoluções nº 55 e nº 79, publicadas em abril e agosto de 2004, criando as Sub-Comissões Descentralizadas do COMAS em São Paulo com o objetivo de fortalecer as suas ações nas subprefeituras. Na Lei de criação, as Sub-comissões são definidas como instâncias deliberativas, formadas por no mínimo dois representantes

da sociedade civil local, escolhidos pela região ou indicados pelo COMAS. Sua função, dentre outras, é articular a população local para a defesa dos seus interesses na área da assistência social, acompanhar os debates realizados no COMAS e, ao mesmo tempo, encaminhar ao Conselho as demandas das regiões. No momento da elaboração desse estudo, as subcomissões estavam desativas.

Em março de 2004, portanto a um mês do fim da sua segunda gestão, o COMAS aprovou o Relatório de Gestão 2003, da SAS, destacando a natureza e alcance das mudanças realizadas no Plano da Assistência Social no Município, como lemos na Resolução nº 64:

“O relatório [de gestão 2003 da SAS] possibilita uma visão ampla da Secretaria de Assistência Social, a dimensão dos serviços e programas prestados, sua heterogeneidade e complexidade; (...) A Secretaria de Assistência Social ao promover o seu reordenamento segundo diretrizes da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) realizou um conjunto de transformações e o relatório correspondente à grandiosidade da sua tarefa, oferecendo os nortes para que dele decorram os aprofundamentos necessários; O Relatório demonstra os avanços ocorridos em 2003 e demonstra um dos melhores desempenhos da gestão da Assistência Social do período 2001/2003; O COMAS considera ter acompanhado essa construção e reconhece que há muito por fazer, muitas demandas por atender e muitos desafios a conquistar” (Comas, Resolução nº 64, 24/03/2004).

Nesse mesmo documento, o COMAS identifica as dificuldades em desempenhar suas funções em um cenário tão complexo e dinâmico: “Diante de tal volume de trabalho e das dimensões da cidade de São Paulo, o COMAS reafirma a proposta de rever o tamanho, composição do Conselho e formas de gestão, pela dificuldade em acompanhar com o aprofundamento necessário o conjunto das ações” (COMAS, Resolução nº 64, 24/03/2004).

A **terceira gestão do COMAS (01/04/2004-2006)** viveu novo processo de mudança com a habilitação do município para a gestão plena e a reorganização institucional da secretaria, concomitante à mudança no governo municipal com a eleição de José Serra, PSDB, para a Prefeitura. A transição da Gestão Inicial para a Gestão Plena esteve presente em várias reuniões do Conselho durante a terceira gestão. Em agosto de 2005 foi convocada uma reunião extraordinária para tratar desse tema, com a participação do gestor que expôs a proposta de implementação da nova rede assistencial e as condições administrativas e gerenciais para a sua habilitação. Após recomendações, o Conselho aprovou por unanimidade a solicitação de habilitação de transição da Gestão Inicial para a Gestão Plena do Sistema de Assistência Social (COMAS/Ata de reunião, 08/08/2005).

No primeiro semestre de 2005, a questão do financiamento das entidades foi o principal tema em discussão, diante da decisão do governo de suspender o repasse às entidades conveniadas sob a alegação de que a gestão anterior não deixara previsão no orçamento. Outro assunto que esteve presente na agenda do Conselho, principalmente a partir do segundo semestre de 2005, foi a questão das emendas parlamentares, que resultou na Resolução nº 131, de 07/10/2005. Voltaremos a esse tema no próximo item.

A **quarta e atual gestão do Conselho** foi empossada em 03/04/2006. Na cerimônia de posse, o discurso do representante do Fórum de Assistência Social chama a atenção para os desafios que a gestão plena coloca à atuação dos conselheiros: “um dos grandes desafios para esses novos conselheiros será o de manter e sustentar esse novo padrão de Assistência Social que começa efetivamente a ser implementado este ano com a implementação do SUAS, em gestão plena” (Diário de Campo, 03/04/2005). As primeiras reuniões da nova gestão voltaram-

se, prioritariamente, aos “assuntos internos”, como formação das comissões, grupos de trabalho, eleição do conselho diretor, reformulação do regimento interno, condições infra-estruturais para o funcionamento do conselho, etc. Estiveram presentes também, temas relativos ao estabelecimento dos convênios, em particular a decisão da Prefeitura de criar um novo sistema de controle dos convênios (SIMPROC – Sistema Municipal de Processos). Segundo a Prefeitura, a intenção com o novo sistema era agilizar o atendimento, evitando os atrasos frequentes na tramitação dos processos, e garantir um maior acompanhamento dos processos pelas entidades, já que todo o sistema funcionaria via Internet (Diário de Campo 28/06/06). Outro tema que também está sendo pautado nessa gestão, diz respeito à NOB-RH, que trata do funcionamento das entidades conveniadas o que, obviamente, gera críticas por parte de alguns conselheiros que vêm na proposta uma interferência indevida sobre as entidades parceiras. Nessa gestão, também estava em discussão a criação de um Grupo de Trabalho de Capacitação Continuada tendo como objetivo envolver técnicos, especialistas e acadêmicos em um processo permanente de formação dos conselheiros.

É difícil identificar padrões na atuação do COMAS, ao longo desses seis anos, tendo em vista as profundas mudanças na trajetória da política pública motivadas desde o plano nacional pelas reformulações introduzidas pela LOAS/SUAS, e no plano local pela mudança na orientação dos governos municipais que desde 2001 buscam reconciliar a política de assistência em São Paulo com as diretrizes nacionais. Essas transformações impuseram ao Conselho uma agenda específica e sempre urgente,

dentre as quais se destacam os encaminhamentos necessários à habilitação do município à gestão plena.

Mesmo assim, um olhar sobre os fragmentos da história do COMAS mostra uma instituição que tem se voltado, predominantemente, a dois problemas fundamentais: a) a regulamentação das entidades executoras da política; b) e o financiamento da rede socioassistencial. No primeiro caso, o Conselho busca exercer algum tipo de controle sobre o trabalho prestado pelas entidades executoras, por meio da concessão dos registros, em uma atuação de caráter mais técnico e burocrático. No segundo caso, busca-se garantir condições para uma ampliação e melhoria do atendimento prestado pela rede socioassistencial por meio da pressão pelo aumento dos recursos destinados ao financiamento das entidades executoras. Nessa direção, o Conselho atua como um grupo de pressão, que ora se coloca ao lado das entidades pressionando o gestor pelo aumento nos níveis de investimento na área, ora se coloca ao lado do gestor, na disputa pela distribuição do orçamento entre as secretarias, e junto à Câmara de Vereadores. Uma outra função do Conselho, presente o longo de sua trajetória, diz respeito à aprovação dos planos municipais de assistência e as políticas governamentais. Esse parece ser o único, ou principal, momento em que o Conselho discute a política de assistência em seu conjunto, a partir da avaliação das escolhas governamentais.

A seguir, buscamos avançar um pouco mais nessa análise, tendo como referência as decisões que o Conselho produziu ao longo de sua história.

4. O COMAS e a produção de decisões: uma análise das resoluções

Nesse item, nosso objetivo é avançar na compreensão do lugar e da função que o COMAS ocupa no processo de produção da política setorial investigando os temas que foram objeto, ao longo dos seis anos de história do Conselho, da produção de um tipo específico de decisão: as que se expressam na forma de resoluções. Vamos desenvolver uma análise de natureza mais quantitativa, uma vez que não vamos nos debruçar sobre o processo decisório no CMDCA, mas sobre a agenda de problemas que incita o Conselho a produzir esse tipo de resposta. Começamos com o quadro quantitativo que nos afirma sobre a capacidade do COMAS de tomar “decisões fortes”.

TABELA 1

Total de resoluções publicadas por gestão.
COMAS 2002-2006

Gestão do COMAS	Nº de Resoluções
Primeira (2000-2002)	06
Segunda (2002-2004)	48
Terceira (2004-2006)	105
Total	160

Fonte: *Elaboração própria, a partir das resoluções do COMAS.*

Até março de 2006, o COMAS publicou 160 resoluções. Como vemos na tabela acima, elas estão desigualmente distribuídas nas três gestões do Conselho, com grande concentração na terceira gestão, quando foram publicadas 105 resoluções! Não conseguimos compreender os motivos pelos quais o COMAS mais que duplicou a produção das resoluções de uma gestão para outra. Uma resposta talvez esteja nos temas que geram as resoluções.

TABELA 2
Temas das resoluções.
COMAS 2000 - 2006

Temas	Nº de Resoluções	%
Inscrição das organizações	137	85,6
Assuntos internos	12	7,5
Crítérios para inscrição das organizações	06	3,8
Plano Municipal de Assistência	02	1,3
Municipalização	01	0,6
Relatório de Gestão SAS	01	0,6
Emendas parlamentares	01	0,6
Total	160	100,0

Fonte: *Elaboração própria, a partir das resoluções do COMAS.*

Como vemos na tabela acima, 85,6% das decisões do Conselho estiveram voltadas à **inscrição ou renovação de certificação**. Se somarmos a esse número, as resoluções voltadas ao estabelecimento de critérios para a concessão das certificações, teremos quase 90% do total das resoluções publicadas. Esse dado é uma evidência forte da centralidade que essa função assume no dia-a-dia do Conselho. O que ele não mostra é se o aumento no número das resoluções se deve a uma procura maior das entidades pela inscrição e/ou a uma maior agilidade do Conselho no despacho dos processos.

Vemos que o número de resoluções aumenta de forma significativa na gestão José Serra/Gilberto Kassab, o que pode sugerir também uma intensificação da política dos convênios e/ou uma fiscalização maior do COMAS sobre o processo, impedindo que entidades não certificadas se tornem parceiras do poder público. Não temos, no âmbito dessa pesquisa, condições de responder a essas perguntas. A única coisa que os dados nos permitem afirmar, com segurança, é que o principal trabalho do COMAS hoje é o trabalho técnico-burocrático de conceder certificações às organizações sociais executoras da política.

Segundo o Artigo 9º da LOAS o funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social. No site do Conselho encontramos os procedimentos a serem seguidos pelas entidades que estão requerendo a inscrição. Podem solicitar inscrição no COMAS, entidades, organizações e fundações que sejam executoras da política de assistência social e que obedeçam aos critérios estabelecidos na Resolução nº 004/COMAS/2001. De posse do conjunto dos documentos exigidos, as entidades, organizações ou fundações devem agendar horário no COMAS para atendimento e entrega dos documentos na sede do Conselho. Após a entrada do pedido, a Secretaria Executiva do Conselho fornece à entidade um protocolo de recebimento da documentação, e a equipe técnica do COMAS passa então à análise formal da documentação. Caso o pedido esteja dentro do que prevê a legislação, o Presidente do Conselho faz o encaminhamento do processo, remetendo aos órgãos técnicos municipais para manifestação¹². Depois da manifestação, o pedido volta para a equipe técnica do Conselho que opinará pelo deferimento ou indeferimento do pedido, encaminhando o processo ao Presidente do COMAS, que o lerá em Plenário.

Os conselheiros têm até a sessão plenária seguinte para manifestarem-se contrariamente à aprovação. Se a equipe técnica ou algum conselheiro for contra a concessão do registro/renovação do pedido, o processo será recolocado em pauta para discussão e votação individual, na qual serão esclarecidos os motivos para indeferimento do pedido. Em seguida, os conselheiros devem votar pelo indeferimento ou indeferimento, e os resultados devem ser publicados na forma de resolução. A inscrição tem validade de três anos e, após esse período, a entidade deve proceder à renovação da sua certificação. A entidade e organização de assistência social que não comprovar efetivo funcionamento há mais de um ano receberá inscrição provisória e ficará sujeita à fiscalização de suas atividades pelo COMAS por um ano (Resolução COMAS nº 4 e nº 6).

Sobre a forma como o COMAS compreende essa sua função e o lugar das parcerias na política de assistência social realizada na cidade, lemos em um documento de 2006, que busca avaliar as atividades do Conselho:

“Maturidade para a parceria poder público e sociedade civil, sem perda de identidade; Sede de saber e estar capacitado para tomar decisões; crescimento de lideranças que vem da luta da LOAS; leitura aprofundada da política de Assistência Social; autonomia e independência; atuação de qualidade e antecipada às demandas; Estruturação do FMAS; estar perto da formulação da política e crescer; Seriedade e compromisso; Inscrições entidades: tarefa importante para aperfeiçoamento da parceria”¹³.

E ainda:

“Foram desencadeadas iniciativas para que o COMAS cumprisse o seu papel de órgão normatizador e fiscalizador da política executada diretamente pelo órgão gestor ou em parceria com as organizações sociais. (...) A integração dessas organizações com a

política de Assistência Social é necessária e que algumas parcerias são possíveis e devem ser discutidas e incentivadas. Tal tema deve ser objeto de aprofundamento em novo mandato”.

Assim como verificamos no caso do CMDCA¹⁴, o desempenho dessa função passa a exigir cada vez mais tempo dos conselheiros, seja na elaboração dos critérios, seja na apreciação e aprovação das solicitações. O Relatório de Atividades do COMAS, gestão biênio 2004-2006, dá uma dimensão do que esse trabalho significa:

“O [terceiro] mandato foi marcado por discussões, deliberações e trabalho operacional, com o objetivo de inscrever as entidades/organizações sociais. Quanto às inscrições, os Conselheiros organizados no GTs de Cadastro trabalharam com uma equipe de técnicas da SMADS durante meses, para analisar os expedientes das organizações solicitantes e encaminhá-las para decisão do plenário. (...) O GT Cadastro elaborou instrumentais, fluxos de trabalho e interlocuções com as Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social para obter a Assessoria Técnica necessária na elaboração de pareceres técnicos. Em casos específicos realizou seus próprios pareceres para instruir decisões do Plenário, além de visitas técnicas a organizações. Realizou interlocução com o INSS para discutir o processo de acompanhamento do trabalho realizado por organizações. Junto a SABESP discuti o processo de donativo/subsídio de tarifas públicas. Junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) realizou interlocução objetivando unificar os procedimentos para inscrição de entidades (...)”.

Na Ata da reunião de 17/02/2005, informa-se que “em face do acúmulo de trabalho do GT Cadastro, devido ao volume de organizações com solicitação de inscrição, ficou decidido que haverá um mutirão composto por conselheiros e subcomissões regionais”. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho

adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e mantém o COMAS preso a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos. Nas entrevistas, vários conselheiros também destacaram o “peso” dessa função no conjunto das atividades desenvolvidas pelo Conselho:

“O grande número de resoluções do COMAS é sobre inscrições das organizações” (sociedade civil- 2, trabalhadores).

“O que toma muito tempo do Conselho, por incrível que pareça, são as inscrições, os registros. Hoje tem mais de 1.200 entidades inscritas. Às vezes são muito poucos funcionários técnicos para avaliar esses projetos, para serem aprovados, porque precisa de critérios. Hoje estamos num grande processo de reforma das inscrições. Como eu falei: muitos anos se passaram, mesmo o CNAS está com novas orientações. Hoje o que toma muito tempo são as inscrições (...)” (sociedade civil - 3, trabalhadores).

O exercício dessa função muitas vezes acaba levando a conflitos entre o COMAS e as entidades, como relata um dos entrevistados:

“Tem “trocentas” entidades em São Paulo super chateadas conosco do conselho do COMAS, porque não conseguem a inscrição e consideram importante seu trabalho, atua pelo bairro, pela cidade e não consegue inscrição, porque os técnicos avaliam o estabelecimento, o local, critério de saúde, sanitário, uma série de critérios que vai designar na hora dessa entidade, por algum motivo, não está de acordo, não vai ter inscrição no conselho de assistência, isso implica que ela não vai ter algumas isenções de taxas dela, algumas contas que ela teria isenção ou teria cobertura pra cobrir e não vai ter, ela vai ter que contar mais com apoio de filantropia, de quem ajuda ela pra se manter, então, essas entidades são muito, mas muito aborrecidas com o conselho, é uma questão(...). Tinha inscrições que levavam mais

de cinco anos pra ir, hoje a gente tenta ver se isso se modifica, se esquematizando, utilizando mais recursos, tendo mais técnicos pra trabalhar apressando a avaliação dos processos” (sociedade civil - 4, usuário).

A Ata da reunião do dia 23/06/2006, última reunião da terceira gestão, registra conflitos envolvendo representantes das entidades que estariam pressionando o Conselho para obtenção dos registros:

“foi trazido pelo GT Cadastro a ‘pressão’ que vem sofrendo por parte de empresas de advocacia e/ou contabilidade que prestam serviços às organizações solicitantes de inscrições no COMAS, no que diz respeito aos trâmites necessários para a análise do pedido”.

Um segundo tema objeto de resoluções do COMAS foram os “**assuntos internos**”. Como vemos na tabela 2, essa categoria corresponde a aproximadamente 7% das resoluções publicadas pelo COMAS. Os temas tratados nessas resoluções são os seguintes: (i) Funcionamento, organização e competências das Comissões Temáticas e dos Grupos de Trabalho do Conselho; (ii) Regulamentação da identificação, participação e representação de conselheiros nos espaços e eventos públicos; condutas dos conselheiros; participação de não-membros nas plenárias do COMAS; desligamento de conselheiro por falta; (iii) Criação e regulamentação das Sub Comissões Descentralizadas do COMAS. Outros temas presentes nas resoluções do COMAS referem-se à aprovação dos planos municipais, aos quais nos referimos no estudo da trajetória do Conselho, a municipalização e as emendas parlamentares que discutiremos a seguir.

* * *

Com base nas análises até aqui, parece correto afirmar que o COMAS incide na fase de implementação da política, fiscalizando as entidades executoras a partir da prerrogativa legal de concessão das certificações. Cabe notar que a fiscalização refere-se à análise das entidades e organizações, sendo ainda frágil a normatização e controle sobre o atendimento prestado. A impressão é que o COMAS busca também, por meio desse processo, influenciar de forma mais efetiva a política de convênios. No que se refere à fase de planejamento da política, a influência do Conselho é muito reduzida, embora seja seu dever avaliar e aprovar (ou não) as propostas governamentais para a área. Os momentos em que a política pública da área se transforma em pauta principal do Conselho são aqueles que envolvem a avaliação e aprovação dos planos de ação municipais. Nesses momentos, o governo apresenta ao Conselho suas propostas de intervenção para a área, solicitando aprovação. Mesmo assim, como vimos, são poucas as resoluções dedicadas a esse tema.

É essa relação entre o COMAS e o complexo processo de produção das políticas públicas que vamos buscar aprofundar no próximo e último item, no qual buscamos analisar a agenda do Conselho a partir da pauta de prioridades do início da gestão de José Serra, na Prefeitura do Município de São Paulo.

5. Em foco a terceira e quarta gestões do COMAS (2005-2006)

Nesse item buscamos um olhar mais específico sobre a agenda e a dinâmica de funcionamento do COMAS, tendo como foco o período que vai de janeiro de 2005 a julho de 2006, coincidindo com o início da gestão José Serra à frente da Prefeitura de São Paulo. Esse é um momento privilegiado para a nossa análise, pois envolve a apresentação do novo Plano Municipal de Assistência, um dos raros momentos em que Conselho e governo voltam-se ao debate em torno do planejamento da política. Nossa intenção é compreender de que forma o governo José Serra/Gilberto Kasab conduziu esse debate no interior do Conselho, como se deu a apresentação e aprovação do Plano, de que forma o Conselho interveio e até que ponto influenciou o desenho final da proposta. Para tanto, vamos recuperar com detalhes a agenda temática do Conselho e os principais temas geradores de conflito. Nessa etapa da pesquisa, vamos nos basear nas atas das reuniões e nas entrevistas realizadas com os conselheiros.

Com a análise das atas¹⁵, buscamos recuperar o mapa temático do Conselho. Em nossa pesquisa conseguimos ter acesso às atas de 38 reuniões, ordinárias e extraordinárias. A análise consistiu em uma leitura atenta desses documentos. Ao final desse exercício, chegamos aos temas mais frequentes da agenda temática do COMAS no período investigado. São eles:

- Assuntos internos;
- Inscrições das entidades;

- Financiamento da rede conveniada;
- Projetos, programas e planos de ação governamental;
- Emendas parlamentares;
- Realização das conferências;
- Fundo Municipal de Assistência;
- Questões da população de rua;
- Habilitação para a gestão (SUAS, BPC, NOB-RH);
- Subcomissões do COMAS.

Nossa argumentação está dividida em duas partes. Na primeira buscamos apresentar essa agenda, debatendo seus principais temas. Na segunda, vamos recuperar especificamente a discussão em torno do PLAS e os desdobramentos que lhe seguiram.

5.1. A agenda

O assunto mais discutido pelo COMAS, no período investigado, foi o seu próprio funcionamento. A categoria “**assuntos internos**”¹⁶ esteve presente como ponto de pauta em aproximadamente 68% das atas que analisamos, confirmando o que outros estudos já apontaram: a tendência dos conselhos de produzirem um debate que, muitas vezes, gira em torno do seu próprio funcionamento, o que sugere uma atuação auto-referenciada, ou seja, mais voltada para dentro do que para fora. No caso do COMAS, alguns fatores específicos explicam essa centralidade.

Em primeiro lugar, essa categoria foi inflada pelo recorte temporal adotado que coincidiu com a mudança dos conselheiros governamentais em 2005, e com as discussões sobre a eleição do

Conselho no primeiro trimestre de 2006. A cada alteração da composição, o Conselho deve proceder à eleição de novos conselheiros para a ocupação das comissões e do conselho diretor, o que nem sempre é resolvido em uma única reunião. Em 2005, um dos problemas foi a demora do governo em indicar seus representantes, o que dificultou o preenchimento dos cargos, como na avaliação feita pelo COMAS dos cem dias do governo José Serra: “Após cem dias de governo o COMAS ainda não conta com a representação de algumas secretarias, estando com o seguimento governamental desfalcado. Este fato vem prejudicando e travando os trabalhos do Conselho, e a própria composição do seu Conselho Diretor” (COMAS, 28/04/2005). Além desses temas, a questão da infra-estrutura e da adequação do quadro de recursos humanos do COMAS visando à habilitação da Gestão Plena também esteve presente ajudando a “cacifar” a categoria “assuntos internos” à primeira posição¹⁷.

Nesse olhar do Conselho sobre si mesmo, também vemos refletidos os problemas relacionados à dinâmica das suas reuniões, onde são frequentes as reclamações relativas ao atraso para o início dos trabalhos e a ausência de vários conselheiros¹⁸. No Relatório de avaliação da terceira gestão, o COMAS inclui dentre os pontos negativos: “Não participação do conjunto dos conselheiros; participação caiu em relação à última gestão; falta de participação dos suplentes” (COMAS, Relatório de Atividades, Gestão Biênio 2004/2006). Registros dos diários de campo evidenciam esses problemas e seus impactos sobre qualidade dos debates e deliberações:

“10:20h - A presidente do Conselho deu início à reunião mesmo com quorum abaixo do necessário. Como ainda não havia quorum suficiente para as votações, a presidente sugeriu que a ordem da pauta fosse alterada para não atrasar ainda mais

a plenária. Perguntou, então, aos membros sobre qual deveria ser o primeiro item da discussão. Em coro, votou-se pelos informes. Contudo, antes de passar para os informes, a presidente chamou a atenção dos presentes para um problema que vem se repetindo em várias reuniões: o atraso e a ausência de alguns conselheiros. Não citou nomes, mas afirmou de modo enfático que, independente de outros compromissos, os conselheiros devem dar prioridade à participação nas reuniões, e que tanto a ausência como o atraso, atrapalham demais o andamento da mesma” (Diário de Campo, 23/06/2006).

“Outro ponto de destaque foi o atraso de uma hora para começar a reunião (fato este constante nas outras plenárias) e a demora para se aprovar duas atas. Isso interfere diretamente no andamento da reunião, que com o passar do tempo se torna dispersa e vazia, sem ao menos ter sido discutida outras questões relevantes. Alguns conselheiros se mostram visivelmente fatigados e sem ânimo para levar a frente os temas a serem tratados” (Diário de Campo 20/04/06).

“9:58h – Continuam as reclamações pelo atraso para o início da reunião marcada para 9:00 horas. Alguns conselheiros dizem que não poderão ficar por muito tempo e que ao meio-dia sairão. Como já estão presentes dez conselheiros, decidem por começar (alguém se refere ao regimento interno, dizendo ser suficiente o número de pessoas para dar início à reunião). Estão presentes seis titulares e quatro suplentes. Início da reunião: 10:05h” (Diário de Campo, 28/06/06).

Por fim, cabe a referência a um outro tema incluído na categoria “assuntos internos” e que é de fundamental importância para o Conselho: a questão das condições para a participação dos usuários. Em 2005, foi feita uma solicitação formal à SMADS para que fosse garantida alimentação e transporte para os usuá-

rios, nos dias das plenárias. O indeferimento da solicitação, não impediu que o problema voltasse em outras reuniões. Esse nos parece ser um dos maiores obstáculos à efetividade do controle social, conforme evidencia um dos representantes dos usuários entrevistados por nossa pesquisa, que está hoje em seu segundo mandato consecutivo:

“Foi uma conquista ter permanecido nos primeiros dois anos no Conselho (...). Eu estou no Conselho de Assistência hoje de tímido, porque eu estou desempregado, não há nenhuma estrutura de apoio para o Conselho, nem R\$2,00 de ônibus que seja pra ir lá... esteja chovendo ou não... de Metrô não importa como você vai. Não tem lanche, essas coisas. Tem dia que tem uma reunião do Conselho, depois da Plenária do Conselho tem reunião de Grupo Temático e quem tem dinheiro vai almoçar, geralmente quem é entidade do governo tem, quem é usuário não tem, então as vezes eu participo de reuniões com fome, com uma série de problemas e tentando ficar aqui. Então essa dificuldade que eu vejo que todos os usuários enfrentaram e vão enfrentar sempre, isso atrasa muito as mudanças da política de assistência. (...) Então eu vejo isso, a perda que existe pelos usuários não terem apoio pra participar. As vezes tem encontro, um seminário, alguma cerimônia, as vezes um problema sério uma coisa séria acontecendo bem longe, se a gente não tem dinheiro não vai, você pode até estar convidado pra compor a mesa, mas se você não tiver dinheiro você não vai poder estar lá. (...) O maior interessado em que as coisas mudem são os usuários e esses são os que menos têm espaço e vez de serem ouvidos” (sociedade civil - 4, usuário).

A segunda categoria mais presente na agenda de discussão do COMAS diz respeito à **inscrição das entidades**. Diferente de todas as demais categorias, que costumam obedecer a um padrão mais sazonal, as decisões sobre registros estão presentes ao longo

do período investigado, indicando a centralidade dessa ação no conjunto das funções que o COMAS desempenha no interior da política, como já discutimos no item anterior.

O terceiro tema mais presente na agenda do COMAS nesse período diz respeito ao **financiamento da rede conveniada**. De janeiro a junho de 2005, esse foi o item principal da agenda do COMAS: estando presente como ponto de pauta em onze das treze reuniões realizadas no período. A centralidade desse tema tem a ver com uma situação objetiva: o contingenciamento de verbas para a assistência no início da gestão de José Serra que ameaçava o repasse de recursos às entidades e organizações. Como vemos nos fragmentos abaixo, o Conselho, junto com o Fórum de Assistência, teve papel de destaque na mediação desse conflito:

“Nós estivemos muito perto do fórum municipal interferindo junto às secretarias, não é que não havia dinheiro em caixa, havia, mas havia um contingenciamento, ou seja, um congelamento das verbas, porque o governo achava que ele não ia ter pernas pra passar esses três meses, então como a assistência social é o primeiro que você pode desviar, então: vamos congelar o dinheiro. (...) Então o COMAS esteve muito próximo ao Fórum e o Fórum fazendo interferências diretas pra que esse dinheiro voltasse pro fundo e cumprisse o papel dele que era o pagamento dos serviços já prestados. (...) Ele deixou de pagar o que devia, mas acabou sendo acertado e o COMAS esteve muito próximo, fazendo um embate direto não só com a Secretaria de Assistência, mas de Educação, de Trabalho, de Moradia. (...) Tivemos o apoio dos conselheiros dessas secretarias dentro do COMAS formando um bloco e isso ficou bem claro e trabalhando em conjunto nós conseguimos reverter a situação e até o mês de março todo mundo foi pago (...). Eu acho que isso é bastante importante” (sociedade civil - 1, atendimento).

“Quando o governo Serra assumiu, eles receberam as entidades já com esse débito e não foi possível fazer esse pagamento e também o orçamento que havia sido reduzido. Houve todo um comprometimento, nesse sentido a responsabilidade total foi da gestão anterior, gestão Marta. O Serra disse isso: ‘eu não tenho dinheiro, as notas de empenho foram canceladas, e quando tiver dinheiro à gente vai pagar’, e eu entendo que ele fez uma pressão sim para expor a gestão anterior, então deixou todo mundo nesse suspense e até o mês de julho eles sanaram todas essas pendências. A ação que o Conselho tomou, foi de promover uma audiência pública pra uma prestação de contas, onde o Secretário esteve presente e ele expôs para todas organizações o que estava acontecendo, quais os recursos que faltavam, qual era a demanda, e em que condição ele encontrou o orçamento da Secretaria e qual à medida que ele tomaria, e que ele se comprometia a honrar esses compromissos e só não dizia como. Isso causou uma grande apreensão das organizações. Aquela audiência foi muito conflitiva porque havia uma ansiedade muito grande por parte das organizações, porque diziam que seria interrompido o serviço, que não haveria o atendimento, etc. E nós chamamos o Ministério Público para acompanhar esse conflito, o Conselho foi o mediador para conversar com a rede de entidades conveniadas no Fórum, junto com o Ministério Público e junto com a Secretaria, e também com o gestor e com essa intermediação foi possível chegar a um bom termo. E a nossa parte do Conselho foi de apoio irrestrito, tanto a rede das entidades conveniadas quanto ao gestor” (sociedade civil - 2, trabalhadores).

O conflito envolvendo o pagamento dos convênios, embora tenha sido desencadeado por uma questão conjuntural, tem como fundamento a forma como está estruturada a política social na cidade de São Paulo. A quase totalidade da política

social na cidade, como dissemos, é executada pelas entidades privadas, em um contexto marcado pela escassez de recursos financeiros e materiais.

As entidades que compõem a rede socioassistencial apresentam um perfil bastante desigual quanto a sua estrutura financeira, administrativa e operacional. Apenas um pequeno grupo de entidades encontra-se em situação financeira confortável, com uma boa política de captação de recursos e/ou convênios com instituições públicas, possuindo quadros de funcionários qualificados e oferecendo um serviço considerado de qualidade à sua clientela. Essa posição credencia esse pequeno grupo como interlocutor privilegiado junto ao poder público municipal. A grande maioria das entidades, entretanto, apresenta uma situação muito diferente. Com graves problemas de caixa, essas entidades sobrevivem às custas de doações, na maioria dos casos incertas e esporádicas. Com dificuldade em estabelecer uma boa política de captação de recursos, e sem contar com mão-de-obra mais qualificada que lhes permita produzir projetos capazes de interessar o mercado ou os órgãos públicos, tendem a ficar de fora das já restritas possibilidades de financiamento. Por outro lado, o governo é tensionado a aumentar a oferta de serviços assistenciais para responder a uma demanda cada vez maior, em um contexto marcado por fortes restrições orçamentárias. A tendência – ao que parece – tem sido investir na ampliação da rede, pelo aumento no número de entidades conveniadas, mantendo um padrão de custeio reduzido, o que impacta diretamente a qualidade do serviço prestado. É importante destacar as condições profundamente assimétricas em que se dá o estabelecimento dessas “parcerias”. As entidades garantem o atendimento em um contexto no qual as regras do jogo são definidas e podem ser mudadas por decisões unilaterais do Executivo.

Nesse cenário ambíguo e complexo, o COMAS tem assumido ora a defesa das entidades, negociando com o governo e os gestores aumento no valor dos convênios e pontualidade no repasse dos recursos,

“O Conselho foi fundamental pra chamar o governo à responsabilidade, as entidades chegaram a pensar em baixar as portas e levar as chaves pro governo, ‘cuida, porque nós estamos transferindo a responsabilidade’, aí seria o caos se os serviços parassem. O Conselho foi fundamental nisso, foi negociando com calma, o governo tem que resolver e foi cobrando, exigindo que as verbas chegassem com urgência (...) porque o serviço não podia parar. E salvou, porque teve gente que estava pra quebrar (...). Eu lembro de uma senhora ligada a uma creche, ela foi na Câmara, no Fórum, ela disse que estava fazendo compras e levando mantimentos da casa dela pra creche... Então se não tivesse Conselho nessa ocasião seria o caos” (sociedade civil - 4, usuários).

“Eu acho que esse é o papel que o COMAS tem que fazer. Quando essas entidades estão em situação difícil, quando essas parcerias que a gente percebe que o governo está se retirando de uma obrigação que é dele, a gente tem que trabalhar com a organização, com a sociedade civil pra fazer com que esses direitos sejam cumpridos, para que o Governo não fuja da raia, porque ele gosta muito de escapar” (sociedade civil - 1, atendimento).

“Os executores da assistência social nessa cidade são as entidades, o governo faz o plano, tudo, mas quem executa são as entidades, porque não tem equipamento direto. Então, as entidades deveriam ser mais ouvidas, vistas como parceiras, o que não é (...). O que é ruim nos convênios é que eles mudam as regras sem consultar as entidades, sem que as entidades possam se preparar para isso” (sociedade civil - 5, atendimento).

e, ora tem se colocado ao lado do gestor da política, na disputa junto às demais secretarias de governo e junto à Câmara de Vereadores, para influenciar a destinação dos recursos para a área:

“Na divisão do orçamento na câmara os conselheiros eles vão e fazem lobby pra não diminuir os cortes, porque feita uma previsão aqui, quando chega na Câmara eles cortam e fazem muita pressão. E então, os conselheiros vão, mostram, mobilizam alguns vereadores destas áreas. Eles [os conselheiros] são muito aplicados” (poder público -1).

“Sempre o Conselho fez comissões, fez caminhadas em todos os Gabinetes da Câmara, vai *junto com o Secretário* da Assistência nos Gabinetes e na própria Câmara Municipal para solicitar essa aprovação do plano financeiro. Mas, no dia seguinte depois da aprovação da Lei Orçamentária, depois que os recursos foram aprovados, a gente verifica com tristeza que a Assistência Social continua sendo penalizada, nada de expansão, nenhum reajuste. Então assim, com essa restrição orçamentária o Conselho tem dificuldade de exigir qualquer demanda do gestor. Você quer isso e o gestor, como foi uma construção conjunta, diz: ‘você mesmos já conhecem o que o que foi possível conseguir de orçamento para assistência’. Então esse é um fato que desmotiva. (...) Eu considero que essa é principal dificuldade tanto para o Conselho quanto para o gestor” (sociedade civil - 2, trabalhadores).

Por esse caminho, também podemos entender a centralidade conferida, na agenda do Conselho à questão das **emendas parlamentares** e as discussões envolvendo o **Fundo Municipal de Assistência**.

No caso da discussão sobre as “emendas parlamentares” vemos que embora essa seja uma preocupação antiga do Conselho, o tema só assumiu centralidade na agenda nos meses de maio a outubro de 2005, período em que o Conselho, atuando como

grupo de interesse, buscou convencer deputados estaduais e federais acerca da importância de que as emendas parlamentares para a assistência sejam direcionadas para o Fundo e não para entidades específicas.

“Era um jogo de interesses muito grande: as organizações sociais que queriam receber o recurso da emenda parlamentar; o parlamentar que tinha o interesse eleitoral de que a organização recebesse o recurso; o gestor que não queria ficar mal nem com o parlamentar e nem com a organização; e o Conselho no meio dessa discussão. (...) Quando a gente optou por dizer ‘não’, todos os ódios também se reviraram contra a gente, embora as pessoas entendessem a sensatez da nossa reflexão, do nosso posicionamento. Ficou um ressentimento quanto a isso” (sociedade civil - 2, trabalhadores).

“Eles [os conselheiros da sociedade civil] foram até Brasília explicar que eles queriam que as emendas viessem para o Fundo, todos foram (...). O plenário do Conselho decidiu, uma decisão do Conselho é soberana, mas houve muita pressão pra mudar” (poder público - 1).

“Então foi uma luta muito grande (...). A última gestão então resolveu fazer a resolução que estabelecia que as emendas na cidade de São Paulo viessem para o Fundo. Foi um embate muito grande com a Câmara dos Deputados, com o Senado (...). Os conselheiros foram até Brasília pra fazer um processo de convencimento e tinha por parte de alguns conselheiros de governo uma oposição muito forte (...). Teve um embate muito grande com o COMAS também, foram feitas visitas pessoais, ameaças inclusive pra que a gente não aprovasse. Mas, a resolução foi aprovada” (sociedade civil -1, atendimento).

“As emendas parlamentares é um assunto muito polêmico. Elas já vinham sendo debatidas em outras gestões anteriores e na

gestão de 2004-2006 foram feitas discussões inclusive dentro do próprio Conselho Municipal de Assistência Social junto com as entidades representativas da sociedade, inclusive com uma audiência pública (...). Foram convidados também parlamentares, senadores, deputados federais, porque é um assunto muito polêmico e muito divergente, então objetivamente culminou no que? (...) Na gestão 2004 -2006, nós conseguimos essa conquista que é uma conquista de controle de gestão mesmo, de controle social, sobre o dinheiro que vem oriundo das emendas parlamentares” (sociedade civil - 4, atendimento).

Essa posição do Conselho foi consolidada pela Resolução nº 131, que dispõe sobre os recursos federais de emendas parlamentares destinadas ao município de São Paulo. No texto da Resolução, verificamos a intenção de fortalecer o conceito de política de assistência, subordinando as doações e repasses ao plano de ação aprovado pelo Conselho, e o papel do COMAS nesse processo:

“Considerando o Plano Municipal de Assistência Social (...) e as proposições resultantes das IV e V Conferências Municipais da Assistência Social, as quais priorizam o processo de municipalização dos serviços de assistência e a constituição do Comando Único na cidade (...); Considerando a recomendação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (...); Considerando a prioridade ao atendimento da rede socioassistencial conveniada, prevista e aprovada no Plano Municipal de Assistência Social, resolve: Art. 1º - Os recursos federais de emendas parlamentares com destinação prevista para o município de São Paulo, serão alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), contemplando os programas, projetos e serviços da rede de assistência social, observadas as novas normativas do Plano Municipal de Assistência Social, submetendo-se ao controle social e fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social (COMASO). Art. 2º - O Conselho Municipal

de Assistência Social (COMAS) encaminhará anualmente aos parlamentares, documento com indicação dos programas e ações prioritários, em conformidade com a Política Municipal de Assistência Social, para reforço na proposta orçamentária mediante alocação de recursos de emendas parlamentares de Comissão e de Bancada” (COMAS, Resolução nº 131, 2005).

Na reunião de março de 2006, os conselheiros aprovavam, pela primeira vez, a prestação de contas de uma entidade refere à verba de emenda parlamentar, e saudavam a novidade: “A presidente do Conselho ressaltou que a discussão desta emenda parlamentar é emblemática para a cidade de São Paulo, de vez que o COMAS passou a adotar novo procedimento em relação à aprovação de emendas, assegurando que as mesas sejam coerentes com a política de Assistência Social. Ressaltou-se ainda que tais emendas ainda que legalmente justificáveis ferem o processo de municipalização da política de assistência social e o princípio do comando único em cada esfera de governo” (COMAS, Ata de 09/03/2006).

Embora a discussão do tema das emendas parlamentares envolva diretamente o financiamento da política e, portanto, os padrões de composição do Fundo, optamos por manter categorias distintas porque percebemos que há um debate específico **sobre o Fundo Municipal** que diz respeito às dificuldades encontradas pelos conselheiros para realizar o controle sobre o orçamento.

No geral, quando um item de pauta remete diretamente ao Fundo, o que está em jogo é pedido de informação sobre gastos e empenhos e/ou avaliação da Comissão de Finanças. Pela análise das atas e entrevistas, vimos que os conselheiros têm bastante dificuldade em realizar o controle sobre o Fundo. Os motivos vão desde a resistência do Executivo em repassar as informações até as dificuldades dos conselheiros para lidar com o tipo de dado apresentado. O Conselho não possui uma assessoria contábil e precisa

contar com o apoio do próprio governo para ler e interpretar os dados apresentados para sua aprovação! Além de sobrecarregar a agenda do Conselho, a fiscalização do Fundo, na forma em que esse processo vem sendo desenvolvido, exige dos conselheiros um nível tal de conhecimento técnico, que faz da participação atividade de especialista. Esse tema foi muito lembrado nas entrevistas.

“Esse é um outro aspecto que é muito difícil no interior do Conselho (...). O Conselho não tem computador, não tem assessoria contábil e o Conselho trabalha com uma garimpagem, de receber os relatórios da Secretaria sobre a prestação de contas do Fundo e não saber fazer a leitura daqueles números e daqueles dados. A gente pede para o gestor interpretar aquilo para a gente, então o gestor faz a sua interpretação. (...) O Conselho solicitou que há cada três meses (eram mensal, mas para nos sobrecarregar), que o gestor do Fundo apresentasse a prestação de contas para o Conselho poder apreciar e deliberar, e nunca essa prestação de contas veio a contento. E quando veio, veio um calhamaço de uma gestão de quatro anos, pedindo que a gente aprovasse e deliberasse sobre aquilo, e a gente considerou que não estava satisfatório (...). E é necessário também, assim como no aspecto jurídico, no aspecto contábil o Conselho ter uma pessoa disponível, responsável por essa assessoria, tanto para assessorar a Comissão de Cadastro para dar parecer sobre o balancete das organizações quanto também para assessorar os conselheiros para leitura da prestação de contas sobre o Fundo. Nós recebemos também um relatório da Comissão de Finanças da Câmara municipal que analisou a despesa da Assistência Social e eles nos mandaram um relatório e a gente devolveu repassando ao gestor e a Secretaria de Finanças para nos auxiliar e fazer essa leitura e interpretação (...). O próprio orçamento municipal como um todo e o orçamento da assistência social, ele não está disponibilizado hoje pra que você possa ter um acesso

on-line das funções pra você ter clareza se o dinheiro é de fonte municipal, se esse dinheiro é fonte de transferência de recursos via fundo estadual, nacional para fundo municipal e outras fontes (...)" (sociedade civil - 4, atendimento).

Além disso, parece haver divergências entre representantes do governo e da sociedade acerca do nível de interferência que cabe ao COMAS na gestão e fiscalização do Fundo Municipal, conforme avaliação da representante da SMADS no Conselho:

"A gestão do Fundo não cabe ao Conselho, cabe ao órgão gestor que faz uma prestação de contas desse Fundo para o Conselho até pra ele poder deliberar. Então hoje, por conta da Gestão Plena, por conta do Sistema Único, todos esses recursos da assistência social para execução da política de assistência estão dentro do Fundo Municipal. Isso foi garantido de 2005 pra 2006 por conta da política nacional e do sistema único, o SUAS. Até então não era, alguns programas estavam vinculados ao gabinete, outros estavam vinculados à coordenadoria, agora não, agora está tudo vinculado ao fundo (...). A prestação de contas é assim, para o conselho a gente chama de demonstrativo de execução trimestral, então é apresentado como se fosse um balancete das contas, por exemplo, apresentado para Comissão de Finanças, a Comissão de Finanças faz um estudo desse balancete para saber os recursos que foram empenhados, quantos já foram executados, quantos não foram ainda, onde está concentrado esse recurso, se está em criança e adolescente, no idoso, na família, então é feito um balancete. Agora o órgão que realmente fiscaliza a execução do Fundo, aí é o Tribunal de Contas do Município, é ele que é o órgão responsável de fazer a avaliação contábil do Fundo, se foi feito adequadamente o empenho dos recursos" (poder público - 2).

Para encerrar, gostaríamos de referir brevemente à discussão do tema da **população de rua** no Conselho, chamando a atenção

para dois aspectos. O primeiro tem a ver com a qualidade da representação desse segmento nessa gestão do Conselho, que conseguiu pautar o tema nas reuniões; e outro o papel de mediador novamente desempenhado pelo Conselho na relação entre esse segmento específico e o poder público, a exemplo do que ocorrera nos conflitos envolvendo o repasse de recursos para as organizações conveniadas. Diante das ações da Prefeitura que buscavam limitar a presença dos sem teto no centro da cidade, os moradores de rua, representados formalmente no Conselho, utilizaram o COMAS como espaço para vocalização de suas demandas e como canal para negociação com o Executivo.

“Quando você tem uma demanda de questões a serem resolvidas, você tem que levar pra algum lugar (...). O Conselho acaba se tornando uma porta, a gente traz demanda mesmo pra lá e ela sendo levada a sério ou não, ela foi entregue no endereço que pelo menos pode receber isso e analisar, então o Conselho tem essa importância (...). Por exemplo, no ano passado ia ter o despejo de todas as pessoas que estavam no [programa] Bolsa Aluguel, era da população de rua, foram cartas das imobiliárias avisando que eles iriam ser despejados (...). Nós levamos isso pro Conselho, o Conselho mandou carta pra Habitação (...) e também mobilizamos a população, fizemos atos de protesto, fizemos cobrança séria, porque até aconteceu que fizemos um ato que foi uma greve de fome, foi um negocio bem complicado que estava muito complicado pras organizações, atraso no repasse de verbas, o Conselho nesse momento foi importante (...) foi essencial (...). O Conselho então é um elemento fundamental pra essas horas, principalmente na emergência, na emergência você vai correr pra tudo quanto é porta, mas aqui você pode contar, é especifica para aquilo” (sociedade civil- 3, usuários). Mesmo assim, raras foram as vezes em que o COMAS se tradu-

ziu em espaço para recepção de demandas ou reclamações acerca do atendimento prestado na ponta do sistema. Em apenas uma, das 38 atas investigadas¹⁹, identificamos reclamações de usuários contra o atendimento prestado pelas entidades conveniadas. Diferente do que ocorre no caso da Saúde, as queixas dos usuários dos serviços de Assistência não chegam ao Conselho, sendo, no geral, encaminhadas para as SAS regional. O que talvez possa ser explicado pelo vínculo entre Conselho Municipal e conselhos locais de Saúde, por um lado, e pela ausência de penetração do COMAS nas regiões, por outro.

* * *

A análise da agenda do COMAS entre janeiro de 2005 e julho de 2006, confirma a centralidade das funções envolvendo financiamento da rede socioassistencial e inscrição das entidades. Vimos que os principais conflitos no período remetem ao contingenciamento de verbas para a área, que colocava em risco o repasse dos recursos às organizações conveniadas, e as emendas parlamentares. Ambos diretamente vinculados ao financiamento da política de assistência. Na contra-mão da centralidade que esse tema assume na agenda do Conselho, vimos as enormes dificuldades encontradas pelo COMAS para desempenhar sua função legal de fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo. Nesse sentido, destaca-se a incapacidade dos conselheiros de produzirem sua interpretação dos dados. No próximo e último item, vamos recuperar como se deu o processo de aprovação do Plano Municipal de Assistência na gestão José Serra/Gilberto Kassab, em 2005, buscando compreender de que forma e até que ponto o Conselho interveio nesse processo.

5.2. A agenda do Conselho e a agenda da política

No início desse capítulo, informamos que a categoria “Projetos, programas e planos de ação governamental” compôs o quarto tema mais presente na agenda do Conselho nas 38 atas investigadas. Os principais programas e projetos discutidos foram:

- Plano de Ação Família - viver em comunidade (que substituiu ao PROASF);
- Centro de Referência da Criança e Adolescente (CRECA);
- Centros de Referência da Assistência Social (CRAS);
- Centros de Referência da Família (CRAF).

Quando confrontamos essa agenda do Conselho com a agenda da política, vemos que as principais ações/programas do Plano Municipal de Assistência Social (PLAS 2006) foram discutidos nas reuniões do COMAS. As questões são: como foram discutidos e qual o nível de incidência do COMAS no processo de definição das ações?

Vinte e sete dias após a posse do novo governo, o secretário da SMADS foi ao Conselho fazer uma avaliação da situação da Assistência no município e apresentar algumas propostas de ação para a área. Quanto às discussões mais substantivas, a ata registra:

“Houve solicitação de um conselheiro de que gestão atual deve apresentar os programas e serviços que continuarão e quais serão acoplados para que o Conselho possa tomar conhecimento. A colocação da representante da SMADS (...) é que será apresentada algumas mudanças no plano de ação de A.S. apresentado no final do ano no que diz respeito às metas. A presidente do COMAS

esclareceu que em 22/12/2004, o Conselho diretor ponderou sobre as metas apresentadas no Plano visto que nele contemplava as demandas e deliberações já discutidas no Conselho” (COMAS, Ata, 27/01/2005).

Como vemos nesse registro, uma das preocupações dos conselheiros em relação ao Plano era garantir a continuidade das ações do governo anterior aprovadas no PLAS 2002-2005. Em 19 de maio, o Secretário da SMADS volta ao Conselho, dessa vez para apresentar a proposta da política de atenção à criança e ao adolescente, em particular o CRECA (Centro de Referência da Criança e Adolescente), a “porta de entrada” para o sistema de proteção. O foco da proposta é a reestruturação e ampliação da rede de serviços de acolhida, com a previsão da construção de onze CRECAs. A ata não registra debates sobre o conteúdo da proposta, sendo o foco do questionamento a questão do financiamento dos serviços:

“Os conselheiros questionaram com relação ao custo e o secretário informou que não haveria aumento de gastos e sim uma redistribuição do atual custo das estações cidadanias para os CRECA que devem ter um custo médio não ultrapassando R\$ 35.000,00 cada. Informou ainda que entre junho e julho deve ser lançado pela Prefeitura, o programa “São Paulo Protege suas Crianças”. Os conselheiros levantaram suas preocupação com o orçamento deste ano para a rede de serviços, o secretário informa que fará esforços quando o problema chegar. Com relação à proposta dos CRECA, os conselheiros deliberaram que a proposta será encaminhada a comissão de políticas públicas para estudos e esclarecimentos junto a SMADS, para que seja trazida na próxima plenária para deliberação do COMAS” (COMAS, Ata 19/05/2005).

Na reunião de junho, a um mês da sua implantação, o CRECA foi aprovado pelo COMAS com apenas uma restrição: “após

todas as explicações sobre os Centros de Referências, foi votado e aprovado com ressalvas na garantia orçamentária” (COMAS, Ata, 02/06/2005). Em 16 de junho, o Conselho debatia junto com representantes da SMADS uma das ações definidas como prioritárias pelo novo governo a “Operação Frente Fria”, cuja implementação se iniciara um dia antes. Após os esclarecimentos, a representante da Secretaria se comprometeu a mandar o Programa para o conhecimento dos conselheiros. O encaminhamento do Conselho foi que representantes da Comissão de Políticas Públicas se reuniram com a população de rua e representantes da SMADS para discussão do Programa. Na reunião seguinte, a Comissão sugeriu a aprovação da Operação, sugestão acatada pelo Plenário do Conselho.

O Programa de Proteção Social e Desenvolvimento das Famílias (PROASF) foi apresentado, por sua coordenadora, na reunião de julho de 2005, portanto, a um mês antes de sua implementação. À apresentação da coordenadora se seguiram debates e pedidos de esclarecimentos pelos conselheiros. Ao final, foi aprovado o seguinte encaminhamento: aprovar a implementação de um projeto piloto do PROASF no período de agosto/dezembro de 2005, submetendo-o após essa data a uma avaliação dos resultados alcançados. Em agosto, o secretário volta ao Conselho para apresentar os CRAS e a solicitação para habilitação de transição da Gestão Inicial para Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência, aprovada por unanimidade. Em 10 novembro, a Comissão de Políticas Públicas trouxe o resultado do estudo feito sobre o Programa *São Paulo Protege* questionando sobre o fluxo do atendimento. A representante do SMADS informa, contudo, que o Programa já havia sido lançado há 10 dias e que já não era possível mudar seu curso. Diante disso, o Conselho decide realizar uma reunião com o CMDCA para esclarecer dúvidas e “para que sejam traçadas estratégias para fortalecer o referido Programa”.

Como esses fragmentos evidenciam, embora as propostas governamentais para a área tenham estado presentes na agenda do COMAS, o Conselho teve pouco tempo para intervir de forma mais efetiva no planejamento e implementação das ações propostas. No geral, os programas eram apresentados ao Conselho ao mesmo tempo em que se encaminhava sua implementação, como vemos nos registros abaixo.

“O COMAS não aprovou na íntegra o PLAS SP 2005/2008, mas com restrições, que até o momento não foram reapresentadas, permanecendo em suspenso. Há um forte empenho de alguns dos conselheiros da sociedade civil para que SMADS rerepresente o PLAS com as alterações propostas pelo COMAS, mas não há interesse de SMADS e nem dos conselheiros da parte governamental nisso (...). Para o governo não interessa discutir a Política, porque ele vai pondo na rua e as coisas vão acontecendo aí fora e quando vem pra cá as coisas já aconteceram (...)” (sociedade civil - 1, atendimento).

“Como eu já disse o PLAS ele foi uma reformulação do Plano anterior, houve alguns ajustes. Esse Plano foi trabalhado exclusivamente pela equipe técnica da Secretaria do Gestor. Eles nos apresentaram alguns tópicos do que seria desenvolvido e nós já pontuamos sobre as recomendações que o Conselho já havia feito sobre o plano anterior; pontuamos da adequação da importância do Sistema Único em vistas da Gestão Plena, o plano deveria contemplar a meta da gestão plena. E com essas recomendações o gestor desenvolveu o seu trabalho e posteriormente assim em um prazo muito apertado ele rerepresentou o Plano para o Conselho em uma versão eletrônica e não foi possível um debate amplo” (sociedade civil - 2, trabalhadores).

“Tem projetos para serem aprovados pelo COMAS, às vezes chega [sic] muito em cima da hora, não dá tempo das

peessoas se apropriarem dos projetos, programas e tudo mais. Então, isso dá um desgaste muito grande no Conselho. Mal comparando: o carro já tá na rua e nós temos que aprovar o projeto desse carro. E às vezes nós temos considerações, reticências e não resolve porque já puseram o carro na rua pra rodar” (sociedade civil - 5, atendimento).

“As matérias são sempre urgentes, as discussões estão sempre comprometidas devido a esse acúmulo de agenda que os conselheiros tem e falta tempo ou até disponibilidade de subsídios para um aprofundamento, e até acesso a determinados conteúdos pra fundamentar o debate, para subsidiar uma discussão” (sociedade civil - 2, trabalhadores).

Nas entrevistas, os conselheiros identificam os limites para a incidência do Conselho sobre as políticas públicas, chamando a atenção para o excesso de atribuições, a falta de informação, a dificuldade com as dimensões técnicas envolvidas no processo de produção da política, o ritmo das decisões que nem sempre favorecerem a deliberação, um certo desgaste com a participação, as resistências do governo, dentre outros.

* * *

No período investigado, vimos que o COMAS ocupou um lugar periférico no circuito decisório no que se refere à elaboração das políticas públicas, embora desempenhe funções importantes, no que refere à fiscalização da rede existente, e tente ampliar seu grau de influência na regulamentação das parcerias estabelecidas entre governo e entidades. A análise tornou evidente que apesar dos avanços obtidos, a institucionalização da participação não resultou em uma maior influência da sociedade no processo de planejamento da política. Cabe ainda considerar que não parece

haver um investimento efetivo dos conselheiros no sentido de mudar esse quadro. Há, parece, uma certa acomodação dos conselheiros com o lugar marginal que o Conselho vem ocupando no circuito decisório.

Conclusão Esse texto buscou compreender o lugar e o papel do COMAS no processo de produção da política pública de Assistência Social no município de São Paulo. Desde o princípio de nossa pesquisa decidimos fugir de uma imagem idealizada do Conselho – que muitas vezes emerge da análise do seu desenho institucional – que afirma “que o Conselho pode tudo”; e/ou de um olhar fatalista que, que com base na realidade, afirma: “o Conselho não serve para nada”. Sabíamos que o desafio era dar conta da complexidade que envolve a atuação dos conselhos que, como bem disse Sônia Draibe “não se deixam conhecer com facilidade”.

Como vimos, a ação do COMAS se dá um cenário marcado pelas profundas mudanças na política de assistência social, com a aprovação do SUAS, no plano nacional e com as redefinições para a habilitação da Gestão Plena, no plano municipal. Como vimos, o COMAS participou ativamente desse processo respondendo às demandas impostas pelo contexto, a partir de uma dinâmica ditada pelo poder Executivo.

No decorrer da pesquisa, identificamos as enormes dificuldades do Conselho para elaborar uma agenda e de uma pauta de intervenção própria. O COMAS, como vimos, é uma instituição participativa que mantém um padrão pouco autônomo em suas relações com o campo estatal, o que talvez possa ser explicado, em parte, pelo perfil das entidades que compõem o Conselho. Como sabemos, grande parte das organizações hoje no COMAS possuem convênios com a Prefeitura, o que talvez limite às possibilidades de uma intervenção mais autônoma²⁰. Esse quadro parece ser

agravado pela tendência do Conselho em atuar seguindo uma dinâmica, uma lógica e uma linguagem eminentemente estatais. O Conselho tomou para si funções técnico-administrativas que parecem hoje sufocar a sua possibilidade de atuar na politização de novos temas e questões. A condição subordinada na qual se dá a inclusão dos usuários no Conselho e a falta de visibilidade e transparência do Conselho parece ser a outra face dessa moeda.

Quanto às funções que o Conselho desempenha, vimos que o principal trabalho do COMAS hoje é o trabalho técnico-burocrático de conceder certificações às organizações sociais executoras da política. Vimos também, que o Conselho tem se preocupado com a questão do financiamento da rede socioassistencial, ora colocando-se ao lado das entidades na pressão sobre o Executivo; ora fortalecendo o gestor nas disputas por recursos com as outras áreas do governo ou na definição do orçamento na Câmara. Nossa pesquisa também demonstrou que no interior da rede, principalmente em momentos de conflito, o COMAS assumiu diferentes papéis, atuando como mediador, grupo de pressão, lobista, articulador, etc.

Quanto à capacidade de incidência do Conselho sobre a política pública na área, vimos que exerce influência na etapa de implementação da política, concentrando sua atividade nos subprocessos que envolvem a certificação dos agentes implementadores. Uma tendência, nos próximos anos, é o COMAS ampliar sua participação no que se refere à elaboração de critérios para o atendimento na rede socioassistencial e na política de convênios, a exemplo do que era observado no CMDCA no momento da realização desse estudo. No que se refere à fase de planejamento da política, a influência do Conselho é muito reduzida, sendo seu dever avaliar e aprovar (ou não) as propostas governamentais para a área. As decisões que antecedem a implementação da política

– constituição da agenda, definição dos interesses, identificação de alternativas, definição de metas, objetivos, recursos e estratégias de ação (Perez, 1998) – passam por fora do Conselho.

Ou seja, o COMAS é uma instituição que está integrada nos circuitos de produção da política, em uma posição periférica em relação aos processos que envolvem as decisões políticas relevantes para a área. No processo de produção da política, parece haver uma distribuição das funções onde o Estado planeja e financia a política, por meio da celebração de convênios, as entidades privadas executam a política, prestando o atendimento na ponta, com ou sem financiamento público, e o Conselho auxilia a implementação, regulamentando, normatizando e fiscalizando a ação dos agentes públicos e privados. Nesse sentido, o COMAS aparece como uma instituição participativa que auxilia e complementa o processo de produção da política, a partir de uma agenda construída pelo governo. Apesar dos protestos dos conselheiros por serem excluídos do planejamento da política, o que as evidências demonstram é que parece haver uma certa acomodação nesta divisão de funções, o que leva a supor a existência de uma complementaridade entre Conselho e governo no processo de produção da política. Ou seja, embora protestem pelo fato dos diferentes governos não reconhecerem o Conselho como espaço de formulação da política, esse protesto parece mais uma defesa de posição do que uma intenção efetiva de ocupar esse lugar. O estudo da trajetória do Conselho demonstra que ele não investiu efetivamente suas fichas, até o momento, no desempenho desse papel.

Diante dos desafios e da enorme complexidade que é a gestão e o controle da política de Assistência, o Conselho vem defendendo o aumento no número dos conselheiros. Acreditamos que essa não é a alternativa para superar os entraves à participação mais efetiva do COMAS nos processos de produção das políticas

na área. O que talvez seja necessária é uma avaliação mais geral sobre o sistema participativo na área social. Talvez essa avaliação demonstre que um dos problemas está na enorme fragmentação dos esforços. Um exemplo: no último PLAS, a SMADS informa que participa em catorze canais institucionais, sendo oito conselhos e seis comissões, todos voltados à área social. Até que ponto a burocratização e a crescente especialização da participação não estariam relacionadas com essa diversidade de instâncias que favorece e/ou exige uma intervenção de especialista? A impressão que ficamos, no final do estudo, é que a participação, outrora associada à face quente da política, está hoje enredada em uma lógica técnico-burocrática e gerencial que favorece uma inclusão subordinada dos grupos e atores sociais, principalmente os que vêm dos grupos sociais subalternos.

Referências bibliográficas

BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, London: mit Press, 1996.

CARDOSO, Priscila. *Fundo Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis; IEE/PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16).

DRAIBE, Sônia M. “Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M.C.B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R., SOUZA, N. R (Orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*, 2004.

LÜCHMAN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Campinas-SP, ifch-unicamp, 2002.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.

SILVA, Márcia Santos. *O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis; IEE/PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 11).

SPOSATI, Aldaíza. *A política de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis; IEE/PUC-SP, 2002. (Ob-

servatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).

TATAGIBA, L. “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas-SP, ifch- unicamp, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. e TATAGIBA, L. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.

Notas

¹ Escrito por mim, esse texto é resultado do intenso diálogo estabelecido com Ana Cláudia Chaves Teixeira, Instituto Pólis, durante todo o processo de investigação. Em cada etapa, discutimos os primeiros “achados” da pesquisa e juntas compartilhamos os desafios dessa análise. Também contribuíram muito para os resultados que apresento aqui os comentários de Anna Luiza Salles Souto, Agnaldo dos Santos (Instituto Polís) e Rosângela Paz (PUC/IEE). As deficiências da análise são, contudo, de minha exclusiva responsabilidade.

² Professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp.

³ Em seu estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba, Fuks (2004) identificou cinco tipos de deliberação: resolução, prestação de contas, aprovação, moção, encaminhamento. O autor agrupou esses tipos em três modalidades: “modalidade fraca”: envolve decisões de “caráter meramente formal”, como os encaminhamentos e as moções; “modalidade intermediária”: envolve uma “aprovação” do plenário do Conselho relativa a temas cuja decisão envolve, por exemplo: a indicação de representante do Conselho para participação em eventos ou comissões, aprovação de proposta sobre encaminhamentos de Conferência, etc. “modalidade forte”: envolve decisões de natureza substantiva, como as resoluções e as prestações de contas. Partimos dessa indicação mais geral, ao elegermos as resoluções como nosso referencial empírico.

⁴ Gostaríamos de agradecer, particularmente, a Willian Lisboa, do Fórum Municipal de Assistência Social pela sua disposição em nos auxiliar na pesquisa.

⁵ O trabalho de campo foi realizado por Thiago Thadeu da Rocha, bacharel em Ciências Sociais pela USP e estagiário do Pólis na época da pesquisa. A ele coube, além do levantamento documental, o acompanhamento das reuniões e a produção dos registros de campo. Ao Thiago agradecemos o empenho na realização dessa pesquisa.

⁶ Nesse sentido, sabemos que o nosso recorte deixa de fora questões importantes, como por exemplo, a divisão de recursos de poder entre os diversos segmentos que compõem o Conselho, as disputas, negociações e articulações entre os campos, as assimetrias e as estratégias utilizadas pelos atores em piores condições para superá-las, etc..

⁷ Para uma análise mais detalhada sobre a dinâmica de funcionamento do COMAS remetemos aos *Cadernos do Observatório* nº 1, 11, 16 e 22.

⁸ Para que fiquem preservados os nomes dos entrevistados nessa pesquisa, apenas o segmento a qual ele pertence estará indicado ao final da citação da entrevista.

⁹ Essa foi a quarta vez que o COMAS teve que mudar de sede, desde sua criação, como explica uma das conselheiras entrevistadas: “O processo de mudança do COMAS foi, mais uma vez, à revelia dos conselheiros. Houve, por parte do COMAS, através de sua presidente anterior, um pedido de reestruturação dos recursos humanos frente às exigências do SUAS e da gestão plena da Assistência Social na cidade de São Paulo. Com essa necessidade, a SMADS alegou a falta de estrutura física no local onde o COMAS estava instalado e propôs a mudança para o prédio no Pátio do Colégio. Alguns conselheiros, após visitarem o local, consideraram o espaço inadequado e propuseram outro local. Mas o secretário de Assistência Social não aceitou a sugestão e, durante o recesso dos conselheiros, no final do ano de 2005, ordenou a mudança, sem nenhuma reforma do local, o que vem ocorrendo agora. Mas já temos informações que possivelmente não ficaremos ali por muito tempo, pois a Secretaria de Negócios Jurídicos, requisitou o andar que ocupamos

no prédio por pertencer a essa secretaria. A confusão de uma mudança sem planejamento, se reflete até este momento com documentos perdidos e arquivos desorganizados” (sociedade civil - 1, atendimento).

¹⁰ O Regimento prevê três Comissões Temáticas de caráter permanente: Comissão de Finanças e Orçamento, Comissão de Políticas Públicas e Relações Interinstitucionais e Comissão de Legislação, Defesa e Garantia de Direitos. Dependendo da necessidade, outras comissões podem ser criadas pelo Plenário. Os Grupos de Trabalho não têm caráter permanente e podem ser compostos por não-conselheiros. No momento de realização da pesquisa, além dos GT Cadastro e Comunicação, e COMAS criou mais dois GTs: o de Capacitação continuada e de Encontros municipais. Esses novos GTs começaram a funcionar em julho de 2006.

¹¹ Uma evidência quantitativa está nos verbos utilizados para indicar a competência do Comas: em dezenove parágrafos do Artigo 3, do Decreto nº 38.877/99, os verbos mais citados são “aprovar a política”, “aprovar planos” “normatizar”, “fixar normas”, “inscrever entidades”, “regulamentar”, “estabelecer critérios”, “estabelecer diretrizes”, “fiscalizar”.

¹² Em geral, os processos são remetidos às SAS regionais onde as entidades atuam, que remetem ao Conselho informações sobre as entidades.

¹³ Relatório de Gestão – COMAS. Biênio 2004/2006.

¹⁴ Conferir Caderno 28 do *Observatório dos Direitos do Cidadão*.

¹⁵ Gostaríamos de salientar que temos consciência que as atas são um recurso importante, mas limitado, de análise, não só pela natureza dos registros que encontramos, no geral bastante sucintos, mas também pelo fato de que as atas a que nos referimos serem atas das sessões plenárias, e não das reuniões das comissões, nas quais os temas são discutidos com mais profundidade. Na plenária, em geral se aprova ou não a indicação feita pela comissão afeita ao tema em questão. Em uma pesquisa em profundidade, seria importante ter as atas das reuniões das comissões, para que fosse possível de fato percorrer a trajetória que vai da apresentação do tema a sua decisão (ou não-decisão).

¹⁶ Na categoria “**assuntos internos**” incluímos as discussões em torno do regimento, eleições dos conselheiros, indicações para preenchimento dos cargos nas comissões e eleição do conselho diretor, problemas relacionados às condições para o funcionamento do Conselho, discussão em torno dos cursos de capacitação dos conselheiros, etc..

¹⁷ No segundo semestre de 2005, o COMAS montou um Grupo de Trabalho para estudar e propor a reestruturação do COMAS visando à Gestão Plena. Na reunião do dia 10 de novembro foram apresentadas as demandas relacionadas à adequação do espaço físico e contratação de profissionais. Na Ata, lê-se: “[O Grupo de Trabalho] sugeriu que o Conselho ocupe a metade do andar onde está situado, e que o espaço seja separado por divisórias para que o Conselho disponha de salas para a guarda de arquivos e de reuniões. Os recursos humanos devem ser expandidos para: três assistentes sociais, dois auxiliares administrativos, um contador com dezesseis horas mensais, um advogado com dezesseis horas mensais, um estagiário em processamento de dados e um estagiário em biblioteconomia ou arquivista” (COMAS, ATA 10/11/2005). Parte dessas solicitações já havia sido encaminhada à SMADS no início de 2005, sendo todas as solicitações indeferidas (Cf. COMAS/ATA 03/03/2005).

¹⁸ Agradecemos a Thiago Rocha por ter nos alertado para esse aspecto.

¹⁹ A ata refere-se à reunião de 12/07/2006, na qual se lê: “Leitura e encaminhamento de ofício para esclarecimento e providências de SMADS com relação à denúncia e reclamação dos usuários sobre serviços de entidade de São Matheus”.

²⁰ Sabemos que esse é um problema que não afeta apenas ao COMAS. Em pesquisa realizada junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Vitória, Espírito Santo (Cf. em Tatagiba, 2003) esse problema ficou muito evidente. No decorrer do trabalho de campo,

foi possível verificar que os recursos econômicos à disposição da Prefeitura era um instrumento importantíssimo na construção dos “acordos” no âmbito do CMDCA/Vitória. A falta de autonomia atuava, naquele contexto, como dimensão cerceadora da fala e motivo para uma participação acrítica, indicando com muita clareza os limites para explicitação do dissenso, como explicava uma das entrevistadas: “Em muitos casos a pessoa não quer bancar, não quer peitar, porque a própria Prefeitura financia a sua entidade, ou ela também está buscando ter um convênio com a Prefeitura. Às vezes a entidade, isso lá no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente acontecia demais, ela recebia uma ajudinha do fundo da criança, outra ajudinha do fundo da assistência, outra ajudinha da secretaria da educação, então de cada setor do Estado ele tira um pouquinho, e ele não vai partir para um embate”. (Tatagiba, 2003:129).

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão** apresenta um balanço das políticas sociais em São Paulo nas 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*.

- 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 de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 Financiamento da Política de Educação
- 14 Fundo Municipal de Habitação
- 15 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy.

- 18 Orçamento Participativo
- 19 Saúde
- 20 Educação
- 21 Habitação
- 22 Assistência Social
- 23 Criança e Adolescente

Outros números da série do Observatório.

- 24 Orçamento - Leitura comparada 2004/2005
- 25 Movimento sociais e sistema político:
os desafios da participação
- 26 Orçamento: comparativo entre subprefeituras
- 27 Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo
- 28 Criança e Adolescente: controle social e política pública
- 29 Saúde: controle social e política pública

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/SP

tel. 11 2174-6801

atendimento@polis.org.br

Instituto de Estudos Especiais IEE/PUC-SP

Rua Ministro Godoy, 123 Perdizes São Paulo/SP

tel. 11 3801-1349

iee@pucsp.br



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E APOIO
EM POLÍTICAS SOCIAIS



FORD FOUNDATION