



OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acompanhamento e análise das políticas
públicas da cidade de São Paulo

28



Criança e Adolescente

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

28

Criança e Adolescente

controle social e política pública

Junho, 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, tendo como referência o programa destinado a crianças e adolescentes, 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

Aginaldo dos Santos
Luciana Tatagiba

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Santos, Agnaldo dos.

Criança e adolescente : controle social e política pública / [Agnaldo dos Santos, Luciana Tatagiba]. – São Paulo : Instituto Pólis : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 128 p. – (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo ; 28)

1. Crianças – São Paulo (SP) – Condições sociais. 2. Crianças – São Paulo (SP) – Política governamental. 3. Adolescentes – São Paulo (SP) – Condições sociais. 4. Adolescentes – São Paulo (SP) – Política governamental. 5. Políticas públicas – São Paulo (SP). 6. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (São Paulo, SP) I. Tatagiba, Luciana. II. Instituto Pólis. III. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. III. Título.

CDU 308-053.2

CDD 362.73

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Carlos José Quinteiro CRB-8 no 5538

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da série: Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos e Thiago Tadeu da Rocha

Produção editorial: Paula Freire Santoro e Iara Rolnik Xavier

Revisão de texto: Bruno Gambarotto

Projeto gráfico: Bamboo Studio

Diagramação: Sílvia Amstalden

Fotolito e impressão: Maxprint Editora e Gráfica Ltda.

Sumário

O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo	9
1. Introdução	11
2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento	21
3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do CMDCA	26
4. O CMDCA e a produção de decisões: uma análise das resoluções	37
5. Em foco a sétima gestão do CMDCA (2004-2006)	46
6. Conclusão	71
Referências bibliográficas	73
Notas	75
Políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social na cidade de São Paulo: o programa <i>São Paulo Protege</i>	79
1. Apresentação	81
2. Programas estruturantes da política para crianças e adolescentes em altos graus de vulnerabilidade social	83
3. Desempenho parcial das ações dos programas estruturantes da SMADS	98
4. Algumas considerações gerais	117
Referências bibliográficas	122
Notas	124

O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo¹

Luciana Tatagiba²

1. Introdução

Assistimos, desde os anos 1990, 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 que 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 produção de política pública e ação de 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 influenciar a ação estatal, e em que direção. Para tanto, a pesquisa foi estruturada em torno das seguintes dimensões analíticas: 1) identidade: desenho institucional e trajetória política; 2) capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Vejamos, brevemente, cada uma dessas dimensões.

1.1. Dimensões de análise

A primeira dimensão de nossa análise remete à pergunta: o que são os conselhos? Para isso, partimos de uma definição básica: 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 a 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 Capítulo 1). Como sugere Lüchman, o desenho institucional apresenta-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 desenvolvimento e consolidação. Nas diferentes gestões de um conselho podemos perceber variações quanto 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: comparar um conselho consigo mesmo ao longo do tempo (os resultados podem ser conferidos no Capítulo 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 de 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, à 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 dos mesmos, a tomada pública de posição por meio 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, s/data). Como sabemos, o processo de produção e implementação das políticas públicas envolve um conjunto amplo e diversificado de agentes, formais e informais, posicionados em diferentes espaços de atuação, movidos por temporalidades e dinâmicas distintas, e capazes de mobilizar recursos também variados (MARQUES, 2000). Os conselhos são instâncias legítimas legalmente incumbidas, *assim como outras*, de determinados papéis nesse processo. Para tornar-se concreta, a política pública tem de se traduzir em um plano de ações composto por programas e projetos. Por

exemplo, a política nacional de educação é formada por diretrizes gerais que visam o direito à educação para todos, com qualidade. Dentro desta política, está, entre outros, o programa de merenda escolar. E dentro deste programa, o projeto de descentralização do programa de merenda escolar, para que ele chegue a todos os municípios brasileiros.

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 dos 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 quê e como investir os recursos públicos, ou privados (no caso de alguns fundos públicos que fazem captação de recursos privados), isto é, 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, feito 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 subprocesso no interior de cada fase. O conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação, ou 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 o mesmo 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

Nesse texto apresentamos os resultados da investigação sobre o lugar e ao papel do Conselho Municipal da Criança e Adolescente (CMDCA) na produção das políticas para a criança e o adolescente na capital paulista. À luz das discussões apresentadas na primeira parte desse *Caderno*, buscamos identificar o nível de incidência do Conselho sobre as políticas públicas da infância ao longo da sua trajetória. O recorte temporal da pesquisa é a sétima gestão do Conselho (2004-2006), que coincide com o final do governo Marta Suplicy e o início da gestão Serra/Kassab. 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, buscaremos investigar a agenda temática do Conselho. Os assuntos discutidos e as tarefas que os CMDCA assumem são um bom indicador da função que ele efetivamente está ocupando no contexto da política municipal. Não será nosso interesse reconstruir o processo de formação da agenda no interior do Conselho (embora tema importantíssimo, ele foge das nossas possibilidades de análise nesse momento), mas apenas identificar seus temas mais recorrentes. Em segundo lugar, buscaremos comparar essa agenda do Conselho com a agenda da política pública. Ou seja, nesse momento buscaremos avançar na avaliação da agenda do CMDCA tendo um ponto de apoio externo, que é a política pública da área da infância.

Para atingirmos esses objetivos, utilizamos estratégias complementares de pesquisa. A primeira delas foi a análise documental⁴. Foram analisadas as atas publicadas entre fevereiro de 2004 e julho de 2006, em um total de 69 atas investigadas. O segundo tipo

de documento investigado foram as resoluções publicadas pelo CMDCA. Tendo em vista a disponibilidade de acesso às informações (o CMDCA disponibilizou todas as resoluções no seu *site*) e a natureza mais descritiva/quantitativa da análise, resolvemos ampliar o recorte temporal e tomar como base todas as resoluções publicadas pelo Conselho ao longo de sua história, totalizando 85 resoluções analisadas. Para além dos registros documentais, realizamos entrevistas com os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, em um montante de sete entrevistas⁵. Também acompanhamos onze reuniões do CMDCA realizadas entre 02 de março e 17 de julho de 2006, com produção de diários de campo⁶.

Acreditamos que a associação entre essas estratégias de pesquisa nos permitiu ampliar a compreensão sobre o CMDCA como instituição política participativa e, principalmente, sobre o lugar que tem ocupado na política de atendimento à criança e adolescente em São Paulo. Contudo, sabemos também que de nossas escolhas resultam 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 CMDCA⁷, e 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 a suas decisões, etc. Por certo, esses temas compõem dimensões do nosso problema que, infelizmente, não terão como ser abordados no âmbito desse trabalho.

Nosso texto está dividido em quatro partes. Na primeira, buscamos caracterizar muito brevemente a moldura institucional do CMDCA, com o objetivo de entender qual o lugar e o papel que a legislação confere ao Conselho *vis-à-vis* os outros atores da área. Na segunda parte buscamos, também com base em estudos já produzidos, resgatar fragmentos da história do CMDCA, 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 CMDCA que possam ser importantes para compreender sua identidade política. Na terceira parte, estudando as resoluções produzidas pelo CMDCA buscamos entender a que tipo de problemas ele tem, predominantemente, oferecido resposta por meio da produção de normas legais. Na quarta parte, nosso estudo concentra-se na sétima gestão do Conselho que coincide predominantemente com a gestão dos prefeitos Serra/Kassab. Nesse momento, nosso objetivo é confrontar a agenda do Conselho com a agenda da política de atendimento à criança e adolescente no município.

2. Desenho institucional: competências e dinâmica de funcionamento

O CMDCA foi um dos nove conselhos criados na gestão de Luiza Erundina. Segundo sua lei de criação, Decreto nº 11.123, de 22/11/1991, o CMDCA é um órgão de “decisão autônomo” que compõe a “política de atendimento aos direitos da criança e adolescente”, com caráter “deliberativo e controlador”, cuja composição deve respeitar o princípio da paridade entre governo e sociedade⁸. Em termos de vínculos institucionais, o CMDCA está atualmente vinculado à Secretaria de Participação e Parceria⁹, onde está localizada sua sede.

Quanto à dinâmica de funcionamento, o Regimento Interno do CMDCA, aprovado pelo Decreto nº 33.994, de 24/02/94, estabelece que as reuniões ordinárias do Conselho devem ser quinzenais e que as datas e os assuntos em pauta devem ser publicados no Diário Oficial do Município. Para o desenvolvimento das atividades, o CMDCA possui uma estrutura composta por: 1) *Diretoria executiva*, composta por presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários, eleitos entre os membros do conselho; 2) *Diretoria plena*, composta por membros da diretoria executiva e pelos coordenadores das comissões temáticas; 3) *Comissões temáticas*, formadas por conselheiros titulares e suplentes¹⁰. No que se refere à comunicação com a sociedade e o controle social sobre as atividades do Conselho, o Regimento prevê que trimestralmente o Conselho deverá promover encontros com autoridades e comunidades dentro e fora da sua sede, assim como assembléias

gerais periódicas para apresentação e discussão dos seus planos de trabalho, balanço de atividades e de investimentos.

Quanto à composição, a lei prevê que o CMDCA deve funcionar com dezesseis membros titulares e dezesseis membros suplentes, sendo oito da sociedade civil e oito do Estado. Na representação governamental fica estabelecido que além das áreas sociais, o Conselho deve ter representação da Secretaria de Finanças e Orçamento. Sobre a representação não-governamental, destaca-se a participação de entidades e instituições com atuação no atendimento direto, defesa de direitos, pesquisa e melhoria das condições de vida. Os representantes governamentais são indicados pelo Executivo Municipal. A forma de escolha dos representantes não-governamentais foi alterada em 2004, pelo Decreto nº 44.728/2004. Até 2004, os candidatos a conselheiros eram eleitos por organizações que compunham a rede de atenção, em assembléia geral convocada para esse fim. Após 2004, são os moradores que escolhem os candidatos a conselheiros a partir de urnas instaladas nas subprefeituras. O tempo de duração do mandato dos conselheiros é de dois anos. Como a função do conselheiro é considerada de interesse público, não pode ser remunerada.

Sobre a competência do Conselho no processo de produção das políticas, o Art. 8º afirma que cabe ao Conselho: a) estabelecer políticas e fiscalizar o cumprimento das prioridades definidas, b) acompanhar e avaliar as ações governamentais e não-governamentais dirigidas ao atendimento dos direitos das crianças e adolescentes; c) participar da elaboração do orçamento destinado à execução das políticas; d) gerir o Fundo Municipal e fiscalizar a aplicação dos recursos; e) inscrever programas das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento; f) registrar entidades não-governamentais de atendimento e autorizar seu funcionamento; g) mobilizar a sociedade, divulgando o ECA e informando sobre

os direitos das crianças e adolescentes, realizando conferências e assembléia anual de prestação de contas; h) deliberar sobre a remuneração dos conselheiros tutelares.

Segundo sua lei de criação o CMDCA deveria atuar, portanto, nas três fases da política: planejamento, implementação e avaliação/fiscalização. Sem negar a centralidade ou responsabilidade do Estado no processo de produção das políticas públicas, o Decreto afirma o Conselho como ator importante no processo de planejamento da política, inclusive no que concerne à previsão orçamentária. Também na fase de implementação, o Conselho teria atuação destacada, pela prerrogativa que a lei lhe confere de inscrever as entidades e órgãos governamentais e aprovar (ou não) seus programas/projetos. Assim, ao lado da função deliberativa e fiscalizadora, a atuação do CMDCA expande-se na direção de uma ação fortemente normativa. Se no primeiro caso, o Decreto cria uma Instituição que interpela a dinâmica decisória dentro do Estado; no segundo caso, atribui a essa Instituição o dever de interpelar a rede de proteção e atenção de uma forma mais ampla. Ou seja, no primeiro caso, o CMDCA controla o Estado, e na segunda a rede governamental e não-governamental envolvida com a produção das políticas. Para além dessa atuação, que de certa forma articula os membros da rede sob a base de normas coletivamente definidas, o Decreto, em consonância com o que prevê o Estatuto, requer do CMDCA uma ação em direção à sociedade com um todo por meio da politização do tema da infância e adolescência. Se no desenvolvimento das funções anteriores o Conselho mantém uma lógica de atuação mais sintonizada com a dinâmica estatal, como ente que conforma a estrutura do Estado; no segundo caso parece-se exigir que o Conselho seja capaz de agir como “movimento social”, construindo problemas convincentes e pressionando pela sua inclusão na esfera pública mais ampla.

Dotar o Conselho de recursos financeiros é uma condição importante para o desempenho dessas funções. É isso o que se busca garantir com a Lei nº 11.247/92 e com o Decreto nº 32.783/92, que dispõe sobre a criação e regulamentação do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente¹¹. O Fundo está atualmente vinculado à Secretaria Municipal de Participação e Parceria, que tem a responsabilidade por sua administração financeira. O Fundo tem como finalidade “proporcionar meios complementares às ações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas destinadas à Criança e ao Adolescente” (Art.1º), cabendo ao CMDCA definir a forma de aplicação dos recursos, segundo as prioridades definidas no planejamento anual. Compõem o Fundo recursos de fontes diversas: recursos municipais, destinados ao funcionamento do Conselho Tutelar; recursos dos conselhos Nacional e Estadual; doações e contribuições e recursos provenientes de multas.

Pela análise do desenho institucional, o CMDCA poderia ser descrito como instituição participativa dotada de grande poder de intervenção na política pública da área da infância. Um poder que se apresenta distribuído em todas as fases da política. Uma importante atribuição do CMDCA, como vimos, concentra-se na fase de implementação da política, com a concessão de registros e a aprovação de programas e projetos. Além dessas atividades essenciais à elaboração e à execução da política, a legislação prevê que o Conselho mantenha-se em estreita sintonia como a sociedade, influenciando a construção da agenda pública.

Na prática, sabemos, a divisão das funções, competências e poderes entre o Conselho e as instituições administrativas e

burocráticas no que concerne à definição, à execução e à fiscalização das políticas está longe de estar resolvida apenas por essa disposição presente na legislação, que no mais das vezes, é vaga quanto ao lugar e papel de cada ator. Nesse contexto, essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir de acordos possíveis em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo das correlações forças entre os participantes (TATAGIBA: 2002, p. 95). É isso o que buscaremos evidenciar recuperando fragmentos da trajetória do CMDCA.

3. Ampliando a perspectiva: a trajetória do CMDCA

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: 1) às profundas rupturas no plano do Executivo municipal, no suceder de administrações orientadas por princípios ético-políticos distintos; 2) à ação dos movimentos e organizações sociais em sua tensa e ambígua relação com a institucionalidade política; 3) ao peso político-eleitoral de São Paulo e seus impactos sobre a partidarização da prática política na capital (cf. TEIXEIRA & 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 CMDCA buscando uma perspectiva de análise mais adequada sobre o nosso problema.

O CMDCA é uma instituição participativa que possui quinze anos de história. Criado legalmente em 1991, na gestão de Luiza Erundina, o Conselho empossou no final de 2006 os membros que compõem sua oitava gestão. No quadro a seguir, buscamos recuperar, comparativamente, os traços mais gerais que marcaram cada uma dessas gestões, tomando como referência estudos já produzidos sobre o tema¹².

TABELA 1
Gestões do CMDCA em perspectiva comparada

Gestão do CMDCA	Governos	Principais frentes de atuação
Primeira 1992-1994	Luiza Erundina e Paulo Maluf	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação das ações do Conselho • Aprovação do Regimento Interno • Criação do FUMCAD • Organização da primeira eleição para conselheiros tutelares • Discussão sobre critérios para o registro de entidades e programas
Segunda 1994-1996	Paulo Maluf	<ul style="list-style-type: none"> • Esforço na implementação e manutenção dos conselhos tutelares • Elaboração do Programa de Apoio Sócio-Familiar (PROASF) • Elaboração e aprovação dos programas: Educação Cooperativa e Apoio a Grupos de Jovens no Combate às drogas • Divulgação do FUMCAD • Criação da revista do CMDCA
Terceira 1996-1998	Paulo Maluf e Celso Pitta	<ul style="list-style-type: none"> • Tentativa de resgate do PROASF • Avaliação e emissão de parecer negativo a todos os programas da Febem em São Paulo • Definição de critérios para o funcionamento das casas de passagem/abrigos • Definição do Plano de Aplicação dos recursos do FUMCAD
Quarta 1998-2000	Celso Pitta	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa dos conselhos tutelares • Redefinição de critérios para a concessão de registros • Discussão sobre a Febem • Definição sobre programas de abrigos
Quinta 2000-2002	Celso Pitta e Marta Suplicy	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do número de conselhos tutelares • Eleição, anulação e reorganização da eleição dos conselheiros tutelares • Decide sobre o fluxo de convênio com recursos do FUMCAD • Esforço no planejamento e organização do CMDCA • Maior ênfase na captação de recursos junto à iniciativa privada

Gestão do CMDCA	Governos	Principais frentes de atuação
Sexta 2002-2004	Marta Suplicy	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão do programa <i>Aprendizes</i> • Eleição dos conselheiros tutelares • Definição de critérios e eixos para financiamento com recursos do FUMCAD • Seleção de “projetos inovadores” financiados com recursos do FUMCAD • Renúncia dos conselheiros da sociedade civil • Alteração do processo eleitoral dos membros do Conselho
Sétima 2004-2006	Marta Suplicy, José Serra e Gilberto Kassab	<ul style="list-style-type: none"> • Realização do planejamento estratégico do CMDCA • Definição de regras para aplicação dos recursos FUMCAD (“Doação direcionada” ou “Doação casada”) • Discussão do Regimento interno (redefine regras eleitorais) • Criação do Certificado de Autorização para Captação de Recursos • Definição sobre Plantão do Conselho Tutelar • Definição de parâmetros para medidas socioeducativas em Meio Aberto • Definição de regras para concessão de registros • Orientação sobre projetos financiados com recursos FUMCAD • Normas para estabelecimento de convênios do FUMCAD
Oitava 2006-	Gilberto Kassab	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão da estrutura e fluxo do FUMCAD

Fonte: *Elaboração própria a partir das atas e resoluções do CMDCA, entrevistas e informações presentes nos Cadernos nºs 07, 15, 23 e em Maranhão (2003).*

A **primeira gestão do Conselho**, instaurada em um momento de euforia pela aprovação do ECA e pela criação do próprio Conselho, teve como preocupação central a estruturação da Instituição, refletida nos debates em torno da elaboração do Regimento Interno (Decreto nº 33.994/04) e na estruturação dos conselhos tutelares, tema sempre presente na agenda do CMDCA. Também se destaca nessa gestão a criação e regulamentação do FUMCAD (Lei nº 11.247/92 e Decreto nº 32.783/92) e os primeiros esforços

para *definição dos critérios para o registro das entidades*. Maranhão (2003) avalia os desafios desse momento inaugural:

“Esta gestão atravessou duas administrações municipais com características e prioridades bastante definidas. O início se deu no último ano da administração Erundina (PT) um governo marcado pelo compromisso em fortalecer a sociedade civil e a participação popular, e terminou na gestão de Paulo Maluf, que não tinha na participação popular uma prioridade”.

Na **segunda gestão**, o Conselho avançou com a elaboração de uma proposta de política pública para crianças e adolescentes em situação de risco, o Programa de Apoio e Orientação Sócio-Familiar (PROASF)¹³. Com o PROASF o Conselho pretendia inaugurar um atendimento integrado em consonância com a doutrina de proteção integral. A elaboração desse Plano de Atendimento foi facilitada pela conjuntura nacional favorável, como explica Maranhão (2003):

“O ano de 1994 foi o momento de discussão no país em torno da questão da infância. Este foi o ano da I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (...). Foi também a ocasião em que o Ministério Público (...) firmou entre seus compromissos, prioridades relacionadas ao fortalecimento de sua atuação na área da infância. Em novembro desse mesmo ano, dois Procuradores da Justiça (...) assinaram um convênio que respaldou a abertura de inquérito civil público para investigar o não cumprimento de programas de assistência a meninos e meninas em situação de risco no país. Esse contexto favoreceu a iniciativa do CMDCA de formular um plano de atendimento”.

Implementou-se o PROASF parcialmente; e contando para tanto com a assinatura de convênios com as entidades sociais, “foi se delineando, dessa forma, a seleção de projetos pelo Conselho para serem financiados pelo FUMCAD” (MARANHÃO:

2003). Além do PROASE, o CMDCA elaborou e aprovou dois programas: o Programa de Educação Cooperativa (Resolução nº 13) e o Programa de Apoio a Grupos de Jovens no Combate à Droga (Resolução nº 14). Essa capacidade propositiva é uma das marcas dessa gestão.

Também nessa gestão, tem início *a preocupação com a captação de recursos externos junto à iniciativa privada*. Além de sensibilizar a sociedade e as empresas para a importância do tema, o CMDCA buscava legitimar o FUMCAD como o destinatário mais legítimo para as doações privadas, como lemos na Resolução nº 85:

“Considerando (...) serem os Fundos da Criança e do Adolescente os mais legítimos destinatários, enquanto mecanismos para financiar e sustentar programas e outras elaborações de Políticas Públicas em favor da Criança e do Adolescente. (...) [Considerando] ser crescente o número de episódios que se integram à rotina de cidade, desde Criança e Adolescente, suplicando em nome de entidades ou empresas, por recursos, ao público (...) [gerando] uma concorrência desleal à captação de Fundos da Criança e do Adolescente, previstos na Lei no 8.069/90. (...) [O CMDCA] resolve (...) que a formulação de pedidos de recursos em nome da Criança e do Adolescente somente será feita: a) por entidades previamente registradas no CMDCA; b) que demonstre tais contribuições, dentro dos preceitos legais, em balanço, conforme Resolução no 4/6 deste Conselho; c) que divulgue em 10% do espaço ocupado pelo anúncio impresso veiculado ou 10% do tempo da publicidade produzida para rádio e para a TV, informando o número da conta 001-45431-8 e do nome FUMCAD – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA, Resolução no 85)”.

Nessa Resolução evidencia-se uma dimensão importante da identidade institucional do CMDCA, que as gestões posteriores

reforçariam, que é o papel de agente racionalizador e moralizador de uma rede historicamente marcada pela lógica do trabalho desarticulado, fragmentado, com fraca visibilidade pública e precários mecanismos de controle social quanto à correção e eficácia do atendimento. É em referência a esse contexto, que a ação normativa e regulamentadora do CMDCA, importante na definição de sua identidade política, deve ser lida.

A **terceira gestão do Conselho** (1996-1998) foi marcada pela resistência do CMDCA aos retrocessos impostos pela gestão Maluf/Pitta. Isso explica o grande número de resoluções publicadas no período, com destaque para a negação de registro aos programas da Febem em São Paulo (*Cadernos do Observatório* nº 07; MARANHÃO: 2003). Também merece destaque o esforço normativo da rede de atendimento, evidenciado pelos debates sobre as condições para o funcionamento dos abrigos e casas de passagem e demais entidades governamentais e não-governamentais (Resolução nº 40/98).

Na **gestão seguinte (1998-2000)**, apesar das dificuldades vemos uma forte atuação do Conselho no sentido de dar continuidade ao processo de normatização da rede de atendimento, via regulamentação das condições para concessão de registro de entidades e aprovação dos programas (*Cadernos do Observatório* nº 07, p. 31). Sobre os desafios enfrentados pelo CMDCA durante as gestões Maluf/Pitta conclui Maranhão (2003):

“A vida do CMDCA totaliza oito anos da administração malufista na cidade. Inicialmente houve uma grande mobilização da sociedade para resistir e não perder o que fora conquistado. Mas em seguida, as forças contrárias à participação são intensificadas, afetando a mobilização social (...). Durante esse período, a relação entre o CMDCA e a Prefeitura foi bastante tensa. O Ministério Público foi acionado duas vezes na tentativa de garantir o cum-

primimento das deliberações do Conselho nas questões relativas à utilização dos recursos do Fundo”.

A quinta gestão do Conselho (2000-2002) vive a transição da gestão Pitta com a eleição do PT para o executivo municipal. Com a entrada do PT, o CMDCA volta a ocupar o papel de interlocutor da Prefeitura na área da Criança e do Adolescente. Esse é um momento no qual o Conselho passa por mudanças importantes que exerceriam um impacto prolongado sob sua dinâmica de funcionamento.

Uma parte dessas mudanças resulta da ação do próprio Conselho, destacando-se o esforço despendido para disciplinar o fluxo do estabelecimento de convênios com recursos do FUMCAD, como demonstra a Resolução nº 67, e outra parte pela ação do executivo municipal, que decide incrementar o processo de captação de recursos para o Fundo com a campanha *1% não dói*, lançada no início de 2001. Ainda nessa gestão, o Conselho define como estratégia a ênfase nos “projetos inovadores” voltados a complementar as ações da Prefeitura, uma estratégia que, como veremos, terá profundas repercussões no tipo de incidência do Conselho sobre a política. Sobre essa nova ênfase, lemos no *Caderno do Observatório*:

“A nova gestão dos conselheiros municipais de direito (2000-2002) assume, como finalidade do Conselho e, conseqüentemente da aplicação dos recursos do Fundo, o atendimento de eventuais emergências e a implementação de ações complementares à política pública na área da infância por meio do desenvolvimento de projetos inovadores. O papel do Conselho de influir nas políticas públicas seria contemplado tendo-se em vista a possibilidade dos projetos por ele aprovados serem incorporados à dotação orçamentária das secretarias municipais, garantindo sua continuidade”. (MARANHÃO: 2004, p. 40-41)

Em 2001, o CMDCA começa a seleção dos projetos inovadores para financiamento via Fundo. Como explica Maranhão (2003), esse processo trouxe novos desafios para Conselho, governo e entidades:

“Segundo os conselheiros de direitos que participaram mais ativamente desse processo, a seleção dos projetos no ano de 2001 representou um grande reordenamento institucional. Os projetos apresentados ao Conselho deveriam ser acompanhados pelas secretarias municipais afins à sua matéria e algumas delas não tinham experiência na abertura desse tipo de processo, em assinar convênios e acompanhar os projetos. Os desafios com as entidades também foram grandes. Havia problemas jurídicos a serem resolvidos (...). No interior do Conselho, este foi um processo que exigiu capacitação técnica dos conselheiros da sociedade civil e de muitos funcionários administrativos”.

A **sexta gestão**, 2002-2004, é marcada por fortes conflitos entre o Conselho e o governo municipal, em função da publicação dos Decretos nº 43.135/03 e nº 43.935/03 que alteraram o padrão de composição do Fundo e o Decreto nº 44.728/04 que mudou a forma de escolha dos representantes da sociedade civil. Até hoje, como veremos no Capítulo 4, esses decretos alimentam cisões no interior do CMDCA.

No lugar da realização das assembléias por segmento, o Decreto nº 44.728/2004 define que os representantes da sociedade civil serão eleitos por munícipes e representantes de entidades e movimentos. Os moradores serão credenciados pelas subprefeituras. Para participação de representantes na forma de candidatos a conselheiros, as entidades e movimentos serão credenciados pelo Conselho. A Comissão Eleitoral referendará os credenciados (aprovando ou não o credenciamento). Além disso, o Decreto permite que movimentos e entidades sem personalidade jurídica

se candidatem ao Conselho e também altera a composição da Comissão Eleitoral, aumentando a participação do Executivo. As novas regras foram aplicadas às duas últimas eleições do CMDCA (2004-2006 e 2006-2008). Em ambas, o CMDCA e o Fórum entraram com representação junto ao Ministério Público questionando a legitimidade da eleição.

O Decreto nº 43.315, de 2003, deu nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1992, que criou o Fundo. Maranhão lembra que desde a discussão da minuta do Decreto, a regulamentação das “doações incentivadas” foi um dos pontos polêmicos da discussão. Embora prefeitura e Conselho estivessem de acordo com a estratégia de ampliar a participação das doações de pessoas físicas e jurídicas na composição do Fundo, divergiam quanto à forma de participação dos doadores. O Decreto previa que os doadores poderiam direcionar recursos para projetos específicos previamente aprovados pelo Conselho, seguindo os eixos gerais da política definidos pelo CMDCA. Parte desses recursos, 10%, deveria ficar no Fundo para financiar outros projetos. Já o Conselho entendia que os doadores não poderiam escolher o projeto a ser financiado com os recursos doados, mas o eixo de ação cujo desenvolvimento pretende auxiliar¹⁴. O Conselho iria defender essa posição com a Resolução nº 70, publicada aproximadamente seis meses após a publicação do Decreto. Mas, como veremos, esse consenso seria alterado e o Conselho voltaria atrás em 2005, com a Resolução nº 77 que permite a “doação direcionada”. Afirma-se no Artigo 5º da referida Resolução: “A pessoa física ou jurídica, valendo-se de mecanismo legal de incentivo tributário, poderá indicar, através de ofício dirigido ao Presidente do CMDCA/SP e contendo cópia do comprovante de depósito no FUMCAD/SP, o projeto ou eixo previamente aprovado, cujo desenvolvimento pretenda auxiliar” (Resolução nº 77).

Na **sexta gestão**, os conflitos entre CMDCA e prefeitura, por um lado, e entre conselheiros vinculados às diferentes tendências do Partido dos Trabalhadores, por outro, resultou na renúncia de vários conselheiros da sociedade civil.

A **sétima gestão do Conselho** (2004-2006) teve início no último semestre do governo Marta Suplicy. Os conselheiros dessa gestão encontraram um Conselho muito fragilizado em face da renúncia dos conselheiros não-governamentais. Não é à toa que a preocupação com a reestruturação do Conselho, como veremos, é o principal tema da agenda. Nessa gestão, a aproximação com a iniciativa privada e as campanhas de doação para o Fundo são intensificadas, mantendo a tendência anterior (no Capítulo 4, a sétima gestão será o foco de nossa análise).

Em 03 de julho de 2006, teve início à **oitava gestão do Conselho** que teve como tema de suas primeiras reuniões a revisão da estrutura e da dinâmica de funcionamento do Fundo, seguindo uma linha de atuação implementada a partir de 2001. O Conselho continua priorizando os “projetos inovadores” e investindo fortemente na parceria com o setor empresarial. No momento da elaboração desse estudo, a principal discussão girava em torno da divisão de competência entre o Conselho e a Secretaria de Participação e Parceria que desde 2005 passou a ter a responsabilidade pela gestão do FUMCAD.

A análise desses fragmentos da trajetória do CMDCA sugere que apesar de todos contratemplos o Conselho mantém uma linha de ação que sofre pouca descontinuidade ao longo do tempo. A alternância na orientação política dos governos de plantão e as mudanças na composição do Conselho ao longo das gestões não

foram capazes de provocar rupturas bruscas nas linhas de intervenção definidas pelo CMDCA, embora, obviamente, possam ter favorecido ou dificultado a realização dos objetivos propostos¹⁵. Em 1995, o CMDCA começou a se preocupar com a captação de recursos junto à iniciativa privada para o fortalecimento do Fundo. Nas gestões posteriores, essa preocupação se traduziu em ações concretas de estruturação e divulgação do Fundo e fortalecimento da participação do setor empresarial na política para a infância no município. O resultado foi uma mudança no perfil dos recursos depositados no Fundo, com um aumento exponencial das doações privadas. Em 2001, o Conselho decidiu investir suas fichas do financiamento dos “projetos inovadores” e desde então vem buscando aprimorar as regras para a apresentação, aprovação e financiamento dos projetos, embora com muitas dificuldades operacionais e políticas. Desde a primeira gestão, em 1992, até hoje, o CMDCA mantém como uma de suas principais funções o controle e a fiscalização das organizações públicas e privadas que prestam atendimento à criança e adolescente.

A seguir, continuamos investigando a trajetória do Conselho, tendo como referência as decisões que o mesmo produziu ao longo de sua história.

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

Nesse item, nosso objetivo é avançar na compreensão do lugar e da função que o CMDCA ocupa no processo de produção da política setorial investigando os temas que foram objeto, ao longo dos quinze anos de história do Conselho, da produção de um tipo específico de decisão: as que se expressam na forma de resoluções. Como dissemos na introdução, vamos desenvolver uma análise de natureza mais descritiva, 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 quadro quantitativo que nos afirma sobre a capacidade do CMDCA de tomar “decisões fortes”.

TABELA 2
Total de resoluções publicadas, por gestão
CMDCA 1992-2006

Gestão do CMDCA	No de resoluções
Primeira (1992-1994)	04
Segunda (1994-1996)	13
Terceira (1996-1998)	24
Quarta (1998-2000)	17
Quinta (2000-2002)	09
Sexta (2002-2004)	06
Sétima (2004-2006)	14
Oitava (2006-)	0
TOTAL	87

Fonte: Elaboração própria, a partir das resoluções do CMDCA

O CMDCA publicou 87 resoluções, distribuídas desigualmente em seus quinze anos de história. Nesse sentido, chama a atenção o que parece ser uma peculiaridade da ação do CMDCA em relação aos demais conselhos investigados: a publicação de resoluções é maior nas gestões de Maluf e Pitta. Como vemos na Tabela 02, 54 das 87 resoluções do Conselho foram publicadas entre 1993 e 2000. Um dos motivos quem explica é Maranhão: as resoluções foram a “arma” que o Conselho usou para resistir aos retrocessos da gestão Maluf/Pitta. Das 24 resoluções desse período, catorze tiveram como objetivo negar registro aos programas da Febem em São Paulo¹⁶.

Mas quais foram os assuntos que se tornaram objeto de deliberação pelo CMDCA? Quais os problemas que incitaram decisões do Conselho? Uma análise mais qualitativa das resoluções pode nos ajudar a responder essas perguntas.

TABELA 3
Temas das resoluções CMDCA 1992- 2006

Temas	No de resoluções	%
Conselho Tutelar	18	20,7
Negação de registros a programas governamentais	16	18,4
Critérios para concessão de registros e aprovação de programas	12	13,8
Sobre programas ou políticas (elaboração, discussão, aprovação)	11	12,6
FUMCAD – critérios para convênio, planejamento e gestão do Fundo	10	11,5
Conferências municipais	07	8,0
Funcionamento do Conselho, regimento, planejamento estratégico	04	4,6
Outros	05	5,7
Sem dados	04	4,6
Total	87	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir das resoluções do CMDCA

Como nos mostra a tabela acima, 20,7% das decisões do Conselho estiveram voltadas a normatizar e garantir as condições de funcionamento dos conselhos tutelares na cidade de São Paulo, cumprindo o que prevê a legislação. Os principais assuntos envolvendo os conselhos tutelares são: regulamentação do funcionamento, preparação e acompanhamento das eleições e remuneração dos conselheiros. Além de ser o problema/questão mais tratado em resoluções do CMDCA, é também o tema que se mostrou mais presente ao longo da trajetória do Conselho. Nas três primeiras gestões do CMDCA, o foco da discussão está na normatização das condições de funcionamento; nas gestões seguintes, esse passa à convocação e regulamentação das eleições. Em 2006, o objeto da resolução foi a criação dos plantões nos conselhos tutelares, saudada como uma vitória do CMDCA.

Em seguida aparece a questão da concessão de registros para programas governamentais, com elevada concentração nas administrações de Maluf e Celso Pitta. Das dezesseis resoluções sobre esse tema, catorze foram publicadas em 1996 e tiveram como objetivo negar registro aos programas da Febem em São Paulo (Resoluções nº 55 a 68). O terceiro tipo de problema mais presente nas resoluções, muito ligado ao item anterior, remete à definição de critérios para aprovação dos programas e concessão de registros às entidades governamentais e não-governamentais que prestam atendimento. A discussão e aprovação de programas e projetos ocupam a quarta posição, totalizando 12% do total de resoluções publicadas. Das onze resoluções da modalidade “programas e políticas”, quatro dizem respeito ao Programa de Educação Cooperativa e duas voltam-se a políticas universais de Educação e Esporte. Como no caso da modalidade anterior, chama a atenção o fato das resoluções em torno de programas e projetos estarem concentradas nas primeiras gestões do Conselho indo até o ano de

2000. Ou seja, *nos quatro anos de gestão petista e nos anos seguintes da gestão Serral/Kassab, o CMDCA parece ter tido uma atuação menos destacada no sentido da elaboração das políticas públicas.*

O Fundo Municipal também foi objeto de várias resoluções, principalmente a partir de 2001, quando os conselheiros passaram a investir na criação de normas para operacionalização do plano de aplicação dos recursos do FUMCAD e na redefinição do trâmite burocrático para o convênio com organizações não-governamentais. As conferências também se destacam como temas das decisões do Conselho, estando presentes em 11% dos casos, seguidas dos temas referentes à sua estruturação interna, como elaboração de regimento, eleição do CMDCA, procedimentos para condução das reuniões, e também incluímos nesse item a divulgação do resultado do planejamento estratégico do Conselho.

Olhando para o conjunto das resoluções publicadas, vemos que o CMDCA produziu respostas, na forma de “decisões fortes”, para um conjunto de problemas que giraram, predominantemente, em torno de três temas: 1) o estabelecimento de regras para concessão/renovação de registros e aprovação dos programas das entidades governamentais e não-governamentais que compõem a rede de atenção; 2) implementação, estruturação e manutenção dos conselhos tutelares; e, mais recentemente, 3) a questão da captação, planejamento e aplicação dos recursos do FUMCAD. Esses temas não apenas estiveram mais presentes no conjunto das resoluções publicadas, como também estiveram melhor distribuídos ao longo da história do CMDCA.

Reforçando o argumento apresentado anteriormente, o estudo das resoluções do CMDCA comprova que, para além das respostas aos diferentes contextos e conjunturas políticas, o CMDCA atua para responder a um conjunto definido de problemas. Isso talvez indique que o CMDCA esteja menos sujeito às variações

da conjuntura, aos projetos políticos dos governos de plantão e ao perfil dos conselheiros em cada gestão do que poderíamos supor à primeira vista. Isto é, *com base nas informações levantadas, parece correto sugerir – como hipótese a ser aprofundada em investigações futuras – que há um núcleo de problemas que tem sido sistematicamente objeto da decisão dos conselheiros ao longo das gestões do CMDCA, independente das variações de ordem conjuntural (e ao mesmo tempo em resposta direta a elas) em torno das quais o CMDCA estaria construindo sua identidade política.*

Olhando para as decisões produzidas sob a forma de resoluções, a identidade do CMDCA parece forjar-se em uma relação de competição/cooperação com os demais atores do campo em torno, principalmente, das prerrogativas legais que lhe foram conferidas de *atuar como fonte de produção de normas gerais orientadoras da ação dos demais integrantes do campo.* A principal função do CMDCA, ao longo da sua história, parece ser a de normatizar, regulamentar e padronizar, conferindo coerência, transparência e visibilidade a uma rede que secularmente atuou de forma pulverizada e particularista. Nesse sentido, a capacidade de incidência dessa Instituição participativa parece inquestionável. Discordamos dos que afirmam tratar-se uma atribuição meramente burocrática, uma vez que, antes de registrar e aprovar programas e entidades, seja preciso definir critérios e diretrizes para o atendimento.

Definir diretrizes significa estabelecer o que deve ser considerado adequado, o que deve ser valorizado, e que, portanto, merece e pode receber financiamento público. Independente de sua efetividade prática, a norma cria e afirma um critério de valor, um parâmetro para o julgamento e a crítica. Um bom exemplo do que estamos querendo sugerir aqui é a Resolução nº 53, publicada em 1999, que teve como objetivo definir requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades que desen-

volvam programas de abrigo no município de São Paulo, dando concretude aos parâmetros mais gerais definidos no Estatuto. Mais recentemente, destaca-se a Resolução nº 83, que consolida os debates em 2006 em torno dos parâmetros para a execução das medidas socioeducativas em Meio Aberto no município de São Paulo. Apesar das dificuldades práticas para garantir a aplicação desses princípios, estamos diante de normas que reforçam e consolidam outros parâmetros para o atendimento, muitos deles presentes como bandeira das lutas por direitos nas décadas anteriores. Ao produzir o Direito, os conselheiros produzem novas definições capazes de orientar novas práticas sobre o atendimento. Como questão para pesquisas futuras, seria interessante investigar até que ponto essas normas têm produzido deslocamentos a ponto de gerar novas rotinas político-administrativas, tanto nas entidades governamentais quanto nas instituições que integram a rede não-governamental.

Reconhecer a importância dessa prerrogativa não significa desconsiderar os riscos que ela encerra.

Para além de definir as diretrizes e os parâmetros para o atendimento, face política dessa competência, cabe ao Conselho fiscalizar o seu cumprimento, o que significa incluir em sua rotina de trabalho a execução da tarefa burocrático-administrativa de aprovar programas específicos e conceder registros a entidades específicas. Para além de orientar, em termos gerais, as linhas de atuação, os conselheiros executam e controlam o cumprimento da norma. Nos registros presentes na Ata de 09/06/2006, temos um pequeno exemplo do que isso significa em uma cidade como São Paulo. Em um balanço da gestão 2004-2006, a conselheira faz a conta: no CMDCA há 1.157 organizações com registro, considerando que cada organização tem três serviços, chega-se a um total aproximado de quase 4 mil programas registrados

no Conselho. Esse número, está ligado também a um aumento expressivo no número de entidades que procuraram por registro, nos últimos anos:

“O número de entidades que procuraram o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi muito maior. Em 2004 nós deliberamos por 34 registros e em 2005 foram 384 registros emitidos por esse Conselho, isso significa que trezentas e poucas entidades da cidade de São Paulo saíram da ilegalidade e estão de fato aí cumprindo o Estatuto da Criança e do Adolescente”. (Poder público -1)

O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros que atuam nas comissões afins e consome um tempo considerável das reuniões plenárias, onde os pareceres das comissões são aprovados ou rejeitados. Como explica a conselheira, as entidades e o CMDCA estão continuamente envolvidos em um ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos:

“Nós temos um Conselho hoje com mais ou menos 1.200 registros e considerando que cada entidade desenvolve não menos do que dois, três programas, então mais ou menos quase 4 mil programas e aí uma ou duas técnicas pra avaliar esses planos, então não dá conta, não dá conta (...). Hoje o registro no CMDCA, ele é válido por quatro anos, quando as entidades juntam a licença de funcionamento – e considerando que a cidade de São Paulo é uma cidade irregular, quase nenhuma entidade tem essa licença, então elas acabam juntando os laudos substitutos, e quando se juntam esses laudos, o registro sai por um ano e aí quando o registro sai ele sai com uma observação que, antes de três meses do vencimento, a entidade tem que comparecer pra renovação e aí fica aquele trabalho assim, não pára, é um ciclo, quando você acaba de dar o primeiro, o último já chegou na vez. É extrema-

mente tarefeiro. (...) É uma questão tarefeira do Conselho, é um desgaste”. (Sociedade civil – 1)

O desempenho dessa função é também fonte de conflitos entre o CMDCA e as entidades de atendimento. É comum a presença de representantes de entidades nas reuniões do CMDCA, como membros da diretoria ou advogados que questionam a “lentidão” do Conselho, na expedição dos registros, ou mesmo os motivos para a negação. As entidades também reclamam da falta de transparência do Conselho, das dificuldades de obter informações sobre o andamento dos processos, e sobre a falta de controle das entidades sobre as ações do Conselho.

Com base nas análises até aqui, parece correto afirmar que *o CMDCA possui uma forte incidência sobre a política pública, mas que essa incidência está concentrada na fase de implementação, sendo inexistente ou muito frágil na fase de planejamento*. Parece haver, nesse sentido, um desencontro entre o que a Instituição de fato produz e o discurso que sobre ela se faz, o que talvez gere, ou pelo menos reforce, as definições negativas sobre o Conselho, como na afirmação de que o “CMDCA não delibera” ou de que “não produz política pública”. A expectativa de alguns conselheiros sobre o que seja “deliberar sobre as políticas” envolve fortemente a idéia de decidir sobre prioridades, investimento, formas de intervenção, desenhos de programas e projetos, etc., isto é, envolve centralmente a influência sobre o planejamento da política. Mas, embora a legislação lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o CMDCA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como Instituição que

formula políticas públicas. Talvez não seja exagero afirmar que o Conselho tem servido muito mais para dizer “o que pode” e o “que não pode” do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas. É uma ação mais reativa que propositiva. A opção em investir em “projetos inovadores”, públicos e privados, parece evidenciar e reforçar essa tendência.

É essa relação entre o CMDCA e o complexo processo de produção das políticas públicas que vamos buscar aprofundar no próximo e último capítulo, concentrando nossa análise na sétima gestão do Conselho.

5. Em foco a sétima gestão do CMDCA (2004-2006)

5.1. Os itens da agenda e os temas gerados de conflito

No item anterior, buscamos compreender o papel do CMDCA na política de atenção a partir das *decisões* que ele produz. Nesse item, buscaremos aprofundar essa análise a partir da identificação dos *assuntos* que o Conselho discute e dos temas geradores de conflito. Para realizar essa análise, optamos por um recorte temporal definido, tomando como referência empírica a sétima gestão do Conselho, que vai de julho de 2004 a junho de 2006, coincidindo com o último semestre da gestão Marta Suplicy e os três primeiros semestres da gestão Serra/Kassab. Nosso estudo aqui estará referenciado pelas análises sobre a política apresentadas na primeira parte desse *Caderno*. Começamos com a análise das atas¹⁷, buscando recuperar o mapa temático do Conselho.

Foram analisadas 69 atas referentes ao marco temporal definido (ver Anexo 1). A análise consistiu em uma leitura atenta das atas que gerou a elaboração de catorze categorias a partir das quais fizemos a codificação de todo o material. Em um momento subsequente, reclassificamos os dados reduzindo de catorze para seis categorias¹⁸. Ao final desse exercício, chegamos ao seguinte resultado.

TABELA 4**Frequência dos temas nas atas das reuniões do CMDCA Junho/2004 a Junho/2006 (sétima gestão)**

Categorias	Nº de reuniões
Assuntos internos	42
FUMCAD	36
Aprovação de concessão de registros e programas	33
Conselhos Tutelares	29
Programas e projetos	18
Realização das conferências	17
Total de atas pesquisadas	69

Fonte: elaboração própria a partir da atas do CMDCA, de 21/06/2004 a 09/06/2006.

Confirmando o que vimos na análise das resoluções, *a discussão de programas e projetos não foi um tema central na agenda do CMDCA em sua sétima gestão, sendo pauta de reunião em apenas 27,5% das atas investigadas.*

Ganha destaque na tabela a categoria “assuntos internos”, presente como ponto de pauta em aproximadamente 61% das atas que analisamos, com destaque para as discussões sobre a eleição do CMDCA e a realização do planejamento estratégico. Essa diferença entre a predominância do tema como ponto de pauta das reuniões do Conselho e sua ausência como assunto das resoluções se explica tendo em vista o fato de que, embora esse seja um assunto muito presente na agenda do Conselho, a decisão em torno dos “assuntos internos” não resulta, na maioria dos casos, em “decisões fortes” como as resoluções¹⁹. Também vale destacar a forte presença do tema FUMCAD, principalmente a partir do final de 2005, quando o governo Serra decide intensificar as campanhas de doação para o Fundo. A considerar pelas primeiras reuniões da oitava gestão a tendência é a manutenção da dominância desse tema. Também confirmando as análises anteriores, a

terceira categoria mais presente na agenda diz respeito à concessão dos registros e aprovação dos programas.

Abrindo essas “categorias”, veremos que cinco temas estiveram mais presentes na agenda do CMDCA entre 2004 e 2006: 1) realização do planejamento estratégico do CMDCA; 2) eleição do Conselho Tutelar; 3) eleição do CMDCA; 4) FUMCAD; 5) municipalização das medidas socioeducativas em Meio Aberto; e 6) realização das Conferências. Nas entrevistas que realizamos, os três assuntos mais lembrados foram: eleição do Conselho Tutelar, eleição do CMDCA e FUMCAD²⁰. No que se refere à distribuição temporal desses temas ao longo da sétima gestão, teríamos o seguinte quadro:

- No segundo semestre de 2004 (primeiro semestre da sétima gestão e último do governo Marta Suplicy) a realização do planejamento estratégico divide centralidade na agenda com os preparativos para a realização da eleição dos conselheiros tutelares.
- No início de 2005, a eleição do Conselho Tutelar mantém-se como tema da agenda, ao lado da realização da Conferência.
- No fim de 2005 e primeiro semestre de 2006, a questão do FUMCAD torna-se um tema central na agenda, seguido da discussão sobre as regras para a eleição do CMDCA e, com menor centralidade, aparecem as discussões sobre a municipalização das medidas socioeducativas.

Desses temas, dois geraram maior polêmica: as regras eleitorais do CMDCA e as questões envolvendo o FUMCAD. Controvérsias que, por sua vez, remetem a dois debates que, desde 2001, como vimos, se tornaram centrais para o CMDCA: 1) a natureza da representação societária; 2) a participação do setor empresarial no financiamento da política de atendimento. Ao que parece, esses também foram os temas centrais na agenda do Fórum dos Direitos

da Criança e do Adolescente. A seguir, buscamos reconstruir a trama desses conflitos.

No primeiro caso, o conflito se inicia ainda no governo de Marta Suplicy com a promulgação do Decreto nº 44.728, de 11/05/2005, que altera o processo eleitoral no que se refere à forma de escolha dos representantes da sociedade civil (cf. Capítulo 2). Nas entrevistas, as opiniões sobre as mudanças introduzidas apresentam um conselho dividido. Uma divisão, que também estava presente em 2004, como lembra um dos conselheiros:

“É na eleição do CMDCA que a coisa pegou: tinham várias divisões e pontos de vistas diferentes. Alguns defendendo o decreto da Marta de 2004, outros defendendo o posicionamento do fórum. O decreto deveria ser revogado. Aí teve uma divisão grande”. (Sociedade civil – 2)

Para uma parte dos conselheiros as mudanças eram importantes porque ampliavam a participação, promoviam a aproximação de outras entidades com o Conselho e conferiam ao CMDCA maior visibilidade junto à comunidade:

“(…) houve um avanço, uma participação maior de eleitores, uma participação muito maior de inscritos do que na outra. (...) Eu já acompanho o Conselho aí há muitos anos, então eu acredito que houve de fato um avanço pelo número de inscritos (...) vieram entidades participar que nunca participaram desse Conselho”. (Poder público – 1)

“Eu acho que foi positivo. (...) É a comunidade que tem que escolher quem serão seus representantes dentro do Conselho”. (Poder público – 2)

“Se eu posso escolher o vereador, o deputado, o governador, o prefeito e o presidente, porque eu não posso escolher o conselheiro municipal? Porque eu tenho que deixar um grupo fechado de entidades (...) Porque no fim as pessoas não sabem o que é

Conselho municipal. Eram só as entidades que iam lá e participavam (...) Tem é que abrir mais ainda”. (Sociedade civil – 2)

Para outros, o Decreto é negativo porque aprofunda a cisão entre os representantes e os segmentos representados, estabelecendo uma participação de indivíduos com pouco envolvimento prévio na área, e favorece a corrupção no processo eleitoral:

“É o processo que nós temos hoje, uma eleição mais direta, com voto do cidadão, mas também questionada, porque a gente acaba questionando qual é a legitimidade que cada representante tem na mesa do Conselho (...). Se for avaliar... esses eleitores hoje são cidadãos, não tem a informação, nem sabem porque estão indo votar, não sabem o que é o CMDCA, por que o CMDCA foi constituído, é complicado (...). Antes de abrir essa participação deveria (...) ter uma divulgação. (...) Ampliar neste momento a votação não significa expandir a democracia”. (Sociedade civil – 1)

“Eu acho importante porque é a instalação da democracia, mas por um outro lado eu tenho uma preocupação que é assim, porque quando você tem as assembleias setoriais, as entidades que estão atuando naquele segmento, como no meu caso, as entidades que atuam no segmento de defesa é que vão eleger seus candidatos que estão diretamente ligados a esse segmento. Não tendo as assembleias, os candidatos se inscrevem, as indicações são referendadas por uma instituição, mas isso não significa efetivamente que ele tenha atuação no movimento”. (Sociedade civil – 3)

“Depois de eleito na prática, a maioria dos conselheiros passa a ser conselheiro de si mesmo. Esse é um dos fundamentos da minha crítica ao atual modelo de eleição, de representante da sociedade civil, porque anulou as assembleias por segmentos, o que era uma esperança, uma alternativa de fortalecimento de cada um dos segmentos representados no Conselho. À medida que

ele é retirado, eu acredito que diminui a possibilidade deirmos articular os segmentos”. (Sociedade civil – 4)

Na linha da crítica ao Decreto, aparecem também referências aos interesses político-partidários que estariam por detrás da mudança:

“Eu acredito que em 2004 tem um marco na cidade que é um indicativo do Poder Executivo Municipal, de que o modelo de eleição da sociedade civil deveria mudar (...) e pra mim a proposta de mudança e a forma como ele se deu, ele tinha o interesse político partidário e preservava de fundo um interesse de que o partido político que estava no governo à época pudesse ter uma ingerência maior, influenciar da forma mais enfática a definição de quem seria conselheiro (...). Estava saindo daí um modelo que se dizia que tinha o objetivo de democratizar e de ampliar a participação da população, mas eu acredito que o objetivo era deixar mais solto, para que ficasse mais fácil de ser manipulado político partidariamente”. (Sociedade civil – 4)

O fato é que os processos eleitorais do CMDCA foram sempre muito conturbados e no geral terminaram com representações junto ao Ministério Público, a exemplo do que acabou de ocorrer na eleição para a composição da oitava gestão do CMDCA, quando a legitimidade dos conselheiros eleitos foi posta em cheque diante das denúncias de uso político-partidário da máquina por parte do PSDB em favor dos seus candidatos. Voltaremos a esse tema mais adiante. Por enquanto, vale dizer que as discussões em torno das eleições ocuparam tempo precioso na agenda da sétima gestão do Conselho, resultando no mais das vezes em um debate desgastante e pouco produtivo.

Também no caso dos conflitos envolvendo o FUMCAD, as mudanças começaram no início da década, na quinta gestão do Conselho, coincidindo com o fim do governo Pitta e o início da administração petista. Como

percebemos nas entrevistas, há hoje um certo consenso entre os conselheiros acerca da importância dessa mudança para aumentar a captação de recursos externos:

“O decreto da Marta de 2003, o 43.135, já dizia sobre a doação direcionada (...) O Conselho à época fez a doação para eixos (...). Mas, qual problema? (...) Sem isso (doação direcionada) você não alavanca a doação. Basta pegar o Brasil inteiro praticamente. A maioria dos municípios, as grandes capitais, inclusive o Conselho Nacional, utiliza esse mecanismo. (...) É só você fazer os comparativos, pegar os dados de 2004 e 2005, ver o quanto entrou em 2004, quando era para eixo, e 2005, quando era direcionado por projeto. Aí vamos ver o que vale mais: se ele vai continuar como Fundo que não tem nada, só tem o nome, mas não capta nada, não adianta por mais que você peça, ninguém vai doar. (...). Não adianta ser no atacado, no atacado ele não doa. Nem o empresário, nem a pessoa física doa no atacado. Eles querem ver a coisa funcionando, a coisa ser realizada”. (Sociedade civil – 2)

“Eu acho que foi muito importante, foi um avanço muito grande, porque as empresas (...) eles têm como acompanhar esses projetos pra ver se realmente o dinheiro está sendo investido na criança e no adolescente. Tem essa questão da responsabilidade social que é muito marcante nas empresas... aí eles podem escolher entidades mais próximas dos seus escritórios ou das suas indústrias e ter esse tipo de acompanhamento (...). Essa questão do direcionamento do recurso foi um avanço, talvez a gente precise agilizar um pouco mais isso, como é a primeira vez a gente vai descobrindo onde estão as falhas”. (Poder público – 2)

Tanto para a sociedade civil quanto para o poder público, a entrada desses recursos é vista como estratégia fundamental para a implementação dos projetos aprovados pelo CMDCA:

“Eu não vejo como verba casada não, eu vejo até, porque a resolução diz que quando a pessoa jurídica ou a pessoa física destina um valor ainda que seja direcionado a um projeto, 10% desse valor fica retido no fundo que é o financiamento geral de outros projetos que não tiveram aí a sua captação. Se a gente pensar hoje o que o Conselho da cidade de São Paulo tem? Mais de duzentos projetos aprovados. Então o recurso que está lá dificilmente será suficiente pra financiar todos esses projetos e aí eu acho que essa possibilidade de cada um de nós sermos captadores é ampliar a questão de recursos destinados à implantação mesmo”.
(Sociedade civil – 1)

Nessa mesma direção, o Conselho publica a Resolução nº 80, em janeiro de 2006, criando o Certificado de Autorização para Captação, que os críticos da idéia chamam de “Vale Criança”, qualificando entidades governamentais e não-governamentais para a captação recursos no mercado²¹. Como explica o conselheiro, o objetivo do Certificado é estimular ainda mais as doações:

“A entidade passou por todo o trâmite, foi aprovada, agora solicita um certificado de autorização para captação. Com esse certificado, ela vai atrás do doador e fala: ‘tenho aval do Conselho para você financiar o meu projeto’. Não quer dizer o Conselho não vai fazer sua parte de captação. Quando mais flancos abertos para captação de recursos para o Fundo, melhor”. (Sociedade civil – 2)

Se a captação de recursos externos junto à iniciativa privada deixou de ser um tema capaz de provocar tensões e conflitos no interior do Conselho, o mesmo não se pode dizer acerca da definição sobre a melhor forma de aplicar esses recursos. Enquanto para alguns integrantes da sociedade civil os recursos devem ser aplicados apenas em projetos inovadores desenvolvidos por entidades não-governamentais, para o governo os recursos do Fundo

também podem financiar projetos governamentais. Por aí dá para entender a preocupação do governo em aumentar a captação de recursos externos e profissionalizar a gestão do Fundo:

“(…) A lei diz [que podem ser financiados com recursos do FUNDO] projetos inovadores e complementares à política pública da infância e adolescência. Isso significa que a organização governamental também pode propor a este Conselho, ela também pode apresentar a este Conselho um programa de atendimento à criança e ao adolescente que, dentro do seu orçamento, ela não atinja e precise [para tanto] de um complemento de verba”.
(Poder público – 1)

Como vemos no trabalho de Maranhão, essa é uma polêmica que já estava posta no governo do PT e que promete render ainda algumas discussões. Um indicador do interesse do governo no Fundo é o esforço empreendido pela Secretaria de Participação e Parceria, atualmente responsável pela gestão do Fundo, para melhorar a forma de administração do Fundo, como afirmam os entrevistados:

“A única coisa que o Conselho bateu e parece que agora esta saindo do forno, é uma estrutura para o Fundo. Isso nunca teve. Não tinha nada na Secretaria de Assistência e quando veio para a Secretaria de Participação e Parceria piorou, porque veio o Fundo, mas não veio nada de estrutura. Agora é que o atual Secretário está tentando: mandou uma proposta para a Secretaria de Gestão para estruturar a questão do Fundo no Conselho, para ter uma equipe, uma junta que só vai se preocupar com o Conselho”.
(Sociedade civil – 2)

“Porque saiu de uma secretaria que tinha uma equipe que estava há mais ou menos dez, doze anos cuidando do Fundo, acho que mais até, desde 1992 a 2005, treze anos de existência do Conselho, treze anos que o Fundo estava na Secretaria

de Assistência, então mudou pra Secretaria de Participação e Parceria, então há todo um processo de transição, de adequação da Secretaria no que diz respeito ao fluxo, mas o Conselho exigiu da Secretaria que apresentasse o fluxo de liberação, enfim, que está sendo estudado com os procuradores da Secretaria pra que realmente ocorra à garantia da deliberação do Conselho”.
(Sociedade civil – 3)

A reestruturação da gestão do Fundo foi o tema da segunda reunião da oitava gestão. Nessa reunião, a Secretaria de Participação e Parceria, atendendo à solicitação do Conselho, apresentou uma primeira proposta para estruturar o fluxo de atendimento, que consiste basicamente em separar a gestão financeira do Fundo do Conselho. Como vemos na Ata, ainda há um longo caminho pela frente, na tentativa de definir as diferentes competências e papéis:

“(…) É um conflito das competências do Conselho e do Fundo. Sempre a gente tem tido uma dificuldade muito grande de reconhecer até onde o Conselho vai e onde o Fundo inicia sua atividade. (...) O que a gente está pensando em modelo de estruturação do Fundo, é desassociar completamente do Conselho porque eles não têm associação administrativa. O Conselho determina o que pode ser financiado pelo Fundo e é claro, o Fundo tem por objetivo facilitar a captação, o repasse e aplicação dos recursos destinados ao atendimento da criança e do adolescente (...) A gente precisa estabelecer qual o marco que limita a deliberação do Conselho e a execução do Fundo. Se o Conselho me autorizasse aqui hoje e reconhecesse que não é necessário nova deliberação em cima de um plano de ação que já foi aqui deliberado eu estaria na tarde de hoje, a execução desse orçamento de quatro milhões e seiscentos mil reais que estão estacionados, e estacionados estiveram nos últimos quinze

anos, por uma confusão do que é Conselho e do que é Fundo”.

(Representante Governamental, Ata/CMDCA, 14/07/2006)

Ainda não é possível compreender quais os desdobramentos desse debate. Entretanto, uma coisa parece certa: o CMDCA precisará se reinventar para responder aos novos dilemas postos por uma conjuntura que é muito diferente da que lhe deu origem, há quinze anos atrás. É a essa questão mais ampla que os debates em torno do Fundo parecem remeter. Seguindo uma tendência iniciada em 2001, o Conselho parece hoje enfrentar o desafio de fazer controle social mirando não apenas para o Estado e a sociedade civil, mas também para o mercado. Uma das facetas que as discussões em torno do FUMCAD explicitam é justamente essa questão de como promover o controle social em um contexto no qual o mercado se insere como ator político estratégico. Um dos entrevistados colocou essa questão de uma forma interessante ao afirmar:

“Eu preservo minhas convicções, que eu tenho partido de um princípio que é: nós precisamos, sem perder os princípios básicos, tirar o ECA da redoma e do pedestal. Dezesseis anos depois da sua implementação eu considero que ferramentas importantes, estruturantes do desenho do ECA, como o Fundo, precisam sair do aspecto mais dogmático e mais emblemático. O ECA criou um Fundo, *“mas não pode isso, não pode aquilo”*. ‘Tá bom — quinze anos depois disso, ele não funciona. Eu parto do princípio [de] que a gente não pode continuar com medo de errar. E eu tenho feito uma opção para que a gente aprenda a fazer controle social, fazendo”. (Sociedade civil – 4)

Para encerrar, trazemos para a discussão um tema que foi onipresente em nossa pesquisa sobre a sétima gestão: o impacto das disputas político-partidárias no interior do CMDCA. Sabemos que esse não é um problema localizado nessa gestão. Ao longo de sua história, a dinâmica do

jogo político eleitoral na cidade repercutiu forte e perversamente na dinâmica política no interior do Conselho, subordinando o estabelecimento dos acordos e as articulações necessárias à construção pactuada das políticas às estratégias eleitorais dos diferentes grupos em cada conjuntura específica. Também não nos parece que seja uma exclusividade desse Conselho, mas, pelo contrário, parece tratar-se de mais um exemplo de um problema mais amplo e complexo que remete, como tentamos sugerir em outras pesquisas, (cf., TEIXEIRA & TATAGIBA: 2005; TATAGIBA & TEIXEIRA: 2006a e 2006b) à forma perversa como na prática tem se dado à combinação entre experimentos participativos e democracia representativa.

No caso específico do CMDCA, os conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, afirmaram que o principal motivo dos conflitos e das disputas no interior do CMDCA não esteve relacionado às diferentes concepções de atendimento, ou do lugar e do papel do Conselho na política. Na imagem construída pelos conselheiros, o CMDCA é uma arena que repercute a disputa pelo poder político no seu sentido mais estreito, como disputa pela conquista ou manutenção de maiorias eleitorais. Alguns registros são, nesse sentido, eloqüentes:

“Aqui é um lugar extremamente político, o Conselho, até porque ele tem esse papel político, mas às vezes as questões aqui se confundem com política partidária (...). A maior decepção que há dentro do Conselho Municipal são as paixões partidárias (...). Eu não estou falando dessa gestão hoje; eu tô dizendo já de um longo tempo que eu acompanho as gestões do CMDCA São Paulo [e o maior problema] são essas questões políticas partidárias. Porque assim: a sociedade civil vê o poder público como um “bicho papão”, que ele chega e quer tomar vantagem em tudo; aí o poder público também chega com uma visão de que a sociedade civil quer bater porque tá na oposição, enfim – e a idéia do Conselho não é essa (...) a idéia da democracia participativa não é essa, a

democracia participativa não pode se dar em cima de bandeiras partidárias”. (Poder público – 1)

“Eu acho que esta gestão acabou não avançando tanto quanto poderia ter avançado por questões político-partidárias (...) Eu acho que não só essa gestão; em todas as gestões acaba acontecendo isso, mas acho que nessa foi mais forte (...). Acaba se perdendo muito tempo também nesses embates políticos; então, às vezes até na pauta têm coisas muito importantes pra serem discutidas e a gente acaba não discutindo (...) porque se pega em alguns pontos onde tem embate político e não sai daquilo (...). O Conselho não tem uma atuação maior na cidade e eu acho que é por conta disso”. (Poder público – 2).

“Muitas vezes as reuniões do Conselho se inflamam mais por questões políticas partidárias do que efetivamente para a produção de política pública (...). Porque o Conselho acabou perdendo em algum momento o fio da meada, acabou perdendo tempo com discussões que não têm um objetivo comum, cada um defendendo a sua paixão – e aí depois vai reclamar por vaidade que não passou [um determinado programa governamental] pela mesa do Conselho”. (Sociedade civil – 1)

“Infelizmente é partidária [a disputa dentro do Conselho], é partidária vinculada a vereadores, porque você ter um apoio do vereador é uma coisa, agora você vir aqui para fazer o que o vereador indica é outra. Então têm praticamente dois grupos partidários – e o grupo [em] que eu estou, eu estou chamando de grupo, mas não é ofensa à sociedade civil, eu estou num grupo onde não há (...). Assim, tem apoio de alguns vereadores, mas não há ingerência deles”. (Sociedade civil – 5)

A disputa partidária, na avaliação de alguns conselheiros seria, inclusive, um dos motivos que explicariam a fragmentação da sociedade civil no interior do Conselho e sua dificuldade de agir de

forma coordenada. Um conselheiro chega a dizer que haveria três grupos no interior do Conselho: dois “mais à esquerda” (que, pelo se depreende da análise, seriam filiados a diferentes linhas do PT)²² e outro mais de “centro-direita”, representando as novas entidades que conquistaram espaço no Conselho nas últimas eleições, que não tinham histórico de envolvimento com a rede movimentalista. A polarização principal no interior do Conselho, ainda segundo sua avaliação, se daria entre esses dois grupos mais “engajados” da sociedade civil, vinculados a diferentes tendências do PT.

“Havia [antes da eleição de 2004, a que inicia a sétima gestão] um outro quadro, que era uma divisão dentro do grupo da sociedade civil; havia pessoas que, na minha visão, tinham alguns comprometimentos, eram legítimos representantes de entidades sociais, mas com uma aproximação maior com os partidos políticos (...). E eu já sentia na eleição de 2004 que havia o que eu poderia dizer um terceiro grupo buscando uma interferência, que eu diria que é um grupo que historicamente não vinha conseguindo [encontrar] muito espaço, embora também com pessoas legítimas também por virem de organizações sociais, mas que era um grupo que não tinha participado mais diretamente do processo histórico anterior de representação da sociedade civil. Eu diria que predominantemente na história do Conselho da cidade você tem entidades e pessoas ligadas ao movimento político com uma tendência mais de esquerda e a eleição de 2004 já demonstrava a aproximação de um grupo com entidades e pessoas com uma posição mais de centro [ou] de direita, alguma coisa assim”. (Sociedade civil – 4)

Para além da disputa intrapartidária, o CMDCA também foi palco da guerra de posições entre o PT e o PSDB. *Na ata da última reunião da sétima gestão, realizada em 05/06/2006, vemos relatos dos debates entre os conselheiros em torno de um e-mail distribuído por*

um representante governamental do CMDCA (que compôs a Comissão Eleitoral) que festejava a vitória dos candidatos do PSDB na eleição para a oitava gestão do Conselho. Segundo registros da reunião, uma das poucas que foi gravada e transcrita na íntegra, o e-mail divulgado continha a seguinte mensagem:

“Amigos tucanos. Com grande prazer anuncio a vitória do PSDB na eleição do CMDCA de São Paulo (...). Elegemos oito candidatos titulares com o apoio de todo o Partido, segmentos diretores e principalmente das bancadas de vereadores e deputados (...) que disponibilizaram o que foi necessário para essa importante vitória (...). Vencemos o PT dentro da casa que é ou era um dos seus principais segmentos de articulação, o segmento da Criança e Adolescente e da Assistência Social”. (Ata/CMDCA, 05/06/2006)

Pela fala de um representante da sociedade civil, não é só o governo que tem interesse em “instrumentalizar” o CMDCA, mas também movimentos organizados da sociedade que veriam nesse espaço possibilidade de ampliar sua influência e “poder de fogo”:

“Na eleição que eu disputei não teve muita disputa. Até porque foi a gestão que teve o Decreto que foi mudado a um mês da eleição e tinha um grupo de pessoas que formaram uma chapa, com exceção do segmento de atendimento e defesa, que foram segmentos um pouco mais disputados; os outros segmentos praticamente não tiveram disputa porque os candidatos que acabaram formando uma chapa eram de maioria filiados e ligados a parlamentares. [Essa chapa] acabou meio que tendo uma força meio grande”. (Sociedade civil – 2)

O que está de fato em jogo nessas disputas é algo que não conseguimos compreender completamente. Que lugar o CMDCA ocupa nas estratégias desses atores e o que esperam como o resultado da influência no interior do Conselho? Que recursos de poder os atores esperam mobilizar a partir da posição no Con-

selho, dinheiro, influência, prestígio, capacidade de limitar [ou fortalecer] a ação dos governos? Essas são questões intrigantes que por certo animarão pesquisas futuras.

Olhando para a agenda do CMDCA entre 2004 e 2006, vimos que o assunto mais discutido pelo Conselho foi o seu próprio funcionamento, com destaque para a questão da eleição dos conselheiros, seguido das discussões em torno da captação de recursos e operacionalização do FUMCAD e da aprovação/renovação de registros e programas, assunto sempre presente na pauta do Conselho.

Percebemos, principalmente a partir dos diários de campo, que a dinâmica participativa no interior do CMDCA, nessa gestão, foi marcada por uma extrema polarização entre os grupos, que resultou – ou simplesmente deu sua contribuição – em um debate de pouca qualidade e densidade. Os conflitos não eram em torno de questões substantivas, mas remetiam, *grosso modo*, a uma disputa entre diferentes agremiações partidárias ou entre tendências diferentes no interior do mesmo Partido.

Mais uma vez, percebemos que o debate substantivo sobre a política pública para a infância e adolescência no município ocupou, quando muito, um lugar marginal na agenda do CMDCA. Como disse um dos entrevistados, o que ficou faltando debater nas reuniões do Conselho é a própria política:

“Deveria ter tido maior esforço para sair o diagnóstico da criança e do adolescente, e depois, obviamente, o plano municipal de proteção integral – que nós colocamos no planejamento mas não conseguimos realizar. (...) São coisas que poderiam ter tomado mais tempo, mas ficamos presos nas eleições do Conselho

Tutelar e do CMDCA e esquecemos de outros assuntos que têm uma importância maior para o atendimento à criança e adolescente. Não que essas questões não sejam importantes; mas do meu ponto de vista as outras são mais importantes. É que nem uma menina disse numa audiência pública: onde ‘tá criança e adolescente nisso tudo?’ (Sociedade civil – 2)

Mas, se o Conselho não debate sobre o desenho da política, como são aprovados os programas e projetos do governo? Afinal, como sabemos, os programas governamentais para criança e adolescente devem ser aprovados pelo CMDCA. Para responder a essa questão, vamos a um novo exercício de análise: trata-se, agora, de confrontar a agenda do CMDCA com a agenda da política pública, mantendo como foco de análise a sétima gestão do Conselho.

5.2. Agenda do Conselho x agenda da política

Como vimos na discussão sobre a política pública, o principal programa para crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social, que corresponde ao principal eixo de atuação do CMDCA, é o subprograma *São Paulo Protege suas Crianças*, dentro do programa *São Paulo Protege*. Quando comparamos a agenda do Conselho com a agenda da política, o que salta aos olhos é a completa dissociação entre ambas.

No item anterior, quando analisamos as atas do CMDCA publicadas entre janeiro de 2005 e julho de 2006, vimos que não há referência a nenhum desses dois programas. Já nas entrevistas, os conselheiros afirmam que o Secretário da SMADS compareceu

em algumas reuniões para “apresentar” os programas, mas que, contudo, eles não chegaram a serem discutidos. Mesmo assim, ele foi aprovado pelo Conselho. Pelas entrevistas, a impressão é que o governo apostou na inércia do Conselho... e ganhou. As falas dos representantes do poder público e da sociedade civil parecem apontar nessa direção:

“O *São Paulo Protege* foi apresentado quando já estava pronto (...) já foi apresentado o pacote pronto. (...) [O Conselho] não teve outra proposta (...). Pensou: neste momento é isso que se tem e, vamos dizer assim, o Conselho aprovou esse programa. Foi registrado no CMDCA”. (Poder público – 2)

“O *São Paulo Protege*, se não me falhe a memória, por dois momentos chegou a ser pautado no Conselho. Se não me falhe a memória, o Secretário chegou a ir ao Conselho para um diálogo direto, embora, contudo, eu não considere que essa aproximação tenha sido suficiente e nem que a contribuição do Conselho tenha sido a mais qualificada. (...) Quando o governo foi dialogar com o Conselho, e da forma como foi, tinha muito mais a caracterização de uma comunicação do que seria feito do que submeter a um efetivo processo de discussão. E aí eu vejo dois lados. O secretário acaba tratando assim: ‘é dele e tal, e ele simplesmente informa e passa a frente’. E o Conselho [está] numa posição que eu acho que é de não ocupar o seu verdadeiro espaço, de reagir pouco, de contribuir menos do que pode e deve (...)”. (Sociedade civil – 4)

Outros lembraram que enquanto as comissões do Conselho ainda analisavam o programa, ele já tinha sido divulgado, e a implementação iniciada. Nesse contexto, ficam evidentes os custos políticos que o Conselho teria ao negar inscrição ao programa.

“Esse programa [*São Paulo Protege*] está passando ainda pelo CMDCA, é um dos programas que ‘tá sendo encaminhado pro

Conselho solicitando a inscrição; ele está passando pelas comissões pra análise e [d]aí [para o] parecer final, não foi passado antes da sua implantação”. (Sociedade civil – 1)

“Na verdade o programa não foi passado pelo Conselho antes da implementação. Foi tudo questão de estratégia política: se anuncia publicamente, vai lá e mostra o Projeto, depois que ele está em processo, que todo mundo já sabe, aí eles mandam pro CMDCA, só que já ‘tá funcionando”. (Sociedade civil – 5)

Como negar a aprovação de um programa que tem verba destinada para sua implementação, se o Conselho não tem proposta alternativa – e mesmo que tivesse proposta, não tem recursos nem apoio político que lhe permita impor sua decisão? Esse talvez seja o mesmo dilema que o Conselho enfrenta quando se encontra diante de uma entidade que atua de forma ilegal, como a Febem. Como impor o fim dessa infâmia que é a Febem quando não está claro o que fazer com as crianças e adolescentes que vivem lá, e quando não se tem certeza de que apoios seria possível mobilizar para a realização desse intento? Embora a lei confira aos conselhos de direitos da criança e adolescente poder de incidir do planejamento à execução da política, ela não lhe dá recursos compatíveis com essa prerrogativa. Esse problema parece hoje agravado pelo isolamento do Conselho. O CMDCA parece hoje um ator político incapaz de angariar apoios sólidos e constantes, talvez pela histórica partidarização do Conselho. O fato é que ele hoje se mostra uma instituição com grandes dificuldades de legitimação, tanto diante do governo quanto da sociedade civil. Destaca-se nesse sentido, o distanciamento entre o Conselho e o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, e entre o Conselho e o Fórum da Assistência Social, aliados tradicionais do Conselho. Seria interessante aprofundar em outras pesquisas a relação entre o CMDCA e os atores da

área da assistência, FMAS e COMAS. A impressão que ficamos no decorrer da pesquisa é de que há conflitos de interesses muito fortes entre eles, que parecem estar relacionados à função normatizadora e regulamentadora do Conselho no que diz respeito às entidades e organizações da área assistencial. Parece haver uma compreensão de que a atuação do CMDCA – ao impor regras de funcionamento e critérios para o atendimento – fere a autonomia das entidades. Uma outra fonte de conflito importante pode estar no estímulo para que as doações não sejam mais feitas diretamente para as entidades, mas sejam direcionadas para o Fundo. O que significa, em último caso, que o governo pode também disputar o acesso a elas. Muitas vezes o próprio governo inicia tratativas com as empresas para que as doações sejam direcionadas para determinados projetos de seu interesse, via doações para o Fundo. Essas são questões que, sem dúvida, poderiam se traduzir em interessantes agendas de pesquisa.

Apesar de todos os problemas, quando perguntamos aos conselheiros sobre a capacidade de incidência do CMDCA, todos concordaram que o Conselho incide sobre a política, embora fizessem questão de distinguir os diferentes níveis dessa incidência: fraca na fase de elaboração e planejamento e um pouco mais forte na fase de implementação/execução.

“Quando a gente delibera aí pelos registros das entidades, permitindo que as entidades estabeleçam seus convênios com o poder público, a gente ‘tá garantindo direito (...), a gente torna essas entidades legítimas para que elas estabeleçam seus convênios com o poder público (...). Agora o *papel maior* que seria cobrado, seria dizer para o poder público, ‘olha, lá na Cidade Tiradentes tem que ter um programa de atendimento à adolescente, porque é o maior número de adolescentes grávidas na cidade de São Paulo’. Então assim, esse número real a gente não tem para propor, mas

quando a gente delibera pelos seus registros e analisa aí os programas das entidades a gente ‘tá procurando, enfim, *a gente ‘tá facilitando a execução da política pública*’. (Poder público – 1)

“Nós temos a questão do FUMCAD e uma seleção de projetos que podem ser financiados através do recurso do FUMCAD. (...) E aí nós temos na cidade exemplos de projetos aprovados pra financiamento pelo FUMCAD e que depois de um ano, um ano e pouco foram avaliados como necessários e acabaram sendo absorvidos pelo Executivo e acabaram virando programa de política pública – um exemplo, os CEDECAs. (...) Então, o CMDCA incide [sobre a política pública], mas não da forma mais concreta que deveria ser, ele acaba *incidindo de forma picada*, porque acaba sempre tendo que apagar fogo, discutir alguma questão emergencial e a *própria questão de planejamento, de fazer um plano de execução acaba ficando sempre pra trás*”. (Sociedade civil – 1)

“Apesar de *não termos propostas inovadoras de políticas*, vamos dizer assim, muitas coisas acabam tendo produção, não é que não tem (...). Mas... vamos pegar o caso das medidas socioeducativas em Meio Aberto. Quando estava surgindo a municipalização, então, em cima de uma realidade começa a se discutir (...). Até alguns entraves que estavam ocorrendo entre as entidades e a Secretaria acabaram sendo amenizados pela ação do Conselho de chamar as entidades, de chamar a Secretaria pra discutir, de criar uma resolução pra normatizar as medidas socioeducativas em Meio Aberto na cidade de São Paulo (...). Agora a gente vai começar a discussão com relação aos abrigos também; então, tem sim, tem discussões, tem produções muito boas. Mas não é uma coisa que parta do Conselho, que *leva a uma idéia nova*, mas a partir de uma demanda externa o Conselho leva pra dentro essa discussão e acaba produzindo coisas sim e até mudanças naquelas questões”. (Poder público – 2)

Como afirmam os conselheiros, as ações do Conselho “facilitam a execução da política”. Difícil mesmo está sendo incidir sobre o processo de planejamento, “levar a uma idéia nova”, fazer “algo maior”, ou seja, “deliberar sobre as políticas públicas” apresentando-se como ator relevante nos processos de tomada de decisão. Muitos conselheiros entrevistados relacionaram essa debilidade à ausência de um diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente. Segundo eles, sem esse diagnóstico o CMDCA acaba decidindo no escuro. Essa também parece ser a forma como o próprio governo atua, como vimos no texto da política, onde se afirma que não há na Secretaria um diagnóstico consolidado sobre a real situação das crianças e adolescentes em situação de exclusão e vulnerabilidade social nos diversos distritos da cidade.

“Essa mesa já deliberou, um grande avanço, por exemplo, é a contratação de uma assessoria pra um diagnóstico real da situação da criança e do adolescente no município de São Paulo, que a partir daí a gente vai conseguir de fato propor política pública pra infância e adolescência desse município (...). O maior papel dentro do Conselho é esse: tem que propor política pública (...) [mas] se não tem esse diagnóstico real ele não tem como propor”. (Poder público – 1)

“Primeira coisa [que falta] é um diagnóstico desse processo da criança e do adolescente na cidade de São Paulo. A gente não tem um perfil dessa criança, a gente não tem um índice que diga que tipo que atendimento que se dá nas diversas regiões da cidade, onde está concentrado o maior numero de núcleos socioeducativos, onde falta... isso a gente não tem. (...) Teve um movimento na época das conferências municipais que acabou não dando certo, mas a partir desses diagnósticos vai se poder construir um plano integral para o atendimento da criança e do adolescente; aí sim, eu acredito que a partir daí o CMDCA vai

ter condições de propor algumas coisas e monitorar também o que está acontecendo na cidade, não só o governo, mas também as entidades”. (Poder público – 2)

“O Conselho só vai dizer que ele monitorou, que ele controlou, que ele atuou, que ele propôs, o dia que o Conselho promover o diagnóstico dessa cidade no que diz respeito a essas políticas e aí em consequência disso o Conselho aprovar nessa mesa o plano municipal aí o Conselho vai poder dizer que realmente efetivou o papel do Conselho nessa questão”. (Sociedade civil – 3)

Sem negar a importância da elaboração desse diagnóstico, acreditamos que talvez a raiz do problema esteja em outro lugar, mais precisamente, na concepção de política pública que parece estar orientando a ação do Conselho, que se evidencia na ênfase aos “projetos inovadores”. Vejamos.

No texto da política, afirma-se que a gestão Serra/Kassab se caracteriza pelo enfoque nas parcerias e doações via renúncia fiscal, caracterizando uma concepção sobre a política como ação complementar facilmente acomodável às escolhas do governo em exercício. *Interessante observar que essa tendência de investir em programas e não em serviços continuados também marca a estratégia do Conselho, que desde sua quinta gestão, mais precisamente em 2001, decidiu priorizar ações complementares à política pública por meio do desenvolvimento de projetos inovadores.* A expectativa era que depois de um ano os projetos fossem encapados pela Prefeitura e se tornassem políticas públicas. Quando perguntamos aos conselheiros sobre os resultados concretos dessa aposta, vários deles citaram o exemplo dos CEDECAs, que foram financiados com recursos do Fundo e que depois de um ano viraram programa de política pública. Em nossa pesquisa, não conseguimos avaliar os resultados concretos dessa aposta e dos riscos que ela encerra, como lembra um dos entrevistados:

“Daqui um ano vence o convênio; se a entidade não tiver recursos, o convênio acabou e o governo não vai cobrir, não tem orçamento. (...) O Fundo é mais como um piloto, mais para completar. Mais para complementar uma coisa que ‘tá faltando, não é uma coisa grande, é uma coisa pequena, é mais como um piloto, um curativo, um paliativo. Não é para resolver o finalmente. O governo está apostando no Fundo, o Conselho está apostando no Fundo, o problema é mais para frente, se mostrar um estratégia errada. Porque o Fundo não tem condições de resolver o problema da criança da rua. Pode até tirar, mas e quando acabar o convênio com a entidade, quem vai bancar? O governo vai ter condição?”. (Sociedade civil – 2)

A impressão é que essa estratégia joga água em um moinho que reforça uma concepção da política como ação emergencial de caráter intermitente. *O Conselho parece ter-se enredado em uma lógica fragmentada de intervenção que se inicia sem um diagnóstico preciso do problema, desenvolve-se seguindo a demanda das entidades governamentais e não-governamentais, e termina sem critérios para fazer uma avaliação nem de caso a caso, nem dos impactos desses microprojetos no conjunto da rede de atendimento.*

Nesse ponto, talvez tenhamos que considerar que a dissociação entre a agenda do Conselho e a agenda da política governamental, afirmada em parágrafos anteriores, seja mais aparente que real – visto que, ambos, Conselho e governo, parecem operar a partir de um mesmo registro. *Nesse sentido, o fato das políticas governamentais em processos de elaboração elou implementação não serem debatidas no Conselho, pode ser lida por uma outra chave, pela qual vemos não a dissociação, mas uma complementaridade entre governo e Conselho. O governo “planeja a política”, ou seja, elabora programas que buscam nomear, articular e racionalizar as ações já desenvolvidas pelo conjunto de organizações públicas e privadas que compõem*

a rede de atenção; o Conselho, através do Fundo – composto, como vimos, por recursos municipais, Estaduais, federais e doações privadas – financia parte dessa rede a partir da seleção dos projetos inovadores públicos e privados, ao mesmo tempo em que busca garantir padrões e critérios adequados para o atendimento prestado.

Na análise da sétima gestão, vimos que o CMDCA ocupou um lugar periférico no circuito decisório, no que tange a elaboração das políticas públicas, embora desempenhe funções importantes no que se refere à regulamentação e normatização da rede existente e das parcerias entre governo e entidades. Na análise dessa gestão fica evidente que *a institucionalização da participação não resultou em uma maior influência da sociedade no processo de planejamento da política*. Isso fica evidente na completa dissociação entre os temas discutidos nas reuniões do Conselho e os programas em processo de elaboração/implementação pelo governo. *A primeira hipótese é a de que essa dissociação, ao invés de uma distorção do processo participativo, reflete a atual divisão das funções entre governo e Conselho*. Ou seja, por um conjunto de fatores, o Conselho assumiu essa função e parece encontrar hoje muitas dificuldades em ampliar sua influência para outras fases da política. *Nossa segunda hipótese é a de que essa divisão das funções só se torna factível porque Conselho e governo estão operando com um conceito de política pública muito similar, que se traduz na decisão de investir em programas e projetos focalizados e de curta duração*. Talvez por isso as disputas partidárias tenham conseguido tomar o lugar dos debates em torno das questões substantivas.

6. Conclusão

Esse texto buscou compreender o lugar e o papel do CMDCA no processo de produção da política pública para a infância e a adolescência 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 diz que “o Conselho pode tudo”, e/ou de um olhar fatalista que, com base na realidade, afirma que “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”.

A primeira e talvez mais importante conclusão do nosso estudo é que o nível de incidência dos conselhos varia nas diferentes fases da política. No caso do CMDCA de São Paulo, vimos que o Conselho exerce maior influência na etapa de implementação da política, e mesmo nesse caso, sua incidência está concentrada nos subprocessos que envolvem a seleção e capacitação de agentes implementadores e ou beneficiários, e o financiamento das atividades-fim. Isso equivale a dizer que a atuação do CMDCA concentra-se na produção de decisões que visam facilitar e racionalizar o processo de execução da política pública. Já 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.

Apesar dos protestos dos conselheiros em relação à sua exclusão 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 de os 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 o mesmo não qualificou ou investiu efetivamente suas fichas do desempenho desse papel.

Essa complementaridade tem como fundamento um certo consenso entre Conselho e governo sobre as linhas mais gerais da política, que se inicia no governo Marta e se estende até a atual gestão. Esse consenso torna-se evidente na prioridade dada aos “projetos inovadores”. Conselho e governos parecem enredados em uma mesma lógica fragmentada e caótica de atuação política.

Identificar esse consenso de fundo não significa negar a existência de conflitos, que, como vimos, foram e são frequentes na história do Conselho. Mas esses conflitos não parecem estar relacionados às escolhas fundamentais sobre as políticas, não parecem envolver, como dissemos, questões substantivas. A base desses conflitos parece estar muito mais relacionada à histórica partidarização do CMDCA, que parece renovada com a intenção do PSDB de entrar nessa disputa.

Embora seja uma instituição participativa, o CMDCA vem mostrando nos últimos anos de sua história uma vinculação muito mais forte com os governos, do que com a sociedade civil. O distanciamento do Conselho em relação à sociedade pode ser explicado, dentre outros motivos, pelo papel de “polícia” que o Conselho assume em relação à rede não-governamental. Embora não tenhamos evidências consistentes nesse caso, a impressão é que o CMDCA é visto com resistência pelas organizações não-governamentais, independentemente do campo ético-político a que se vinculam, que identificam no Conselho uma instituição

que busca limitar sua autonomia e dificultar o acesso aos recursos públicos e privados. A linguagem, a lógica e a dinâmica de ação do Conselho sugerem uma burocratização dessa instância, que talvez explique as dificuldades que o Conselho encontra para assumir um papel mais propositivo e inovador, mesmo na fase de implementação da política, que é onde se concentra sua capacidade de incidência.

Referências bibliográficas

BAPTISTA, Myriam Veras *et alii*. *Crianças e adolescentes em situação de risco 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, 5).

BIERRENBACH, Maria Ignês; BAPTISTA, Myriam Veras. *Análise das políticas municipais da criança e do adolescente (2001-2002)*. São Paulo, Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 23).

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

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.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *O enigma da esfinge. Indefi-*

nição entre o público e privado: a relação dos conselheiros municipais de Direitos (2000-2002) com o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC/SP, 2003.

_____. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

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.

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.

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

Notas

¹ Escrito por mim, esse texto é resultado do intenso diálogo estabelecido com Ana Cláudia Chavez Teixeira (Instituto Polis) 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 (Instituto Pólis), Rosângela Paez (PUC/IEE) e Agnaldo dos Santos (Instituto Pólis). 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, 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. Ao elegermos as resoluções como nosso referencial empírico, partimos dessa indicação mais geral.

⁴ O CMDCA é um conselho que possui boa parte de sua documentação, como atas e resoluções, disponíveis na Internet, o que facilitou enormemente o trabalho de pesquisa. Segundo alguns conselheiros entrevistados, isso foi motivado por uma decisão do Conselho, que resolveu investir na manutenção e publicização de sua história. Infelizmente, essa não é a regra. No geral, os documentos dos conselhos ficam em posse de ex-conselheiros, ou são estocados em algum lugar na sede dos mesmos, favorecendo a perda do material ou mesmo a sua subtração por pessoas que têm interesse em ocultar parte da história. Foi comum na nossa investigação ouvir que documentos importantes “desapareceram” dos conselhos.

⁵ Para preservar o anonimato dos entrevistados, utilizamos uma seqüência numérica a partir dos segmentos a que pertencem, poder público ou sociedade civil.

⁶ Os diários foram realizados por Agnaldo Santos, técnico do Observatório dos Direitos do Cidadão – Instituto Pólis.

⁷ 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.

⁸ Para uma análise mais detalhada sobre a dinâmica de funcionamento do CMDCA remetemos aos *Cadernos do Observatório* nºs 05, 15 e 23.

⁹ Na lei de criação, o CMDCA era vinculado ao gabinete do prefeito.

¹⁰ O CMDCA atua a partir dessas comissões responsáveis por aprofundar os temas em discussão e apresentar propostas para votação do Pleno do Conselho. São cinco as comissões permanentes: Comissão de Relações Institucionais, Comissão de Políticas Públicas, Comissão de Finanças e Orçamento; Comissão de Opinião Pública, Comissão de Conselho Tutelar e Garantia de Direitos.

¹¹ O funcionamento do FUMCAD foi revisto e seu fluxo redefinido em função da Resolução nº 67/CMDCA/COT/2002, do polêmico Decreto nº 43.135/2003 e pelo Decreto nº 43.935/2003, todos editados na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy. Sobre o conteúdo dessas mudanças e as repercussões que geraram ver Maranhão (2003) e Maranhão (2004).

¹² Tomamos como base, aqui, particularmente os trabalho de Maranhão (2003) e os *Cadernos do Observatório* já referidos. Faremos aqui apenas um registro telegráfico remetendo as discussões substantivas aos estudos citados.

¹³ Sobre as idas e vindas do PROASF nas administrações de Maluf e Pitta, conferir Maranhão (2003), e Baptista *et alli* (2002).

¹⁴ Para o exercício de 2003 foram definidos os seguintes eixos: a) Centro de Referência Contra Violência Doméstica; b) Drogadição – ações de intervenção e ações de prevenção; c) Educação cooperativa; d) Educação inclusiva; e) Esportes; f) Medida socioeducativa em meio aberto/Liberdade assistida/Prestação de serviço à comunidade; g) Cultura; h) Saúde em geral; i) Apoio sociofamiliar; j) Projeto jurídico-social (Resolução nº 70/2003)

¹⁵ O reconhecimento desse padrão de atuação marcado por uma significativa continuidade, não nos impede de identificar os momentos cruciais nessa trajetória. Nesse sentido, destacamos a quinta gestão do CMDCA, pelas mudanças que produziu na forma de atuação do Conselho, a que já nos referimos anteriormente, e também a segunda gestão, por sua excepcionalidade. Como vimos, o período que vai de 1994 a 1996, é marcado por uma atuação do CMDCA no sentido da formulação da política que não encontra paralelo em nenhuma outra gestão do Conselho.

¹⁶ O caso das Febems é um caso exemplar das dificuldades do Conselho em ultimar suas decisões. Até hoje todas as Febems permanecem sem registro, mas mesmo assim continuam funcionando ilegalmente.

¹⁷ Gostaríamos de salientar que temos consciência de 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 sejam das sessões plenárias, e não das reuniões das comissões, que é onde os temas são discutidos em mais profundidade. Na plenária, no 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).

¹⁸ 1) *Assuntos internos*: discussão do regimento interno, organização da dinâmica das reuniões, revisão dos procedimentos para encaminhar decisões, eleição interna para preenchimento de cargos nas

comissões permanentes, planejamento das ações e reestruturação do CMDCA, processo eleitoral do CMDCA; 2) *Avaliação de pedidos de concessão de registros e aprovação de programas*: essa categoria envolve tanto a definição de critérios e diretrizes para aprovação de programas e projetos, quanto a avaliação e aprovação pelo plenário do Conselho das solicitações de registro encaminhadas; 3) *FUMCAD*: aprovação de projetos para financiamento com recursos do FUMCAD, definição de critérios para financiamento de entidades com recursos do Fundo, captação de recursos para o Fundo; 4) *Conselhos Tutelares*: monitoramento e acompanhamento, eleições, condições de funcionamento; 5) *Preparação, realização e divulgação das conferências*; 6) *Discussão de programas e projetos*: nessa categoria inclui-se a apresentação de programas governamentais, no geral feita por técnicos das secretarias responsáveis, e a análise de projetos de lei em tramitação na Câmara.

¹⁹ Como vimos na Tabela 4 apenas três Resoluções do Conselho tiveram como tema os assuntos internos sendo todas elas publicadas no decorrer da sétima gestão: Resolução nº 73/2004 (divulga resultado do planejamento estratégico do CMDCA), Resolução nº 79/2005 (traz nova forma de eleição dos membros da sociedade civil), e Resolução nº 81/2006 (adendo a Resolução nº 79, sobre condução das reuniões do conselho).

²⁰ Fizemos a seguinte pergunta aos conselheiros: “Quais os temas que estiveram mais presentes na agenda do Conselho nessa gestão como itens da pauta de discussão?”.

²¹ No Artigo 1º, a Resolução define o Certificado como “instrumento de certificação para captação de recursos financeiros junto às pessoas físicas e jurídicas, objeto de renúncia fiscal aprovada por lei federal, destinados a financiar projetos apresentados por organizações governamentais e não-governamentais através do FUMCAD”. Só podem requerer o Certificado as organizações que tiverem seus projetos aprovados pelo FUMCAD. O Certificado tem validade de um ano.

²² Esse é o típico caso, já observado em outro estudo (TEIXEIRA & TATAGIBA: 2005), em que as disputas internas ao Partido dos Trabalhadores extravasaram o campo partidário e tiveram impacto direto sobre a ação política dos movimentos e a dinâmica dos conflitos no interior dos espaços participativos. Na eleição para a presidência do CMDCA essa disputa ficou evidente: concorreram dois militantes do PT pertencentes a diferentes grupos políticos no interior do Partido. A disputa aumentou a fragmentação da sociedade civil e a polarização dos debates no interior do Conselho.

**Políticas públicas para
crianças e adolescentes em
situação de vulnerabilidade
social na cidade de
São Paulo: o programa
*São Paulo Protege***

Agnaldo dos Santos²³

1. Apresentação

Esse estudo procura analisar as políticas para a criança e o adolescente na cidade de São Paulo desenvolvidas entre 2005 e 2006 pela gestão José Serra e início da gestão Gilberto Kassab, com foco nas ações voltadas para aqueles que se encontram em altos graus de vulnerabilidade social. De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de São Paulo (PLASp) 2006, essas ações seriam articuladas por dois programas: o *São Paulo Protege* (especificamente o subprograma *São Paulo Protege Suas Crianças*) e o *Ação Família – Viver em Comunidade*. Este *Caderno* encontra foco mais precisamente no programa *São Paulo Protege Suas Crianças*.

Após as quatro gestões municipais que se seguiram à promulgação da Carta Constitucional, e as três seguidas à instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), já se torna possível verificar como as políticas públicas específicas para a criança e o adolescente foram implementadas ao longo desses anos, os seus pontos positivos e os desafios que ainda precisam de tratamento adequado. Considerando a abrangência dessa área e os propósitos do Projeto Observatório, tomaremos como referência as políticas direcionadas a crianças e adolescentes em situação de risco no momento desse estudo, sem perder de vista essa abordagem histórica, já discutida em outros *Cadernos* dessa série²⁴. Como as políticas para a criança e ao adolescente estão, em grande medida, associadas às orientações previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pelo ECA (com uma formulação nacional e descentralização executiva municipal), é plausível, então, uma análise dessas ações que verifique a exata medida da consolidação das políticas para o segmento em questão e aquilo que ainda se apresenta como obstáculo aos gestores públicos e aos atores sociais que militam na defesa dos direitos da criança e adolescente.

Além desse foco buscamos também, de forma sucinta, listar em formato de anexo alguns projetos destinados a crianças e adolescentes no município de São Paulo, em especial as ações promovidas pelas secretarias municipais de Saúde e de Educação. Mesmo sem uma análise mais aprofundada que esse rol de ações mereceria, achamos pertinente citá-las, pois se destinam exatamente à faixa etária que o *São Paulo Protege* procura atender, e para o qual procura encaminhá-las após o processo de “ressocialização” e de inclusão social.

Buscamos, portanto, apresentar as principais características dessas ações e verificar se há continuidade de ações das gestões municipais anteriores, o que é execução de políticas de orientação federal e o que é “novo”, com a marca da gestão municipal em questão. Como já ocorreu em outras publicações desse *Observatório*, procuramos refletir sobre a situação da política analisada em um mandato que até a publicação deste *Caderno* estava em andamento; foi preciso, então, lançar nosso olhar sobre as *tendências gerais das ações*, identificando as continuidades e descontinuidades que estavam sendo processadas. Isso permite inclusive mensurar a incidência das deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) sobre as referidas políticas, na segunda parte desse estudo.

O texto terá a seguinte estrutura: apresentação das ações específicas para crianças e jovens em altos graus de vulnerabilidade social, sob coordenação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); quadro comparativo sobre a previsão orçamentária para ações voltadas ao segmento em questão, o votado no último ano da gestão anterior e o primeiro aprovado na gestão em questão; anexo com uma apresentação geral dos projetos e ações implementados por diversas secretarias municipais. Dessa maneira, poderemos ter um retrato, ainda que parcial, da política municipal dos direitos da criança e do adolescente em São Paulo, das tendências gerais de continuidade e das inflexões sofridas pela política pública nessa área.

2. Programas estruturantes da política para crianças e adolescentes em altos graus de vulnerabilidade social

Desde algumas décadas, culminando com a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, com a instituição do ECA (1990), temos visto uma crescente preocupação da sociedade e do Estado para com essa faixa etária da população, em especial com aqueles que experimentam algum tipo de vulnerabilidade social. Também surge de forma constante na mídia e outros espaços de discussão o tema da violência, que envolve crianças e adolescentes em algum grau de conflito com a justiça, o que indica que muito preceitos do ECA ainda não são um consenso na sociedade, apesar de tantos anos em vigência. Existe uma percepção crescente de que estaríamos agora vivendo em um novo momento político, diverso daquele que antecedeu a Assembléia Constituinte – a luta pela democratização do país – e daquele que garantiu a legislação para as diversas políticas públicas previstas na Carta Magna – ao longo dos anos 1990. Diversos atores sociais consideram que agora estaríamos em um momento de consolidação desses instrumentos norteadores das políticas públicas e de avaliação sobre o que é viável e o que merece um novo olhar e uma nova discussão, para não falar daqueles que defendem abertamente a revisão de muitos pontos da legislação que trata de adolescentes e jovens envolvidos pela violência. Isso implica dinâmicas institucionais que podem ser complementares em alguns momentos, mas conflitantes em outros.

Durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004) ocorria uma dinâmica institucional que procurava estruturar o atendimento às crianças e adolescentes em algum tipo de necessidade ou vulnerabilidade social. A antiga Secretaria de Assistência Social (SAS) iniciou a construção de um sistema de atendimento para esse segmento com dois eixos principais: um sub-sistema preventivo socioeducativo, por meio dos Núcleos Socioeducativos que atenderiam crianças, adolescentes e jovens; um sub-sistema de proteção social especial, destinado àquelas crianças e adolescentes em altos graus de vulnerabilidade e risco, por meio dos abrigos, serviços de proteção às vítimas de violência, Centros de Referência da Criança e do Adolescente, casas de acolhida e atendimento social das ruas (BIERRENBACH e BAPTISTA: 2004, p. 37). A reestruturação institucional proposta tinha como meta, naquela ocasião, adequar a estrutura municipal ao desenho que já estava em discussão para a futura gestão plena do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), concretizando também a municipalização do atendimento em equipamentos que estavam sob gestão Estadual. O PLASp 2002-2003 procurava enfatizar dois aspectos considerados fundamentais: a constituição da Assistência Social como parte integrante da Seguridade Social – política universalizante e não focalizada –, e a estruturação de uma rede de atendimento, em que a parceria com as entidades privadas ocorreria por meio de contrapartidas e controle social por meio dos conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Havia também a intenção de articular as ações de acolhida às crianças e aos adolescentes em situação de risco com as ações do programa *Fortalecendo a Família* (SAS, 2002).

A gestão Serra/Kassab (2005-) estabeleceu como estratégias de atendimento aos segmentos, considerados os mais vulneráveis da sociedade, o desenvolvimento de programas que se caracte-

rizariam como os “eixos estruturadores” de atuação da SMADS para esse público. Percebe-se então que, sob essa ótica, optou-se por manter a reordenação institucional da gestão anterior, que seguia ela própria as linhas gerais propugnadas pela LOAS. A fundamentação dessa opção é a própria natureza do SUAS, onde é possível observar uma forte similaridade com a proposta do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja estrutura prevê um atendimento básico – uma “porta de entrada” para o atendimento – e um atendimento especial – para situações que requerem uma atenção especializada. Encontramos, assim, no Plano Municipal de Assistência Social (PLASp) 2006 referência aos dois programas em questão: o *São Paulo Protege* (com o subprograma *São Paulo Protege Suas Crianças*) e o *Ação Família*, ambos sob gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS). O primeiro corresponderia, assim, ao sistema de proteção social especial do desenho do SUAS; o segundo teria similaridades com o PROASF (Programa de Assistência Social às Famílias)²⁵.

O Plano Municipal fundamenta-se na Política Nacional de Assistência Social, que tem como diretrizes (I) a descentralização da política com comando único; (II) participação da população nas decisões e no controle da política; (III) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política e (IV) centralidade das ações e dos programas na família. Dentro dessa concepção, a gestão municipal iniciada em 2005 procurou por um instrumento que julgava melhor mensurar e identificar aquelas famílias que deveriam ser o foco das ações públicas. O instrumento escolhido foi o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), elaborado pela Fundação SEADE, que leva em conta uma série de indicadores sociodemográficos²⁶. O conceito de vulnerabilidade social é definido no PLASp como

“(…) uma combinação de fatores que possam produzir uma

deterioração de sua [da família] qualidade de vida, em consequência da exposição a riscos. A vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. Assim, a vulnerabilidade à pobreza não se limita em considerar a privação de renda, central nas medições baseadas em linhas de pobreza, mas também a composição familiar, as condições de saúde e o acesso a serviços médicos, o acesso e a qualidade do sistema educacional, a possibilidade de obter trabalho com qualidade e remuneração adequadas, a existência de garantias legais e políticas”. (SMADS, PLASsp, 2006)

Essa abordagem identifica as dificuldades das políticas públicas “tradicionais” em dar efetividade às suas ações para segmentos sociais que, pelas razões descritas, não podem usufruir dos serviços públicos oferecidos à população. A formulação desses programas partiu da idéia de que as crianças e os adolescentes em situação de rua nas principais vias públicas da cidade, de um lado, e aqueles inseridos em famílias com altos graus de vulnerabilidade social, de outro, deveriam ter um tratamento específico, por meio de ações integradas que garantissem a possibilidade de “resgate” e “reinserção” social dessas pessoas, com vistas a uma situação de “emancipação” cidadã. Tais programas foram pensados, portanto, como um conjunto de ações que essa gestão municipal elegeu para dar concretude ao Sistema de Assistência Social na cidade. Apresentaremos as ações previstas por cada um dos programas estratégicos, tendo na seqüência um quadro comparativo entre o que havia sido planejado e o que realmente estava sendo implementado do ponto de vista da execução orçamentária, procurando identificar possíveis tendências para os demais anos da gestão.

2.1. Programa *São Paulo Protege* (Subprograma *São Paulo Protege Suas Crianças*):

A presença de crianças e adolescentes em situação de rua é uma realidade muito conhecida em cidades da dimensão e da importância político-econômica de São Paulo. A Secretaria de Assistência Social, na gestão anterior, procurou no segundo semestre de 2004 montar um mapeamento dessa situação. Naquela ocasião foram identificadas cerca de 3 mil crianças e adolescentes oriundos de bairros periféricos e demais cidades da Região Metropolitana de São Paulo, trabalhando em 180 cruzamentos das ruas dos bairros centrais da cidade, realizando números artísticos com malabares, vendendo balas, flores e outros produtos ou simplesmente esmolando (SMADS, 2006, p. 2). Muitos desses meninos e meninas moravam com as famílias e freqüentavam as escolas. É para esse público específico que o programa se destina.

Consultando o material da Secretaria que descreve esse programa, encontramos que o seu objetivo geral é “contribuir para a garantia plena dos direitos das crianças e adolescentes em situação de rua, exploração sexual, abuso sexual, violência doméstica, trabalho infantil, assegurando sua proteção social e desenvolvimento integral, preservando vínculos familiares e comunitários” (SMADS, 2005b, p. 37). O *São Paulo Protege Suas Crianças* pretende incluir seu público beneficiário tanto na Proteção Social Básica quanto na Proteção Social Especial da SMADS, além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do governo federal, promovendo a saída das crianças e adolescentes da situação de rua e reintegrando-os ao convívio comunitário e familiar.

De acordo com o material de divulgação do programa, está

previsto uma ação integrada nos níveis municipal, intermunicipal e intergovernamental, envolvendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, secretarias Estaduais (Assistência e Desenvolvimento Social e Educação), secretarias municipais (Subprefeituras, Educação, Participação e Parceria), procurando parcerias com as Varas Especiais da Infância e da Juventude, Ministério Público, Conselhos Tutelares e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Isso indica que, além da cooperação entre as esferas do poder público, está previsto também a utilização de recursos Estaduais e federais no programa. A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social procura essa integração das ações do programa por meio de quatro eixos – a “sensibilização e a mobilização”, a “articulação e a integração dos parceiros”, o “desenvolvimento do trabalho” e a “comunicação e disseminação dos conhecimentos”.

Considerando o primeiro eixo, vemos que sua intenção é promover campanhas de sensibilização para a sociedade e para os atores internos do poder público, com destaque para a campanha *Dê mais que esmolas – Dê futuro*. Com ela, se pretende estreitar o relacionamento da população com as instituições sociais credenciadas pela Secretaria de Assistência Social, além de captar recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD) ou diretamente para as instituições credenciadas. A SMADS acredita que pode comprometer a sociedade com as ações e políticas públicas destinadas ao segmento em questão (aumentando a motivação dos agentes regionais, ampliando a compreensão sobre os direitos de crianças e adolescentes e agregando valor ao programa); esse eixo teria também como meta aumentar a articulação e integração com os servidores públicos que atuam nas subprefeituras (Coordenadorias de Assistência e Desenvolvimento Social) e nas

Supervisões Regionais de Assistência Social (SRAS) da Secretaria (SMADS, 2005b, p. 27).

A campanha *Dê Mais que Escolas – Dê Futuro* parece ser o “es-
pírito” do próprio programa, pois o material de divulgação procura
incentivar doações ao Fundo ou diretamente às entidades ligadas
à rede de atendimento por meio de um expediente de “renúncia
fiscal”: os valores transferidos para essas ações podem ser descontados
no imposto de renda referente ao ano da doação. É por isso que essa
campanha é a que tem um maior esforço de marketing dentre as
demais ações do *São Paulo Protege*, com panfletos, cartazes e vinhetas
nas rádios da cidade. De acordo com o texto da SMADS de junho de
2006, que demonstrava como o programa estava sendo implemen-
tado, quatro projetos (no valor total de R\$ 10.499.189,78) teriam
sido aprovados em 2006 pelo Conselho Municipal dos Direitos da
Criança e do Adolescente mas aguardavam doações para sua efetiva
execução (SMADS, junho de 2006, p. 3).

O segundo eixo, articulação e integração de parceiros, teria a
função de promover uma rede de atores governamentais (minis-
térios, secretarias Estaduais e municipais) e não-governamentais
(conselhos tutelares, conselho dos direitos da criança e do ado-
lescente, representantes empresariais e dos trabalhadores) que
possibilitaria ampliar os ativos e o alcance dos benefícios voltados
para as crianças e adolescentes situados nos altos graus de vulne-
rabilidade social. Essa rede tentaria, dessa forma, criar condições
para viabilizar encontros sistemáticos de gestores públicos da região
metropolitana, trocando conhecimento e expectativas quanto ao
tipo e à abrangência das ações desenvolvidas, fortalecendo vín-
culos com os atores sociais atuantes na área por meio de oficinas,
visitas monitoradas e reuniões. O relatório de atividades de 2005
indicava que uma primeira atividade nesse sentido foi Encontro
Metropolitano dos Secretários de Assistência Social da Grande São

Paulo, em abril daquele ano, com vistas a articular os trabalhos dos municípios e das secretarias, bem como da iniciativa privada, para o enfrentamento e a erradicação do trabalho infantil e da permanência de crianças em situação de vulnerabilidade social (SMADS, 2006, p. 58). Ainda que a iniciativa em si seja considerada fundamental, já que os problemas da Região Metropolitana de São Paulo necessitam de um tratamento articulado entre os municípios, cabe salientar que tal empreendimento exige um esforço não apenas técnico, mas também e, sobretudo, político, pois não raro concepções e estratégias políticas diferenciadas surgem em tais circunstâncias, e só podem ser resolvidas com um entendimento político que nem sempre depende exclusivamente dos titulares da pasta de Assistência Social.

De acordo com o material de divulgação, o terceiro eixo trata do desenvolvimento do trabalho e busca reunir os serviços e benefícios oferecidos às crianças, adolescentes e suas famílias. Encontramos aí (I) o trabalho de abordagem social nas ruas, (II) os espaços de convivência e socialização e (III) o monitoramento e a avaliação das atividades.

A vigilância e a abordagem dos agentes sociais procuram adotar procedimentos distintos para adultos e crianças/adolescentes em situação de rua, monitorando locais públicos nos distritos cujos indicadores apontam concentração de pessoas nessa situação. A abordagem é feita por profissionais (assistentes sociais) diretamente ligados à SMADS e por agentes de proteção social vinculados às instituições conveniadas, que procuram estabelecer vínculos para uma aproximação com essas crianças/adolescentes, identificar a rede informal e ilegal que desenvolve atividades com o público infanto-juvenil, estimular a saída da rua e encaminhá-los para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Conselhos Tutelares, quando for possível a imediata reinserção familiar. Devem também

produzir relatórios e inserir as informações no Sistema de Informação da Situação de Rua (SIS-Rua), da SMADS. Cabe notar que havia a previsão de contratação de quatrocentos agentes de proteção social (das organizações conveniadas) e a compra de cem veículos para suas atividades (SMADS, 2005b, p. 31)²⁷.

Na estrutura da SMADS foi criado o Observatório de Políticas Sociais, que substituiu a Vigilância Social²⁸ e deveria produzir uma reflexão crítica sobre a política social no município. Suas atividades consistem em gerir o sistema de informação geo-referenciada; realizar estudos, censos e mapeamentos; construir indicadores territoriais das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre as famílias e as pessoas nos diferentes ciclos de vida (SMADS, 2006, pp. 35-36). O Observatório de Política Social da Secretaria ficaria responsável também pelo processo de monitoramento das ações e situação dos beneficiários das políticas públicas. O programa prevê a contratação de empresas de pesquisa para auxiliar na análise mais rigorosa dos resultados alcançados.

A rede de serviços, que tem como “porta de entrada” o CRAS, procura conforme o material promocional cadastrar os usuários da Assistência Social no Banco de Dados do Cidadão, que possibilita a seleção para programas municipais, Estaduais e federais, como o PETI, o Bolsa Criança Cidadã etc. O programa prevê também atividades desenvolvidas nos Núcleos Sócio-Educativos para casos de situação de alta vulnerabilidade e risco, focadas nas relações de afetividade e autoridade que garantam a sociabilidade e a convivência em grupo, com atividades de capoeira, esportes, oficinas culturais, *hip-hop* e grafite. Para situações de risco pessoal e social, seriam oferecidas vagas em Abrigos Para Crianças e Adolescentes (provisórios, nos casos de vínculos sociais rompidos, exploração de trabalho infantil e sexual, gestantes, portadores de HIV e deficiência mental) e em Casas de Acolhida (a porta de entrada para

os abrigos, com atendimento 24 horas). Os Centros de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA) tem a proposta de atender crianças/adolescentes entre 0 e 18 anos incompletos, em situações de alta vulnerabilidade social e vitimizadas por violação de seus direitos, com funcionamento ininterrupto e caráter transitório, com atividades lúdicas e educativas, facilitando o acesso aos programas de transferência de renda e participação na vida da comunidade local. O monitoramento e a avaliação das ações devem ser feitos por meio do Banco de Dados do Cidadão, o SIS-Rua e o geoprocessamento de informações possibilitados pelo IPVS da Fundação Seade, somados aos levantamentos realizados pelas Supervisões de Assistência Social (SAS). Como essa própria descrição sumária pode sugerir, as ações são muitas e ambiciosas, e como veremos mais à frente estão em compasso de estruturação. O importante é perceber que elas estão assentadas nos CRAS e nos CRECA, além do papel de monitoramento atribuído ao Observatório de Política Social. No que tange às ações “diretas” da Secretaria (CRAS e Observatório), parece cedo ainda para avaliar sua real efetividade.

O último eixo, comunicação e disseminação de conhecimentos, prevê a realização de pesquisas, produção/edição/publicação de textos, edição/publicação de *folder* e outros materiais informativos, manutenção da página eletrônica e trocas de informações e compartilhamento de saber com as instituições parceiras da Secretaria, sendo muitas dessas atividades atribuições do Observatório de Política Social. A atual gestão da Secretaria acredita que o acompanhamento e o monitoramento das ações fortaleça a capacidade de uma intervenção mais efetiva da comunidade local, para multiplicar ações similares ou promover novas ações.

Podemos listar, de forma sumária, as atividades e equipamentos que o programa *São Paulo Protege* pretende desenvolver e utilizar nos próximos anos, conforme o seu texto de apresentação:

Serviços	Equipamentos
Abordagem Social nas Ruas	
	Abrigos para Crianças e Adolescentes
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (federal)	
	Casas de Acolhida
	Centro de Referência da Criança e do Adolescente
	Núcleos Socioeducativos e municipalização das medidas socioeducativas
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Federal)	
Proteção jurídico-social e apoio psicológico a crianças, adolescentes e jovens	

2.2. Programa *Ação Família – Viver em Comunidade*:

Uma vez que privilegiamos a análise do *São Paulo Protege Suas Crianças*, não faremos aqui uma análise mais vigorosa do programa *Ação Família*, indicando apenas os contornos mais gerais. Sentimos, contudo, ser necessário algumas palavras, pois o PLASp deixa muito claro que a proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no município deve considerar as duas pontas: aquela em que a vulnerabilidade é vivenciada na situação de rua, em geral no centro da cidade, e aquela vivenciada no âmbito de famílias que habitam áreas periféricas da cidade. Segundo o plano municipal, as ações dos dois programas se propõem como ações articuladas e combinadas.

Conforme o material de divulgação do projeto, seu objetivo geral é articular e integrar os diversos programas, projetos, serviços e benefícios da SMADS, identificando e incluindo as famílias em altos graus de vulnerabilidade social nas ações desse programa,

com vistas a propiciar ganhos de autonomia e melhoria sustentável de qualidade de vida com ampliação do capital humano, social e produtivo. Seu público alvo é formado, portanto, de famílias residentes nos setores censitários de alta (grau 5) e muita alta (grau 6) vulnerabilidade segundo o IPVS-Seade, com filhos na faixa etária entre 0 e 16 anos e residentes na cidade de São Paulo há pelo menos dois anos. Isso torna clara a sua face complementar ao programa *São Paulo Protege*, esse último portanto atendendo a região do centro expandido e o primeiro atendendo famílias vulneráveis com crianças nas regiões identificadas e eleitas pela Secretaria para receber o programa.

Os critérios de elegibilidade levam em conta se a família: é beneficiária de algum programa de transferência de renda (dos três níveis de governo); possui renda insuficiente ou desemprego que a incapacite de suprir suas necessidades básicas; possui crianças e jovens vítimas do trabalho infantil, em conflito com a lei, vítimas de violência, abusos ou exploração sexual; é constituída por perfil monoparental chefiada por mulher; possui pessoas portadoras de deficiência ou idosos dependentes; possui membros com comprometimento mental e alcoolismo; possui prole numerosa com menos de 21 anos, possui adulto cumprindo pena ou egresso do sistema penitenciário; e reside em áreas de risco ou em domicílio com infra-estrutura inadequada. Há um rol de contrapartidas que as famílias devem cumprir: participar de atividades socioeducativas promovidas pelo programa; matricular e manter os filhos na escola e nos serviços socioeducativos; manter a carteira de vacinação atualizada; e não ter filhos menores de 16 anos trabalhando, salvo os casos de aprendizes permitidos por lei.

A área de abrangência do *Ação Família* foi definida conforme o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS/Seade), para as regiões onde esse índices atingem os níveis 5 (alta) e 6 (muito alta) de

vulnerabilidade. Isso significaria mais de 337.200 famílias vivendo nessas condições, principalmente nos extremos da cidade (com destaque para as regiões sul e leste da capital), numa população estimada de 1.345.570 pessoas. Por isso, desse total, o programa selecionou 13 distritos de nove subprefeituras, circunscrevendo 149.824 famílias que representam 597.947 pessoas (44% daquelas identificadas como vivendo em situação de vulnerabilidade).

O programa está desenhado para desenvolver atividades segundo duas modalidades: a direta, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e indireta, por meio de parcerias com instituições conveniadas que se constituiriam em Centros de Referência do *Ação Família* (CRAF).

Sua estrutura é composta por três dimensões – “Vida em Família”, “Família na Comunidade” e “Vida de Direitos” – articuladas com sete eixos norteadores – Saúde, Educação, Esportes, Cultura e Lazer, Justiça, Trabalho e Habitação.

A primeira dimensão, “Vida em Família”, ao considerar a família o “primeiro e mais importante pólo formador dos indivíduos e base estrutural da vida comunitária e social”, procuraria 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, p. 24). A segunda dimensão, “Família na Comunidade”, considerando que “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” (*id.*, *idib.*). A terceira dimensão, “Vida de Direitos e Deveres”, leva em conta que famílias fortalecidas possuem melhores condições para desfrutar de seus direitos básicos, por isso se propõe a “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” (*id.*, p. 25).

As estratégias previstas para a primeira dimensão englobam 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. A segunda dimensão prevê como atividades visitas domiciliares, grupos de quarteirão para todas as idades, oficinas de intervenção comunitária, atividades que estimulem mobilização e ações de grupos e outros. A terceira dimensão propõe visitas domiciliares, palestras e cursos informativos, oficinas de implementação das ações de capacitação e inserção produtivas, oficinas de caráter político-cidadão e outros. O conjunto de ações de cada dimensão é projetado para uma duração de quatro meses em cada unidade dimensional.

A gestão do programa *Ação Família* é realizada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ligados às Supervisões de Assistência Social (SAS), que juntamente com as entidades conveniadas que constituem os Centros de Referência do *Ação Família* (CRAF), procuram abordar, acolher, estabelecer a seleção para os programas de transferência de renda e as atividades que sejam capazes de fortalecer a autonomia e as competências dos beneficiados.

Existe ainda a expectativa de constituir uma instância comunitária de gestão, a Comissão Local, que seria 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” (*id.*, p. 34). Sua meta é estabelecer relações com os diversos órgãos da prefeitura envolvidos nas ações do programa, com os Conselhos Tutelares, COMAS,

fóruns, organizações e lideranças locais, no sentido de promover a discussão e captar proposições para as suas ações.

Em um modelo esquemático, temos então as seguintes ações e equipamentos inseridos no programa *Ação Família*:

Gestor/entrada no sistema – CRAS (e convênios CRAF)

Equipamentos: Unidades Básica de Saúde; Centro de Referência da Criança e do Adolescente (CRECA); Escolas das redes municipal e Estadual; Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS); Abrigos; Centro de Convivência Intergeracional; Núcleos Sócio-Educativos; Núcleos de Convivência do Idoso.

Ações: Programa de Saúde da Família; Ação Jovem (Estadual) e Agente Jovem (Federal); Benefício de Prestação Continuada; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programas de Transferência de Renda; Medidas Sócio-Educativas em meio aberto.

3. Desempenho parcial das ações dos programas estruturantes da SMADS

É importante levar em consideração que analisar uma gestão em andamento implica trabalhar com indicadores e demais informações parciais que rapidamente se tornam defasados, à medida que o governo vai cumprindo o seu mandato. Ainda assim, podemos tentar captar as “linhas gerais” do desempenho das ações propostas para os dois programas estruturantes da SMADS destinados às crianças e adolescentes em situação de altos graus de vulnerabilidade social. Verificamos, assim, a abrangência, em números, das ações propostas e o montante de recursos destinados a elas, indicadores que podem tornar mais evidente a medida exata da priorização, por parte da gestão municipal, das políticas destinadas a esse público. É preciso considerar, evidentemente, que os números referentes ao orçamento e à sua execução não nos capacitam ter uma visão “qualitativa” – somente quantitativa – das ações. Ainda assim, cria-se uma possibilidade de aferir esse desempenho parcial de um ponto de vista mais macro-institucional.

Consultamos aqui quatro fontes de informações: o Relatório de Atividades de 2005 da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo, os dados da execução orçamentária de 2005/2006 e o *website* da SMADS no início de 2007.

Considerando o Relatório de Atividades, a SMADS teria em 2005 a seguinte estrutura de atendimento e de recursos:

Tipo de Proteção Social	Nível de Complexidade*	Dez/2005		
		Convênios	Capacidade Conveniada	R\$
Proteção Social Básica		545	92.795	71.277.006,05
Proteção Social Especial	Média	79	9.063	16.253.708,86
	Alta	86	8.611	32.462.234,35
Total Geral		710	110.469	119.992.949,26

Fonte: *Observatório de Política Social (SMADS, 2006)*

* Complexidade Média: situação em que os direitos do indivíduo e da família foram violados, mas ainda há vínculo familiar e comunitário. Complexidade Alta: situação em que os direitos do indivíduo ou da família foram violados, e também quando o vínculo familiar é rompido.

Esse quadro indica que, no primeiro ano da gestão Serra/Kassab, os recursos destinados às ações vinculadas à Proteção Social Especial (que, a rigor, estão vinculadas ao programa *São Paulo Protege*) somaram mais de R\$ 48 milhões, ou 41% do montante destinado à política pública de proteção social. Somando tanto as vagas referentes à Proteção Social Básica como as referentes à Proteção Social Especial, temos um montante de mais de 110 mil vagas/pessoas em situação de vulnerabilidade social ou que podem ficar vulneráveis. Estão fora desses valores aqueles destinados às várias modalidades de benefícios por meio de transferência de rendas (como Renda Mínima, Benefício de Prestação Continuada etc.), mas temos nesse cálculo todas as ações voltadas às diversas faixas etárias, e não só às crianças e aos adolescentes. Ao buscar a proporção de modalidades de atendimento, por tipo de proteção, verificaremos que 71% são referentes a proteção básica oferecida em forma de convênios, 6% são referentes à proteção básica de atendimento direto, 11% são referentes a proteção especial de média complexidade e 12% são de proteção especial de alta complexidade (SMADS, 2006, p. 95).

Uma consulta ao Sistema NOVOSEO da Prefeitura de São Paulo (que é o Novo Sistema de Execução Orçamentária, utilizado para lançar e alterar eventos relacionados ao orçamento da cidade) indica que alguns recursos disponíveis desde 2005 só foram utilizados a partir de 2006²⁹. Aqui procuramos apenas por ações destinadas ao público do São Paulo Protege Suas Crianças. Vejamos o caso dos Centros de Referência da Criança e do Adolescente:

NOVOSEO – até dez/2005, em R\$

Descrição Ação	Fonte	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
CRECA	00*	270.000	220.000	-	-

NOVOSEO – dez/2006, em R\$

Descrição Ação	Fonte	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
CRECA	03**	1.496.300	1.496.300	1.427.341	1.218.189
	00*	270.000	70.781	59.756	58.769
TOTAL		1.766.300	1.567.081	1.487.097	1.276.958

* Tesouro Municipal

** Transferências Estaduais

Fonte: *Sistema de Execução Orçamentária do Município de São Paulo*

Elaboração: *José Augusto Ribeiro e Agnaldo dos Santos, Instituto Pólis*

É preciso distinguir, entre esses números, o que é estritamente recurso municipal e o que se refere às transferências Estaduais, conforme a estrutura do SUAS. Também é preciso compreender a maneira como ocorreu a execução orçamentária. Nesse sentido, verificamos que os recursos destinados aos Centros de Referência à Criança e ao Adolescente só foram utilizados a partir de 2006. Ao que tudo indica, isso ocorreu porque o orçamento de 2005 havia sido votado em 2004, último ano da gestão Marta Suplicy e do legislativo anterior, e que estavam em andamento alterações

nas estratégias da Secretaria e reformulação de programas, por ser o primeiro ano da gestão Serra/Kassab. Tomando pela fonte dos recursos³⁰, até dezembro de 2006, 22% daqueles exclusivamente municipais haviam sido efetivamente utilizados para a implementação/manutenção dos CRECA. Além desse valor, vemos que, dos recursos originados de transferências Estaduais, 81% foram efetivamente aplicados nos Centros no primeiro ao longo do ano. Isso significa que 95% dos recursos, de origem Estadual, foram os que sustentaram em grande medida as diversas atividades desses Centros de Referência.

Olhando para outro conjunto de ações destinado à criança e ao adolescente, descritos no NOVOSEO, encontraremos os valores referentes à rede de Núcleos de Proteção Social Especial à Criança, ao Adolescente e ao Jovem. Encontraremos aí uma dinâmica ligeiramente diferente da que vimos em relação aos CRECA.

NOVOSEO – dez/2005, em R\$

Ação	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
Redes de Proteção Social Especial à Criança, ao Adolescente e ao Jovem	21.935.228	21.787.952	20.599.801	19.570.228

NOVOSEO – dez/2006, em R\$

Ação	Fonte	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
Redes de Proteção Social Especial à Criança, ao Adolescente e ao Jovem	00*	19.482.102	20.377.746	19.865.782	18.740.154
	02**	0	152.088	146.088	0
	03***	11.093.440	9.176.773	8.495.904	7.329.779
TOTAL		30.575.542	29.706.607	28.507.744	26.069.932

* Tesouro Municipal

** Transferências Federais

*** Transferências Estaduais

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária do Município de São Paulo

Elaboração: José Augusto Ribeiro e Agnaldo dos Santos, Instituto Pólis

O valor liquidado em 2005, de ações efetivamente realizadas em Redes de Proteção Social Especial, correspondeu a 90% do que foi orçado e atualizado. Em 2006 foi efetivamente gasto com as redes 88% do que foi orçado e atualizado. Em relação a esse último ano, temos a distribuição de acordo com a fonte do recurso; os valores orçados oriundos do tesouro municipal correspondiam a 72% do total liquidado, sendo os 28% restantes oriundos de transferências estaduais. Chama a atenção o fato de ter surgido no orçamento, no primeiro semestre de 2006, recursos de origem federal que foram empenhados mas que não foram efetivamente utilizados, que representariam algo em torno de 0,05 daquele orçamento atualizado e empenhado. Não foi possível descobrir qual o destino desse recurso, nem porque ele não foi liquidado. Chamou a atenção também o próprio valor repassado pela União, muito abaixo das necessidades da cidade.

Consultando ainda o NOVOSEO, encontramos os valores relativos à Rede de Serviços Socioeducativos à Família com Vulnerabilidade Social, de 2005, e às Ações Socioeducativas com Famílias, de 2006. Elas estão situadas dentro das atividades do programa *Ação Família*.

NOVOSEO – até dez/2005, em R\$

Ação	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
Rede de Serviços Socioeducativos com Família com Vulnerabilidade	15.130.200	11.311.441	8.109.009	6.912.821

NOVOSEO – dez/2006, em R\$

Ação	Fonte	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
Ação Socioeducativa com Família	00*	3.346.393	3.427.290	3.397.347	3.313.357
	02**	4.315.960	6.455.895	4.966.975	3.833.611
	03***	4.120.488	5.072.269	4.925.547	3.905.610
	05****	2.859	2.859	0	0
		11.785.700	14.958.313	13.289.869	11.102.578

* Tesouro Municipal

** Transferências Federais

*** Transferências Estaduais

**** Outras Fontes (Como doações ao FMAS e ao FUMCAD)

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária do Município de São Paulo

Elaboração: José Augusto Ribeiro e Agnaldo dos Santos, Instituto Pólis

Apesar de nomes ligeiramente distintos, essas ações aparecem sob o mesmo código na planilha de execução orçamentária do município. Então, se tomássemos apenas os valores inicialmente orçados em cada ano, verificaríamos uma redução dos valores entre 2005 e 2006; o mais apropriado, no entanto, é tomar os valores orçados e atualizados. Assim temos que, em 2005, 61% do valor orçado e atualizado foi efetivamente aplicado na rede de proteção à família. Também aqui não conseguimos a descrição de valores por fonte de recursos. Já em 2006 notaremos que 74% do que foi orçado e atualizado foi aplicado até o mês de dezembro. No que se refere à proporcionalidade das fontes de recursos, é possível identificar que 70% dos recursos orçados e atualizados eram provenientes de transferências estaduais e federais, sendo 34% de origem federal e 36% de origem estadual. Havia também nesse orçamento um valor referente a outras fontes, como doações feitas aos fundos, mas tais valores não foram nem empenhados nem liquidados. Também não foi possível verificar por que isso ocorreu.

Esses números nos dão condições de pensar as tendências gerais da política, ainda que seja preciso reconhecer que se

trata de um quadro inicial, de dois anos de gestão. Mas o dado significativo é a comparação dos valores de 2005 e 2006, pois como já dissemos são referentes a dois orçamentos de gestões e legislaturas diferentes. Os valores orçados para 2006 são superiores aos de 2005, principalmente em função das transferências federais e estaduais, como a que ocorre entre os fundos de direitos da criança e adolescente. Não conseguimos captar porque essa transferência não aparecia em 2005, se foi resultado de acordo político ou de algum tipo de pendência anterior que inviabilizou a transferência. De todo modo, já temos condições de olhar para os resultados apresentados pela gestão municipal e tentar então compreendê-los à luz dos resultados da execução orçamentária dos dois anos em questão.

3.1 Programa *São Paulo Protege*

Ao consultarmos o planejamento do programa, vimos que havia a previsão, em seu desenho original, de uma atuação em parceria com o setor privado para o financiamento de boa parte das ações propostas no seu Eixo 1 (“Sensibilização e Mobilização”). A estimativa inicial era de um custo de R\$ 3.025.000,00 para a criação e veiculação da campanha nos meios de comunicação. Já quanto ao Eixo 3 (“Desenvolvimento do Trabalho”), havia uma estimativa de custos referentes aos diversos serviços inseridos no subprograma *São Paulo Protege Suas Crianças*:

Metas – ações do *São Paulo Protege*

Serviço	Convênios	Capacidade	Organizações	Valor R\$
Proteção jurídico-social e apoio psicológico	13	2.035	12	325.140,21
Abrigos para crianças e adolescentes	32	611	22	932.568,85
Abordagem	4	2.000	4	272.248,27
Casas de Acolhida	9	285	7	307.271,41
Centros de Referência da Criança e do Adolescente	2	500	2	104.786,00
Núcleo socioeducativo para crianças de 6 a 15 anos	334	41.543	217	4.831.080,05
Total	394	46.974	238	6.773.094,79

Fonte: SMADS, 2005b, p. 43

Essas informações são complementadas pelos dados do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PLASp) de 2006, que especifica a quantidade de equipamentos e sua capacidade de atendimento por região da cidade e por faixa etária. Notamos aí que ocorreu uma ampliação nas metas inicialmente estabelecidas pelo programa em meados de 2005:

Núcleos socioeducativos / vagas – novembro 2005

Regiões	Estabelecimentos	6 a 12 anos	12 a 15 anos	15 a 18 anos	18 a 24 anos	Total
Norte 1	30	2.557	788	730	230	4.305
Norte 2	32	3.572	1.149	14	-	4.735
Leste 1	52	4.034	1.318	894	-	6.246
Leste 2	93	6.648	3.230	2.724	736	13.338
Centro	16	1.420	630	708	-	2.758
Oeste	46	3.546	1.468	820	-	5.834
Sul 1	31	1.877	832	721	40	3.470
Sul 2	89	6.219	2.474	1.327	20	10.040
Município	389	29.873	11.889	7.938	1.026	50.726

Fonte: PLASp, SMADS, 2006.

Serviços para crianças, adolescentes e jovens – novembro/2005

Regiões	Subprefeitura	Medidas Protetivas								Medidas Socioeducativas em Meio Aberto									
		Abrigo p/ criança e adolesc. 0 a 18 anos		Casa de Acolhida / Passagem 0 a 18 anos		C. Ref. Cça e Adolesc. 0 a 18 anos (6)		Serv. Prot. Jur. Social e Apoio Psicológico		NSE Jovens em Medida Sócio Educacional		Prot./Apoio cças/ad. Vítimas de violência...		Incub. Social		Mód. Ger. Técn.-Adm.		Restaurante-escola	
		est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.	est.	vag.
Norte 1	Casa Verde																		
	Freguesia	1	20					1	270	3	270			1	1				
	Perus																		
	Pirituba	1	20																
T. da Região		2	40					1	270	3	270			1	1				
Norte 2	Santana	2	40					1	100										
	Tremembé																		
	Vl.Maria																		
T. da Região		3	60					1	100										
Leste 1	Cid.Tiradentes																		
	Ermelino																		
	Guaianases	2	35																
	Itaím Paulista							1	400			1	80						
	Itaquera	2	40			1	80												
	São Mateus	2	40					1	100										
	São Miguel	2	40			1	80	1	100										
T. da Região		8	155			2	160	3	600			1	80						
Leste 2	Aricanduva																		
	Móoca	1	20					1	180										
	Penha	1	20																
	Vl. Prudente	1	16					2	370	3	270			1	1				
T. da Região		3	56					3	550	3	270			1	1				
Centro	Sé	1	20	4	100			1	100			1	50					1	60
	T. da Região		1	20	4	100			1	100			1	50	0			1	60
Oeste	Butantã	1	20																
	Lapa	2	40					1	100			1	50						
	Pinheiros	2	40			1	80												
	T. da Região		5	100	0	0	1	80	1	100			1	50					
Sul 1	Ipiranga	1	20			1	80	1	115										
	Jabaquara	1	20																
	Vl. Mariana	4	75									1	80						
T. da Região		6	115			1	80	1	115			1	80						

Sul 2	Campo Limpo	1	20						2	160							
	Cid. Ademar						1	270	3	270			1	1			
	M'boi Mirim	1	20				1	100	1	200							
	Parelheiros																
	Santo Amaro	2	40	1	20	1	80	1	100		1	80					
	Capela	1	20							1	60						
	T. da Região	5	100	1	20	1	80	3	470	7	690	1	80	1	1		
TOTAL Mun. São Paulo	33	646	5	120	5	400	14	2.305	13	1.230	5	340	3	3	1	60	

Fonte: PLAS_{sp}, SMADS, 2006.

Antes de estabelecer qualquer tipo de análise para esses números, é bom observar que não existia na Secretaria, durante o período que elaboramos esse estudo (2006), nenhum diagnóstico consolidado sobre a real situação das crianças e adolescentes que eventualmente se encontram em situação de exclusão e vulnerabilidade social nos diversos distritos da cidade. Isso significa que não conseguimos aferir se a distribuição das ações pelas regiões da cidade estaria garantindo uma cobertura satisfatória às necessidades dessas localidades.

Podemos ver, então, que ocorreu uma diminuição do número de casas de acolhida previstas em 2005 e identificadas no levantamento feito para o plano em novembro de 2005 (de sete organizações para cinco), reduzindo a capacidade de atendimento de 285 vagas para 120 vagas. Com relação aos CRECA, a meta inicial era de duas instituições e quinhentas vagas, aumentando para cinco instituições mas caindo para quatrocentas vagas. Com relação aos serviços de proteção jurídico-social e apoio psicológico, ocorreu um aumento na meta original, que era de doze organizações e 2.035 vagas para quatorze organizações e 2.305 vagas. No que se refere aos núcleos socioeducativos, vemos que a capacidade inicialmente prevista para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, de 41.543 vagas, foi ampliada para 41.762 vagas. Quando

olhamos a tabela maior, com a distribuição por distritos da cidade, só encontramos números referentes aos núcleos socioeducativos que oferecem vagas para crianças e jovens em medidas socioeducativas em meio aberto (treze organizações e 1.230 vagas), mas isso não possibilita estabelecer comparações com o total de núcleos socioeducativos, que também possuem atividades para crianças e jovens que não estão cumprindo medidas socioeducativas.

Comparação entre as metas estabelecidas pelo *São Paulo Protege*

Serviços	Capacidade		Organizações	
	meta original	atualizada	meta original	atualizada
Casas de Acolhida	285	120	7	5
CRECA	500	400	2	5
Serviços de Proteção Jurídico Social e Psicológico	2.035	2.305	12	14

Elaboração: *Instituto Pólis*

Podemos agora olhar para o levantamento que a Secretaria realizou para o ano de 2005, considerando a atualização das metas indicadas no plano municipal demonstrada acima. Conforme “Relatório de Atividades – 2005” da SMADS, algumas metas foram atingidas durante o referido ano, inclusive superando o estabelecido. Mas uma boa parte do planejado não foi atingido, em função de ser o primeiro semestre de implementação do programa. Os CRECA, por exemplo, não tiveram seu orçamento efetivamente executado em 2005, como vimos pela consulta ao números do NOVOSEO³¹.

Serviço	Dez/2005	
	Convênio	Capacidade
Abrigo para crianças e adolescentes	33	646
Casa de Acolhida e passagem	6	140
Centro de Referência da Criança e do Adolescente	6	480
NSE Medidas Socioeducativas	22	2.040
Núcleo de Apoio à inclusão social da criança com deficiência	4	240
Programa de proteção a criança e adolescente ameaçado de morte	1	50
Serviço de proteção jurídico-social e apoio psicológico a crianças, adolescentes, jovens e famílias	11	1.495
Serviço de proteção e apoio a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual	4	290
TOTAL	87	5.381

Fonte: SMADS, 2006

Assim, pelas informações oficiais, ficamos sabendo que as vagas em abrigos ficaram acima do esperado (646 contra 611, ampliando de 32 para 33 convênios), mas o serviço de proteção jurídico-social atendeu 1.495 pessoas por meio de onze convênios (contra a previsão de 2.035 e treze convênios), os CRECA atenderam 480 crianças/adolescentes por meio de seis convênios (contra a previsão de quinhentas vagas oferecidas por dois convênios), as casas de acolhida atingiram uma capacidade de 140 vagas oferecidas por seis convênios (contra 285 vagas e nove convênios) e os núcleos socioeducativos para medidas socioeducativas atingiram uma capacidade de 2.040 vagas oferecidas por 22 convênios (superando as 1.230 vagas oferecidas por treze organizações).

Comparação entre metas e resultados

Serviços	Capacidade		Convênios	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Abrigos para Crianças e Adolescentes	611	646	32	33
Serviço de Proteção Jurídico-Social e Psicológico	2.035	1.495	13	11
CRECA	500	480	2	6
Casas de Acolhida	285	140	9	6
Núcleos Socioeducativos (Medidas Socioeducativas)	1.230	2.040	13	22

Elaboração: *Instituto Pólis*

No que se refere ao atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade, a Secretaria propôs um projeto-piloto de municipalização desse serviço. No momento de elaboração desse estudo, seu modelo de gestão para o atendimento previa um módulo de gerenciamento técnico-administrativo, um núcleo socioeducativo, um serviço de proteção jurídico-psico-social e uma incubadora social. O projeto realizou a municipalização das medidas socioeducativas em três distritos (Brasilândia, Cidade Ademar e Sapopemba), atendendo em cada um 270 adolescentes, totalizando 810 adolescentes das 1.200 vagas oferecidas pelos convênios mantidos com verba exclusivamente municipal. Conforme a Secretaria, foi realizada uma avaliação junto aos atores envolvidos na gestão do projeto e formulado um novo modelo de gestão, chamado “núcleo de proteção especial” (NPE). Esse modelo pretende incentivar a participação efetiva da família do adolescente, por meio de um “plano de proteção personalizado”, que se proporia a construir um projeto de vida para esse adolescente e não apenas ações institucionalizadas do poder público. Desse modo, além da instituição conveniada, da equipe interdisciplinar com experiência na área da criança e do

adolescente, de um técnico administrativo e do desenvolvimento de ações com a comunidade, foi proposta nessa reformulação a criação de um Conselho Gestor nas regiões com esses serviços (SMADS, 2006, pp. 52-53).

Em relação ao PETI, a execução desse programa federal no município levou ao atendimento de 2.900 crianças e adolescentes, para uma meta de atendimento de 4 mil. A habilitação do município à gestão plena da Política de Assistência Social fez a União expandir essa meta para 5 mil vagas nesse período. Um projeto-piloto, o *Cata-vento*, é uma parceria entre a prefeitura, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fórum Paulista de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e a Fundação ORSA. Ele teve início em duas subprefeituras: em Santo Amaro, procurou analisar o cadastro das famílias das crianças e adolescentes incluídos nos serviços e benefícios socioassistenciais destinados à erradicação do trabalho infantil; em São Mateus, estabeleceu a meta de prevenir e retirar do trabalho infantil 604 crianças e adolescentes. Até o momento da elaboração do estudo, a coordenação do projeto afirmava ter identificado e retirado dessa situação 171 crianças e adolescentes (*id.*, pp 49-50). Outro programa federal, o *Agente Jovem*, divulgou ter ampliado (em 2005) de 2.500 para 4.325 as vagas disponíveis para o atendimento aos jovens entre 15 e 18 anos na cidade de São Paulo (*id.*, p. 56).

Os números apresentados até agora permitem fazer apenas uma avaliação parcial e incompleta, já que muitas vagas oferecidas não aparecem com a descrição precisa nas tabelas disponibilizadas pela Secretaria. Assim, a previsão para os núcleos socioeducativos era atender 41 mil crianças e adolescentes, mas só conseguimos os números de núcleos que atendem às medidas socioeducativas. Mesmo no caso do projeto-piloto de municipalização das medidas socioeducativas, uma proposta considerada fundamental para aperfeiçoar

esse serviço, encontramos uma quantidade de beneficiados (68%) inferior à da própria capacidade de atendimento disponibilizada pelos convênios. A *Abordagem Social nas Ruas*, ação muito destacada no material promocional do programa, não foi descrita em maiores detalhes no Relatório de Atividades 2005, onde há menção apenas à equipe de 39 Agentes de Proteção Social e de 25 bolsistas (das frentes de trabalho promovidas pela Secretaria de Trabalho) que foram capacitados para essas atividades (SMADS, 2006, p. 66). O Projeto *Cata-Vento*, que procura retirar da rua crianças e adolescentes em dois pontos extremos da cidade, apresenta condições de atingir a meta estabelecida, pois nos primeiros meses de experiência (segundo semestre de 2005) já atingiu 29% da meta estabelecida. Não obtivemos informação sobre a efetiva implementação de Conselhos Gestores nos Núcleos de Proteção Especial (medidas socioeducativas em meio aberto), instrumento previsto na redefinição dessa estratégia de ação com crianças e adolescentes que poderia tornar o controle social muito mais efetivo.

O *site* da SMADS, na apresentação do programa e dos resultados atingidos até novembro de 2006, indica que 2.639 crianças e adolescentes foram retirados do trabalho infantil urbano e incluídas no PETI. Destes, cerca de mil saíram dos faróis. Especificamente em relação ao PETI, há indicação de que o número de bolsas atribuídas a crianças e adolescentes que abandonaram o trabalho infantil subiu de 2.907 em dezembro de 2004 para 4.311 em novembro de 2006 (SMADS, 2007).

Essas ações mostram também que parte considerável do que é executado no município é fruto de programas federais. O PETI atingiu, conforme os números oficiais para o período, mais de 72% da meta estabelecida, e o *Agente Jovem* teria aumentado a expectativa de atendimento dos adolescentes e jovens no município. Seria preciso apenas registrar que nem todos os atores envolvidos com

o tema estão convencidos sobre a efetividade dessas ações. Um balanço oficial da própria Secretaria realizado ainda em junho de 2006 indicava que, naquele momento, o Programa Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil havia atingido 1.817 crianças, dentre as quais novecentos ficavam em semáforos. Mas já houve questionamento público de entidades da sociedade civil, como o Projeto *Travessia*, alegando que um levantamento próprio indicava aumento de número de crianças que trabalham na rua ou pedem esmolas entre 2004 e 2006, na subprefeitura de Pinheiros³².

3.2. Programa *Ação Família*

Esse programa é tributário em grande medida, conforme parecer do programa realizado pelo Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC-SP³³, de programas que se iniciaram em 2002: o programa *Fortalecendo a Família/Renda Cidadã* (PFF) e o Programa de Assistência Social às Famílias (PROASF), que foram experiências que se somaram a outras, no sentido geral de promover a consolidação do Sistema Único de Assistência Social no município de São Paulo. Esse sistema busca uma coordenação descentralizada das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, com especial atenção aos “focos universalizantes”, que significa ampliar ao máximo possível a abrangência do atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Iniciou-se assim o PFF, com o atendimento de 13.280 famílias em grupos socioeducativos de vinte a 25 famílias que se reuniam quinzenalmente. Nessa avaliação realizada pelo IEE sobre o formato inicial de trabalho com as famílias, notou-se certa dificuldade para encontrar profissionais com experiência

de atividade com grupos e com pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, além da quantidade de famílias (por volta de duzentas famílias) atendidas por cada equipe, composta por um assistente social e um estagiário.

O programa *Ação Família* foi proposto como um aperfeiçoamento do PFF. Quando a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social desenvolveu o desenho desse novo programa, estabeleceu a seguinte meta de atendimento a famílias a partir de 2005:

Macro Região	Subprefeituras	Distritos	Total de Famílias Atendidas
SUL	Campo Limpo	Capão Redondo	2.000
	M'Boi Mirim	Jardim Ângela	4.000
		Jardim São Luiz	1.000
	Parelheiros	Parelheiros	3.000
	Capela do Socorro	Grajaú	4.000
Cidade Dutra		2.000	
Total Sul			<i>16.000</i>
LESTE	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	2.000
	Guainazes	Lajeado	3.000
	São Mateus	São Rafael	1.000
Iguatemi		2.000	
Total Leste			<i>8.000</i>
Norte	Freguesia/Brasilândia	Brasilândia	4.000
Total Norte			<i>4.000</i>
Oeste	Butantã	Rio Pequeno	1.000
		Raposo Tavares	1.000
Total Oeste			<i>2.000</i>
Total	09	13	30.000

Fonte: SMADS, 2005a.

Para 2006, havia a previsão de atender 30 mil famílias por meio dos CRAE, naqueles treze distritos considerados com maior número de famílias em extrema pobreza. Até abril de 2006, de acordo com as informações da Assessoria de Imprensa da SMA-

DS, existiam nove Centros implantados, equivalentes às nove subprefeituras selecionadas e cobrindo os treze distritos mencionados. Foram estabelecidas parcerias com dezoito entidades da sociedade civil em cada região para consolidar esses Centros. Os CRAF também contam com a figura dos *agentes de proteção social*, similares aos agentes comunitários de saúde existentes no SUS. Selecionados entre moradores da comunidade, eles procuram estabelecer contato direto e permanente com as famílias atendidas pelo programa, sendo cada um responsável por duzentas famílias. Além de visitas domiciliares, esses agentes devem participar de grupos de trabalho socioeducativo e de intergração com a Comissão Local. Essa comissão deveria fortalecer a participação e a mobilização da sociedade civil e dos representantes locais nos temas relacionados à família, acompanhando os trabalhos com as famílias e propondo soluções para as demandas identificadas.

Ainda que reconhecendo a importância do programa *Ação Família* em corroborar as diretrizes nacionais do SUAS, inclusive inovando ao propor a instituição das Comissões Locais, o parecer indica que a abrangência de atendimento (algo em torno de 10% da demanda) é ainda muito modesta. Outro desafio para a implementação do modelo de CRAF é a confrontação entre recursos financeiros e atribuições reservadas a esse Centro. Uma consulta à tabela de custos dos serviços de assistência social, descrita no edital publicado no *Diário Oficial*, mostrou que o consumo dos recursos ficariam quase que exclusivamente retidos em pagamento de pessoal, alimentação, encargos, concessionárias e outros, algo entre 85% e 99% dos recursos totais por Centro. O temor dos pareceristas do IEE é que as atividades coletivas, culturais e de lazer propostas pelo próprio programa fiquem comprometidas pela limitação de recursos disponíveis. Soma-se a isso o tempo estimado para a permanência das famílias

no projeto, doze meses, considerado “insuficiente para suprir necessidades, garantir direitos, estabelecer acesso às diversas políticas etc”.. Conforme o parecer, mesmo não havendo um consenso quanto à duração ideal, “há maiores possibilidades de se atingir os objetivos propostos a partir de ciclos de 24 meses (IEE/PUC-SP, 2005, p. 10).

4. Algumas considerações gerais

Iniciamos o trabalho sabendo das limitações que existem em tratar e analisar dados referentes a ações e programas de uma gestão que estava ainda em seu segundo ano de governo. Certamente não haveria condições aqui de descrever minuciosamente todas as atividades que beneficiam todas as crianças e adolescentes na cidade de São Paulo. A opção em concentrar a atenção nos programas que atendem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social (especialmente o *São Paulo Protege Suas Crianças*) é justificada pelo fato de que boa parte dos recursos da SMADS, do FMAS e do FUMCAD é direcionada para as ações (algumas já existentes desde a gestão anterior) que foram agrupadas nesses programas. E a estrutura organizacional desses fundos prevê um controle social via conselhos de direitos. Esses programas são apresentados como uma continuidade e um aperfeiçoamento das ações que vinham sendo implementadas pela Assistência Social no município desde, pelo menos, 2001, quando se inicia o processo de reordenamento institucional previsto na LOAS, já pensado para uma futura adequação ao SUAS, criado posteriormente. O que devemos, portanto, é verificar qual a natureza desse “aperfeiçoamento”, dando insumos para uma análise acerca da incidência do controle social sobre essas ações.

O *São Paulo Protege Suas Crianças* foi estruturado sobre o serviço de Proteção Social Especial, que vimos estar previsto no Plano Nacional de Assistência Social. Isso implica um atendimento voltado para crianças e jovens que estão afastados de suas famílias e/ou se encontram submetidas a algum tipo de violência ou ex-

ploração, sexual ou econômica. Ocorreu um movimento para se iniciar o processo de municipalização de medidas socioeducativas, por meio de convênios com entidades atuantes nas duas regiões selecionadas. Apesar disso, o que podemos observar pelos números disponibilizados pela Secretaria e pelo acompanhamento da execução orçamentária é que o atendimento, em diversas ações, ainda está aquém das próprias metas estabelecidas pela SMADS. Essa avaliação parcial foi prejudicada também pelo fato de não existir disponível números referentes à Abordagem Social das Ruas, uma das principais atividades no que se refere ao combate ao trabalho e à exploração infantil na região central da cidade; não sabemos qual a quantidade de organizações que atuam nessas atividades, nem se houve aquisição da quantidade prevista de veículos para essas atividades. O *Ação Família*, que se caracteriza como uma atividade voltada para famílias (e crianças/adolescentes) em regiões fora do centro expandido, também procurou aperfeiçoar as experiências-piloto do PFF e do PROASF (que era chamado pelas entidades e pelo Fórum Municipal de Assistência do “Proasfinho”, dada sua abrangência limitada). Uma constatação feita a partir do relatório da Secretaria e da execução orçamentária é que a quantidade de famílias atendidas ainda permanece muito limitada, e que os profissionais envolvidos estão responsáveis por um grande número de famílias, dificultando sua atuação.

Um aspecto que merece reflexão é o que diz respeito às fontes de recursos para execução das atividades propostas. Comparando os anos de 2005 e 2006, foi possível notar que nesse último aumentou significativamente o montante transferido das esferas Estadual e federal. Essa transferência ocorre por meio dos fundos de políticas sociais. Boa parte das ações é promovida com esses recursos, o que indica que há uma consolidação da gestão plena no município, mas por outro lado não fica evidente o real controle

e incidências dos conselhos de direitos no desenho e execução desses programas. Ficou claro também que os recursos orçados (e atualizados) para 2005 não foram completamente empenhados e liquidados, ou seja, não foram liberados para implementar todas as ações planejadas. O ritmo de execução orçamentária para 2006 indicava que novamente teríamos esse cenário, ainda que seja necessário considerar que houve aumento substancial entre um ano e outro.

Tais indicadores demonstram ser necessário um acompanhamento mais “fino” dessas ações tocadas pela SMADS para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, pois há um espaço para maior incidência do controle social sobre tais ações, não só de seu desenho mais principalmente de sua execução. Existe uma crença generalizada de que é normal, na dinâmica orçamentária, uma execução que fique entre 60% e 70% da previsão inicial, e como vimos pelas informações do sistema que acompanha a execução em São Paulo esses índices atingiram em algumas ações até 90% de execução. Mas, por outro lado, indica que ocorre ao final de um ano fiscal “sobras” de recursos que deveriam ter sido aplicados, mas que, por diversos motivos, não foram. Essa é uma outra frente de lutas em que as entidades e os movimentos sociais que atuam na área têm condições de trabalhar, no sentido de pressionar o poder público a ampliar a qualidade e o alcance das políticas destinadas a esse segmento.

Como um balanço parcial e sem o devido aprofundamento (possível somente após o final de um mandato), foi possível identificar um discurso oficial que procura assegurar a consonância do programa *São Paulo Protege* com o modelo previsto pelo SUAS, algo que pode ser considerado positivo. Mas, ainda que isso não seja dito de forma explícita (e que um período curto como esse não permita afirmações categóricas nesse sentido), fica

a impressão que o modelo de gestão da política para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade por meio desses programas estruturadores é uma tentativa de dar “a cara da gestão” ao modelo geral do SUAS. Talvez ao final dessa gestão isso se confirme, ou então chegaremos à constatação de que um outro fenômeno institucional ocorreu nesse período, o que demandará mais estudos a esse respeito. Mesmo naquelas ações, promovidas por outras secretarias e que se destinam ao atendimento de uma parcela mais abrangente de crianças e jovens (e que não foram analisadas aqui, apenas listadas no anexo) encontramos indícios de que poderia estar ocorrendo o mesmo fenômeno. A segunda parte desse estudo procura exatamente avaliar qualitativamente a maneira como tem ocorrido essa relação entre os programas da SMADS e os conselhos de direitos, nesse caso o CMDCA.

Mais do que uma questão de execução do orçamento da cidade para essa política, o caso é de compreender a percepção que gestores e sociedade civil possuem acerca do tema da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Como indicamos na introdução desse texto, o ECA e a LOAS (e a posterior estruturação do SUAS) são frutos de lutas sociais de décadas passadas e que ganharam densidade com o período da Assembléia Nacional Constituinte, nos anos 1980. Apesar da luta similar por políticas públicas para esse segmento, emergiram de lá duas concepções que até hoje são temas de acalorados debates entre gestores públicos e entidades da sociedade civil: uma próxima à idéia de “política permanente de seguridade social” e outra de “ação intermitente” e complementar às políticas universais de Saúde, Educação, Habitação etc. Muitos dos que militaram pela estruturação do SUAS estão muito próximos da primeira, já outros que se situavam na defesa dos direitos da criança e do adolescente e ajudaram a construir o ECA se aproximam da segunda concepção. Ainda que ambas

as concepções não sejam necessariamente excludentes, é possível identificar na implementação da política pública aqui discutida que essas concepções conduziram a uma ou outra orientação geral em cada gestão municipal responsável por ela³⁴.

O atual enfoque nas “parcerias” e nas “doações” via renúncia fiscal, existentes em diversas cidades do país, demonstra que a concepção do *São Paulo Protege* está fortemente associada a essa visão de ação complementar, o que explicaria por exemplo a opção por estruturar a política da SMADS em dois tipos de programas, que são instrumentos facilmente adaptáveis às escolhas do governo em exercício. O esforço da gestão anterior em constituir uma rede de proteção com as entidades privadas, porém articuladas e orientadas pelo poder público, apostava na idéia de universalização da seguridade social, com serviços permanentes e continuados. Essa tentativa ia ao encontro de sincronização da Assistência Social no município ao desenho que o projeto do SUAS já estava tomando à época e que foi implementado em 2005. Mas é bom notar que a gestão 2001-2005 ainda começava essa estruturação, que não chegou a ser plenamente concluída. Os números referentes às ações de ambas as gestões demonstram que esses esforços estão ainda muito aquém de responder ao quadro de vulnerabilidade social vivenciada por crianças e adolescentes na cidade de São Paulo. Isso significa que os recursos destinados a essas políticas e o seu gerenciamento precisam não só de ampliação como também de um maior aperfeiçoamento para poder dar conta de fato dessa realidade que incomoda a muitos, mas que ainda mobiliza pouco a sociedade paulistana.

Referências bibliográficas

BAPTISTA, Myriam Veras. *Crianças e adolescentes em situação de risco 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, 5).

BIERRENBACH, Maria Ignês; BAPTISTA, Myriam Veras. *Análise das políticas municipais da criança e do adolescente (2001-2002)*. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 23).

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS. *Parecer sobre o Programa Ação Família – Viver em Comunidade*. São Paulo, IEE/PUC-SP, outubro de 2005 (mimeo).

PAZ, Rosangela D.O. da. “Interface entre os Conselhos de Assistência Social e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente”. Texto apresentado em oficina da III Conferência Nacional de Assistência Social, 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Plano Municipal de Assistência Social (PLASp)*. São Paulo, 2006. Disponível em portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia_social/plas/0001. Acessado em 07/07/2006.

_____. *Programa Ação Família*. São Paulo, 2005a.

_____. *Programa São Paulo Protege*. São Paulo, 2005b.

_____. *Relatório de Atividades 2005 – A Assistência e o Desenvolvimento Social*. São Paulo, 2006.

_____. *Implantação do Programa São Paulo Protege Suas Crianças*. Junho de 2006.

_____. *São Paulo Protege - Dê mais que Esmolas: Dê Futuro. Resultados*. Disponível em ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia_social/defuturo/resultados.asp. Acessado em 23/01/2007.

_____. *Plano Municipal de Assistência Social (PLASp)*. São Paulo, 2002.

Notas

²³ Sociólogo, técnico do Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis.

²⁴ Consultar os cadernos “Crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo” (nº 5) e “Análise das políticas municipais da Criança e do Adolescente” (nº 23) da série *Observatório dos Direitos do Cidadão*.

²⁵ Para este *Caderno*, priorizamos o programa *São Paulo Protege Suas Crianças*. Está programado um *Caderno* do Observatório dos Direitos do Cidadão que discutirá as linhas gerais das políticas de assistência às famílias nos últimos anos, incluindo o programa *Ação Família*.

²⁶ Vale notar que a gestão Marta utilizava outra metodologia para identificar esse tipo de situação, o Mapa da Exclusão, elaborado pela PUC-SP, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e Instituto Pólis. Ainda que não sejam tão discrepantes entre si, as duas metodologias parecem antes apontar para escolhas que passam pelo crivo político, já que a responsável na PUC pelo estudo foi a antiga secretária de Assistência Social, Aldaísa Sposati.

²⁷ O documento da SMADS que utilizamos fazia menção a essas ações, mas até a elaboração desse estudo não foi possível verificar se os relatórios do SIS-Rua e a compra dos automóveis haviam sido concretizados.

²⁸ A Vigilância Social, instituída em São Paulo na Gestão Marta Suplicy, utilizava essa nomenclatura tendo em vista a mesma que é utilizada pelo SUAS, do qual a antiga equipe da Secretaria participou ativamente para sua estruturação nacional.

²⁹ Os dados do NOVOSEO, que vem a seguir, são preliminares, referentes a janeiro de 2007. É pouco provável que o balanço orçamentário, realizado geralmente em março de cada ano, alterasse esses valores. Precisamos, contudo, fazer aqui essa menção para eventuais alterações que pudessem eventualmente ocorrer.

³⁰ Marcamos na tabela com os asteriscos a fonte, ou seja, a origem do recurso orçado e utilizado ao longo do ano. Como já observamos em vários momentos, as ações destinadas à criança e ao adolescente em situação de exclusão e vulnerabilidade social são efetuadas com recursos municipais, Estaduais e federais. Os números (00, 02, 03, 05) constituem a notação utilizada para diferenciar essas fontes no sistema NOVOSEO.

³¹ Em relação ao CRECA, não ficou claro como ocorreu o atendimento, já que o recurso não foi utilizado, de acordo com o NOVOSEO. Essas dúvidas – a do quadro e a do atendimento do CRECA – não puderam ser equacionadas, pois nossa solicitação de entrevista com os gestores de SMADS não foi atendida, limitando-se a um atendimento dado gentilmente por sua assessoria de imprensa, que no entanto não sanou todas as nossas dúvidas.

³² “Pesaro: menos 900 crianças na rua”, por Bruno Paes Manso. *O Estado de São Paulo*, 13 de junho de 2006.

³³ *Parecer sobre o programa Ação Família – Viver em Comunidade*, IEE-PUC, 2005

³⁴ “A Assistência Social é concebida na Constituição Brasileira como política de Seguridade Social, para quem dela necessitar. Neste sentido, a interpretação é de que a Assistência Social é uma política universal de proteção social, que deve estabelecer padrões e mínimos sociais para a sociedade. Sposati (1997) aponta que, no ECA, há uma distinção entre políticas básicas e políticas de atendimento ou de assistência social, definindo um caráter suplementar para as ações de assistência social. O Inciso II do Artigo nº 87, apresenta um equívoco na concepção da Assistência Social, ao distinguir por um lado, políticas básicas, e portanto universais, e de outro, políticas suplementares ou compensatórias. Artigo nº 87 do ECA: ‘São linhas de ação da política de atendimento; I – políticas sociais básicas; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para àqueles que deles necessitem’. Apesar deste equívoco, que deve ser analisado pela herança histórica da assistência social no Brasil, e pelo fato do ECA ser anterior a LOAS, estas duas legislações sociais partem do pressuposto de que proteção social é um direito social, e portanto, concretizável mediante a efetivação de políticas sociais públicas”. (Paz, 2001)

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

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/SP

tel. 11 2174-6801

publicacoes@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

