

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

1

A Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo

Janeiro, 2002

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.

As iniciativas recentes de democratização da gestão municipal levaram à criação de vários Conselhos e de outros mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo, que se propõem a estimular a participação de representantes eleitos pelas comunidades na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas cuja responsabilidade de execução é da Prefeitura.

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

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

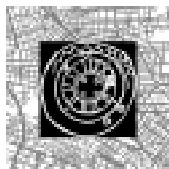
A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento trimestral da execução orçamentária da Pre-

feitura e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação e informação para as lideranças comunitárias, eleitas para atuarem 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 seguintes organismos da PUC-SP: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente; Núcleo Currículo, Estado, Sociedade.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis.

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.



P Ó L I S
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social - NEPSAS/PUC-SP

Prof^a Dr.^a Aldaíza Sposati

Colaboração
Dirce Koga

2ª Edição

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

SPOSATI, Aldaíza

A política de assistência social na cidade de São Paulo. 2ª edição.

São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 112p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Assistência Social. 3. Exclusão Social. 4. Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo. 5. Gastos Públicos Sociais. 6. Avaliação de Gestão. I. KOGA, Dirce. II. Pólis. III. PUC-SP. IV. Título. V. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

1. Alguns reflexos da crise nacional na cidade de São Paulo e na gestão local da assistência social	11
2. Assistência social e o enfrentamento da crise, da exclusão social e da deterioração da máquina pública na cidade de São Paulo	29
3. Passado e perspectivas de futuro na gestão da assistência social em São Paulo	36
4. Lugar da política de assistência social no orçamento da cidade	49
5. Considerações finais	75
Anexos	77
Notas	111

Observando a política de assistência social na cidade de São Paulo

Ainda estamos em grande débito para poder conferir a condição de avanço para a política pública de assistência social na cidade de São Paulo. Diria que estamos mais nos desafiando do que avançando. O atraso provocado nos últimos anos de gestão conservadora e autoritária da cidade, e da assistência social em particular, exige um esforço imenso em diversos campos - concepção, redistribuição, gestão, qualificação, democratização - para que, de fato, se avance na constituição política desta forma de proteção social à população de São Paulo.

A construção de avanços na política de assistência social tem múltiplas implicações:

- **Primeiro** - depende diretamente da capacidade de um governo municipal confrontar o aprofundamento da crise econômica social neste país, dada a equivocada opção do governo federal pelo modelo neoliberal reiterador da exclusão social;
- **Segundo** - supõe a ousadia do compromisso de um governo municipal em desenvolver uma estratégia política capaz de confrontar a não efetivação, e mesmo, o desmanche do disposto constitucional quanto à concepção da seguridade social e nela da assistência social como uma de suas políticas;
- **Terceiro** - relaciona-se com a construção da capacidade de gestão da Prefeitura de São Paulo para enfrentar o brutal endividamento provocado pelas gestões Maluf/Pitta, a dete-

rioração da máquina pública e a ausência de uma cultura política institucional pela efetivação de direitos e a gestão democrática. Esta capacidade de gestão está ancorada financeiramente na transferência de recursos federais e estaduais. Supõe também o enfrentamento aos aspectos da lei de responsabilidade fiscal quanto aos limites que impõe à aplicação de recursos municipais na constituição de novas frentes de produção de serviços;

- **Quarto** - depende do compromisso político e solidário em enfrentar a forte presença quantitativa e qualitativa da exclusão social na população da cidade e da capacidade de desenvolver programas intersetoriais de inclusão social de massa;
- **Quinto** - depende de uma sólida concepção política da **política de assistência social**, capaz de romper com resquícios tradicionais e conservadores herdados da prática da benevolência e do conceito de subsidiariedade a orientar a gestão municipal;
- **Sexto** - depende da capacidade de **soldar** uma perspectiva unitária entre as múltiplas frentes de ação do órgão municipal gestor da assistência social nas regiões da cidade (nos vários segmentos populacionais), como de adotar uma estratégia de municipalização de serviços da assistência social, hoje mantidos na cidade pelo Governo Estadual, e de uma estratégia de passagem da gestão das atividades de atenção à criança da gestão da Assistência Social para a Educação, conforme determina a LDB, sem causar a redução de acessos e direitos de crianças, famílias e trabalhadores;
- **Sétimo** - depende da capacidade estratégica de romper com a gestão historicamente tecnocrática do órgão e instituir procedimentos democráticos em todas as dimensões da gestão: técnico-social, jurídica e econômico-financeira.

Sem pretender esgotar a questão, creio que nesses sete pontos estão contidos diversos elementos que considero determinantes para o exame dos desafios postos à política de assistência social em São Paulo e, portanto, para orientar a avaliação de seu desempenho.

1. Alguns reflexos da crise nacional na cidade de São Paulo e na gestão local da assistência social

O fato de o Brasil ser um país campeão da desigualdade econômico-social, sem políticas redistributivas em quantidade, qualidade e coerência para fazer frente a essa situação, é questão determinante que se reflete na realidade das condições de vida e do viver da população da cidade.

São Paulo detém mais de 6% da população nacional. É o maior contingente populacional agregado em um município. Aqui se refletem, com força, questões nacionais, internacionais e locais. Sua população é maior do que a de países – como o Uruguai – e semelhante à do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao contrário das cidades médias que cresceram no país significativamente na última década, São Paulo tem crescimento populacional bastante reduzido na média geral. Sua área central chegou a diminuir sua população consideravelmente entre 1991 e 2000. Outras áreas experimentaram um processo de explosão populacional por conta, principalmente, de programas habitacionais governamentais ali desenvolvidos. É o caso da Cidade Tiradentes, onde se ampliou a exclusão territorial ao se deslocar contingente populacional para habitações sociais da COHAB, sem se implantar a necessária infra-estrutura.

Milton Santos aborda o peso da globalização em São Paulo.

Seu impacto cria, de acordo com as previsões, um contraste populacional e instala nas cidades mundiais como São Paulo uma forte camada expropriada e outra, minoritária, com forte concentração de riqueza e relações internacionais marcantes. A desigualdade social nas metrópoles mundiais, como diz Milton Santos, tem tendência a aumentar, exatamente pela forte distância entre as condições de acesso da sua população. São Paulo é a cidade latino-americana com maior índice de presença de infovias e de tecnologia de ponta. Mas é também uma cidade com cerca de 200 mil analfabetos e um imenso contingente de infoexcluídos. São Paulo é capital mundial da gastronomia, mas é também a cidade onde 250 mil pessoas passam fome. O Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade, coordenado pelo NEPSAS/PUCSP juntamente com o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e o Instituto Polis, mostra claramente essas questões.

A concentração de riqueza e tecnologia na cidade, em relação a seu significativo contingente populacional (10 milhões de habitantes no início do terceiro milênio), destaca desigualdades em qualidade e quantidade.

A mudança do processo produtivo produziu graves consequências na cidade, que foi conhecida como a “locomotiva do Brasil”, ainda pólo concentrador da atividade industrial e principal fonte geradora do PIB nacional. O forte impacto da mudança produziu uma massa de desempregados na qual se integram jovens sem oportunidades, trabalhadores de mais de 40 anos rejeitados e preteridos e aposentados, cujo benefício não permite pagar sequer uma vaga de pensão.

A violência, especialmente a infanto-juvenil, tem crescimento exponencial, gerando forte crise de segurança. A cidade concentra significativa população de terceira idade, que vive em seu precário cotidiano as mazelas do sistema de proteção social. Os índi-

ces distritais de mortalidade infantil têm uma variação de 6/1000 para 44/1000, isto é, há regiões da cidade em que a possibilidade de ocorrência de óbito na população de até um ano de idade é pelo menos sete vezes maior do que em outras.

Talvez São Paulo revele – quer pelo número de habitantes, quer pelo papel central no capitalismo nacional subordinado ao capitalismo mundial – com maior tragicidade do que em outras cidades a ausência de um projeto para o país que subordine o econômico ao social, quer pelo seu volume de habitantes, quer pelo seu papel central no capitalismo nacional de presença subordinada ao capitalismo mundial. São Paulo é uma capital mundial para o mundo dos negócios e um péssimo exemplo de garantia de qualidade de vida para suas crianças, jovens, idosos e a massa de desempregados, subempregados e biscateiros.

São Paulo não sofre a seca, ou não sofria a seca, já que estamos em período de racionamento e apagão, mas é, seguramente, a cidade de maiores contrastes neste país. Trata-se da cidade brasileira em que é mais visível o abismo entre ricos e pobres: é significativa a quantidade de excluídos num território em que a concentração de riqueza é capaz de gerar mercado para bens sofisticadíssimos.

O grau de sofrimento da população desta cidade, sem dúvida alguma, é alto e vem sendo acrescido pela violência e pela ausência de símbolos de esperança.

A combinação de alguns dos indicadores do Mapa da Exclusão/Inclusão Social nos permitiu uma primeira aproximação do Mapa da Vulnerabilidade Social da Cidade. A composição do índice foi realizada pela combinação dos indicadores de incidência de:

- maior densidade demográfica;
- menor conforto domiciliar (nº de habitantes/domicílio; nº de pessoas/quarto; nº de pessoas/banheiro);

- menor qualidade ambiental (presença de infra-estrutura de esgoto, serviços de coleta de lixo, acesso à rede de água tratada);
- menor oferta de emprego para a população economicamente ativa;
- menor renda dos chefes de família;
- menor grau educacional dos chefes de família;
- menor incidência de mortalidade na infância.

O *ranking* mostra os distritos com maior incidência de condições coletivas de vulnerabilidade, como Parelheiros, Lajeado, Mar-silac etc. O mapa a seguir ilustra tal situação, indicando áreas em que a assistência social deve estar fortemente presente na cidade de São Paulo.

Enfrentar essa desigualdade, essa quantidade de pauperizados, não é tarefa tão só local. Exige ousadia e supõe a presença de recursos federais e estaduais.

O primeiro desafio fica aqui registrado: a gestão da assistência social em São Paulo tem que ser ousada para enfrentar esta desigualdade, o que só é possível com políticas redistributivas combinadas a processos sociais que alterem a consciência de modelo civilizatório e solidário entre seus habitantes.

Este caráter político precisa ser impregnado à política pública de assistência social, pois de outro modo esta pode se confinar a uma ação residual e funcional, a uma visão discriminatória que divide a população entre cidadãos e “pobres coitados”, naturalizados à condição de necessitados sociais. Adotar para essa área de ação governamental o dever do Estado em assegurar mínimos sociais, como diz a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), supõe uma ruptura com o que tem sido – ou melhor, deixado de ser – a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e sua proposta para a cidade de São Paulo ao longo dos últimos anos.

TABELA 1
Ranking dos Distritos pelo Índice de
Vulnerabilidade - Cidade de São Paulo/2000
Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP

DISTRITO	DENSIDADE	CONFORTO	QUALIDADE AMBIENTAL	EMPREGO	RENDA	EDUCAÇÃO	MORTALIDADE INFANTIL	SOMA	ÍEX VULNERABILIDADE
1 PARELHEIROS	-1,00	-0,75	-0,52	-0,79	-0,79	-0,75	-0,30	-4,89	-1,00
2 LAJEADO	-1,00	-1,00	-0,16	-0,68	-0,87	-0,70	-0,36	-4,78	-0,98
3 MARSILAC	-0,08	-0,39	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00	0,00	-4,47	-0,91
4 IGUA TEMI	-0,78	-0,74	-0,21	-0,58	-0,99	-0,69	-0,22	-4,20	-0,86
5 JARDIM HELENA	-0,76	-0,88	-0,16	-0,58	-0,95	-0,59	-0,25	-4,16	-0,85
6 ITAIM PAULISTA	-0,89	-0,73	-0,08	-0,58	-0,94	-0,57	-0,34	-4,13	-0,84
7 JARDIM ANGELA	-0,51	-0,60	-0,21	-0,66	-0,94	-0,70	-0,27	-3,88	-0,79
8 GUAIANASES	-0,56	-0,53	-0,13	-0,71	-0,64	-0,40	-0,64	-3,61	-0,74
9 GRAJAU	-0,58	-0,54	-0,24	-0,66	-0,60	-0,52	-0,35	-3,49	-0,71
10 CIDADE TIRADENTES	-0,80	-0,57	-0,10	-0,61	-0,80	-0,25	-0,35	-3,46	-0,71
11 VILA CURUCA	-0,61	-0,59	-0,06	-0,71	-0,60	-0,51	-0,33	-3,41	-0,70
12 ANHANGUERA	-0,09	-0,37	-0,45	-1,00	-0,65	-0,47	-0,01	-3,04	-0,62
13 BRASILÂNDIA	-0,12	-0,44	-0,07	-0,71	-0,75	-0,46	-0,38	-2,93	-0,60
14 VILA JACUI	-0,53	-0,49	-0,08	-0,50	-0,63	-0,40	-0,17	-2,80	-0,57
15 CAPÃO REDONDO	-0,15	-0,33	-0,12	-0,74	-0,74	-0,45	-0,24	-2,77	-0,57
16 PARQUE DO CARMO	-0,47	-0,46	-0,14	-0,50	-0,50	-0,43	-0,19	-2,68	-0,55
17 PEDREIRA	-0,03	-0,29	-0,24	-0,68	-0,47	-0,40	-0,15	-2,27	-0,46
18 PERUS	0,00	-0,27	-0,28	-0,74	-0,16	-0,43	-0,27	-2,14	-0,44
19 ITAQUERA	-0,17	-0,30	-0,06	-0,58	-0,40	-0,25	-0,34	-2,09	-0,43
20 SÃO RAFAEL	-0,04	-0,33	-0,05	-0,58	-0,63	-0,42	-0,02	-2,06	-0,42
21 SÃO MATEUS	0,00	-0,24	-0,07	-0,55	-0,63	-0,32	-0,22	-2,04	-0,42
22 CACHOEIRINHA	0,00	-0,26	-0,09	-0,61	-0,44	-0,32	-0,30	-2,02	-0,41
23 ERMELINO MATARAZZO	0,00	-0,26	-0,07	-0,55	-0,54	-0,24	-0,35	-2,01	-0,41
24 JARDIM SÃO LUIS	0,00	-0,28	-0,10	-0,58	-0,42	-0,43	-0,20	-2,00	-0,41
25 SÃO MIGUEL	0,00	-0,24	-0,04	-0,39	-0,43	-0,34	-0,51	-1,96	-0,40
26 JOSE BONIFÁCIO	-0,37	-0,26	-0,04	-0,74	-0,23	-0,08	-0,20	-1,92	-0,39
27 SAPOEMBA	0,00	-0,28	-0,07	-0,68	-0,25	-0,41	-0,12	-1,82	-0,37
28 CIDADE ADEMAR	0,00	-0,19	-0,09	-0,50	-0,40	-0,35	-0,25	-1,78	-0,36
29 CIDADE LIDER	-0,12	-0,26	-0,06	-0,50	-0,24	-0,29	-0,18	-1,65	-0,34
30 CIDADE DUTRA	-0,05	-0,12	-0,11	-0,61	-0,29	-0,24	-0,16	-1,58	-0,32

Cont. tabela 1

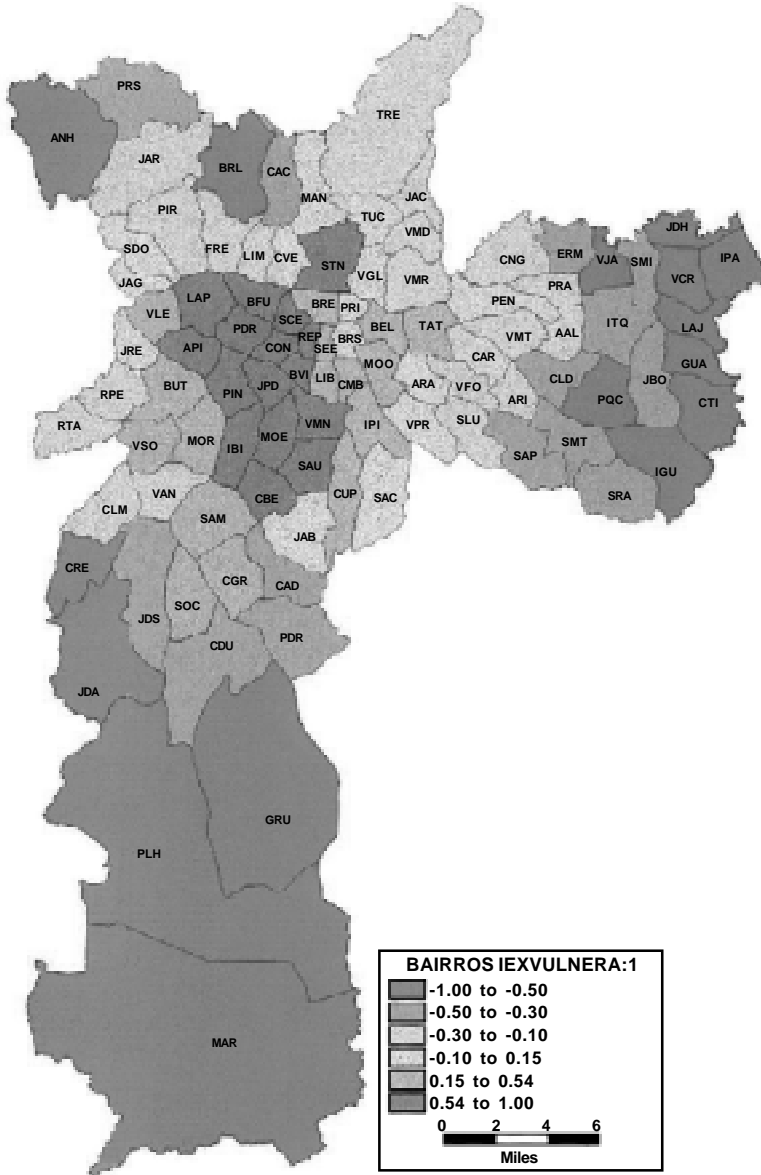
DISTRITO	DENSIDADE	CONFORTO	QUALIDADE AMBIENTAL	EMPREGO	RENDA	EDUCAÇÃO	MORTALIDADE INFANTIL	SOMA	ÍEX VULNERABILIDADE
31 JARAGUA	-0,08	-0,29	-0,15	-0,13	-0,33	-0,28	-0,22	-1,48	<i>-0,30</i>
32 CAMPOLIMPO	0,00	-0,21	-0,10	-0,37	-0,29	-0,28	-0,21	-1,46	<i>-0,30</i>
33 VILA MEDEIROS	0,07	-0,10	-0,03	-0,39	-0,37	-0,18	-0,18	-1,18	<i>-0,24</i>
34 RAPOSO TAVARES	0,00	-0,16	-0,04	-0,32	-0,26	-0,25	-0,14	-1,16	<i>-0,24</i>
35 PONTERASA	0,04	-0,11	-0,05	-0,47	-0,34	-0,15	-0,05	-1,13	<i>-0,23</i>
36 ARTURALVIM	0,04	-0,11	-0,03	-0,53	-0,16	-0,05	-0,22	-1,06	<i>-0,22</i>
37 JACANA	0,02	-0,06	-0,07	-0,45	-0,22	-0,08	-0,20	-1,05	<i>-0,22</i>
38 CANGAIBA	0,08	-0,09	-0,05	-0,45	-0,26	-0,11	-0,17	-1,05	<i>-0,22</i>
39 TREMEMBE	0,00	-0,02	-0,12	-0,42	-0,24	-0,08	-0,17	-1,05	<i>-0,21</i>
40 ARICANDUVA	0,02	-0,04	-0,06	-0,32	-0,32	-0,18	-0,09	-0,98	<i>-0,20</i>
41 PIRITUBA	0,13	-0,04	-0,04	-0,34	-0,27	-0,09	-0,21	-0,87	<i>-0,18</i>
42 SÃO LUCAS	0,18	-0,01	-0,03	-0,58	-0,23	-0,13	-0,03	-0,83	<i>-0,17</i>
43 FREGUESIA DO O	0,15	-0,02	-0,01	-0,34	-0,20	-0,08	-0,27	-0,77	<i>-0,16</i>
44 VILA ANDRADE	0,08	0,25	-0,21	-0,16	0,05	-0,23	-0,52	-0,73	<i>-0,15</i>
45 VILA MATILDE	0,15	0,00	-0,01	-0,50	-0,07	-0,04	-0,24	-0,70	<i>-0,14</i>
46 VILA MARIA	0,17	-0,10	-0,07	0,00	-0,36	-0,19	-0,11	-0,67	<i>-0,14</i>
47 RIO PEQUENO	0,02	0,03	-0,07	-0,37	0,03	-0,09	-0,15	-0,60	<i>-0,12</i>
48 VILA FORMOSA	0,19	0,07	-0,01	-0,37	-0,20	-0,10	-0,11	-0,54	<i>-0,11</i>
49 LÍMAO	0,14	-0,04	-0,03	0,00	-0,18	-0,06	-0,19	-0,34	<i>-0,07</i>
50 SÃO DOMINGOS	0,09	0,08	-0,05	-0,16	-0,02	-0,03	-0,25	-0,34	<i>-0,07</i>
51 SACOMA	0,13	-0,05	-0,05	-0,18	0,01	-0,10	-0,07	-0,31	<i>-0,06</i>
52 JABAQUARA	0,16	0,03	-0,04	-0,18	0,00	0,02	-0,17	-0,19	<i>-0,04</i>
53 JAGUARA	0,19	0,08	-0,03	-0,16	-0,09	-0,05	-0,10	-0,15	<i>-0,03</i>
54 VILA PRUDENTE	0,28	0,11	-0,01	-0,26	-0,13	-0,07	-0,02	-0,10	<i>-0,02</i>
55 BRAS	0,57	-0,11	-0,05	0,23	-0,10	0,14	-0,76	-0,09	<i>-0,02</i>
56 JAGUARE	0,00	0,12	-0,06	0,03	0,08	-0,03	-0,12	0,02	<i>0,01</i>
57 CASA VERDE	0,19	0,09	-0,01	0,00	-0,02	0,12	-0,35	0,03	<i>0,01</i>
58 MANDAQUI	0,12	0,11	-0,01	-0,42	0,19	0,19	-0,14	0,04	<i>0,01</i>
59 CARRAO	0,24	0,15	-0,01	-0,03	-0,08	0,05	-0,09	0,22	<i>0,06</i>
60 PENHA	0,25	0,11	-0,03	-0,24	0,28	0,05	-0,13	0,28	<i>0,08</i>
61 AGUA RASA	0,31	0,19	-0,01	-0,08	-0,01	0,04	-0,12	0,33	<i>0,09</i>
62 PARI	0,33	0,14	-0,03	0,12	0,02	0,03	-0,26	0,36	<i>0,10</i>
63 VILA GUILHERME	0,27	0,16	-0,01	0,02	0,03	0,12	-0,17	0,41	<i>0,11</i>
64 TUCURUVI	0,22	0,25	-0,02	-0,37	0,20	0,29	-0,14	0,43	<i>0,12</i>
65 SE	0,69	0,03	-0,01	-0,26	0,13	0,43	-0,44	0,58	<i>0,16</i>

Cont. tabela 1

DISTRITO	DENSIDADE	CONFORTO	QUALIDADE AMBIENTAL	EMPREGO	RENDA	EDUCAÇÃO	MORTALIDADE INFANTIL	SOMA	ÍEX VULNERABILIDADE
66 CURSINO	0,16	0,21	-0,02	0,00	0,18	0,16	-0,08	0,60	<i>0,17</i>
67 BELEM	0,47	0,27	-0,04	0,21	-0,09	0,22	-0,41	0,62	<i>0,17</i>
68 BOMRETIRO	0,40	0,24	-0,03	0,22	-0,11	0,35	-0,31	0,77	<i>0,21</i>
69 VILASONIA	0,09	0,32	-0,07	0,00	0,33	0,22	-0,08	0,81	<i>0,23</i>
70 SOCORRO	0,16	0,33	-0,03	0,18	0,42	0,28	-0,51	0,83	<i>0,23</i>
71 IPIRANGA	0,35	0,30	-0,01	0,02	0,23	0,30	-0,21	0,97	<i>0,27</i>
72 CAMPOGRANDE	0,12	0,30	-0,02	0,02	0,43	0,39	-0,25	0,98	<i>0,27</i>
73 MORUMBI	0,00	0,84	-0,08	0,00	0,46	0,37	-0,54	1,05	<i>0,29</i>
74 VILA LEOPOLDINA	0,23	0,42	-0,03	0,12	0,28	0,24	-0,14	1,12	<i>0,31</i>
75 CAMBUCI	0,45	0,34	-0,02	0,05	0,22	0,39	-0,15	1,27	<i>0,35</i>
76 TATUAPE	0,41	0,47	-0,01	0,02	0,41	0,44	-0,18	1,56	<i>0,43</i>
77 SANTO AMARO	0,28	0,94	-0,01	0,12	0,49	0,79	-1,00	1,61	<i>0,45</i>
78 MOOCA	0,44	0,52	-0,01	0,09	0,39	0,44	-0,23	1,64	<i>0,46</i>
79 LIBERDADE	0,64	0,46	-0,03	0,03	0,50	0,62	-0,45	1,77	<i>0,49</i>
80 BUTANTIA	0,21	0,75	-0,01	0,01	0,57	0,55	-0,16	1,92	<i>0,53</i>
81 LAPA	0,42	0,55	0,00	0,11	0,52	0,53	-0,16	1,98	<i>0,55</i>
82 CAMPOBELO	0,27	0,63	-0,04	0,02	0,72	0,63	-0,26	1,98	<i>0,55</i>
83 BARRAFUNDA	0,54	0,54	-0,06	0,16	0,55	0,56	-0,27	2,04	<i>0,56</i>
84 SANTANA	0,37	0,55	-0,02	0,00	0,74	0,62	-0,12	2,15	<i>0,60</i>
85 SAUDE	0,41	0,64	-0,01	0,00	0,47	0,68	-0,04	2,16	<i>0,60</i>
86 PERDIZES	0,46	0,75	0,00	0,00	0,34	0,85	-0,05	2,34	<i>0,65</i>
87 SANTA CECILIA	0,77	0,58	-0,02	0,08	0,50	0,68	-0,12	2,46	<i>0,68</i>
88 ITAIM BIBI	0,48	0,78	-0,02	0,06	0,66	0,73	-0,14	2,54	<i>0,70</i>
89 PINHEIROS	0,54	0,84	0,00	0,13	0,46	0,86	-0,21	2,61	<i>0,72</i>
90 ALTO DE PINHEIROS	0,20	0,98	0,00	0,00	0,90	0,78	-0,11	2,74	<i>0,76</i>
91 BELAVISTA	0,82	0,61	-0,01	0,25	0,66	0,75	-0,30	2,77	<i>0,77</i>
92 VILA MARIANA	0,54	0,81	0,00	0,01	0,80	0,82	-0,02	2,96	<i>0,82</i>
93 REPUBLICA	1,00	0,37	-0,01	1,00	0,55	0,72	-0,59	3,05	<i>0,84</i>
94 CONSOLACAO	0,78	0,92	0,00	0,12	0,77	0,93	-0,38	3,13	<i>0,87</i>
95 MOEMA	0,52	0,91	0,00	0,08	0,98	0,90	-0,09	3,29	<i>0,91</i>
96 JARDIM PAULISTA	0,65	1,00	0,00	0,11	1,00	1,00	-0,15	3,61	<i>1,00</i>

Fonte: Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo. 1996 Preparado pelo NEPSAS/PUCSP por Dirce Koga

Mapa do Índice de Vulnerabilidade Social por distritos na cidade de São Paulo - 2000



Fonte: NEPSAS/PUCSP elaborado por Dirce Koga

Diversamente da saúde ou da previdência social, cujos modelos de gestão já estavam difundidos no momento da aprovação da Constituição de 88, a assistência social, como política de seguridade social, era uma concepção não desenvolvida na sociedade. O impacto deste aporte constitucional exigiu um investimento na reconceituação dessa área de ação pública. Ela só foi regulamentada no final de 1993, com a aprovação da LOAS, e com cortes em seu alcance estabelecidos pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Já desde esse momento de aprovação, a política de assistência social sofreu uma redução para com o preconizado na Constituição. A exemplo, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, tão só para aqueles cujo *per capita* não atingisse a 1/4 do salário mínimo, deixou de garantir o disposto constitucional de um salário mínimo ao idoso e ao portador de deficiência que dele necessite.

Desde esse momento, FHC manifestou sua restrição ao dever do Estado para com a assistência social, consolidando esse parecer com a criação do Comunidade Solidária, que manteve a lógica do “primeiro-damismo” e determinou a quebra do comando único para essa política pública. Esse comando único é determinação da LOAS. FHC explicitou, com essa decisão, a permanência do conservador caráter patrimonial na assistência social. A LOAS extinguiu a LBA – Legião Brasileira de Assistência, órgão tradicional e presidido pelas primeiras-damas de 1942 a 1993. O governo FHC, não contente com a mudança, desrespeitou o estabelecido na legislação e reinstalou dois comandos: a Secretaria de Estado da Assistência Social e o Comunidade Solidária, programa gerido por Ruth Cardoso, sua esposa, que desenvolve ações no combate à pobreza.

Este exemplo nefasto foi prontamente adotado por Paulo Maluf quando, em janeiro de 1993, assumiu a Prefeitura. Como pri-

meiro ato, irregular diga-se de passagem, substituiu o CMV - Conselho Municipal de Voluntários - pelo CASA - Centro de Apoio Social e Atendimento do Município de São Paulo -, presidido de forma honorária por Sílvia Maluf e, após, por Nicéa Pitta.

O comando único na gestão de assistência social na cidade de São Paulo exigiu, e exige, múltiplas alterações institucionais como:

- A extinção do CASA, órgão de “primeira-dama” que produz serviços de atenção à criança e ao adolescente em risco;
- A extinção do CEMAS - Conselho Municipal de Auxílio e Subvenções, substituindo suas ações pelo COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social;
- A consolidação do COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, implantado só em março de 2000;
- A instalação e implementação do Fundo Municipal de Assistência Social;
- A efetiva descentralização do órgão municipal de gestão da assistência social com presença em todas as áreas da cidade, de modo a acompanhar as Subprefeituras. Hoje só existem cinco Supervisões Regionais com orçamento próprio e outras 12 que atuam como agências sem autonomia;
- O controle das ações federais e estaduais na cidade de São Paulo no campo da assistência social, com o BPC/PETI/Bolsa-Escola;
- A municipalização de serviços prestados pelo Estado na cidade de São Paulo, requalificando-os para as novas exigências legais da LOAS e do ECA;
- O enquadramento dos serviços voltados à criança pequena no disposto pela LDB – Lei de Diretrizes e Bases quanto à provisão da educação infantil para a faixa de 0 a 6 anos, vinculando-os ao sistema de ensino;
- A adoção da gestão democrática e participativa, revendo os procedimentos do órgão face à LOAS, e instalando a trans-

parência e informatização em seus procedimentos, de acordo com o artigo 204 da Constituição;

- O acompanhamento, com a Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade, do Programa de Renda Mínima, responsabilidade da política de assistência social.

Sob o governo de FHC, a LOAS se implantou dentro de uma conjuntura de restrições. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto pela Constituição de 1988, só foi iniciado em janeiro de 1996, portanto com 8 anos de atraso, recebendo mais restrições por Medida Provisória, pois restringiu seu alcance, primeiro, aos 70 anos, depois, aos 67 anos. Com isto, eliminou o disposto na LOAS para inclusão do idoso a partir dos 65 anos. As normas governamentais em relação ao terceiro setor permaneceram vinculadas a um burocrático sistema de reconhecimento pelo CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), como a emissão de certificados de filantropia, a desconexa relação entre utilidade pública federal com estadual e municipal e a ausência de um sistema de cadastro nacional com acesso aos agentes dessa política.

O mesmo comportamento de FHC em barrar a realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, que terminou sendo articulada pela sociedade civil, foi adotado por Maluf e Pitta, que nunca chamaram qualquer Conferência Municipal. Ocorreram três delas na cidade pelos esforços de organização da sociedade civil.

Estas considerações, embora genéricas, assinalam que, dentre as políticas sociais que compõem o tripé da seguridade social (previdência, saúde e assistência social), a regulamentação dos dispositivos constitucionais se deu de modo diverso e penalizador para a assistência social, dada a inobservância governamental da LOAS, como se ela não fosse devida à população.

Na previdência e na saúde, ao longo dos dois governos FHC,

foi ocorrendo a perda de conquistas e avanços. Talvez mais na previdência do que na saúde, que também foi reconhecida como direito somente na Constituição de 1988. A assistência social, além de uma implantação desconexa com a previdência e a saúde, já que o conceito de **seguridade social** não estava posto como garantia pelo governo FHC, recebeu todas as restrições impostas pelo modelo do Consenso de Washington, através dos ditames do FMI, hoje ao que parece, em revisão.

Enquanto a Constituição de 1988 busca superar o conceito de proteção social, fundado no risco (próprio ao seguro social), e imprimir a concepção de seguridade social que se pauta na sociabilidade solidária, o governo FHC em seus dois períodos tem mantido a prevalência da concepção conservadora que secundariza e precariza a assistência social pelo seu caráter não contributivo.

A incorporação da assistência social na seguridade, como a política pública, é indicação clara de um avanço e não de uma restrição ao modelo de cobertura social. Perversamente, alguns analistas, mesmo no âmbito do Serviço Social, sugerem que a assistência social como política é a assistencialização da previdência social. Criminalizam a presença da assistência social como expressão de conservadorismo, da manutenção da exploração do capital sem enxergar, ou comprometer-se, com o potencial de extensão de cobertura social a necessidades da população. Esta discriminação tem levado à baixa crítica e à persistência de valores precários atribuídos aos benefícios de assistência social, como o *per capita* de dezesseis reais e dois centavos (R\$ 17,02) para a atenção a uma criança em período integral pagos pelo Governo Federal.

A comparação do valor dos *per capitas* adotados entre os governos federal, estadual e municipal em atividades semelhantes, apresentadas na Tabela 2, comprovam a insignificância dos valores adotados pelo governo federal nos programas de assistência social.

TABELA 2 - Comparação do per capita adotado por programas de assistência social entre as três esferas de governo - São Paulo - 2001

PROGRAMA	PER CAPITA MUNICIPAL	PER CAPITA FEDERAL	PER CAPITA ESTADUAL
CRECHE/CONVENIADA	RS159,00 (até 60 crianças) RS121,00 (de 61 até 120 crianças) RS115,00 (mais de 120 crianças)	RS17,05 (8 horas) RS8,45 (4 horas)	RS34,40 (outros municípios, 17,2 do Estado e 17,2 do Federal) RS170,00 (capital, 152,8 do Estado e 17,2 do Federal)
ESPAÇO GENTE JOVEM	RS75,00 (até 60 crianças) RS54,00 (61 até 120 crianças) RS51,00 (mais de 120 crianças)	não há	RS30,00 (CJ)
PRIMEIRO EMPREGO	RS81,00 (+ 56,00 vale transporte)	RS65,00 - agente jovem de desenvolvimento social e humano	não há
APOIO AO ADOLESCENTE – QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (15 A 17 E 11 MESES)	RS128,00 (média)	não há	não há
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	não há	RS25,00 a RS40,00 (por criança)	não há
RENDAMÍNIMA	RS117,00 (média por família)	RS15,00 a RS45,00 (POR FAMÍLIA) - BOLSA ESCOLA	Média de 1 Salário Mínimo por família - Programa Complementando a Renda
COMEÇAR DE NOVO	RS120,00 (+RS 56,00 vale transporte)	não há	não há
ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE (abrigo)	RS875,00 em média	RS42,42	RS300,00 a RS400,00 (outros municípios) RS500,00 a RS1.000,00 (capital)
ATENDIMENTO AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	RS125,00 (para 20 atendimentos)	RS44,95	RS45,00 (4 horas) RS100,00 (8 horas - 45,00 do Federal e 55,00 do Estado)
ATENDIMENTO À TERCEIRA IDADE	RS48,00 (em média)	RS8,41	RS120,00 (abrigo)
ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE RUA	variação entre RS150,00 a RS200,00	não há	RS210,00 (eventual - não é programa)

Fonte: Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP. Agosto 2001. (SAS/PMS/NOB/99 e Consulta a SEAS) preparada por Dirce Koga.

A busca de garantia na atenção às necessidades vitais da população e da provisão das condições mínimas para uma existência digna significa a extensão, ainda que em lei, da possibilidade do direito a todos os brasileiros e não só aos contributivos.

Sob esta leitura do direito social, a justificativa para o acesso à assistência social se assenta no **estado de necessidade** e não na **situação de necessitado**, como querem os liberais, os conservadores e os neoliberais.

Foi sob a égide da demonstração de “ser necessitado”, entendido como não ter recursos para adquirir no mercado a satisfação de suas necessidades, que o pensamento conservador da assistência social introduziu e mantém a presença do teste de meios. Trata-se da exigência em demonstrar a miserabilidade para ter acesso ao serviço. Ou, como dizem, mostrar que é “carente” para poder ser atendido. Nesta cidadania invertida é negada a condição de direito ao cidadão brasileiro. Restringe-se a condição de ser cidadão a todos os brasileiros, considerando-se a posse de renda como critério de validação perante o Estado.

A crise social e econômica que agrava a situação mundial e nacional reflete-se com força em São Paulo. Aqui como lá, os mecanismos institucionais de confronto à crise e, entre eles, a política pública de assistência social, têm sido truncados em suas possibilidades redistributivas.

Este truncar é um impacto direto no processo de universalização da cidadania. É preciso construir um contra-modelo político para a assistência social, capaz de confrontar a naturalização da miserabilidade e exclusão social.

A população que acorre à assistência social, mesmo na versão conservadora, é aquela excluída do contrato social. É ela invisível para o Estado como para a sociedade civil que lhe é íntima, como diz Boaventura Souza Santos. As condições de vida de uma ter-

ceira esfera da sociedade civil, a dos excluídos, vive, ou melhor sobrevive, em condições limiares dificilmente equacionadas em cada uma das políticas econômicas e sociais¹.

As normas da sociedade brasileira não incluem as necessidades deste segmento significativo. São estes que precisam de bolsa para freqüentar a escola sem causar mais um déficit no ganho da família ao ser privada de seu trabalho infantil. São estes que vivem sob as leis das máfias e dos comandos das drogas. São os **sem-casa, sem-comida, sem-teto, sem-educação, sem-informática, sem-telefone, sem-transporte, sem-lazer, sem-teatro, sem-cinema, sem-água, sem-roupa, sem-afeto, sem-acolhida, sem-autoestima, sem-crédito, sem-emprego, sem-previdência, sem-férias, sem-saúde, sem-próteses...** Bem, poderíamos encher páginas a respeito das ausências da população.

É preciso tornar claro que a assistência social, para romper essa exclusão do contrato social, precisa ter forte proposta de inclusão no direito, na cidadania e na democracia. É claro que não se trata de tarefa que cabe a uma só política, mas a assistência social não pode ser conivente com esse circuito excludente.

O processo de democratização da gestão dessa política social é fundamental para romper sua tradição patrimonial (os homens bons e as boas mulheres), conservada na pauta da benemerência, no campo da moral, e não da ética pública de uma política social.

A assistência social tem sua trajetória vinculada pela gestão a organizações de benemerência e filantropia, diluindo e até rompendo com seu caráter público e dever de Estado. Assim, a preservação dos direitos dos usuários e a presença de seus beneficiários na gestão são de natureza fundante para um modelo democrático de gestão política de assistência social, como também estrategicamente necessários para instalar um circuito de reconhecimento, identidade e construção da cidadania para os invisíveis ao Estado e à Sociedade.

Quando da minha tese de doutorado, entre 1986 a 1988, investiguei a trajetória da relação riqueza e pobreza em São Paulo e o comportamento da Prefeitura Municipal arbitrando tal distância por meio da operação dos gastos sociais e aqueles com a assistência social. Desse modo, apresentei ao debate uma questão: Será que existir uma Secretaria de Assistência Social é um avanço ou um retrocesso? Ou, dito de outro modo, será que sua presença discrimina ou faz avançar os direitos sociais para todos?

Alguns, de forma discriminatória, consideram que a assistência social seria a política para atender às necessidades da população de baixa renda. Assim, uma Secretaria de Assistência Social seria a ação pública para “os de segunda ou terceira categoria”. O descarte, as sobras, os semi-usados, o reciclado seriam os meios da assistência social atuar como uma ação pública de segunda ou terceira categoria para o interesse da gestão. Conseqüentemente, seria também descartável do compromisso público, do dever do Estado e só articuladora das doações, das benemerências aos que menos têm. Esta visão é um grande equívoco, todavia não consolidá-la exige da proposta da assistência social forte compromisso estratégico com o direito social, a inclusão social e a cidadania.

Com o desenvolvimento do estudo e pesquisa elaborado em 86/87 cheguei a duas conclusões que estabelecem um contraponto a esse entendimento:

- **Primeiro** - não cabe à assistência social como *locus* de gestão atender a todas as necessidades sociais dos mais pauperizados na cidade pois, cada pasta, ou secretaria municipal, deve ter, dentro de suas próprias competências, programas que incluam as diversas situações dos moradores da cidade dentro de suas próprias competências. Quem cuida do lixo, por exemplo, deve pensar na higiene sanitária também da favela e do cortiço. Quem cuida de placas nas ruas deve colocá-las também nas áreas de favela e nas

de moradias situadas em vias não pavimentadas. Isto é bastante polêmico, pois alguns dirão que é atuar ao “arrepio da legalidade”. Penso, porém, que não podemos pensar em benefícios e qualidade de vida para a cidade legal e deixar sem urbanidade 60% da população de São Paulo. A regularização fundiária em São Paulo é uma das questões fundamentais para o estatuto de cidadania dos mais pobres. Legalidade supõe reconhecimento e identidade de uma dada situação na agenda pública. Por aí se inicia um ciclo de efetivo reconhecimento de cidadania. É preciso que o poder público incorpore como sua atribuição aqueles que vivem em situação limiar. Isto não decorre “da preguiça do brasileiro”, mas da desigualdade reiterada na sociedade expressa pela precarização dos perfis de condições de vida. Lembremos que o Censo do IBGE não inclui a contagem dos moradores de rua, já que não são “domiciliados”.

Como já dito, a tradição elitista tende a incorporar como membros da sociedade somente os brasileiros de um “certo padrão”, extremamente distante da realidade de todos os brasileiros. Por sua vez, as políticas sociais tendem a adotar um referencial normalizador que reproduz – ou tem implícito – um dado perfil de usuários que não é de fato o perfil real das condições de vida de toda a população. Assim, os serviços públicos também isolam, ou não incluem, os mais destituídos, o que exigirá prover condições de acesso que, além da vaga, supõem, a exemplo, o material escolar ou o uniforme. Só assim as crianças poderão frequentar a escola e suas atividades sem discriminação, pois a família muitas vezes não tem recursos para adquiri-los no mercado como bens privados. A forte desigualdade social constrói tal grau de diferenciação entre as condições reais de vida que exige um desdobramento de cada política social para que todos sejam alcançados. Isto supõe que as políticas sociais assegurem meios para

que os resultados pretendidos sejam atingidos. Para que todas as crianças possam ter bons resultados escolares, merenda, uniforme e material escolar são tão necessários quanto carteira, giz e sala de aula. Estes fatores não podem ser entendidos como meios a serem providos pela assistência social à política de educação restrita à relação professor/aluno na sala de aula, desconsiderando-se a realidade concreta da vida sob a desigualdade.

• **Segundo** - a assistência social tem capacidade de reconhecer várias das necessidades sociais da população da cidade. Para isso, não pode operar sob o conceito de **necessitados**, isto é, selecionar as pessoas pela renda ou pela ausência de renda, e sim pela publicização das necessidades dos que são invisíveis à ação do Estado municipal. É o modelo político (e nele, o modo) pelo qual se concebe e gera a política de assistência social que pode torná-la campo de discriminação excludente ou campo de possibilidade de inclusão.

• **Terceiro** - ao introduzir demandas coletivas, e não só atenções individuais como regulações *ad hoc*, a aliança dos técnicos da então SEBES (Secretaria do Bem Estar Social) com os movimentos sociais permitiu um salto de ação em rede do órgão – principalmente com creches –, sob a égide de participação, decisão e gestão coletiva, isto é, aliando atendimento e democracia à conquista de cidadania.

Observar, portanto, a política de assistência social em São Paulo supõe ter presente várias questões dentre as quais se destacam:

- Seu espaço político no conjunto das políticas da cidade;
- A ruptura que gera com a tradição conservadora, a benemerência, a subsidiariedade e a exigência de nova relação de parceria com as organizações sem fins lucrativos sob a égide do direito a ser provido por uma política pública;
- A exigência de um orçamento que contemple custos unitários em qualidade e quantidade e o tensionamento do iníquo valor das transferências federais para essa política;

- A adoção de comando único dessa área, rompendo os modelos conservadores;
- A descentralização da ação e o estímulo à participação na gestão e no orçamento do órgão por parte dos usuários e mandatários, além da relação com o COMAS;
- O compromisso com garantias sociais na atenção às necessidades em que tem responsabilidade de provisão;
- A abertura para a intersetorialidade, construindo mecanismos de articulação com as diversas políticas sociais para que sejam alcançáveis por todos usuários.

Cada um destes pontos tem desdobramentos em dados, movimentos, forças sociais e políticas. É preciso ter claro porém que, para além das restrições que o governo FHC impõe para a política de assistência social, existem múltiplas questões particulares em São Paulo que agravam mais ainda tais restrições.

2. Assistência social e o enfrentamento da crise, da exclusão e da deterioração da máquina pública na cidade de São Paulo

Ao longo dos anos, o *locus* da gestão de políticas e ações no campo da assistência social na Prefeitura de São Paulo sofreu múltiplas alterações em suas formas de: Comissão de Assistência Social, Divisão de Serviço Social, Secretaria de Bem Estar Social, Coordenadoria da Bem Estar Social, Secretaria da Família e Bem Estar Social e Secretaria da Assistência Social (em 2000).

A trajetória do órgão da assistência social do município é um fator considerável para avaliar sua aptidão, ou não, para enfrentar a crise e a exclusão social como conformações da questão social nesta cidade.

A cultura institucional da SAS, seus usos e costumes, precisam sofrer forte, mas forte mesmo, mudança no formato de ges-

tão para que faça frente à complexa exigência de gerir uma política de seguridade social diante da crise, da exclusão e da deterioração financeira da cidade de São Paulo.

A SAS acumulou em sua trajetória uma superposição de concepções e arranjos institucionais que caracterizam forte fragmentação e ausência de um projeto unitário e democrático da assistência social. Esta sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades de plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

Demarco o que eu chamaria aqui de alguns vícios ou inconsistências institucionais que necessitam alteração:

- **Primeiro vício: a precedência do controle tecnocrático** e o predomínio do funcionamento da máquina pelos **usos e costumes** traz um forte burocratismo que emperra a possível dinâmica da SAS em nova direção. Seus processos de trabalho não foram democratizados. Ela se rege mais pelo controle tecnocrático do que pelo controle social. Seu padrão de referência e operação jurídico/financeiro interdita o acesso à concepção de democracia e direito social. Toda a ação é concebida a partir da demonstração de precariedade de recursos, dominando na burocracia o conceito de Secretaria dos hiposuficientes.

A SAS, em todas suas formas institucionais, nunca teve um conselho popular de gestão participativa. Outras pastas, mesmo antes de uma legislação específica, já introduziam a gestão partilhada, como foi o caso da Saúde e da Habitação. Há dificuldade para que todos os níveis de gestão do órgão dominem a discussão orçamentária e adotem o orçamento participativo. Este é fundamental para gerar o debate sobre a qualidade da ação e a apropriação de seu custo em padrão de direito e dignidade. O padrão de informação e comunicação da SAS precisa mudar em linguagem, acesso a dados, explicação do seu fluxo de decisão etc. A SAS

ainda não conseguiu ser transparente. Sua linguagem é burocrática. Não basta dar informações ao COMAS, é preciso socializar as informações para atender a todos com os quais se relaciona. São necessários bancos de dados que permitam conhecer os resultados das ações. Até hoje não há um cadastro informatizado dos recursos sociais da cidade com acesso de todos os agentes.

Publicação da Prefeitura de Belo Horizonte, que participou da revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) proposta pela SEAS e o INSS, mostra o compromisso de uma gestão municipal com a qualidade de atenção à população da cidade. A Prefeitura de BH, pela Secretaria de Assistência Social, analisou a vida dos beneficiários idosos e portadores de deficiência na cidade. Não temos qualquer leitura do BPC na cidade de São Paulo. A SAS desenvolveu uma cultura isolacionista das demais esferas de governo e poucas são suas experiências intersetoriais com as demais políticas municipais, estaduais e federais que interagem na provisão de benefícios à população que vive na cidade.

Não foram desenvolvidos, por exemplo, referenciais de padrões de qualidade nos serviços providos pela SAS e, por consequência, não há clareza dos mínimos sociais em sua ação. É preciso dar um salto, rompendo com a gestão burocrática e implantando a gestão informatizada e participativa, por meio de redes de terminais entre centrais, gestão regional, gestão conveniada. São necessários bancos de dados das ações com acesso público. Enfim, é necessária a efetiva transparência da gestão, na qual cada parte possa se situar no todo e constituir referências em sua caminhada com qualidade na ação.

• **Segundo vício: o isolamento da ação do órgão no conjunto da ação municipal.** Há um certo conceito reativo na cultura institucional que dificulta a inter-relação com outros órgãos. Parece que a linguagem institucional se dá em outro patamar, diferente

do restante da ação municipal. A SAS precisa avançar na discussão sobre a relação entre o urbano e o social, e também entre a cidade e o social. O atual Estatuto da Cidade é um bom tema para tal discussão na medida em que traz novos instrumentos de gestão que operam exatamente sob essa perspectiva.

As conseqüências sobre a assistência social contidas na LOM - Lei Orgânica Municipal - são pré-LOAS e não existem demandas para sua alteração. Este é um trabalho a ser desencadeado.

Art. 221 - É dever do Município a promoção e assistência social visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda, através de ação descentralizada e articulada com outros órgãos públicos, e com entidades sociais sem finalidade lucrativa, procurando assegurar, especialmente:

I - o atendimento à criança, em caráter suplementar, através de programas que incluam sua proteção, garantindo-lhe a permanência em seu próprio meio;

II - o atendimento ao adolescente em espaços de convivência que propiciem programações culturais, esportivas, de lazer e de formação profissional;

III - a prioridade no atendimento à população em estado de abandono e marginalização na sociedade.

Parece que o conformismo com o *status quo* tomou conta do órgão, que teve seu momento de apogeu no processo de redemocratização do país, no período de 1975 a 1982, quando mostrou ter forte articulação com movimentos de moradia, de creches e de mulheres, entre outros.

A partir da Constituição de 1988, os avanços da gestão 89/92 não foram estabilizados e nem incorporaram os ditames da LOAS promulgada ao final de 1993. O corpo crítico do órgão se aquietou com o conformismo e conservadorismo do período 93/2000 nessa área de ação.

Por estas considerações, quero dizer da necessidade, principalmente no âmbito da gestão municipal, de construir uma abrangente leitura do social, criando pontes para que os resultados da ação se pautem pela intersectorialidade e gestão interinstitucional.

Esta questão é vital neste início do terceiro milênio, pois a SAS está minguando em suas atribuições tradicionais ou herdadas ao longo dos anos, reproduzindo a concepção da assistência social como área de passagem para constituir direitos sociais. Cabe tornar claras as provisões que lhe cabem no âmbito próprio da assistência social. Está ocorrendo a transferência das creches para a Secretaria da Educação (em 2002, as diretas e, em 2003, as conveniadas). Por contraponto, qual será a iniciativa da SAS com a criança que demarcará sua ação de massa nesse segmento? A Secretaria precisa instalar um competente programa para as crianças e jovens em situação de risco, para o qual não tem experiência acumulada.

A criação em 2001 da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade e seus programas de inclusão provocam novo desafio para a ação da SAS. Não há dúvida de que a Renda Mínima é um programa do âmbito da assistência social. A opção em São Paulo foi a de geri-la fora da SAS, embora sua equipe atue no programa. Só que ela precisa atuar de modo qualificado, não isolado, não fragmentado, para construir um saber para o órgão e para a sociedade. A leitura burocrática leva ao desempenho da tarefa sem gerar um novo conhecimento a orientar a ação.

Existem considerações de que a SAS não conseguiu atingir um patamar de política de massa. Assim seus múltiplos trabalhos não alcançam visibilidade. Perdem-se na fragmentação, no experimental e com isto não geram direitos.

• **Terceiro vício: predomínio da concepção de filantropia a reger os convênios.** A relação com as entidades sociais não está

equacionada pelo princípio do dever do Estado e direito da população nos serviços conveniados de assistência social. A ação de parceria com as entidades sociais precisa ser requalificada. Os convênios foram espoliados nos últimos anos e certamente é preciso construir um caminho novo nessa relação. Construir padrões da ação, definir custos de operação, afiançar direitos por meio da ação com organizações sem fins lucrativos e romper com o assistencialismo são alguns dos propósitos para um trabalho em rede. É preciso informatizar tais dados e criar indicadores de gestão em parceria.

• **Quarto vício: ausência de proposta política para a municipalização dos serviços de assistência social.** A questão do orçamento da Secretaria é outro destaque. Certamente a passagem das creches para a Educação, embora este recurso já esteja catalogado como despesa em educação, trará forte alteração ao orçamento da SAS. Percebe-se, acompanhando os quadros orçamentários, que os recursos financeiros operados pela SAS são reduzidos à metade quando se examina a diferença entre o previsto e o desembolsado. Seria só incompetência do órgão ou discriminação em ter acesso aos recursos financeiros previstos (vide item 4 deste documento).

• **Quinto vício: ausente incorporação dos avanços constitucionais no campo da assistência social entre os agentes institucionais de SAS.** A ausência da representação dos trabalhadores de SAS na luta municipal e nacional para a implantação da LOAS se manifesta por um ausente pensamento crítico sobre as ações de SAS perante quer ao disposto constitucional quer à LOAS. Não está formulado um projeto político para a assistência social como política pública a orientar a SAS e o proceder ético de seus trabalhadores para com o dever do Estado e os direitos de cidadania. Os espaços institucionais para fazer valer uma política pública

não estão criados, como não estão incorporados no horizonte da ação dirigente de SAS. A leitura crítica da realidade social da cidade, os padrões de qualidade a serem alcançados não fazer parte do escopo profissional. Com isto o amadorismo e a tradição predominam sem ocorrer passos para a necessária ruptura.

Todas essas considerações apontam para a idéia de que o reordenamento institucional para a assistência social está somente se iniciando com a criação do COMAS, do Fundo Municipal, da extinção do CASA e do Conselho de Auxílios e Subvenções – CEMAS.

A transferência de serviços do Estado para a Prefeitura também exige atenção nessas frentes de luta. Serviços em atividade na cidade, como o SOS-Criança, bem como a municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto, necessitam de um debate qualificado para uma transição adequada e responsável.

Agrava esta situação o fato de o Estado conveniar 53 abrigos na cidade totalmente fora dos padrões estabelecidos pelo ECA. Assim não se trata de mera passagem de serviços, mas de uma alteração fundamental a ser promovida na atenção à criança e ao jovem em risco.

Tabela 3 - Distribuição de Abrigos Estaduais e Municipais por Distrito e Região

Distrito	POP 96	Total 0 a 18	nº de abrigos			nº de abrigos		
			Estaduais	Municipais	Total Abrigos	Estaduais	Municipais	Total Abrigos
Região Centro	2.340.024	620.466	20	7	27	1.054	169	1.223
Região Leste 1	1.703.480	549.160	14	4	18	611	61	672
Região Leste 2	1.843.378	726.040	6	4	10	300	65	365
Região Norte	2.023.272	680.691	9	5	14	296	75	371
Região Sul	1.928.912	735.823	4	4	8	265	66	331
São Paulo	17.749.220	3.312.180	102	44	146	4.787	806	5.593

Fonte: SAS/PMSP - Agosto/2001 - análise preparada por Dirce Koga para o NEPSAS/PUCSP

Pode-se notar por este quadro-síntese a discrepância entre as vagas por região da cidade e o número de crianças e jovens de 0 a 18 anos. Estudo desenvolvido sob coordenação de Myriam Veras Baptista do NCA/PUCSP traz mais elementos e dados sobre esta matéria.

Para desenvolver este processo de municipalização há um “Protocolo de Intenções”, mas não se avançou ainda para um plano de ação. Por esse protocolo foi criada uma Comissão Interinstitucional com membros da Secretaria de Estado e Secretaria Municipal, além de representantes do CONDECA, CMDCA, COMAS, CONSEAS e Comissão dos Conselhos Tutelares do Município e Associação dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo. Este compromisso assumido em 31 de julho de 2001, com a publicação do protocolo em Diário Oficial prevê 45 dias a conclusão dos trabalhos da Comissão com a apresentação de relatório de recomendações das medidas a serem adotados para municipalização. Em prazo posterior de 60 dias deverão ser apresentados o cronograma de implantação dos projetos e submetidos ao Ministério Público através da Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude.

3. Passado e perspectivas de futuro na gestão da assistência social em São Paulo

É difícil dizer coisas bonitas sobre o desempenho da política de assistência social na cidade de São Paulo. Embora tenha sido incluída como política de direitos em 1988 na Constituição e regulamentada em 1993 pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, São Paulo foi a última capital do país a ter o Conselho e o Fundo Municipal da Assistência Social regulamentados. Assim, o que foi no Brasil um avanço na democratização da gestão

da assistência social pública tem nesta cidade marca de retrocesso pelo longo atraso em sua instalação.

O bonito e recomendável da trajetória dessa política social em São Paulo reside na capacidade de luta e organização da sociedade civil em construir propostas, desejos, perspectivas e não em ações de gestão pública ou no cumprimento de leis e da Constituição.

Assistentes sociais desta cidade tiveram protagonismo central no processo de discussão e aprovação da LOAS para o país, ao lado de profissionais de outros Estados. Todavia, o eco dessa presença nacional não ocorreu em São Paulo como deveria nos últimos oito anos.

Só em 7 de maio de 2001, é que foi regulamentado o Fundo Municipal de Assistência Social pela Prefeita Marta Suplicy. Isto quer dizer que, com pouco mais de quatro meses de governo em nova gestão, São Paulo atingiu a condição de legalidade na assistência social, atendendo ao disposto constitucional. O que não foi realizado durante oito anos foi superado em 4 meses.

Finalmente São Paulo alcançou a condição de município-cidadão para o reconhecimento da gestão pública de assistência social, ainda que com o vexame de ser a última capital brasileira a atingir esse patamar (vide anexo com as leis e decretos sobre essa regulamentação).

Esta nova e necessária condição legal atingida aponta para um novo desafio: a clareza e força estratégica para tornar fato, em São Paulo, a assistência social como política pública. Isto exige forte estratégia na sua gestão, de modo que, ao mesmo tempo, supere o atraso e faça avançar uma política de direitos.

As práticas de assistência social e não da política de assistência social – é preciso sublinhar com veemência essa distinção - têm em São Paulo uma marca fundante: nasceram sob a égide do “primeiro-damismo” de Leonor Mendes de Barros. Com o “primei-

ro-damismo”, nasceu e floresceu o favor, o assistencialismo e o cunho tradicional na assistência social.

É preciso instalar uma ruptura na cidade de São Paulo com as práticas tradicionais da assistência social ainda presentes no CASA. Esta perspectiva não é simples ato formal, isto é, não resulta de idéias em um papel, mas exige um conjunto de ações, coerências, princípios e diretrizes a ser arduamente construído e orquestrado em cada uma das regiões desta cidade.

Distanciar-se do “primeiro-damismo” é assumir compromissos éticos que impeçam qualquer vínculo da assistência social com a prática do favor, como o atendimento de cartas ou cartinhas pedindo doações ou privilégios ainda presentes nos serviços de assistência social. Essas condutas, ainda que pareçam simplórias para o alcance de uma política social, têm na sua eliminação caráter demarcatório de um novo rumo ético e político que precisa ser impresso à assistência social na cidade de São Paulo.

No momento da instalação da CASMU - Comissão de Assistência Social do Município -, em 1951, a primeira forma institucional de assistência social na Prefeitura de São Paulo, a cidade estava dando um salto populacional face à migração pelas secas do Nordeste. O enfrentamento da questão social foi entendido pela CASMU como resultante de um *míx* entre uma ação de política e de benemerência. A democracia cristã, com José Pinheiro Cortez e Helena Iracy Junqueira, confrontou a benemerência adhemarista e trouxe os princípios técnicos do serviço social de casos na atenção individual. Foram criticados como excelentes burocratas que marcavam entrevistas com um a três meses de antecedência para atender quem solicitava apoio urgente. Talvez praticassem o confronto e a obstrução às adhemaristas práticas de favor.

Na época, ocorreu uma possibilidade truncada de salto político. A realização do “estudo dos mil casos”, que examinou as

necessidades e condições de vida do segmento mais pauperizado da cidade, foi aporte significativo para uma política pública. Mas, ao invés de avanço na direção de uma política pública, o que ocorreu, paradoxalmente, foi a redução da ação direta da Prefeitura e o apoio à ação indireta, realizada através de entidades sociais para atender pontualmente a algumas das demandas “dos necessitados sociais”. Fragmentou-se a ação do órgão. A assistência social pública escondeu sua face pública atrás de ações das entidades sociais e deixou, com isto, de tornar claras suas responsabilidades no enfrentamento à grave situação de destituição dos trabalhadores, já presente na década de 50. O modelo de subsidiariedade foi adotado na gestão social.

A CASMU e a Divisão de Serviço Social – DSS, forma institucional que lhe sucede, tinham ação direta na realidade social da cidade. Esta ação era mediada por programas habitacionais, de formação de mão-de-obra, educação de base, ação comunitária e recursos sociais. A condição de desenvolvimento de experimentos envolveu a ação dos técnicos da DSS em alguns projetos de desenvolvimento e organização de comunidade voltados principalmente para a autonomia de grupos populares. Adiante, poderá ser melhor esclarecido este caráter experimental pela baixa incidência de gastos em atividades variadas pelo órgão no período.

Até então, não estava consolidada a proposta do órgão como um prestador de serviços contínuos. Os cursos – educação de base e formação de mão-de-obra – fluíam por meio de monitores pagos por hora/aula, utilizando instalações de organizações sociais.

Só em 1972, quando é criada a estrutura organizacional e de pessoal para a SEBES - Secretaria de Bem Estar Social, - sucessora da DSS -, tem início a efetiva ação do órgão, com maior visibilidade e por meio de gestão direta. Implantaram-se os NUCOPs – Núcleos de Capacitação e Ocupação Profissional, por meio dos

quais a SEBES estabelecia convênios com empresas, como o Metrô, e preparava pessoal para as vagas disponíveis. Instalaram-se as Vilas de Habitação Provisória, como estágios intermediários entre a favela e soluções habitacionais; e os Centros Infantis, como creches qualificadas para a atenção pluridimensional da criança. Paradoxalmente, neste momento de preponderância da ideologia nacional desenvolvimentista, da ditadura militar, o órgão adquiriu perfil de excelência sob a égide do desenvolvimento social, o que no ideário dominante se incompatibilizava com a assistência social.

Cientistas sociais de porte, penalizados pela ditadura em seu trabalho nas universidades, desenvolviam em SEBES análises das teorias de marginalização, exemplificadas nas demandas de seus serviços. Em contraponto, se punha como meta a integração social que, na São Paulo explodindo em construções civis, como as obras do Metrô, ganhava forte significado de atração da mão-de-obra nacional. Não tardou o crescimento da questão habitacional pela proliferação de favelas face ao déficit de moradias na urbanização acelerada da cidade em ascensão econômica.

As demandas de sobrevivência da população tiveram sua atenção terceirizada através do Programa de Atenção à População com Problemas de Subsistência - APPS. Este programa vai nuclear os convênios de prestação de serviços de assistência social e, posteriormente em 1989, retorna à gestão direta da Secretaria.

As ações de assistência social, entendidas como serviços não promocionais e, portanto, de não desenvolvimento social, não eram bem vistas pela ideologia desenvolvimentista que presidia a ação institucional. Pouco ou nada se distinguia entre a assistência social e a ajuda benemérita. Eram males necessários.

Em paralelo, cresce o Serviço Social das Administrações Regionais, criado em 1968, que, a partir de 1973, passa a constituir Unidades Regionais de Desenvolvimento Comunitário - UDC's. O modelo da

então SEBES não compatibilizava com a descentralização. Seus dois departamentos: INTE - Integração Social e HABI - Habitação e Trabalho, ao lado da Fundação Mobral, ao desenvolver abordagens setoriais da realidade estavam motivados a promover grandes intervenções sob a égide do planejamento social e não da política social propriamente dita. Os programas não estabeleciam direitos.

As relações comunitárias com as entidades sociais foram sendo incorporadas pelas UDC's, que ganhavam reconhecimento no empenho de introduzir o social nas ações locais das Administrações Regionais. Esta dualidade de matrizes das ações foi separando as duas experiências sociais no interior da gestão municipal. Uma, a local, sob a ótica das urgências sociais e peculiaridades locais. Outra, a central e setorial, sob a ótica do desenvolvimento social, através do fomento à qualificação para o trabalho ou da instalação de equipamentos sociais, como as creches.

A relação indireta com as necessidades globais da população, por meio de programas setoriais ou de entidades sociais conveniadas, foi abalada quando a Secretaria, transformada em Coordenadoria da Secretaria das Administrações Regionais, recebeu a determinação, em 1977, de descentralizar-se em SURSS - Supervisões Regionais de Serviço Social. O então Prefeito Olavo Setúbal queria outra dinâmica na relação com a realidade local. Comparava o novo modelo à vantagem das agências bancárias na aproximação com a realidade de seus clientes em cada bairro.

Os movimentos sociais da metade dos anos 70, com sua forte mobilização, vão atrair novos programas de ação comunitária. Neste momento, as SURSS vão realizar uma ação na cidade que demarca até os dias atuais o movimento habitacional. Em reação a um decreto de Setúbal exigindo a remoção de favelas, desencadeia-se um processo de organização popular em várias regiões e uma articulação desses grupos na cidade. Ganha unidade o mo-

vimento, que se opõe ao decreto. Setúbal, em reação, cria o FUNAPS, o Fundo Municipal de Atenção à População Moradora em Habitação Subnormal.

Este processo de organização popular gerou um reposicionamento das ações e da gestão do órgão. A demanda das mulheres – articuladas anteriormente em clubes de mães – exigiu um amplo programa de creches, que passaram a funcionar com pessoal selecionado pela própria comunidade. Rompem-se as leituras genéricas da cidade. Os movimentos exigem a inclusão de suas necessidades na agenda pública e mostram a defasagem da ação de SEBES com as demandas reais.

Cresce a Secretaria em pessoal e em múltiplas creches. Começa pelo debate sobre a gestão de uma rede de serviços públicos no âmbito da pasta social. Reynaldo de Barros vai construir 120 creches sob gestão direta em seu governo, somando-as às quatro até então existentes.

A demanda por atenção a crianças e jovens desencadeia, em paralelo, a política de convênios per capita para manutenção desse atendimento por entidades sociais, que será potenciada no período Maluf e Pitta. A análise deste crescimento é apresentada no item adiante.

O crescimento das demandas habitacionais leva à transferência de HABI para a COHAB, departamento ainda presente na atual Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. O Mobral, em 1989, constituiu o MOVA – Movimento para Alfabetização –, que migrou para a gestão da Secretaria de Educação em 1989.

A gestão 89-92, além de dinamizar a gestão reduzida de serviços no período janista, introduziu no órgão novos programas, como os de Produção Associada de Bens e Serviços por meio de núcleos de trabalhos solidários e geração de renda na forma de padarias e cozinhas comunitárias, oficinas de roupas, fábricas de blocos.

Todavia, não desenvolveu políticas de massa e em rede de serviços, mesmo tendo retornado ao patamar de Secretaria. Um grande fato aqui ocorrido foi o início do trabalho com a população de rua e também com os idosos. Caracterizou-se a atenção não só a grupos de periferia, mas a núcleos populacionais das áreas centrais, como encortiçados e povo de rua. Todavia foi uma introdução da ação com resistências institucionais.

O debate sobre a assistência social foi então entendido como mais uma frente dentre as ações da Secretaria, mas não como uma política social com espectro universalizante. A esta frente foram alocadas ações dos antigos plantões, com auxílios prestados através dos chamados postos de atenção à população com problemas agudos de subsistência, os postos APPS. Permanecia também a atenção à população vítima de enchentes e desabamentos, mas não se aprovava uma rede de abrigos, por exemplo. Na cidade, não foi constituída a política de acolhida na assistência social.

O processo de extensão de serviços permaneceu ao longo dos anos combinando ações diretas com ações conveniadas, sem uma política clara e permanente quanto à aplicação de uma ou outra forma. Aliás, é clara a opção por convênios nas gestões Maluf e Pitta, de 1993 a 2000, sem explícita vinculação com a LOAS, já então promulgada.

A ausência de clareza quanto ao significado da ação conveniada na construção de direitos sociais é obstáculo ao avanço da assistência social, ainda presente hoje. A assistência social precisa ser gerida na cidade de São Paulo em ruptura com o residualismo e na afirmação de que a relação com entidades sociais deve se pautar pelo princípio de parceria. Nela, a ação do Estado, com seu papel regulador e seu investimento, é articulada por uma política participativamente construída que supõe a exigência do caráter público, mesmo nas ações conveniadas sustentadas pelo fundo público.

Esta perspectiva não foi ainda atingida em São Paulo e, pior, não faz parte ainda da cultura política majoritária, quer dos agentes da secretaria, a SAS, quer de muitos segmentos da sociedade que atuam na área social. Possivelmente, não faz parte ainda do conjunto da ação governamental entender e gerir a assistência social em novo patamar afiançador de direitos.

Como se percebe, a trajetória do órgão não tematizou estas questões a fundo. O salto institucional da pioneira Divisão de Serviço Social - DSS - da Prefeitura de São Paulo para a forma de Secretaria Municipal de Bem-Estar Social – SEBES, em 1966, não significou o avanço da política pública de assistência social. O corte tecnicista vinculou a ação da SEBES com as então chamadas políticas desenvolvimentistas, que consideravam a atenção às vulnerabilidades sociais um desvio de objetivos de um órgão de tal importância. Por consequência, foi sendo reiterado o antigo acordo – dos anos 50 – com o Governo do Estado, em que a Prefeitura abria mão, em favor do atendimento pelo Governo do Estado, da atenção a segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco. Assim, a SEBES, e hoje a SAS, sempre tiveram dificuldades em atuar com a criança de rua, a população de rua e mulheres vítimas de violência, entre outras situações.

Este caráter seletivo da ação social do chamado órgão central da COBES motivou vários embates institucionais e somente foi desmontado com a organização popular presente nos movimentos sociais. A aliança desses movimentos com segmentos profissionais levou ao movimento de luta e resistência pela democratização da gestão do órgão. Denominado de GT, ele possibilitou reconstruir em 1979 um novo modelo descentralizado, comprometendo a ação social com os interesses populares. Todavia, essa direção política foi sendo fragilizada nas gestões de Jânio Quadros, Maluf e Pitta.

A continuidade dessas propostas democratizadoras no governo

Reynaldo de Barros se tornou motivo de guerras institucionais, processos de demissão de servidores, confrontos e ocupações.

Em todas estas iniciativas, não ocupava lugar, porém, a política de assistência social. O órgão operava por necessidades, sem atrelá-las propriamente a uma política geral articuladora de direitos de cidadania.

Ocorre uma dificuldade da SAS, persistente até hoje, em ganhar posição avançada no desenvolvimento de programas para a criança e o adolescente em risco, em incorporar o compromisso com a efetivação da proteção integral prevista no ECA. Opta-se por instalar equipamentos como creches ou centros de juventude (o atual Gente Jovem), em vez programas para a criança em risco ou a criança de rua. Na gestão Maluf, esta questão foi atribuída ao CASA, com o consentimento do então grupo dirigente do CMDCA. O mesmo ocorreu com a atenção aos denominados grupos vulneráveis, como os segmentos dos portadores de deficiência, os idosos, população de rua e mulheres, entre outros. Vai se notar que estes programas aparecem no orçamento do órgão só nos últimos anos e com valores de baixo impacto.

A organização interna da pasta desde a sua descentralização, em 1977, quando dissolveu os departamentos, foi a de instalar um **nível central** estruturado em áreas de gestão meio e fim, e o nível local organizado em supervisões regionais. A área administrativa seguiu como uma supervisão central de operação e controle de várias unidades orçamentárias. A área técnica foi organizada em uma Supervisão Geral de Planejamento, à qual se referenciam assessorias técnicas temáticas. A área jurídica com forte poder decisório é parte do assessoramento do gabinete da pasta. O *locus* da política de assistência social é diluído na gestão por programas direcionados a segmentos que transformam a assistência social em uma somatória de ações, sem conter um eixo estratégico propriamente dito.

Em síntese, a LOAS, publicada em 1993, não recebeu qualquer atenção durante o governo de Paulo Maluf. Pelo contrário, o caminho foi o de desrespeitá-la. A Fabes – Secretaria de Família e Bem Estar Social – não se fez presente, nem deixou que seus técnicos tomassem parte em debates sobre a efetivação da LOAS, promovidos na cidade pelo Legislativo e pelo Fórum de Assistência Social. Não compareceu ou organizou as Conferências Municipais e enviou 2 a 3 assessores para olharem, como fantasmas, as Conferências Nacionais. Era como um mundo apartado, distante dos ditames constitucionais da política da assistência social, que se dedicou a ampliar a ação conveniada, sob a alegação de que se tratava de um regime de mútua cooperação. Como se verá, porém, a ação foi de contínua redução orçamentária na área da assistência social. O reclamo das entidades pelo atraso do pagamento de convênios e pela não atualização de valores foi causa de múltiplos movimentos, mostrando que se tratava de uma “cooperação” pouco mútua.

Na Câmara Municipal de São Paulo, foi realizado ao final de 93, Seminário sobre a LOAS, cuja acertada decisão final foi de: estimular e dar sustentação à criação do Fórum da Assistência Social da Cidade; articular a proposta de regulamentação do COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social – e do Fundo Municipal de Assistência Social. Ao final de sua gestão, Celso Pitta rebate o órgão como Secretaria de Assistência Social – SAS, sem contudo apresentar uma proposta política consistente à LOAS.

O Fórum da Cidade foi o grande pólo de resistência e força social, que dialogava e “empurrava” a incorporação das idéias, perspectivas e conceitos da assistência social na cidade.

A proposta de um Conselho Municipal tardou a ser enviada pelo executivo à Câmara. Só o foi em 1996, embora a LOAS seja de 1993 e recebeu pleno e consciente debate que conseguiu mobilizar forças para fazer os vereadores aprovarem um substitutivo

modificador da conservadora proposta malufista. Mas o sucessor do autoritário prefeito, seguindo seu lema, não deixou por menos, vetou os artigos que destoavam de seu pensar. Celso Pitta sancionou a lei nº 12.524 em 1º de janeiro de 1997, mas congelou sua implementação. Nessa “esdrúxula” situação, São Paulo tinha uma “esdrúxula” lei do Conselho – que vetava o Fundo – e não tinha Conselho implantado. A ação combativa do Fórum permaneceu na luta pela derrubada dos vetos. Conseguiu após dois anos uma solução intermediária, um decreto regulamentador (decreto nº 38.877 de 21 de dezembro de 1999) para instalação do Conselho em mais avançada proposta do que a então truncada Lei nº 12.524.

Somente em março de 2000 é chamada a eleição dos conselheiros. Portanto, há em 2001 um Conselho na cidade com cerca de um ano de vida. A derrubada de veto à Lei do Conselho e Fundo foi obtida na Câmara de Vereadores só em 2001 e sancionada na íntegra pela prefeita Marta Suplicy. Este extingue o CEMAS – Conselho de Auxílios e Subvenções – na direção do fortalecimento do COMAS. O Fundo Municipal foi regulamentado pelo decreto nº 40.531 de 7 de maio de 2001.

Esta rota histórica, em rápidas pinceladas e, sem dúvida, com diversas insuficiências, quer demarcar que é preciso criar uma concepção alargada da assistência social como política de direitos que refunde em novas bases a ação municipal em geral e a ação da Secretaria de Assistência Social em específico. Somente agora, no terceiro milênio, e após sete anos – trajetória quase bíblica – é que a assistência social ganha em São Paulo foro de legalidade com a gestão plena: Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

Há vícios institucionais culturalmente transmitidos que impedem a efetivação de uma cultura de direitos e de uma política de massa naquele órgão. Há uma imaturidade política dos agentes do órgão (ou talvez concepções alimentadas pelo conservado-

risimo malufista) para que a assistência social seja efetivada como uma política de direitos em São Paulo. Romper com essa trajetória e instalar a maioria da assistência social em São Paulo é questão inarredável e inegociável.

A nova gestão, de Marta Suplicy, introduz programas sociais como renda mínima, bolsa trabalho, entre outros, em uma nova pasta de trabalho; a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade, e processa a transferência da gestão das creches diretas e conveniadas da Educação. Estas medidas sugerem que a SAS está em franco declínio no alcance de sua responsabilidade na gestão da assistência social na cidade e num dilema em sua afirmação como área específica de gestão. A ação conservadora e apartada dos últimos anos não a fez avançar, pelo contrário, em aplicação de verbas. Os avanços em serviços para a população de rua nos últimos dois anos, para responder a Lei nº 12.316/97, outra conquista inédita, não impregnaram o órgão.

Não há clareza de proposta para a assistência social a direcionar a fragmentada ação da SAS. A força inercial pautada no passado de restrição à efetivação da assistência social como política não foi ainda debelada. Tudo indica que o caminho do *locus* institucional será a forte descentralização para as Subprefeituras e uma coordenação central articulada dentro da pasta do Trabalho ou de uma nova pasta de Inclusão Social.

Estas inquietações e turbulências quanto ao *locus* da gestão indicam a necessária discussão institucional para fazer face ao desafio em construir **direitos** de cidadania numa proposta de ação descentralizada da assistência social. O que será específico e local? O que será genérico e global na assistência social na cidade de São Paulo? São questões cuja resposta precisa ser institucionalmente construída. A força de gestão de uma política pública de assistência social é ainda diluída, o que deve ser assegurado para que a assistência

social atinja sua maioria institucional nesta cidade.

Seguramente, outra face da conquista da maioria de assistência social, para além do patamar jurídico-institucional, reside no comportamento, isto é, na alocação de recursos dedicados a essa área.

4. Lugar da política de assistência social no orçamento da cidade

O embate político sobre o alcance de uma política social se dá na disputa pelos recursos financeiros. Costumo dizer que o lugar da política é visto no orçamento. O lugar da criança é, por exemplo, visível pelo seu lugar no orçamento público. O orçamento participativo é mecanismo que exemplifica esta questão político-democrática por excelência. O lugar de uma política na gestão pública é visível no modo pelo qual os recursos públicos são alocados no financiamento das ações. Este é outro avanço democrático necessário para a gestão da assistência social.

A análise histórica do comportamento dos gastos com a assistência social mostra várias transições da assistência social:

- O exame da Tabela 4 mostra que em 1956 a assistência social e o gasto com subvenções perfilavam as ações da então Divisão de Serviço Social. Somente após sete anos, em 1963, é que o órgão abre sua atenção para três novas frentes: habitação, “menor” e assistência comunitária, num primeiro momento e, logo a seguir, formação para o trabalho (FORMO) e educação de base. Esta é a fase de uma incipiente Secretaria de Bem Estar Social que, embora tenha o título de uma pasta, em sua organização interna permanece como uma Divisão de Serviço Social. Aliás, à época, foi clara a decisão de Faria Lima em criar um cargo de honra para Paulo Soares Cintra como secretário municipal, mas não lhe constituir uma pasta para gerenciar.

TABELA 4 - Distribuição em valores do orçamento do órgão municipal de prestação de serviços de assistência social por área programática - Prefeitura Municipal de São Paulo - 1956-1981

Ano	Habitação	Menor	Trabalho	Assist. Comunit.	Assist. Social	Subvenção	Educação de Base	Pesquisa Planej.	Administ.	Total
1956	-	-	-	-	-	1.494	-	-	605	2.099.399
1957	-	-	-	-	2.493	2.869	-	-	576	5.938.576
1958	-	-	-	-	367	2.647	-	-	484	3.497.802
1959	-	-	-	-	266	1.918	-	-	605	2.788.581
1960	-	-	-	-	206	3.438	-	-	579	4.222.723
1961	-	-	-	-	576	1.001	-	-	682	2.259.038
1962	-	-	-	-	148	940	-	-	762	1.850.570
1963	190	570	-	636	2.985	95	-	-	666	5.141.785
1964	99.543	248.857	395.383	-	97.432	-	-	-	652.134	1.493.349
1965	75.916	221.422	-	327.578	94.579	-	-	-	548.539	1.268.034
1966	71.384	274.552	-	-	93.943	-	2.288	-	970.606	1.412.772
1967	106.925	641.551	35.642	-	35.642	-	-	-	2.158.873	2.978.633
1968	1.291	889	976	-	889	-	-	-	2.608	6.653.841
1969	744	1.483	1.523	166	333	-	418	43	2.806	7.515.654
1970	704.157	309.432	1.065.161	432.412	1.071.112	-	339.185	-	4.329.084	8.249.543
1971	823.491	395.276	1.422.993	400.217	701.615	-	525.387	148.228	9.592.027	14.009.234
1972	777.254	15.093.086	450.582	91.324.507	760.357	-	11.264.548	502.680	29.708.837	149.881.851
1973	9.427.611	3.582.443	3.140.906	408.514	1.048.192	-	11.894.593	501.469	15.365.734	45.369.462
1974	1.926.555	6.368.940	5.458.413	222.404	-	-	11.224.770	-	15.002.794	40.203.876
1975	3.835.027	8.791.612	13.176.627	217.316	1.542.049	-	10.987.096	1.266.683	21.594.635	61.411.045
1976	5.268.062	12.551.158	11.955.867	800.745	497.832	5.178.505	15.359.036	848.158	19.509.742	71.969.106
1977	5.056.743	20.800.562	11.170.973	682.845	7.232.619	3.636.057	13.693.808	679.154	20.465.045	83.417.806
1978	2.352.481	11.145.278	12.285.326	763.758	19.807.145	3.193.413	10.230.897	353.937	24.631.860	84.764.095
1979	1.297.142	24.694.616	6.598.946	2.259.582	22.874.331	2.720.661	8.840.548	286.813	30.564.515	100.137.153
1980	27.682.382	35.839.049	5.519.053	1.238.640	6.844.638	2.742.949	6.084.583	445.517	26.980.262	113.377.071
1981	31.693.532	57.337.817	3.204.877	1.190.861	3.989.653	1.653.261	5.265.088	1.116.407	26.121.206	131.572.703

Fonte: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, Agosto 2001. (SAS/PMSP; NOB/99 e Consulta a SEAS) preparada por Dirce Koga.

Pode-se, portanto, afirmar que somente a partir de 1971 consolida-se a ação do órgão, que manifesta, entre 1971 e 1972, um salto de gasto de 10 vezes. É interessante notar, porém, que não mudam as áreas de ação, elas só se consolidam. Os recursos para subvenção já não pertenciam mais ao órgão desde 1963. O novo modelo institucional reforça a área de Planejamento e Pesquisa. Como já dito, era o momento áureo dos grandes especialistas, em Sebes Plan. Este traço vai inclusive qualificar o debate do órgão, que passa a reunir técnicos de alto reconhecimento acadêmico. É claro que, sob a ditadura, este pensar fundamentalmente desenvolvimentista não incluía a democratização da gestão. Pelo contrário, era predominante sua elitização pelo saber social. As análises e propostas da então Sebes eram referência do novo e ganhavam forte respeitabilidade. A maioria de seus dirigentes eram professores da PUC/SP, o que fazia repercutir seus feitos e pensamentos em múltiplas esferas.

A descentralização do órgão, em 1979, não alterou a alocação das verbas programáticas, embora tenha representado significativo aumento em seus gastos.

A tabela 5 permite a análise dos gastos do órgão, no período 1984-2000, na área programática de atenção à criança, que concentrou maior volume de gastos frente às demais.

**TABELA 5 - Gastos na Área Programática Atenção à Criança (Valores Reais 2000)
Prefeitura de São Paulo 1984-2000**

Valores a preços de 2000 (IGP-DI)

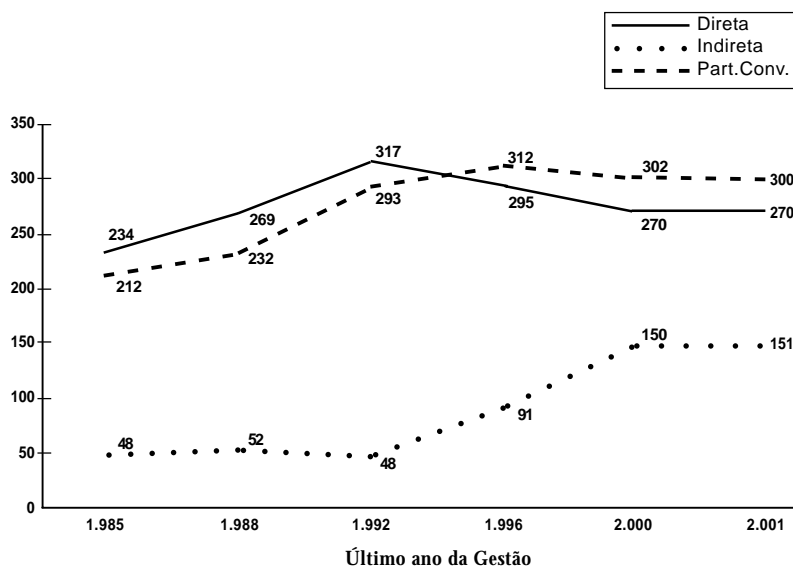
Ano	Creche	Manutenção de Crianças em Creches Conveniadas	Operação e Manutenção da Rede direta de Creches	FUMCAD	Operação e Manutenção das Unidades do Menor	Assistência ao Menor	Total Criança
1984	0,00	0,00	0,00	0,00	20.559.707,02	52.846.163,22	73.405.870,23
1985	0,00	0,00	0,00	0,00	24.231.066,93	64.333.299,21	88.564.366,15
1986	0,00	0,00	0,00	0,00	40.641.816,38	80.134.146,54	120.775.962,92
1987	0,00	20.388.377,73	23.448.708,37	0,00	0,00	69.790.208,00	113.627.294,10
1988	0,00	56.219.466,92	48.681.176,57	0,00	0,00	165.645.700,44	270.546.343,92
1989	0,00	48.465.432,15	79.439.880,72	0,00	0,00	167.140.106,37	295.045.419,24
1990	170.053.620,92	46.020.515,34	93.586.146,94	0,00	0,00	23.806.329,44	333.466.612,63
1991	216.550.872,21	59.188.027,05	110.927.074,49	0,00	0,00	30.520.591,57	417.186.565,32
1992	204.501.421,63	67.455.999,73	85.505.008,73	0,00	0,00	40.354.739,13	397.817.169,23
1993	165.171.800,26	70.583.175,40	64.490.854,94	336.848,73	0,00	36.397.091,34	336.979.770,67
1994	158.535.703,22	74.890.898,82	64.971.489,99	196.246,72	0,00	39.326.139,76	337.920.478,50
1995	166.752.235,87	67.514.998,70	70.119.233,24	1.398.553,22	0,00	35.187.468,68	340.972.489,72
1996	184.225.870,02	66.039.723,09	68.126.480,02	552.811,99	0,00	32.576.324,04	351.521.209,16
1997	213.372.163,93	75.396.656,14	95.429.595,60	718.341,14	0,00	35.622.203,30	420.538.960,11
1998	218.604.811,21	82.305.342,94	100.447.906,28	1.550.824,53	0,00	37.775.396,21	440.684.281,17
1999	195.228.587,13	80.909.837,34	86.457.838,16	2.291.417,86	0,00	36.903.462,02	401.791.142,50
2000	174.194.716,11	67.808.307,89	73.698.634,29	2.375.040,75	0,00	26.770.515,60	344.847.214,64

Fonte: Secretaria de Finanças da PMSP, Assessoria Técnica da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da CMSP.

As creches diretas crescem a partir de 1990, o que pode ser constatado pela Tabela 5. Saltam de 269 unidades, na gestão Jânio Quadros (1986-1988), para 317, na gestão Luíza Erundina (1989-1992). As gestões Maluf e Pitta vão decrescer em 15% o número de creches com gestão direta, baixando para 270 unidades.

GRÁFICO 1

Número de Creches por Rede e Gestão



Fonte: SAS/SGPC/DTDI

TABELA 6
Evolução da Rede de Creches

Tipo de Rede	Administração											
	Marta Suplicy 2001/Abril		Celso Pitta 1997-2000		Paulo Maluf 1993-1996		Luiza Erundina 1989-1992		Jânio Quadros		Mário Covas	
	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
Direta	270	35.761	270	35.761	295	38.739	317	41.009	269	31.954	234	28.087
Indireta	151	21.738	150	21.566	91	12.726	48	6.398	52	6.824	48	6.302
Particular Conveniada	300	32.352	302	32.185	312	32.132	293	27.737	232	19.888	212	16.156
Total	721	89.851	722	89.512	698	83.597	658	75.144	553	58.666	494	50.545

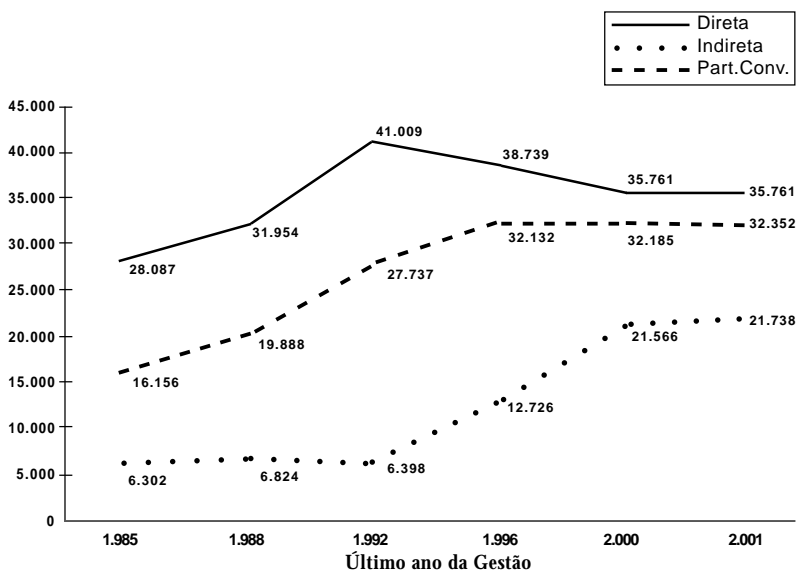
Tipo de Rede	Administração											
	Reynaldo de Barros 1979-1982		Olavo Setubal 1975-1979		Miguel Colassuono 1973-1975		Figueiredo Ferraz 1971-1973		Paulo Maluf		Faria Lima	
	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
Direta	124	13.874	4	600	4	600	5	530	4	530	1	180
Particular Conveniada	164	14.404	116	10.021	50	4.801	50	3.258	25	1.517	28	660
Total	288	28.276	120	10.621	54	5.401	55	3.788	29	2.047	29	840

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social - SGPC/DTT/STCI-2000

É marcante o salto na gestão Covas (1979-1982), que duplica as creches diretas e indiretas, de 124 unidades (Reynaldo de Barros) para 282 unidades. Sem dúvida, na gestão de Barros fortaleceu-se a rede direta, em ritmo de 30 novas creches por ano. Covas o supera com o ritmo de 52 novos equipamentos/ano, o que é desacelerado por Jânio, que reduz para 13 os novos equipamentos/ano. Luiza Erundina manteve para o perfil de 11 equipamentos diretos/ano e Maluf o de 5 unidades/ano. Esta redução é seguida por Pitta, que embora construa 8 unidades/ano, fortalece a gestão indireta e entrega a Marta Suplicy 151 creches com gestão indireta. Maluf conseguiu transformar 11 creches por ano da gestão direta em indireta. As 365 creches (diretas e indiretas) da cidade, ao final da gestão Erundina, serão 386 com Maluf. Isto significa que, em 4 anos, construiu tão somente 21 creches, isto é, 5 creches/ano, como já assinalado. O gráfico da

GRÁFICO 2

Capacidade das Creches por Rede e Gestão



Fonte: SGPC/DTDI/STCI

capacidade das creches por rede e gestão, elaborado por SAS, retrata o crescimento da rede conveniada e indireta que ocorre no período Maluf/Pitta, de modo que as vagas conveniadas superam em número as geridas diretamente pela Prefeitura. Em 2001, para 35.761 vagas diretas são 54.090 conveniadas, do total de 89.851 vagas na cidade ofertadas pela Prefeitura.

Outro aspecto significativo na gestão da rede conveniada é a comparação entre o valor do *per capita* adotado, que mostra uma defasagem de 1992 para 2.000 de US\$ 25,48 por criança/mês, isto é, cerca de R\$ 63,70 por criança. Assim, o *per capita* atual para creches com 60 crianças deveria ser de R\$ 222,70, e não de R\$ 159,00, como estipulado na portaria nº 0002/SAS/SF de 14/8/2001, a fim de retornar ao padrão alcançado em 1992.

A análise dos gastos com a manutenção de crianças em vagas conveniadas mostra exatamente esta precarização do pagamento de *per capita*. O prefeito Celso Pitta consegue aumentar as vagas conveniadas em 8.893 e manter pouca diferença em comparação ao total gasto por Maluf em 1996. Aliás, um e outro seguem o mesmo modelo: aumentam as vagas em convênio e decrescem ano a ano o desembolso com tais serviços, o que significa pagar menos para o atendimento a cada ano. Em contraponto, embora tenha se reduzido o número de obras de construção de creches, as gestões Maluf e Pitta registraram gastos que ultrapassaram em 97/98 os gastos da gestão Erundina (89/92), cálculos estes atualizados pelo IGP-DI ano 2000.

Observando-se o gasto do prefeito Celso Pitta no ano 2000, de 73,7 milhões com 35.761 vagas em rede direta e 67,8 milhões gastos com 53.751 vagas em convênio, percebe-se que o custo vaga/creche direta é de R\$ 171,74, enquanto da conveniada é de R\$ 105,13, isto é, uma diferença de R\$ 66,61, entre uma e outra. A vaga direta custou 63% mais do que a vaga conveniada aos cofres públicos. Isto significa que a Prefeitura mantém dois padrões de

serviço para a criança e que as entidades sociais estão sendo chamadas, cada vez mais, a cobrir os custos desta atenção, que é dever do Estado. Cresceu em todas as gestões a alternativa conveniada, cujo *per capita* atual varia de R\$ 51.00 a R\$ 75.00 por criança mês, isto é, quase 1 dólar/dia por criança em média.

É mais do que correto o pleito das entidades quanto à necessidade de ampliação do valor do *per capita* que recebem.

TABELA 7- Evolução do *per capita* pago aos Serviços de Assistência Social. Prefeitura de São Paulo

		Assistência à infância										
		1989	1990	1992	1993	1995	1995	1997 (RS)		1997	1999	2001
		(RS)	(RS)	(RS)	(RS)*1	(RS)	(RS)	sem	sem	(RS)*2	(RS)	(RS)*3
								isenção	isenção			
Creches	até 60 crianças	147,20	117,94	170,73	178,08	134,77	149,35	136,45	125,08	146,67	158,49	159,00
	de 61 a 120 crianças	125,94	101,32	141,17	145,75	107,70	119,77	108,02	102,34	115,97	120,24	121,00
	de 121 ou mais crianças	116,97	94,19	136,94	141,64	102,62	114,13	102,34	96,65	110,29	114,77	115,00
Centros de Juventude OSEM/CJ	até 60 crianças	79,75	64,12	84,46	88,78	67,81	71,86	64,81	60,26	69,36	74,33	75,00
	de 61 a 120 crianças	68,12	54,62	71,79	73,39	54,98	58,47	52,31	50,03	56,28	54,11	54,00
	de 121 ou mais crianças	62,80	50,66	66,36	68,25	50,75	54,95	48,89	46,62	52,30	50,28	51,00

*1 Pagamento suplementar em dezembro conforme portaria 108/FABES/GAB/93.

*2 Cria pagamento suplementar de R\$ 20,00 para crianças na faixa de 0 a 1 ano e 11 meses.

*3 Estipula um adicional de R\$ 24,00 por criança na faixa de 0 a 1 ano 11 meses

Obs.: Nos anos que não constam da tabela não ocorreu reajuste.

Fontes:

1989 - decreto 28199 de 26/10/1989

1990 - ofício 185/SEBES/GAB de 6/4/1990

1992 - Portaria 17/SEBES/GAB de 1/9/1992

(retroage a 6/7/1992)

1993 - Portaria 99/FABES/GAB de 2/12/1993

1995 - Portaria 17/FABES/GAB de 6/7/1995

1995 - Portaria 33/FABES/GAB de 12/12/1995

1997 - 001/SF/FABES/97 de 18/2/1997

- 002/SF/FABES/97 de 26/9/1997 (retroage a 1/7/1997)

1999 - 001/FABES/SF/99 de 24/5/1999

2001 - Portaria 002/SAS/SF de 14/8/2001

TABELA 8 - Rede de Serviços Disponíveis para a Faixa Etária de 0 a 6 anos em 2001 pela Prefeitura de São Paulo

Programa	Nº Equipamentos	Capacidade	Atendidos
Creche direta	270	35.761	24.727
Creche indireta	150	21.578	23.114
Creche particular conveniada	299	32.252	34.789
Total	720	89.591	82.630

Fonte: PMSF/SAS - Dados de Execução / Maio 02/07/2001.

TABELA 9 - Rede de Serviços Propostos para a Faixa Etária de 0 a 6 anos para a Prefeitura de São Paulo

Atendimento Atual e Metas	Período	Investimento Mensal	Recursos
Manter a rede direta de CEI-270 unidades com aproximadamente 25.000 crianças atendidas por mês	2000 a 2001	80.351.410,00	SAS
Rentabilizar a rede de creches para atendimento a mais 10.000 crianças	junho a dezembro de 2001	24.871.832,00	Recurso de Educação não previsto no orçamento da SAS deverá vir de SF
Manter a rede indireta de CEI conveniadas - 149 unidades com 21.358 crianças atendidas	2001 a 2004	80.124.840,00 manutenção da rede indireta e particular	SAS
Manter a rede particular de creches conveniadas - 299 unidades com 31.291 crianças atendidas	2001 a 2004		SAS
Construir 29 Centros de Educação Infantil	2001		SAS
Reformar e ampliar 20 CEIs da rede direta e indireta	2001		SAS

Fonte: PMSP/SAS. Dados para adequação ao Plano Municipal de Assistência Social de 2000.

- criança de 6 a 14 anos

A atenção à criança de 7 a 14 anos GJ/CJ/OSEM vai seguir um ritmo de quase estabilidade entre as várias gestões, mostrando que não tem sido um programa diferencial entre os jovens, embora importante para as crianças e adolescentes.

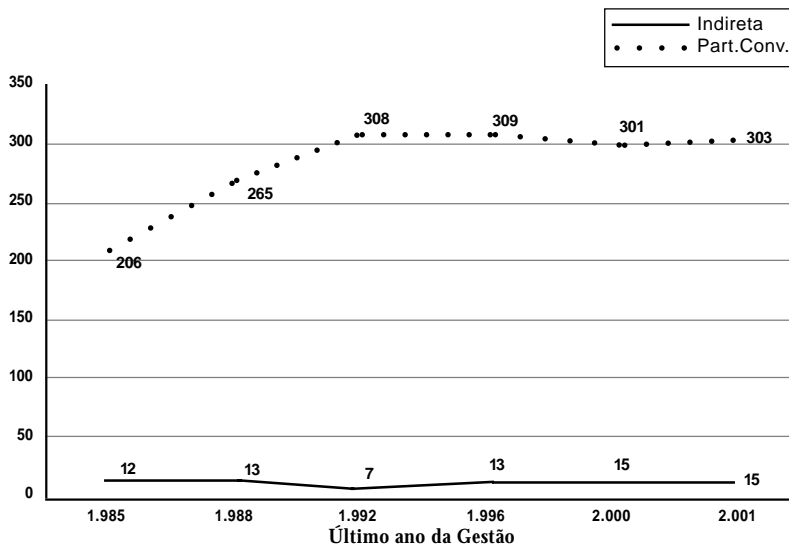
TABELA 10 - Evolução da Rede de EGJ (CJ/OSEM) - Prefeitura de São Paulo

Tipo de Rede	Administração											
	Marta Suplicy 2001/Abril		Celso Pitta 1997-2000		Paulo Maluf 1993-1996		Luiza Erundina 1989-1992		Jânio Quadros		Mário Covas	
	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
Indireta	15	1.680	15	1.680	13	1.375	7	800	13	995	12	890
Particular Conveniada	303	36.308	301	36.158	309	35.090	308	32.365	266	23.869	206	21.118
Total	318	37.988	316	37.838	322	36.465	315	33.165	279	24.864	218	22.008

Tipo de Rede	Administração											
	Reynaldo de Barros 1979-1982		Olavo Setubal 1975-1979		Miguel Colassuono 1973-1975		Figueiredo Ferraz 1971-1973		Paulo Maluf		Faria Lima	
	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
Indireta	7	390	3	90								
Particular Conveniada	87	8.322	50	4.504	8	890	2	130				
Total	94	8.712	53	4.594	8	890	2	130	0	0	0	0

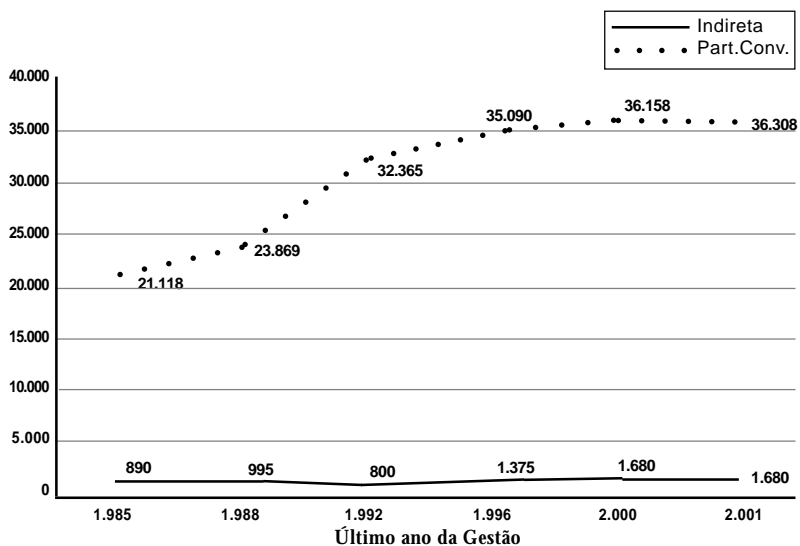
Fonte: PMSP/SAS/SGPC/DTD/STCI

GRÁFICO 3 - Número de EGJ por Rede e Gestão



Fonte: SGPC/DTD/STCI

GRÁFICO 4 - Capacidade dos EGJ por Rede e Gestão



Fonte: SGPC/DTD/STCI

TABELA 11 - Rede de Serviços disponíveis para a faixa etária de 6 a 14 anos em 2001 pela Prefeitura de São Paulo

Programa	Nº Equipamentos	Capacidade	Atendidos
E.G.J. Indireto	14	1.580	1.744
E.G.J. Particular	302	36.248	41.108
Conveniado			
Centro de Convivência	18	*	1.588
Total	334	37.828	44.410

Fonte: PMSP/SAS - Dados de Execução/2001

TABELA 12 - Rede de Serviços propostos para a faixa de 6 a 14 anos pela Prefeitura de São Paulo

Atendimento Atual e Metas	Período	Investimento Mensal	Fonte
Manutenção do atendimento a 37.828 crianças/adolescente de 6 a 14 anos	2001 a 2004	22.943,00	SAS
Ampliar 34 novos atendimentos a 3.400 crianças/adolescentes	2002	88.200,00	Recurso não previsto no orçamento da SAS Deverá vir de SF
	2003	2.052.000,00	
	2004	2.325.600,00	

Fonte: PMSP/SAS - Proposta de SAS para adequação ao Plano Municipal de Assistência Social de 2000

Na perspectiva de incluir a atenção à criança e ao adolescente em risco, várias atividades vêm sendo desenvolvidas e planejadas.

TABELA 13 - Rede de serviços disponíveis para a faixa etária de 0 a 14 anos em risco social e pessoal em 2001. Prefeitura de São Paulo

Programa	Nº Equipamentos	Capacidade	Atendidos
Abrigo Indireto	20	319	328
E.G.J. Particular	4	141	117
Conveniado			
Total	24	460	445

Fonte: PMSP/SAS - Dados de Execução/2001

TABELA 14 - Rede de serviços propostos para a faixa etária de 0 a 14 anos em risco social e pessoal. Prefeitura de São Paulo

Atendimento atual e metas	Período	Investimento mensal	Fonte
Manter 24 abrigos com atendimento a 474 crianças/adolescentes	2001 a 2004	7.203.024,00 manutenção dos abrigos e dos projetos alternativos	S.A.S

Fonte: PMSP/SAS - Proposta de S.A.S para readequação ao Plano Municipal de Assistência Social de 2000

TABELA 15 - Rede de serviços disponíveis para a faixa etária de 0 a 14 anos em 2001 pela Prefeitura de São Paulo

Programa	Nº Equipamentos	Capacidade	Atendidos
Proj. Sócio-educ. Indireto	6	450	415
Proj. Sócio-educ. Particular	3	1.688	1.611
Total	19	2.138	2.026

Fonte: PMSP/SAS - Dados de Execução/2001

TABELA 16 - Rede de serviços propostos para a faixa etária de 0 a 14 anos pela Prefeitura de São Paulo

Atendimento atual e metas	Período	Investimento mensal	Fonte
Manter 19 projetos “alternativos” com atendimento a 2.138 crianças/adolescentes	2001 a 2004	7.203.024,00 manutenção dos abrigos e dos projetos alternativos	S.A.S
Implantar 84 novos projetos “alternativos” para atender a 8.400 crianças/adolescentes	2002 2003 2004	3.780.000,00 8.820.000,00 13.860.000,00	Recurso não previsto no orçamento da S.A.S. Deverá vir de SF

Fonte: PMSP/SAS - Proposta de S.A.S para readequação ao Plano de Assistência Social de 2000

• assistência social

O comportamento dos gastos em serviços de assistência social não indica alta flutuação nos gastos/ano, o que registra a ausência de um padrão de atendimento. Os gastos com a população de rua em rubrica específica surgem a partir de 1993 e seguem em incremento ano a ano. O mesmo ocorre com os idosos, iniciado em 1996, e com os portadores de deficiência, em 1997.

**TABELA 17 - Gastos na Área Programática Assistência Social (Valores Reais 2000)
Prefeitura Municipal de São Paulo - 84-2000**

Valores a preços de 2000 (IGP-DI)

Ano	Assistência Social Geral	Subvenção ao Casa (a partir de 95) Corpo Municipal de Voluntários	Atendimento de Emergência	Atendimento à População com Problemas de Subsistência	Atendimento ao Portador de Deficiência	Atendimento à Terceira Idade	Serviços Comunitários	Atendimento à População de Rua	Educação de Adultos
1984	24.865.894,92	9.330,35	768.322,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.069.366,34
1985	32.393.848,07	8.341,05	590.980,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.745.146,18
1986	21.779.917,02	8.348,36	1.036,35	2.276.076,06	0,00	0,00	412.517,03	0,00	8.739.303,30
1987	13.087.806,98	80.484,76	0,00	645.659,73	0,00	0,00	101.157,86	0,00	4.670.460,87
1988	43.946.790,94	149.390,72	154.847,76	3.799.989,96	0,00	0,00	565.530,86	0,00	5.391.839,83
1989	62.363.292,39	0,00	1.224.699,59	2.078.901,15	0,00	0,00	556.627,53	0,00	1.990.289,22
1990	66.332.440,80	0,00	129.749,44	1.748.601,46	0,00	0,00	1.557.485,42	0,00	0,00
1991	79.465.783,59	0,00	765.598,31	2.341.105,12	0,00	0,00	2.510.375,87	0,00	0,00
1992	56.608.989,72	2.163,44	747.014,56	3.499.890,33	0,00	0,00	3.126.532,41	0,00	0,00
1993	42.407.706,86	14.447,26	379.795,98	458.667,27	0,00	0,00	1.542.540,16	972.171,72	0,00
1994	45.372.628,52	0,00	693.717,59	2.175.931,30	0,00	0,00	3.629.322,47	1.272.822,36	0,00
1995	51.457.555,88	0,00	628.884,93	1.169.151,75	0,00	0,00	9.029.369,83	2.091.110,40	0,00
1996	55.408.167,70	10.647,27	765.612,58	1.669.303,83	0,00	865.108,03	4.393.268,03	2.984.816,82	0,00

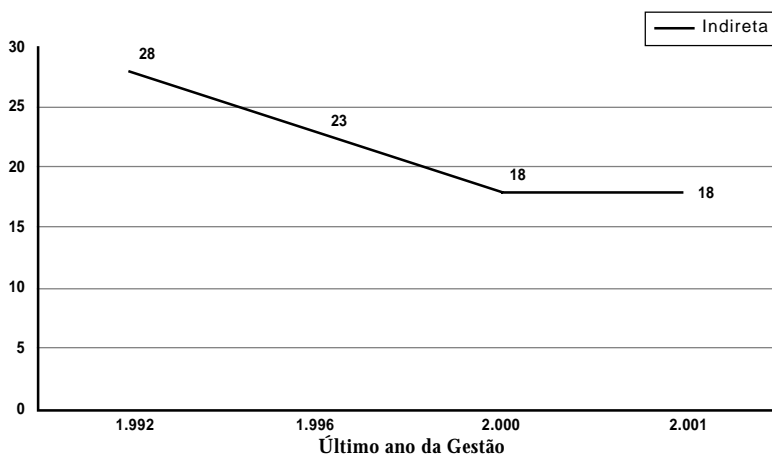
Os centros de convivência vêm minguando na cidade e nos gastos, assim como os postos de Atendimento à População com Problemas de Subsistência, com clara flutuação do volume de verba/gastos na assistência social geral. A atenção às vítimas de emergência também tem seu número reduzido ano a ano, embora certamente não sofram menos ou sejam em menor número na cidade. Esta é uma ação a ser repensada.

TABELA 18 - Evolução da rede de Centros de Convivência. Prefeitura de São Paulo

Tipo de Rede	Administração(*)							
	Marta Suplicy 2001/Abril		Celso Pitta 1997-2000		Paulo Maluf 1993-1996		Luiza Erundina 1989-1992	
	Nº	Freq. Média Diária	Nº	Freq. Média Diária	Nº	Freq. Média Diária	Nº	Freq. Média Diária
Rede Direta	18	2.323	18	2.356	23	3.079	28	5.700
Total	18	2.323	18	2.356	23	3.079	28	5.700

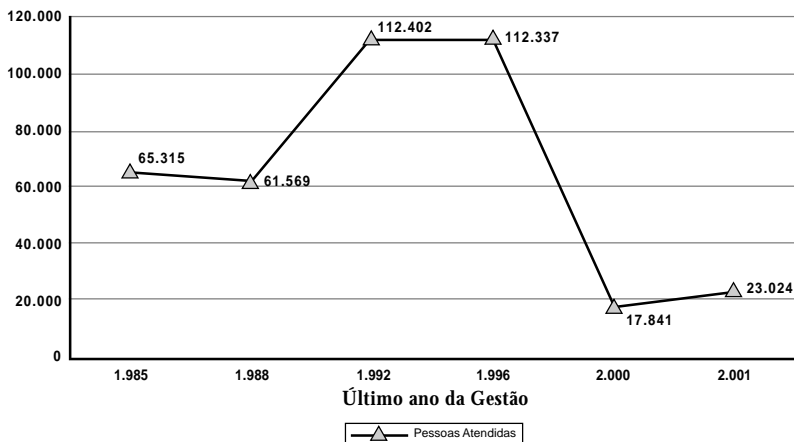
Fonte: PMSP/SAS

GRÁFICO 5 - Nº de Centros de Convivência por Gestão na Prefeitura de São Paulo



Fonte: SGPC/DTD/STCI

GRÁFICO 6 - Nº de Pessoas Atendidas em Emergência por ano na Prefeitura de São Paulo



Fonte: SGPC/DTD/STCI

TABELA 19 - Evolução do Atendimento à População com Problemas de Subsistência - APPS. Prefeitura de São Paulo (198-2001)

Tipo de Rede	Administração							
	Marta Suplicy 2001/Abril		Celso Pitta 1997-2000		Paulo Maluf 1993-1996		Luiza Erundina 1989-1992	
	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade	Nº	Capacidade
Direta	18	36.269	18	521.152	22	440.849	31	417.000
Total	18	36.269	18	521.152	22	440.849	31	417.000

Fonte: PMSP/SAS/SGPC/DTD/STCI

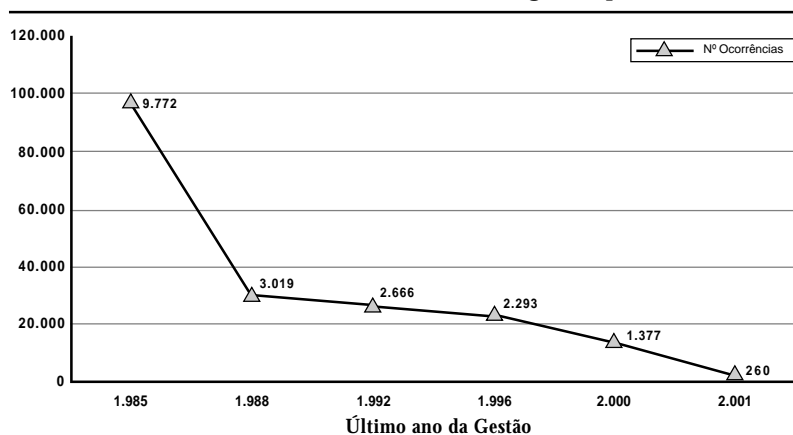
(*) Os dados referem-se à posição da Rede ao término de cada Administração

**TABELA 20 - Número de Ocorrências de Emergência, por Gestão.
Prefeitura de São Paulo (1983-2001)**

Administração						
Ocorrências	Marta Suplicy 2001/Abril	Celso Pitta 1997-2000	Paulo Maluf 1993-1996	Luiza Erundina 1989-1992	Jânio Quadros 1986-1988	Mário Covas 1983-1985
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
Enchente	179	500	1.053	1.189		
Incêndio	7	168	178	226		
Desabamento	37	216	472	742		
Prev. Risco		414	457	326		
Outro	37	79	133	183		
Total	260	1.377	2.293	2.666	3.019	9.772
Total de Pessoas atendidas	23.024	23.024	112.337	112.402	61.569	65.315

Fonte: PMSP/SAS/SGPC/DTDI/STCI - Dados de Execução

GRÁFICO 7 - Nº de Ocorrências em Emergência, por Gestão



Fonte: SGPC/DTDI/STCI

A análise dos gastos com a administração do órgão mostra que ocorre flutuação, tendendo a redução de gastos, excluído o crescimento do gasto com o fornecimento de refeições aos servidores. O orçamento total do órgão entre 1989 a 2000 flutuou de 229,5 milhões reais para 342,4 milhões reais, em um diferencial de 120,2 milhões reais, isto é, quase 50% entre os dois extremos, o que mostra forte instabilidade no padrão dos gastos.

TABELA 21 - Gastos na administração do órgão de assistência social (valores reais/2000)
Prefeitura de São Paulo - 84-2000

Valores a preços de 2000 (IGP-DI)

ANO	ADM do Gabinete de Fabes	Operação e Manutenção da Frota	Aquisição e Locação de Veículos para a Frota	Aluguéis de Imóveis, Indenizações e Seguros	Fornecimento de Refeições a Servidores (Auxílio-Refeição)	Despesas de Exercícios Anteriores-Pessoal-Fabes	Vale-Transporte	Administração da Superv. Reg. - Campo Limpo	Administração da Superv.Reg. - Freguesia	Administração da Superv. Reg. - São Miguel	Administração da Superv. Reg. - Sé/Lapa	Administração da Superv. Reg. - Vila Prudente	Total da Administração
1984	14.092.246,69	35.266,70	2.212.254,97	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16.339.768,37
1985	20.109.876,93	20.551,44	2.166.152,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22.296.581,19
1986	16.631.740,00	0,00	1.218.791,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.850.531,17
1987	5.293.190,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.293.190,02
1988	28.934.232,63	1.079,41	8.011.840,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	36.947.152,65
1989	47.080.503,22	152,23	8.696.794,12	1.167.038,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	56.944.487,98
1990	34.930.303,60	16.019,99	10.170.786,22	1.787.622,06	1.007.527,50	0,00	2.819.366,23	2.909.376,09	2.490.841,28	2.361.931,95	2.831.724,85	2.261.131,66	63.586.632,41
1991	42.303.371,85	164.698,05	7.689.331,37	2.175.928,97	2.278.815,90	105.641,93	4.121.148,53	3.407.416,08	2.809.817,56	3.111.300,56	3.100.891,28	2.438.085,93	73.706.448,01
1992	26.532.532,17	1.950,10	9.076.104,82	1.965.335,04	2.317.698,93	282.965,91	6.173.035,74	2.481.457,13	1.932.247,25	2.098.692,19	2.231.211,23	1.556.476,60	56.649.707,11
1993	19.787.778,68	26.698,78	9.491.612,61	1.575.696,95	2.405.430,81	0,00	7.313.316,19	2.037.884,82	1.616.333,68	1.463.581,43	1.620.497,61	932.280,11	48.271.111,65
1994	22.389.956,16	21.019,36	5.623.457,68	1.050.714,97	1.664.891,06	0,00	7.488.080,41	2.140.899,84	1.826.599,44	1.576.881,20	1.802.169,62	1.048.946,65	46.633.616,39
1995	24.752.078,39	20.835,75	3.321.513,30	1.099.533,27	2.713.693,39	0,00	6.966.616,73	2.349.070,61	2.088.958,93	1.733.913,46	1.897.682,89	1.260.368,97	48.150.265,70
1996	30.776.831,94	143.230,15	3.791.249,64	1.449.376,25	4.691.756,88	0,00	8.803.047,27	2.073.647,74	1.863.560,50	1.515.862,34	1.841.357,99	1.206.101,62	58.210.022,31
1997	31.044.239,50	11.548,98	2.954.564,56	1.553.308,06	4.830.443,98	0,00	10.127.565,64	2.211.881,33	2.370.646,61	1.758.763,80	2.211.141,92	1.830.965,70	60.905.069,07
1998	31.274.218,94	5.965,03	3.060.534,39	2.672.644,96	4.240.243,26	0,00	11.377.234,92	2.451.237,96	2.967.005,72	1.934.793,11	2.491.419,77	2.166.683,20	64.641.981,24
1999	29.164.733,53	5.987,18	4.525.819,57	3.344.284,91	4.284.879,05	0,00	9.886.770,63	2.483.738,42	2.595.180,51	1.988.694,01	2.606.121,05	2.000.333,60	62.886.542,46
2000	29.968.342,53	6.456,52	3.578.029,99	2.546.347,37	6.338.030,16	0,00	6.821.497,00	2.009.835,86	2.032.963,54	1.679.153,49	2.636.541,63	1.926.360,85	56.543.558,94

Fonte: Secretaria de Finanças da PMSP, Assessoria Técnica da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da CMSP

O Governo Federal transfere ainda, por meio de acesso direto à população, 43.120 Benefícios de Prestação Continuada (agosto de 2001), sendo 19.759 para portadores de deficiência e 26.361 para idosos. Isto significa uma cobertura de 0,41% da população da cidade. Certamente registrando baixo impacto na transferência da renda.

Como se percebe, é preciso criar parâmetros para acompanhar os gastos na política de assistência social. Os montantes pouca coisa dizem quando não são referidos à cobertura da demanda ou aos custos unitários de padrões de operação; isto é, a referência não somente à quantidade e qualidade como também ao impacto dos gastos perante as demandas.

A Tabela 22, relativa à previsão orçamentária da União, registra uma previsão de transferência de pouco mais de 41 milhões para a cidade de São Paulo em programas variados.

O Plano Estadual da Assistência Social prevê uma aplicação na cidade de cerca de 5 milhões de reais distribuídos em diversas atividades, conforme mostra a Tabela 23. A análise destas transferências para o Fundo Municipal de assistência social só será possível em 2002.

TABELA 22 - Revisão de Recursos Federais para a Assistência Social na cidade de São Paulo, 2001

Fundo Nacional de Assistência Social para São Paulo (capital)

Projeto/Atividade	Lei Após Vetos (Dotação Inicial) (A)	Créd. Adic. Remanej. (B)	Lei + Créditos (Autorizado) (C)=(A)+(B)	Empenhado (D)	Liquidado (E)	Valores Pagos (F)
Construção, Ampliação e Modernização de Centro de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	250.000	0	250.000	0	0	0
Ações Sociais e Comunitárias no Enfrentamento à Pobreza	0	0	0	0	0	0
Atendimento a Criança em Creche	28.113.434	0	28.113.434	0	0	0
Abriço Atendimento a Criança e ao Adolescente em Abriço	2.810.200	0	2.810.200	0	0	0
Atendimento à Pessoa Idosa	1.645.223	0	1.645.223	0	0	0
Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza e/ou Risco Pessoal e Social	7.853.430	0	7.853.430	0	0	0
Total Geral:	41.272.287	0	41.272.287	0	0	0

Fonte: SEAS

TABELA 23 - Plano de Ação da Assistência Social - Gestão Estadual/ Execução Indireta - Cidade de São Paulo - 2001

Serviços	Meta	Mês/Recursos	Ano/Recursos
ABR - Rede Abrigo	771	26.985,00	R\$ 323.820,00
API - Apoio a Pessoa Idosa	1.307	44.680,00	R\$ 536.160,00
PAC - Apoio a Criança Carente em Creche	10.160	131.394,40	R\$ 1.576.732,80
PPD - Apoio a Pessoa Portadora de Deficiência	1.307	46.865,00	R\$ 562.380,00
Total 1	13.545	249.924,40	R\$ 2.999.092,80
Outros (Informação Suplementar)			
Gente Jovem	2.500	162.500,00	R\$ 1.950.000,00
Bolsa Gente Jovem (01 monitor para cada 25 jovens)	100	15.000,00	R\$ 180.000,00
Capacitação Gente Jovem			R\$ 1.000,00
Total Gente Jovem	2.500	177.500,00	R\$ 2.131.000,00
Erradicação do Trabalho Infantil	1.280	51.200,00	R\$ 614.400,00

Fonte: Plano Estadual da Assistência Social. Governo do Estado de São Paulo

Ao examinar a relação entre o orçamento e o gasto da assistência social, na série histórica de 1989 a 2000, com exceção do ano de 1991, ocorreu forte redução entre o orçamento aprovado e o executado. Esta redução alcançou até 56,45%. Isto quer dizer que o orçamento aprovado é cumprido a menos da metade.

**TABELA 24 - Relação entre o orçado e gastos em assistência social
Prefeitura de São Paulo**

Ano	Valor Orçado (A)	Executado (B)	(A-B)	%
1989	350.360	207.530	142.830	-40,77
1990	324.356	223.981	100.375	-30,95
1991	238.603	284.741	-46.138	19,34
1992	292.520	271.605	20.915	-7,15
1993	318.105	242.471	75.634	-23,78
1994	361.707	232.358	129.349	-35,76
1995	482.374	229.380	252.994	-52,45
1996	408.350	237.598	170.752	-41,82
1997	632.055	275.273	356.782	-56,45
1998	381.111	295.726	85.385	-22,40
1999	371.721	309.003	62.718	-16,87
2000	363.620	276.007	87.613	-24,09

Fonte: Balanço de Secretaria de Finanças da PMSP

Esta constatação mostra que o orçamento da assistência social ou tem sido processado de forma inadequada, ou tem sido objeto de forte discriminação. Entender esta ocorrência é fundamental para incluir a assistência social no orçamento participativo como programa da ação dos agentes institucionais e do avanço do controle social das entidades.

Uma correlação entre os gastos executados na assistência social e o número de habitantes da cidade mostra também oscilação ano a ano. Todavia, pode-se dizer que a SAS gasta aproximadamente por mês entre US\$ 1 a US\$ 1,5 por habitante. Certamente isto significa pequena transferência de renda a pessoas através da assistência social, mesmo considerando que nem todos a utilizam. O orçamento da assistência social correspondeu, em 2000, a 4,17 % do orçamento da cidade.

TABELA 25 - Gastos da Assistência Social Executados Per Capita (ajustado p/2000)

Ano	Total Executado	População Total	Per Capita	Per Capita/Ano (dólar)
1982	92.271.000	8.493.226	10864,07	5936,65
1983	78.278.000	8.493.226	9216,52	5036,36
1984	122.150.000	8.899.772	13725,07	7500,04
1985	171.039.000	9.004.231	18995,40	10380,00
1986	15.430.000	9.107.910	1694,13	925,76
1987	64.996.000	9.210.668	7056,60	3856,07
1988	176.948.000	9.312.431	19001,27	10383,21
1989	207.530.000	9.413.083	22046,97	12047,53
1990	223.981.000	9.512.545	23545,85	12866,59
1991	284.741.000	9.610.659	29627,62	16189,96
1992	271.605.000	9.672.491	28080,15	15344,34
1993	242.471.000	9.709.424	24972,75	13646,31
1994	232.358.000	9.752.644	23825,13	13019,20
1995	229.380.000	9.793.962	23420,55	12798,12
1996	237.598.000	9.836.129	24155,64	13199,80
1997	275.273.000	9.878.555	27865,72	15227,17
1998	295.726.000	9.917.817	29817,65	16293,80
1999	309.003.000	9.957.234	31033,02	16957,93
2000	276.007.000	10.409.361	26515,27	14489,22

Fonte: Secretaria de Finanças da PMSP, Assessoria Técnica da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da CMSP

Nota: valor referência média dólar 2.000 (1,83)

TABELA 26 - Gastos Sociais do Orçamento 2001 até Setembro (em R\$ mil)

Área	Orçamento	Liquidado	Valor (em%)
Habitação	308.853	138.960	44,9
Educação	1.266.618	672.160	53
Saúde	940.067	586.634	62,4
Esporte	89.424	57.623	64,4
Assistência Social	394.056	218.771	55,5
Cultura	109.064	65.245	59,8
Abastecimento	210.778	124.998	59,3
Desenvolvimento e Trabalho	67.738	10.196	15
Subtotal	3.318.860	1.874.587	56,4

Fonte: Sistema de Execução Orçamentária da Câmara Municipal – Folha de S.Paulo 03/10/01.

Durante o ano de 2001, dos 394 milhões de reais previstos, foram gastos no total 218,7 milhões de reais, ou 55,5%, até o final de setembro, o que mostra pouca velocidade nos gastos do órgão (vide Tabela 18).

A proposta orçamentária para 2002 registra a previsão de 20 milhões para o FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social e outros 20 milhões para o FUMCAD. Prevê ainda 185,2 milhões de reais para a gestão do órgão. Esta redução é justificada pela passagem das verbas de creches diretas e indiretas para a educação.

O Plano da Assistência Social para a cidade precisa crescer nesta direção a fim de significar nova direção política a esta área da ação pública. Um dos comentários apresentados pelo COMAS ao Plano Municipal entregue para SAS em 31 de Agosto de 2000, ainda na gestão Celso Pitta, é de que o plano não conteve qualquer esforço para a definição de mínimos sociais, como também revela uma certa “naturalização na apreensão das mudanças nas relações de um mundo globalizado”. Não se posiciona quanto às mudanças em curso no mundo do trabalho e na proteção social. De acordo com o parecer, o plano não contém a avaliação dos programas de assistência social desenvolvidos pelo SAS e por outros órgãos a ele vinculados. Não existem critérios nem prioridades: na aplicação dos recursos e gastos, financeiros e humanos; na expansão de serviços e programas, em geral e por região. Não há o estudo regional de demanda.

Este plano foi aditado para 2001, a fim de afiançar a gestão plena da assistência social e obter os recursos federais, com o compromisso de apresentação de nova proposta no final do mês de outubro de 2001.

A Tabela 27 apresenta a posição do conjunto de serviços da SAS para abril de 2001. Como se nota, o grande volume de ação está na faixa de 0 a 6 anos que passa para a Educação. Os atendimentos providos nessa faixa são maiores do que adultos e crianças de 6 a 14 anos somados. Reforça aqui a urgência do repensar da ação do órgão.

É possível que atividades das Supervisões Regionais não estejam ainda dimensionadas.

**TABELA 27 - Rede Total de Serviços do SAS -
Prefeitura de São Paulo/Abril 2001**

Programa	Nº. de Edquipam.	Capacidade	Atendidos
Creche Direta	270	35.761	24.539
Creche Indireta	150	21.578	22.930
Creche Particular Conveniada	299	32.252	34.561
Projetos de Atendimento à criança	1	160	160
Sub-total de 0 a 6 anos e 11 meses	720	89.751	82.190
EGJ Indireto	14	1.580	1.691
EGJ Particular Conveniado	303	36.308	40.168
Abrigo Indireto	20	319	331
Abrigo Particular Conveniado	4	141	117
Proj. Sócio-Educ. Meio Aberto Indireto	6	450	479
Proj. Sócio-Educ. Meio Part. Conv.	13	1.688	1.801
Serviço de Qualif. Profissional Ind.	4	536	565
Serviço de Qualif. Part. Conv.	42	6.535	7.461
Centro de Convivência* Criança e Adolesc.	17		1.224
Sub-total de 7 anos a 17 anos e 11 meses	423	47.557	53.837
Centro de Convivência* Adultos	15		359
Centro de Convivência* Idosos	16		748
Centro de Referência da Assist. Social	18		12.378
Atend. a Portadores de Deficiência	12	376	395
Projeto Sercom	10	786	762
Casa de Convivência	10	1.260	1.260
Atendimento aos Idosos	44	2.525	3.384
Albergue	14	2.826	3.640
Casa Lar	2	58	78
Núcleo Intergeracional	1	100	170
Sub-total	142	7.931	23.174
Emergência**	27		396

Fonte: PMSP/SAS/SGPC/DTDI/STCI

* Os Centros de Convivência são os mesmos, com atendimentos diferentes.

** Os números referem-se a N° de ocorrências e N° de pessoas atendidas.

5. Considerações finais

Busquei mostrar com esta análise que o movimento de ruptura com o tradicionalismo da assistência social na Prefeitura de São Paulo é muito mais do que alterar o nome do órgão para Secretaria de Assistência Social.

A perspectiva da assistência social como política de seguridade social exige que ela deixe de ser tratada de forma fragmentada ou secundária, quer no conjunto da ação municipal, quer no orçamento, quer na própria gestão do órgão, no entendimento dos agentes institucionais e da sociedade. Nesta perspectiva, entendendo que a existência de um órgão de assistência social na gestão da cidade como *locus* específico, mas redirecionado para seu novo papel histórico é fundamental. A gestão desta cidade não processou a defesa da assistência social como política de direitos e não pode permanecer ocultando-a e sendo omissa com o que a Constituição e a LOAS – mesmo que tímidas – propuseram para ampliar a proteção social da população.

Omitir-se ao disposto legal é compactuar com uma posição regressiva aos direitos sociais já tão frágeis. Não se pode mais cometer equívocos, deslizos, postergações, já bastam os oito anos de negação de meios para expandir o alcance da cidadania dentre os que vivem em São Paulo.

Em sua trajetória, o órgão destacou-se na década de 70 pela qualidade dos seus técnicos. Todavia, nunca conseguiu encurtar a distância entre o pensar e o fazer acontecer. Hoje faz falta o pensar crítico e propositivo para consolidar a assistência social como política de direitos.

Em seu modelo descentralizado, implantado na década de 80 e deteriorado na década de 90, não conseguiu também encurtar a distância entre a realidade local e a totalidade. Existem

instrumentos que permitem hoje a incorporação da heterogeneidade das condições de vida da cidade como o exemplo aqui apontado de um Mapa de Vulnerabilidade Social e, mais do que ele, de um Mapa da Exclusão/Inclusão Social a determinar prioridades e exigências do alcance da ação em cada um dos distritos de São Paulo.

Pode-se dizer que a velocidade do órgão é a de andarilho face à velocidade supersônica da metrópole. Não foi informatizado, não tem instrumentos ágeis de gestão, não tem clara linha de delegação. A relação com a sociedade civil não se funda em uma clara relação de parceria.

Entendo que o Conselho Municipal de Assistência Social, que poderia ser descentralizado em Comissões Regionais é um dos instrumentos que reúne as condições para redirecionar e consolidar sob a égide da participação, democracia e controle social a reproposição do funcionamento de SAS.

Há um imenso desafio que exige forte compromisso e efetivo trabalho de todos nós, com a responsabilidade em universalizar a cidadania na cidade de São Paulo e responder a questão: qual é a melhor proposta de gestão da assistência Social em São Paulo?

Boaventura Souza Santos, ao examinar a sociedade do terceiro milênio, aponta o medo não somente da violência, mas o medo das incertezas como determinante também do processo de exclusão. Ressalto esta dimensão por estarmos aqui tratando do âmbito de uma política de proteção social, a assistência social, no conjunto da seguridade social.

Qual é a proteção social possível face às incertezas e vulnerabilidades sociais que a assistência social deve construir em São Paulo?

Ressalto: precisamos fazer nascer, e com força, nesta cidade uma **utopia da política de assistência social** forjada no compromisso com a extensão da inclusão social e o enfrentamento da exclusão.

Anexos

Lei de Criação do Conselho Municipal da Assistência Social
Regulamentação do Conselho Municipal da Assistência Social
Decreto do Fundo Municipal da Assistência Social
Lei Orgânica do Município de São Paulo
Lei da População de Rua
Decreto de Regulamentação da Lei de População de Rua
Lei de Parcerias
Lei da Terceira Idade

Criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social

Lei n.º 12.524, de 1 de Dezembro de 1997

Art.1º - Fica criado o Conselho Municipal da Assistência Social CONI-AS, órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo da assistência social no município, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e permanente de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à Secretária Municipal da Família e do Bem-Estar Social.

Art.2º - O Conselho Municipal de Assistência Social observará os seguintes princípios e diretrizes básicos:

- I - a assistência social é direito do cidadão independentemente de contribuição à seguridade social;
- II - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- III - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- IV - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- V - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de

qualquer natureza, bem como a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais e dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para a sua concessão;

VI - a organização da assistência social tem como diretrizes a descentralização político-administrativo, a participação da comunidade por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações, e a primazia da responsabilidade do estado na condução da política de assistência social.

Art. 3º - O Conselho Municipal da Assistência Social – COMAS - é composto de 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, eleitos, se da sociedade civil, indicados, se do governo e ambos nomeados pelo Prefeito, de acordo com a seguinte distribuição:

I - 09 (nove) representantes do poder público assim especificados:

a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social;

a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;

b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação;

d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Governo;

e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Habilitação;

f) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças;

g) 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Planejamento;

h) 01 (um) representante da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos;

i) 01 (um) representante da Secretaria Municipal das Administrações Regionais.

II - 09 (nove) representantes da sociedade civil, dentre 3 (três) representantes dos usuários ou de organizações de usuário, 3 (três) das entidades e organizações de assistência social e 3 (três) dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público, de acordo com critérios estabelecidos em ato de convocação da eleição dos respectivos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 1º - Os membros do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, exercerão o mandato por 02 (dois) anos, permitida uma única reeleição.

§ 2º - O Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 01 (um) ano permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º - Os suplentes substituirão os respectivos titulares em seus impedimentos e, em caso de vacância, assumirão o cargo pelo restante do mandato.

§ 4º - O regimento interno especificará os requisitos exigíveis dos membros do Conselho e seus suplentes, bem como os casos de impedimento decorrente da perda do mandato, de dispensa ou vacância.

§ 5º - o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, contará com uma Secretaria Executiva, cuja estrutura será disciplinada pelo Poder Executivo.

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

I - aprovar a Política Municipal de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social no âmbito municipal;

III - fixar normas para a inscrição das entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;

IV - inscrever as entidades e organizações de assistência social para fins de funcionamento incorporando parecer de Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, no caso de entidades relativas à criança e ao adolescente;

V - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, na forma que dispuser seu regimento interno incorporando parecer do Conselho Tutelar no caso de entidades relativas à criança e ao adolescente;

VI - regulamentar a concessão e o valor dos benefícios eventuais previstos no art. 22 da Lei Federal n.º 8.724/93 mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

VII - estabelecer critérios para destinação dos recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

VIII - orientar e controlar a administração do Fundo Municipal de Assistência Social;

IX - estabelecer critérios para a transferência de recursos públicos ou subvenções às entidades prestadoras de serviços e demais organizações de assistência social atuantes no município;

X - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social;

XI - estabelecer critérios para a aplicação de inscrições de taxas e impostos;

XII - definir e articular inter-institucionalmente os programas de assistências social, previstos no artigo 24 de Lei Federal n.º 8.742/93, em concordância com seus princípios e objetivos;

XIII - aprovar planos objetivando a celebração de convênios entre o município e as entidades e organizações de Assistência Social;

XIV - articular os programas de Assistência Social voltados ao idoso, aos inválidos e à integração da pessoa portadora de deficiência com o benefício da prestação continuada estabelecido no artigo 20 da LOAS (art.24, 9.2);

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

XVI - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XVII - convocar ordinariamente a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XVIII - elaborar e aprovar ser regimento interno;

XIX - divulgar no Diário Oficial no Município, toda as suas decisões, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, e os respectivos pareceres emitidos;

XX - manter articulação com o Conselho Estadual de Assistência Social - CONSEAS, e com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

XXI - manter atualizado o cadastro único das entidades devidamente inscritas fornecendo o documento “cadastro único municipal”, o qual será documentado para obtenção de benefícios em nível municipal;

Art. 5º - A secretária Municipal da Família e do Bem Estar Social é o órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social.

Art. 6º - Compete à Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social;

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

II - propor ao Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, a

Política Municipal de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais áreas da Seguridade Social;

IV - encaminhar à apreciação do Conselho Municipal da Assistência Social - COMAS, relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

V - prestar assessoramento técnico às entidades e organizações de assistência social;

VI - formular políticas para a qualificação sistemática e continuidade de recursos humanos no campo da assistência social;

VII desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;

VIII - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;

IX - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;

X - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS);

XI - elaborar e submeter ao Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS,

XII - elaborar o plano municipal de Assistência Social, de acordo com os princípios definidos na Política Municipal de Assistência Social;

XIII - gerir o Fundo Municipal de Assistência Social, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social;

XIV - operar os benefícios eventuais previstos no art. 22 da Lei 8.742/93 - auxílio por natalidade ou morte.

Art. 7º - Fica criado o Fundo Municipal da Assistência Social – FMAS, vinculado à secretaria do Bem-Estar Social, com a finalidade de proporci-

onar os meios financeiros para o desenvolvimento das políticas públicas na área da assistência social, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal da Assistência Social - COMAS.

Art. 8º - Constituirão receitas do Fundo Municipal da Assistência Social - FMAS:

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

II - recursos provenientes dos Conselhos Estaduais e Nacional de Assistência Social;

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

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

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

VI - outros recursos que lhe forem destinados.

Das Disposições Transitórias:

Art. 9º - O Poder Executivo Municipal terá prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta lei, para convocar a eleição, nomear e dar posse ao Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

Art. 10 - O Poder Executivo Municipal disporá, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da data da publicação desta lei, sobre a criação, regulamentação e funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, e sobre a extinção do Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções.

Art. 11 - O Poder Executivo deverá, através de decreto, normatizar o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 12 - Da sua instalação à aprovação do seu regimento interno, o Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, terá suas reuniões presididas pelo representante eleitos entre seus membros.

Art. 13 - O primeiro presidente do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS será eleito após a promulgação do seu regimento interno.

Art. 14 - A Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da nomeação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, proporá a Política Municipal de Assistência Social para a aprovação pelo Conselho.

Art. 15 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogam-se as disposições em contrário.

Regulamentação do COMAS

Decreto N.º 38.877, 21 de Dezembro de 1999

Regulamenta a Lei n.º 12.324 de 1º de dezembro de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social

CELSO PITTA, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, CONSIDERANDO a necessidade de implantar o Conselho Municipal de Assistência Social, criado pela Lei nº 12.524, de 1º de dezembro de 1997, e regulamentar o processo de escolha de seus membros, DECRETA:

Art. 1º - O Conselho Municipal de Assistência Social, órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no Município de São Paulo, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e permanente, de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, exercerá suas atividades e atribuições de acordo com estabelecido na Lei nº 12.524, de 1º de dezembro de 1997 e neste decreto.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Assistência Social e os demais órgãos municipais direta ou indiretamente ligados à área observarão, no exercício de suas atribuições, os seguintes princípios e diretrizes básicas:

I - a assistência social é direito do cidadão independentemente de contribuição à seguridade social;

II - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

III - universalização dos direitos sociais, a fim de tomar o destinatário

da ação assistência alcançável pelas demais políticas públicas;

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

V - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, bem como a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais e dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão;

VI - a organização da assistência social tem como diretrizes a descentralização político-administrativa, a participação da comunidade por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações, e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social.

Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - aprovar a Política e o Plano Municipal de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social no âmbito municipal;

III - fixar normas para inscrição das entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;

IV - inscrever as entidades e organizações de assistência social para fins de funcionamento;

V - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, na forma que dispuser seu regimento interno;

VI - regulamentar a concessão e o valor dos benefícios eventuais previstos no artigo 22 da Lei federal nº 8.742/93, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

VII - estabelecer critérios para destinação dos recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

VIII - orientar e controlar a administração do Fundo Municipal de Assistência Social;

IX - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e pluri-
anuais do Fundo Municipal de Assistência Social;

X - definir e articular inter-institucionalmente os programas de assistência social, previstos no artigo 24 da Lei federal nº 8.742/93, em concordância com seus princípios e objetivos;

XI - aprovar planos objetivando a celebração de convênios entre o Município e as entidades e organizações de Assistência Social;

XII - articular os programas de Assistência Social voltados ao idoso, aos inválidos e a integração da pessoa portadora de deficiência com o benefício da prestação continuada estabelecido no artigo 20 da LOAS (art. 24, § 2);

XIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social;

XIV - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XV - convocar ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XVI - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XVII - divulgar, no Diário Oficial do Município, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Municipal da Assistência Social - FMAS, e os respectivos pareceres emitidos;

XVIII - manter articulação com o Conselho Estadual de Assistência Social - CONSEAS, e com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

XIX - manter atualizado o cadastro único das entidades devidamente inscritas fornecendo o documento cadastro único municipal.

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS é o órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social.

Art. 5º - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social SAS:

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

II - propor ao Conselho Municipal de Assistência Social COMAS, a Política Municipal de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária de assistência social, em conjunto com as demais áreas da Seguridade Social;

IV - encaminhar à apreciação do Conselho Municipal da Assistência Social - COMAS, relatório trimestrais e anuais de atividade e de realização financeira dos recursos;

V - prestar assessoramento técnico às entidades e organizações de assistência social;

VI - formular políticas para a qualificação sistemática continuada de recursos humanos no campo da assistência social;

VII - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidade e formulação de proposições para a área;

VIII - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;

IX - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando a elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;

X - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social COMAS;

XI - elaborar e submeter ao Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS;

XII - elaborar o Plano Municipal de Assistência Social, de acordo com os princípios definidos na Política Municipal de Assistência Social;

XIII - gerir o Fundo Municipal de Assistência Social, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS;

XIV - operar os benefícios eventuais previstos no art. 22 da Lei Federal nº 8.742/93 - auxílio por natalidade ou morte.

Art. 6º - O Conselho Municipal de Assistência Social COMAS é composto de 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito, de acordo com a seguinte distribuição:

I - 9 (nove) representantes do poder público assim especificados:

- a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS;
- b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- d) 1 (um) representante da Secretaria do Governo Municipal;

- e) 1 (um) representante da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano;.
- f) (um) representante da Secretaria das Finanças;
- g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Planejamento;
- h) 1 (um) representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos;
- i) 1 (um) representante da Secretaria das Administrações Regionais;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, sendo 3 (três) dos usuários ou de organizações de usuários, 3 (três) das entidades e organizações de assistência social e 3 (três) dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio, sob fiscalização do Ministério Público.

§ 1º - Consideram-se usuários, os beneficiários abrangidos pela Lei federal nº 8.742/93, a saber:

- a) a família;
- b) a criança e o adolescente;
- c) a pessoa portadora de deficiência;
- d) o idoso;
- e) a pessoa em situação de rua;
- f) os demais segmentos em condição de vulnerabilidade social.

§ 2º - Consideram-se entidades e organizações de assistência social as que prestam, sem fins lucrativos, atendimento assistencial e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei federal nº 8.742/93, elencados no parágrafo anterior, bem como as que atuam na defesa e garantia dos seus direitos.

§ 3º - Consideram-se trabalhadores do setor, os profissionais vinculados a instituições públicas (estatais ou privadas sem fins lucrativos), que atuam na área de Assistência Social, representados pelos Conselhos Regionais, Associações, Sindicatos, Universidades, Institutos e Núcleos de Estudos e Pesquisas que agreguem trabalhadores da área.

Art. 7º - Os representantes do Poder Público serão indicados ao Prefeito, pelas respectivas Secretarias Municipais, dentre pessoas com poder de decisão no âmbito de sua área e identificadas com a questão.

Art. 8º - Os representantes da sociedade civil serão eleitos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público.

§ 1º - Os representantes dos segmentos da sociedade civil, elencados nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 6º deste decreto, deverão ser vinculados a entidade de natureza correlata à do segmento a ser representado, legalmente constituída e com existência mínima de 12 (doze) meses anteriores à data da publicação deste decreto.

§ 2º - As eleições terão lugar em dia, horário e local designados nos termos do edital próprio, a ser expedido pelo Executivo.

Art. 9º - Os Membros do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS exercerão o mandato por 2 (dois) anos, permitida uma única reeleição.

§ 1º - O Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 2º - Os suplentes substituirão os respectivos titulares em seus impedimentos e, em caso de vacância, assumirão o cargo pelo restante do mandato.

§ 3º - O Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS especificará os requisitos exigidos dos membros titulares e suplentes, bem como os casos de impedimento decorrente de perda do mandato, de dispensa ou vacância.

Art. 10 - Da data de sua instalação até a aprovação do seu Regimento Interno, o Conselho Municipal de Assistência Social terá suas reuniões presididas pelo representante eleito entre seus membros.

Art. 11 - O primeiro presidente do Conselho Municipal de Assistência Social será eleito após a promulgação de seu Regimento Interno.

Art. 12 - A Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS proporcionará ao Conselho Municipal de Assistência Social condições para seu pleno e regular funcionamento e dará o suporte técnico, administrativo, orçamentário e financeiro necessários, sem prejuízo da colaboração dos demais órgãos e entidades nele representados.

Art. 13 - A Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de nomeação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social, proporá a Política Municipal de Assistência Social para a aprovação pelo Conselho.

Art. 14 - O Executivo Municipal terá prazo máximo de 90 (noventa) dias

a partir da publicação deste decreto. para convocar a eleição, nomear e dar posse ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 15 - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revoga-das as disposições em contrário.

Fundo Municipal da Assistência Social

Decreto N.º 40.531, de 07 de Maio de 2001

Dispõe sobre a regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, criado pela Lei n.º 12.524, de 1º de dezembro de 1997.

MARTA SUPPLY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

Art. 1º - O Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, criado pela Lei nº 12.524, de 1º de dezembro de 1997, na parte promulgada em 24 de março de 2001, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, tem a finalidade de proporcionar os meios financeiros para o desenvolvimento das políticas públicas na área da assistência social, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

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

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

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

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

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

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

VI - outros recursos que lhe forem destinados.

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

§ 1º O gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, ordenador da despesa, será designado pelo titular da Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS;

§ 2º - A gestão financeira dos recursos do FMAS será feita pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico - SF;

§ 3º - A Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico aplicará os recursos do FMAS, eventualmente disponíveis, a ele revertendo seus rendimentos.

Art. 4º - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Assistência Social - COMAS.

Art. 5º - A transferência de recursos públicos ou subvenções do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS para as entidades prestadoras de serviços e demais organizações de assistência social atuantes no Município de São Paulo, devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, ocorrerá de conformidade com os critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS, mediante convênios, subvenções, auxílios ou atos similares, respeitada a disponibilidade de recursos financeiros existentes, oriundos da União, do Estado e do Município.

Art. 6º - Todas as despesas que onerem o Fundo Municipal de Assistência Social - FNIAS deverão ser previamente autorizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

Art. 7º - O Fundo Municipal de Assistência Social será operacionalizado de acordo com as normas estabelecidas no Decreto nº. 29.213, de 29 de outubro de 1990, observada a legislação federal pertinente.

Art. 8º - O Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções será extinto no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação deste decreto.

§ 1º - Durante o prazo fixado no “caput” deste artigo, serão transferidas

todas as atividades, encargos e atribuições do referido Conselho para a Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS e para o Conselho Municipal de Assistência, Social - COMAS, observado o disposto nos artigos 4º e 6º da Lei nº 12.524, de 1º de dezembro de 1997.

§ 2º - A Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico SF providenciará, dentro do prazo estabelecido no “caput” deste artigo, a transferência dos saldos das dotações orçamentárias vinculadas ao Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções, para a dotação “Realizações de diversas atividades de Assistência Social - Implantação do Fundo”, código 24.10.15.81.486.4470, alocada na Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS.

Art. 9º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, mantido o de nº 38.877, de 21 de dezembro de 1999, no que com este não colidir.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 07 de maio de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

MARTASUPLICY

PREFEITA

Lei Orgânica do Município de São Paulo

De 04 de Abril de 1990

Art. 221 - É dever do Município a promoção e assistência social visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda, através de ação descentralizada e articulada com outros órgãos públicos, e com entidades sociais sem finalidade lucrativa, procurando assegurar, especialmente:

I - o atendimento à criança, em caráter suplementar, através de programas que incluam sua proteção, garantindo-lhe a permanência em seu próprio meio;

II - o atendimento ao adolescente em espaços de convivência que propiciem programações culturais, esportivas, de lazer e de formação profissional;

III - a prioridade no atendimento à população em estado de abandono e marginalização na sociedade.

Lei da População de Rua

Lei Nº 12.316/97, de 16 de Aril de 1997

Art. 1º. O poder público municipal deve manter na cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Federal n.º 8.742/93 (LOAS).

I – a atenção de que trata o “caput” desse artigo exige a instalação e a manutenção com padrões de qualidade de uma rede de serviços e de programas de caráter público direcionados à população de rua que incluam desde ações emergenciais, a atenções de caráter promocional em regime permanente.

II – a ação municipal deve ter caráter intersetorial de modo a garantir a unidade da política de trabalho dos vários órgãos municipais.

III – a população de rua referida neste artigo inclui homens, mulheres e crianças acompanhadas de suas famílias.

Art. 2º. Os serviços e programas direcionados a população de rua de que trata esta lei serão operados através de rede municipal e/ou por contratos e convênios de prestação de serviços com associações civis de assistência social;

§ 1º: O convênio entre associações civis sem fins lucrativos e a rede governamental tem como característica a complementaridade na prestação de serviços à população e o caráter público do atendimento;

§ 2º: O funcionamento dos serviços e programas aludidos no artigo 4º da presente lei implica em múltiplas formas de parceria entre o poder público municipal e as associações civis sem fins lucrativos possibilitando o uso de áreas, equipamentos, instalações, serviços e pessoal em forma complementar para melhor efetivar a política de atenção à população de rua.

Art. 3º A atenção à População de Rua deve observar os seguintes princípios:

I – o respeito e a garantia à dignidade de todo e qualquer ser humano;

II – o direito da pessoa a ter um espaço para se localizar e referir na cidade, para ter um mínimo de privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania;

III – a garantia da supressão de todo e qualquer ato violento e de comprovação vexatória de necessidade;

IV – a não discriminação no acesso a quaisquer bens e serviços, principalmente os referentes à saúde, não sendo permitido tratamento degradante ou humilhante;

V – subordinar a dinâmica do serviço e garantia da unidade familiar;

VI – o direito do cidadão de restabelecer sua dignidade, autonomia, bem como sua convivência comunitária;

VII – garantir a capacitação e o treinamento dos recursos humanos que operam a política de atendimento à população de rua.

Art. 4º - A política de atendimento à população de rua compreende a implantação e manutenção pelo poder público municipal nos distritos da cidade de São Paulo, dos seguintes serviços e programas com os respectivos padrões de qualidade:

I – *Albergues Emergenciais* com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e pernoite no período de inverno para população de rua, fornecendo condições de higiene pessoal, alimentação, vestuário, guarda de volumes e serviços de referência na cidade.

II – *Abrigos* com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e alojamento de pessoas na cidade em tratamento de saúde, imigrantes recém chegados, situações de despejo, desabrigo emergencial e mulheres vítimas de violência, com funcionamento permanente fornecendo condições para higiene pessoal, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade.

III – *Centros de Serviços* com oferta de locais preparados com recursos humanos e materiais para oferecer durante o dia à população de rua alimentação, condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, serviços de referência na cidade e estacionamento de “carrinhos”, quando for caso.

IV - *Restaurantes Comunitários* com provisão de instalações localizadas em locais centrais preparadas com recursos humanos e materiais para oferta de alimentação a baixo custo à população de rua.

V – *Casas de Convivência* com oferta de espaços preparados com recursos humanos e materiais para promover: convivência, socialização e organização grupal, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer,

assim como condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade.

VI – *Moradias Provisórias* com provisão de instalações, próprias ou locadas, com capacidade de uso temporário por até 15 pessoas moradoras de rua e em processo de reinserção social.

VII – *Vagas de Abrigo e Recuperação* com oferta de vagas em serviços próprios ou conveniados que atendam pessoas moradoras de rua em situação de abandono e: em tratamento de saúde, portadoras de moléstias infecto-contagiosas, inclusive portadores de HIV; idosos, portadores de doença mental; portadores de deficiência.

VIII – *Soluções Habitacionais Definitivas* com oferta de alternativas habitacionais que atendam pessoas em processo de reinserção social e incluam auxílio moradia e financiamento de construções em regime de mutirão.

IX – *Oficinas, Cooperativas de Trabalho e Comunidades Produtivas* com provisão de instalações preparadas com equipamentos, recursos humanos e materiais para: resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho; capacitação profissional; encaminhamento a empregos; formação de associação e cooperativas de produção e geração de renda e manutenção de projetos agrícolas de desenvolvimento auto sustentado que promovam a autonomia e a reinserção social da população de rua.

X – Programas e Projetos Sociais com implantação e manutenção de um programas assistências e preventivos realizados nas ruas através de educadores capacitados com pedagogia própria ao trabalho com este segmento de sociedade.

Art. 5º O órgão municipal responsável pela coordenação de política de atenção à população de rua deverá manter um fórum para gestão participativa dos programas e serviços que interagem na atenção à população de rua da cidade.

Parágrafo Único: Comporão este fórum, além das secretarias envolvidas, representação do legislativo municipal, das associações que trabalham com esta população e representantes da população de rua.

Art. 6º O orçamento municipal deverá manter atividade específica com dotação orçamentária própria e compatível com a política de atendimento referida na presente lei.

Art. 7º O executivo deverá publicar anualmente no Diário Oficial do Município o censo da população de rua de modo a comparar as vagas ofertadas face às necessidades.

Art. 8º O poder público municipal regulamentará esta lei no prazo de 90 dias, definindo as competências dos vários órgãos municipais, respeitados os princípios de ação contidos no artigo 3º, bem como estabelecerá os padrões de qualidade dos serviços e programas especificados no artigo 4º.

Lei de População de Rua

Decreto Nº 40.232 de 02 de Janeiro de 2001

Regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua da Cidade de São Paulo, e dá outras providências.

Marta Suplicy, Prefeita do Município, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei e

CONSIDERANDO o disposto dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, de acordo com o artigo 221 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, é dever do Município a promoção e assistência social visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda buscando assegurar, dentre outros fins, a prioridade no atendimento à população em estado de abandono e marginalidade na sociedade;

CONSIDERANDO os ditames da Lei Orgânica da Assistência Social; CONSIDERANDO o disposto na Lei Municipal nº 12.316, de 16 de abril de 1997, que instituiu a Política Municipal de Atendimento à População de Rua na Cidade de São Paulo e, finalmente,

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Público, ao oferecer serviços e programas de atenção à população de rua, garantir padrões éticos de dignidade e não-violência na concretização dos direitos sociais e de cidadania desse segmento social, DECRETA:

Art. 1º. O poder Executivo implantará no Município de São Paulo, o Programa de Atenção à População de Rua, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 1º – Compete ao Secretário de Assistência Social, através de sua Pasta, organizar e coordenar a ação de todos os órgãos municipais afetos à questão, em especial das Secretarias de Implantação das Subprefeituras, Abastecimento, Saúde, Planejamento Urbano, Habitação, e Desenvolvimento Urbano, Trabalho, Verde e Meio Ambiente, Educação, Cultura, Esportes Lazer e Recreação, Finanças e Desenvolvimento Econômico e da Guarda Civil de São Paulo, cujos titulares designarão os respectivos representantes.

§ 2º - A ação municipal referida no parágrafo anterior terá caráter interdisciplinar e intersetorial de modo a garantir a unidade de atuação dos vários órgãos municipais envolvidos com a política de atenção à população de rua.

§ 3º - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social, por seu titular, estabelecer a prioridade das demandas, devendo, para tanto, manter cadastro atualizado dos pólos de concentração da população de rua, adulta e infanto-juvenil, levando em conta os vários distritos da Cidade.

Art. 2º. A atenção de que trata o artigo 1º consistirá na efetiva instalação e manutenção, com padrão de qualidade, de uma rede de serviços e programas de caráter público, voltados para a população de rua.

§ 1º: A população referida neste artigo inclui homens, mulheres e crianças acompanhadas de suas famílias ou de seus responsáveis legais.

§ 2º - Os serviços e programas incluirão desde ações emergenciais até atenções de caráter promocional em regime permanente, garantindo-se necessariamente à população de rua:

- a) oferta de serviços que estimulem a saída de crianças, jovens e adultos das ruas sem coerção, agressão, maus tratos e destruição de pertences;
- b) garantia de acolhida em espaços que tratem dignamente homens e mulheres, adultos e crianças;
- c) oferta de instalações físicas com condições de salubridade, segurança e grau de privacidade compatível com um processo de contínua recuperação e reinserção social;
- d) acesso a serviços de saúde sem discriminação e com provisão condições de recuperação em situações de agravamento;
- e) alimentação com adequado padrão de nutrição e dignidade no uso de utensílios, descartáveis inclusive;
- f) manutenção de higiene nos locais de atendimento;

- g) provisão de local para guarda de pertences de população sem discriminação;
- h) extensão da atenção à população de rua para além de abrigos e albergues incluindo programas que afiancem autonomia através de oferta de condições de trabalho e moradia;
- i) respeito às características de gênero e as faixas etárias.

Art. 3º – Os serviços e programas direcionados à população de rua de que trata a Lei n.º 12.316/97 serão operacionalizados pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou por contratos e convênios de prestação de serviços com associações civis de assistência social, devidamente registradas no Conselho Municipal da Assistência Social;

§ 1º – O convênio entre associações civis de assistência social sem fins lucrativos e a rede governamental tem como característica a complementaridade na prestação de serviços à população de rua e o caráter público do atendimento.

§ 2º – O funcionamento dos serviços e programas, em múltiplas formas de parceria entre o poder público municipal e as associações civis sem fins lucrativos, terão regime de responsabilidade solidária, possibilitando o uso de áreas, equipamentos, instalações, serviços e pessoal em forma complementar para melhor efetivar a política de atenção à população de rua.

Art. 4º - A atenção à população de rua deve observar os seguintes princípios:

I – o respeito e a garantia à dignidade de todo e qualquer ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais garantidos na Constituição, na Lei Orgânica do Município e legislação infraconstitucional;

II – o direito da pessoa a um espaço digno para estar, pernoitar e se referir na Cidade, assegurado minimamente o direito à privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania;

III – a garantia de supressão de todo e qualquer ato violento, bem como de comprovação vexatória de necessidade, assim entendido, dentre outros, a declaração de pobreza;

IV – a não discriminação, por motivo de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade e quaisquer outros, no acesso aos bens e serviços públicos municipais, principalmente os referentes à saúde, não sendo permitido tratamento degradante, vexatório ou humilhante;

V – subordinar a dinâmica do serviço à garantia da unidade familiar, sendo vedada a desintegração da família para fins de atendimento;

VI – o direito do cidadão de restabelecer sua dignidade, autonomia, bem como sua convivência comunitária, relacionando-se harmoniosamente com os demais cidadãos;

VII – o exercício do direito de participação da população, por meio de organizações representativas, na proposição e no controle das ações que lhes dizem respeito;

Art. 5º – A política de atendimento à população de rua compreende a implantação e manutenção pelo poder público municipal, nos distritos da Cidade, dos seguintes serviços e programas com os respectivos padrões de qualidade:

I – Abrigos Emergenciais: constituídos por instalações físicas adequadas mantidos por SAS, diretamente ou em parceria com organizações sociais, equipadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e pernoite, no período de inverno, da população de rua, fornecendo condições de higiene pessoal, alimentação, vestuário, guarda de volumes, trabalho sócio-educativo e acesso aos serviços de referência na Cidade;

II – Albergues/Abrigos Especiais: constituídos por instalações físicas adequadas, equipados com recursos humanos e materiais necessários à acolhida e alojamento de até 100 (cem) pessoas por unidade operacionalizados diretamente ou em parceria com organizações sociais, com funcionamento permanente fornecendo condições para pernoite higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, alimentação, guarda de volumes, trabalho sócio-educativo e serviços de documentação e referência na Cidade, destinados a:

- a) pessoa em tratamento de saúde;
- b) imigrantes recém chegados;
- c) pessoas em situações de despejo ou em desabrigo emergencial;
- d) mulheres vítimas de violência;
- e) mulheres com crianças;

III – Centros de serviços: constituídos por instalações físicas operados pela SAS com auxílio da Secretaria Municipal de Saúde, com funcionamento diário, operacionalizados diretamente ou em parceria com organizações sociais, com oferta de locais equipados com recursos humanos e materiais para oferecer, à população de rua durante o dia, alimentação,

condições de higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, guarda de pertences e serviços de referência na cidade;

IV – Restaurantes Comunitários: serviço coordenado pela SAS envolvendo a participação de SEMAB, operado diretamente ou em parceria com organizações afins, com provisão de instalações situadas em locais centrais para oferta diária de alimentos à população, garantindo padrões nutricionais adequados, por valor que não exceda o preço de custo de cada refeição;

V – Casas de Convivência: operadas diretamente ou em parceria com organizações sociais e empresas, com oferta de espaços dotados de recursos humanos e materiais para promoção trabalho sócio-educativo em regime de atendimento diário desenvolvendo atividades de convivência, socialização e organização grupal, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer, assim como oferecendo condições de higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

VI – Moradias Provisórias: serviço realizado em conjunto por SEHAB e SAS, operado diretamente ou em parceria com organizações sociais e empresas, com provisão de instalações, próprias ou locadas, com capacidade de uso temporário por até 15 pessoas moradoras de rua e em processo de reinserção social, funcionando em regime de co-gestão. O acesso à moradia provisória estará subordinado a uma avaliação sócio-educativa do estágio de reinserção social do interessado, realizada pelos albergues e casas de convivência da rede. Manutenção através de contrato de vagas em pensões e congêneres por tempo determinado. A operacionalização desses serviços envolverá responsabilidades compartilhadas, assim discriminadas: ao Poder Público caberá prover e manter as instalações físicas, envolvendo adaptações, reformas, pagamento de tarifas públicas, bem como estabelecer parceria para pagamento de pessoal; às organizações sociais caberá garantir padrões adequados de qualidade do atendimento bem como participar da gestão compartilhada.

VII – Soluções Habitacionais Definitivas:, sob responsabilidade de SEHAB, com oferta de alternativas habitacionais que atendam pessoas em processo de reinserção social e incluam auxílio moradia, locação social e financiamento de construções em regime de mutirão. A provisão desse serviço levará em conta as necessidades e características diferenciadas da população a ser atendida observando-se, nos casos de idosos e pessoas portadoras de deficiência, o disposto na legislação pertinente;

VIII – Oficinas, Cooperativas de Trabalho e Comunidades Produtivas: consistentes na provisão de programas com a área municipal gestora da economia social que, juntamente com SAS, ofertarão a instalações preparadas com equipamentos, recursos humanos e materiais para resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho, capacitação profissional; encaminhamento a empregos, formação de associação e cooperativas de produção e geração de renda e manutenção de projetos agrícolas de desenvolvimento auto-sustentado, que promovam a autonomia e a reinserção social da população de rua;

IX – Programas Integrados e Projetos Sociais: consistentes na implantação e manutenção de programas assistenciais e preventivos realizados nas ruas, através de educadores capacitados, com pedagogia própria ao trabalho com este segmento da sociedade. O programa contará com a cooperação da Guarda Civil de São Paulo e a ação de voluntários e de organizações sociais.

Parágrafo único – O Poder Público oferecerá respostas específicas para os diferentes tipos de demanda mencionados no inciso II deste artigo, de acordo com as necessidades apresentadas.

Art. 6º - Os padrões de qualidade dos serviços previstos neste decreto serão controlados pelo Poder Público, em conjunto com o Conselho de Gestão da Política de Atendimento à População de Rua deverão garantir:

I – inclusão dos abrigados/albergados, em frentes de trabalho e operação do próprio abrigo;

II – horários flexíveis de entrada e saída dos serviços, de acordo com as necessidades dos abrigados/albergados;

III – manutenção de atividades sócio-educativas com técnicas estimuladoras a reinserção social;

IV – instalação de rede informatizada entre os abrigos e albergues com controle de vagas, perfil dos abrigados, encaminhamentos, soluções, medidas e providências adotadas;

V- manutenção de um educador para cada grupo de trinta pessoas, com contribuição e orientação de equipe multidisciplinar;

VI – os serviços e programas para a população de rua contarão com materiais e apoio logístico para manter endereço postal comunitário, serviço de correspondência, telefones públicos, mural informativo de outros serviços na Cidade, como: hospitais e postos de obtenção de documentos;

VII – o padrão nutricional adequado compreende alimentação de boa qualidade, de modo a atender às necessidades calóricas de cada morador, sob supervisão de nutricionistas. Devem ser servidas com cordialidade, utilizando-se pratos e talheres;

VIII – o padrão de higiene adequado compreende o armazenamento com segurança de produtos de limpeza e remédios; o acondicionamento de alimentos em lugares apropriados à sua conservação para posterior consumo; o uso de roupas de cama (dois lençóis, cobertor e fronha), toalhas de banho e travesseiros individualizados e lavados no mínimo semanalmente; chuveiros com água quente e um vaso sanitário para cada grupo de quinze pessoas; espaço para lavar e passar roupas de uso pessoal; disponibilização de uso de máquinas de lavar e secar roupas e equipamento para conserto de roupas; serviço de corte de cabelo e a disponibilização de objetos de higiene pessoal;

IX – o espaço físico e as acomodações para a população de rua deverão: ser seguros, limpos, confortáveis; arejados, com janelas e iluminação adequadas; não servir de passagem para outros dormitórios; dispor de camas ou beliches com colchões de densidade adequada para crianças e adultos; devem garantir a privacidade das pessoas, abrigando no máximo vinte pessoas por dormitório, com espaços demarcados por divisórias, com espaçamento de pelo menos um metro entre as camas, que deverão ter largura mínima de 0,70 m, sendo vedado as cabeceiras das camas ficarem a menos de um metro de distância. As acomodações devem respeitar em sua distribuição, o perfil dos segmentos da população de rua (mulheres, portadoras de necessidades especiais, famílias etc).

Art. 7º - A Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão responsável pela coordenação da política de atenção à população de rua, deverá assegurar e estimular a manutenção de Conselho de representantes da rede, garantindo a gestão participativa nos programas e serviços que interagem na atenção à população de rua da Cidade.

§ 1º - O Conselho terá caráter paritário e será composto por representantes de SAS, SEMAB, SEHAB, SMS, SVMA e Trabalho, do Legislativo Municipal, ligado a Comissão de Direitos Humanos, das associações que trabalham com a população e da própria população de rua eleitos em foro próprio.

§ 2º - O Conselho de que trata este artigo contará com uma comissão executiva, que elaborará o regimento interno para regulamentar suas rotinas e atribuições.

Art. 8º – O Executivo deverá até o terceiro ano de gestão realizar o recenseamento da população de rua da Cidade.

§ 1º - Nos demais anos da gestão os censos anuais poderão usar metodologias alternativas de modo que, a cada ano, seja caracterizado um segmento específico como: população adulta de rua, população infanto-juvenil, população usuária de cada modalidade de serviços.

§ 2º - os resultados do recenseamento quadrienal e dos censos anuais deverão ser publicados no Diário Oficial do Município, obedecido o critério territorial dos distritos administrados.

Art. 9º - A Secretaria Municipal de Assistência Social será responsável pela promoção de ações destinadas à capacitação continuada dos agentes da política municipal de atendimento à população de rua, inclusive no que se refere ao seu preparo psicológico.

Art. 10º - As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 11º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 2 de janeiro de 2001, 447º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPLICY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES,
Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD,
Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico
EVILÁSIO CAVALCANTE DE FARIAS,
Secretário Municipal de Assistência Social

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 2 de janeiro de 2001

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO,
Secretário do Governo Municipal.

Lei de Parceria

Lei Nº 13.153, 22 de Junho de 2001

(Projeto de Lei nº 248/94, da Vereadora Aldaíza Sposati - PT)

Dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito do Município de São Paulo.

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal de São Paulo decretou e eu promulgo, nos termos do disposto no § 6º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município, a seguinte lei:

Art. 1º - As atenções da assistência social no âmbito do Município de São Paulo compreendem a inter-relação de recursos e esforços entre o poder público e a sociedade civil através de uma relação solidária capaz de garantir o atendimento às necessidades básicas da população e afiançar o disposto na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal 8742/93).

§ 1º - A relação solidária expressa entre associações civis sem fins lucrativos e o poder público deve ser orientada por uma política pública de assistência social que garanta a qualificação das condições de vida e de cidadania da cidade de São Paulo.

§ 2º - O caráter solidário cooperativo da relação de que trata o § 1º deste artigo compreende a ausência de fins lucrativos na relação, a vinculação a uma política pública de assistência social, a operação através de política pública de convênios para mútua disponibilização de recursos financeiros e materiais na prestação de serviços de assistência social conforme disciplina a presente lei.

Art. 2º - A política pública de convênios entre a Prefeitura de São Paulo, associações civis sem fins lucrativos para prestação de atenções de assistência social, fundamenta-se na garantia de direitos de cidadania e na prevalência do caráter público da ação.

§ 1º - A garantia de direitos de cidadania exige o compromisso das organizações conveniadas com os direitos sociais, com as decisões dos fóruns de representação da sociedade nesse campo e com as ações de democratização da gestão dos serviços prestados.

§ 2º - O caráter público da ação exige a publicidade das atividades e o cumprimento de padrões de qualidade nas atenções prestadas garantindo mínimos sociais nas satisfações das necessidades básicas.

Art. 3º - A política que rege a prestação de atenções de assistência social através de convênios entre a Prefeitura e associações civis sem fins lucrativos deve observar os seguintes princípios, emanados do art. 4º da Lei Federal 8742/93 (LOAS):

I - acesso e não discriminação das atenções afiançando o caráter público do atendimento, vedando-se qualquer comprovação vexatória da necessidade ou de relações de privatização do interesse público;

II - acesso a benefícios e serviços de qualidade;

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

IV - precedência da atenção à necessidade social sobre as exigências de rentabilidade econômica;

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

VI - a complementaridade entre a rede estatal e a privada na prestação de serviços à população afiançando o caráter público do atendimento;

VII - a defesa da igualdade de oportunidades e da democratização da relação através de processo público desde a proposição, chamamento até a homologação dos convênios de assistência social.

Art. 4º - As atenções de assistência social objetivam produzir condições para alcance de padrões sociais básicos e a garantia de mínimos sociais como direitos de cidadania da população, em especial às crianças e adolescentes.

§ 1º - O alcance de padrões básicos supõe: o suprimento de necessidades básicas priorizada a sobrevivência da unidade familiar e dos segmentos fragilizados; e a qualificação progressiva das necessidades e dos padrões respectivos em decorrência do avanço econômico, social e civilizatórios da sociedade.

§ 2º - São entendidos como segmentos fragilizados da população aqueles que não dispõem - por circunstância ou em definitivo - da plenitude de sua capacidade de autonomia ou que estão sujeitados a uma condição de risco social ou de discriminação.

§ 3º - Inclui-se na condição de segmentos fragilizados a criança, o adolescente em situação de risco, a pessoa portadora de deficiência, a mulher

vítima de violência, pessoas em situação de desestruturação familiar, pessoas idosas, pessoas que vivem nas ruas, os discriminados para obtenção de empregos, entre outros.

§ 4º - São considerados como mínimos sociais de cidadania o alcance sem discriminação ao conjunto de condições básicas que produzem a segurança da existência e da sobrevivência cotidiana e da dignidade humana. Os padrões dos mínimos sociais são produtos da evolução e do grau da civilização da sociedade.

Art. 5º - Os convênios para prestação de atenções de assistência social terão por objeto:

I - acesso a serviços instalados;

II - produção de novos serviços;

III - desenvolvimento de projetos de enfrentamento a pobreza e de cooperação técnica.

DO PROCEDIMENTO DOS CONVÊNIOS

Art. 6º - As associações civis sem fins lucrativos a serem conveniadas devem contemplar os seguintes requisitos mínimos:

I - ser devidamente registrada no Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo com o disposto no art. 9º da Lei Federal 8742/93, devendo o órgão municipal responsável manter sistema de cadastro com acesso público às informações através do Diário Oficial do Município de São Paulo;

II - exercer atenções de assistência social sem fins lucrativos;

III - demonstrar ter condições técnicas e materiais para garantir os padrões de qualidade exigidos na atividade;

IV - ter plano de trabalho que ateste a incorporação dos princípios da Lei Federal 8742/93, inclusive os que demonstrem o cunho democrático de gestão;

V - ter escrituração contábil que permita a comprovação da exatidão das receitas e aplicação de recursos;

VI - estar subordinada ao controle social conforme o art. 204 da Constituição Federal.

Parágrafo único - O governo municipal deve implantar o Conselho Municipal de Assistência Social até 60 dias após a promulgação da presente lei conforme condiciona o art. 30 da Lei Federal 8742/93.

Art. 7º - O poder público municipal editará no Diário Oficial do Município e na grande imprensa a necessidade de implantação de atenções de assistência social através de convênio indicando a modalidade do serviço, a região em que se localizará, a forma e os prazos de apresentação da proposta pelos interessados.

Art. 8º - A análise do órgão competente sobre as propostas de convênio apresentadas deverá ser submetida a audiência pública convocada através do Diário Oficial do Município:

I - as audiências públicas deverão ser realizadas na região onde será instalado o serviço e deverão contar com a presença de no mínimo 1 (um) representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social e no Conselho específico, sob pena de não terem validade;

II - o órgão competente deverá publicar no Diário Oficial do Município a homologação do convênio, especificando seu valor, sua quantificação, prazo e padrões de qualidade a serem assegurados;

III - caso se apresentem duas associações civis sem fins lucrativos habilitadas para celebrar o mesmo convênio, caberá à Prefeitura Municipal de São Paulo definir critérios de qualidade para proferir a decisão;

IV - a celebração do convênio deverá respeitar o disposto no art. 116, da Lei Federal 8666 de 21/06/93.

DAS RESPONSABILIDADES E DOS DIREITOS

Art. 9º - Cabe ao Poder Público Municipal:

I - garantir no orçamento anual em dotações específicas os recursos financeiros necessários ao cumprimento dos convênios;

II - demonstrar ao Conselho Municipal de Assistência Social a suficiência de recursos alocados no Orçamento Municipal para manutenção dos convênios;

III - convocar para as audiências públicas indicadas no art. 8º o Conselho Municipal de Assistência Social e os Conselhos específicos de acordo com a natureza do serviço a ser conveniado;

IV - dar o efetivo suporte técnico e financeiro às atenções conveniadas aprofundando o padrão de qualidade e o caráter público da atenção, respeitando o estabelecido no art. 4º;

V - garantir a tempo e hora os recursos financeiros para honrar o convênio;

VI - garantir a capacitação e treinamento dos recursos humanos que operam as atenções conveniadas;

VII - tornar público o processo de elaboração de convênio.

Art. 10 - Cabe às conveniadas:

I - com relação ao órgão municipal competente, apresentar:

- plano anual de trabalho contendo o plano financeiro de custos, de custeio e de aplicação dos recursos públicos recebidos pelo convênio;
- prestação de contas mensal contendo o relatório mensal de atendimento;
- avaliação da qualidade das atenções prestadas conforme o estabelecido no art. 4º ;

II - com relação aos usuários:

- Informar aos usuários sobre o padrão de qualidade e do caráter público das atenções a que tem direito através do convênio;

III - com relação aos órgãos públicos:

- prestar todo e qualquer esclarecimento ou informação solicitada por órgãos municipais e representantes da Câmara Municipal;

IV - com relação aos serviços:

- garantir o padrão de qualidade das ações, o que supõe manter possibilidades para atender as observações do órgão competente, dos usuários e dos executores de ação.

Art. 11 - São direitos dos usuários:

I - o atendimento no padrão de qualidade assegurado pelo convênio;

II - o acesso às informações, referentes à programação, recursos e usos das verbas públicas aplicadas no convênio;

III - avaliar o serviço prestado face a programação contratada.

DA REMUNERAÇÃO DAS ATENÇÕES

Art. 12 - O valor do convênio deve ser estabelecido a partir da apropriação de custos das atenções face as condições reais da conveniada e aos padrões de qualidade a serem afiançados no atendimento.

Art. 13 - O órgão competente manterá tabela de custeio de serviços em UFM devidamente aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social publicada no Diário Oficial do Município.

Parágrafo único - A alteração da tabela na quantidade de UFM (Unidade Fiscal do Município) por serviços só será realizada após nova apropriação de custos pelo órgão competente.

Art. 14 - Na ocorrência da rescisão de um convênio, será garantida a manutenção dos recursos financeiros para ele previstos no atendimento ao mesmo segmento social.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 22 de junho de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

MARTA SUP LICY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES,

Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD,

Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

EVILÁSIO CAVALCANTE DE FARIAS,

Secretário Municipal de Assistência Social

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 22 de junho de 2001.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO,

Secretário do Governo Municipal

Lei Terceira Idade

Lei nº 12.604, de 04 de maio de 1998

(Projeto de Lei 1159/95)

(Vereadora Aldaíza Sposati)

Dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal Prestar Atendimento à Pessoa da 3ª Idade no Município de São Paulo.

Nelo Rodolfo, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, faz saber que a Câmara Municipal de São Paulo, de acordo com o § 7º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulga a seguinte lei:

Art. 1º - O poder público municipal da cidade de São Paulo deve manter serviços e programas de atenção à terceira idade de forma a garantir a concretização dos direitos sociais e individuais das pessoas idosas de acordo com a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.742/93 e a Lei Federal nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994 e a Lei Orgânica do Município.

Parágrafo Único - A ação municipal deve ter caráter intersetorial entre os órgãos municipais de forma a garantir a unidade de política de trabalho na execução dos serviços e programas dispostos no artigo 2º da presente lei, a fim de garantir a efetivação da política de atenção aos idosos.

Art. 2º - A política de atendimento à terceira idade compreende a implantação e a manutenção, pelo Poder Público Municipal, nos distritos da cidade, dos seguintes serviços e programas:

I - locais de pronto atendimento à terceira idade que disponham de recursos em espécie tais como medicamentos, alimentação, próteses, órteses, cadeiras de rodas, entre outros complementos de atenção necessários aos idosos principalmente os de baixo ou sem rendimento.

II - oferta de vagas em abrigos e albergues, providos de recursos humanos qualificados, prédios adequados à higiene pessoal, alimentação, vestuário, lazer e terapia ocupacional e materiais necessários para acolher idosos sem família ou com família em situação de pobreza que não possam manter convívio;

III - oferta de vagas para reabilitação em serviços próprios ou conveniados que atendam pessoas idosas em situação de pobreza ou abandono, portadoras de doenças infecto-contagiosas, portadores do HIV, portadoras de doença mental ou demência senil e de deficiência física;

IV - prestação de serviço domiciliar ao idoso para sua atenção e orientação à família dando apoio médico, psicológico, social, de enfermagem e de cuidados higiênicos;

V - centros de convivência providos com recursos humanos e materiais necessários à promoção da convivência, socialização, organização grupal, alimentação, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer;

VI - oficinas, cooperativas de trabalho e comunidades produtivas providas de recursos humanos materiais e equipamento para resgate da cidadania através da transmissão de conhecimentos, bem como, de complementação de renda através de ocupação remunerada com reduzida jornada de trabalho;

VII - serviços de referência que mantenham cadastro por distrito da cidade atualizado das alternativas de atendimento disponíveis para orientação e encaminhamentos de pessoas da terceira idade;

VIII - manutenção de programas inter-secretariais que integrem o trabalho com idosos e com crianças e adolescentes, na perspectiva de políticas intergeracionais.

Art. 3º - Os serviços e programas para a terceira idade serão realizados diretamente por órgãos municipais e/ou por contratos de prestação de serviços com associações civis sem fins lucrativos, devendo o órgão municipal, neste último caso, através de recursos financeiros ou em espécie às associações conveniadas, assegurar as finalidades da presente lei.

Parágrafo Único - Tais convênios terão como característica a complementariedade à prestação de serviços governamentais, a continuidade do dever estatal de garantir os direitos às pessoas de terceira idade e a manutenção do caráter público do atendimento.

Art. 4º - O atendimento à pessoa da 3ª Idade observará os seguintes princípios:

I - o respeito e a garantia à dignidade de todo ser humano;

II - o mínimo de privacidade como condição inerente à sobrevivência, existência e cidadania;

III - será vedada a prática de ato violento ou vexatório contra o idoso, sob pena de demissão por justa causa, sem prejuízo da responsabilidade criminal;

IV - a garantia do acesso a todos os tipos de assistência, em especial a médica, com direito de preferência no atendimento;

V - o direito de manter sua dignidade de modo a ter condições mínimas de sobrevivência e o direito de conservar a convivência comunitária;

VI - o direito ao exercício da cidadania, por meio de organizações representativas e na proposição das ações que lhe dizem respeito;

VII - a garantia da capacitação do treinamento e da reciclagem dos recursos humanos necessários para operar a política de atendimento ao idoso carente ou abandonado;

VIII - zelar pela efetivação do benefício da ação continuada previsto no artigo 2º, V da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.)

Art. 5º - O Poder Público Municipal, através do Grande Conselho Municipal do Idoso, órgão responsável pela coordenação da política de atendimento da terceira idade, manterá um Fórum de gestão participativa sobre os programas e serviços de que trata esta lei.

Parágrafo Único - Comporão este fórum, além das secretarias municipais envolvidas, representantes do legislativo municipal, do Ministério Público, das associações que trabalham com idosos e dos próprios idosos.

Art. 6º - O Orçamento Municipal manterá dotação orçamentária própria e compatível com a política de atendimento à terceira idade referida nesta lei.

Art. 7º - O Poder Público Municipal regulamentará esta lei no prazo de 90 dias, definindo a competência dos órgãos municipais, bem como, respeitando a aplicação dos princípios dispostos no artigo 3º e os padrões de qualidade evidenciados no artigo 4º desta lei.

Câmara Municipal de São Paulo, 05 de maio de 98

NELO RODOLFO

PRESIDENTE

Notas

¹ Boaventura Souza Santos considera que, junto ao núcleo do Estado em sociedades de gestão neoliberal, gravita uma sociedade civil íntima que lhe é próxima, reconhecida, beneficiada; a seguir, uma esfera paralela que recebe atenções de segunda categoria ou de um Estado paralelo; por terceiro, a esfera dos excluídos do contrato social.

