

Fundos públicos e Políticas Sociais

O Instituto Pólis conta com o apoio solidário de:

Action Aid

CCFD - Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

EED – Evangelischen Entwicklungsdienst (El Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo)

FPH – Fondation Charles Léopold Mayer

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert / ILDES

IDRC/CIID – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

NOVIB

OXFAM

Publicações Pólis

ISSN - 0104-2335

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO INSTITUTO PÓLIS

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.)

Fundos Públicos. — São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. XXXp. (Publicações Pólis, 45) Anais do Seminário "Fundos Públicos e Políticas Sociais"; São Paulo, Agosto de 2002

1. Administração Pública. 2. Recursos Públicos. 3. Captação de Recursos. 4. Políticas Sociais. 4. Controle social. 4. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 5. Experiências de Controle social de Fundos Públicos. I. MAGALHÃES JÚNIOR, José César. II. TEIXEIRA, Ana Claudia C. III. Instituto Pólis. IV. Título. V. Série.

Fonte: Vocabulário Instituto Pólis/CDI

Pólis 46

Organizadores: José César Magalhães Jr. e Ana Claudia C. Teixeira

Coodenação Editorial: Paula Santoro

Assistente Editorial: Iara Rolnik Xavier

Revisão de Texto: André Aureliano Fernandes

Foto da capa: Marcelo Zocchio

Editoração: Silvia Amstalden Franco

Sumário

Introdução 05

Histórico dos Fundos e relação com Conselhos

Fundo da Criança e do Adolescente 11
Cláudio Vieira da Silva

Fundo de Assistência Social 15
Carla Bressan

Fundos de Saúde 21
Paulo Elias

Oficinas – Legislação e operacionalização dos Fundos

Fundo Municipal de Saúde 29
coordenação Áquilas Mendes

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente 43
coordenação Maurício Vian

Fundo de Assistência Social 55
coordenação Lea Braga

Depoimentos – Experiências de controle social de Fundos

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo/SP 65
Flariston Silva

Fundo Municipal de Saúde de Jacareí/SP 71
Maria Aida de Jesus Pereira

Fundo de Assistência Social de Florianópolis/SC 75
Beatriz Paiva

Concepções dos Fundos e seus impactos nas Políticas Sociais

Síntese do Seminário 85
Paulo Rocha

Introdução

Esta publicação é resultado do seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais” realizado no Instituto Pólis em agosto de 2002. O seminário propiciou a análise e o debate sobre as formas de financiamento das políticas sociais de Saúde, Assistência Social e as voltadas à Criança e ao Adolescente. O financiamento destas políticas se faz por meio de três Fundos¹ Especiais ligados a Conselhos Gestores de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal: os Fundos de Assistência Social, da Saúde e da Criança e do Adolescente. O seminário propiciou ainda um debate sobre a controvérsia em torno da criação de Fundos Públicos como a forma mais adequada para o financiamento de políticas sociais.

Seguimos nesta publicação a mesma estrutura de apresentação do seminário, que foi dividido em quatro momentos principais. Iniciou-se com o debate “Fundos Públicos e Conselhos de políticas sociais: histórico e importância”, ao qual estiveram presentes Cláudio Augusto Vieira da Silva, à época presidente do Conselho Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Carla Bressan, então representante do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) no Conselho Nacional de Assistência Social; e Paulo Elias, da Faculdade de Medicina da USP e do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Este primeiro debate tratou da história de formação dos três tipos de Fundos Públicos considerados no Seminário, relacionando a formação desses Fundos com os Conselhos de Políticas Sociais. Cada um dos participantes apontou ainda dificuldades e avanços na implementação destes Fundos.

Em um segundo momento foram realizadas três oficinas simultâneas que trataram da “Legislação e operacionalização dos Fundos”. A oficina sobre os Fundos da Criança e do Adolescente foi coordenada por Maurício Vian; a oficina sobre os Fundos de Saúde, por Áquilas Mendes e a sobre os Fundos de Assistência Social, por Léa Braga. Em grupos menores, os participantes puderam ter noções fundamentais sobre a legislação e a operacionalização destes Fundos.

O terceiro momento foi marcado por “Experiências e depoimentos de financiamento e controle social de Fundos”. Flariston da Silva nos contou

¹ A palavra Fundo e a palavra Conselho em letra maiúscula foi um padrão adotado para essa publicação para que esses termos pudessem ser destacados uma vez que a publicação trata dos mesmos. No português convencional, no entanto, ambos os termos, quando no plural ou precedidos de artigo indefinido, devem estar em letras minúsculas.

sobre sua experiência no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo, Beatriz Paiva nos falou sobre os desafios enfrentados pelo Conselho de Assistência Social de Florianópolis e Maria Aida Pereira relatou os percalços enfrentados pelo Conselho de Saúde de Jacareí/SP para ter acesso às contas públicas da Saúde municipal. Todos eles nos mostraram as dificuldades para o exercício do controle social sobre os Fundos Públicos através da atuação nos Conselhos. Cada um tratou dos principais momentos da atuação dos seus Conselhos, destacando as vitórias e os desafios enfrentados.

Por fim, realizamos um debate sobre “Concepções dos Fundos Públicos e seus impactos nas Políticas Sociais”. Este momento foi de avaliação e síntese do Seminário. O debate contou com a participação de Paulo Rocha e de Heraldo Reis. Esta publicação conta com a avaliação de Paulo Rocha, que nos ajudou a refletir sobre os reais impactos nas políticas sociais a partir do controle sobre Fundos Públicos no Brasil.

É fato que há muitos outros Fundos Públicos no país para além destes tratados nessa publicação. As disputas pelo direcionamento do investimento público estão no cerne da luta contra a desigualdade social e pelo reconhecimento dos direitos de cidadania. Sabemos que recursos públicos como aqueles alocados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) têm também importância central para o debate sobre as prioridades do investimento público. No entanto, selecionamos aqui para iniciarmos o debate, os Fundos Públicos diretamente ligados ao financiamento das políticas sociais, sem detrimento da compreensão de que estes não abarcam todo o escopo da vinculação de recursos públicos no país.

Boa parte dos autores desta publicação ressaltam que a criação de Fundos Públicos Especiais foi importante para a garantia de patamares mínimos de investimento a serem realizados nas áreas sociais. Uma tentativa de garantir legalmente a provisão de recursos necessária a efetivação dos direitos sociais universais.

A municipalização das políticas sociais trouxe um novo desafio para a gestão democrática destes Fundos, pois transferiu para as administrações municipais e os Conselhos municipais de políticas públicas boa parte das decisões sobre o uso dos recursos alocados nestes Fundos e orientou a criação de critérios que habilitam os municípios a receberem transferências federais e estaduais.

Garantir a efetividade de um Fundo Público como uma conta específica que centralizaria todos os recursos provenientes dos níveis federal, estaduais e municipais destinados a uma política social determinada, no entanto, é ainda um desafio, já que muitos Estados e municípios não realizam transferências nem alocam recursos suficientes nos Fundos para a consecução dos planos de ação definidos pelos Conselhos em suas áreas de atuação.

A insuficiência de recursos para as áreas sociais leva também a um questionamento sobre se a forma dos Fundos Especiais é adequada para a disputa política em torno da destinação de recursos públicos. Críticos dessa forma de financiamento apontam para a contradição que pode haver quando a criação de um Fundo Especial para uma determinada política desobriga os cidadãos de realizar o acompanhamento do orçamento público como um todo. A avaliação se os gastos com uma política são insuficientes ou não só é possível na comparação com os outros gastos do orçamento. Portanto, segundo a opinião dos críticos, uma atenção exclusiva aos gastos do Fundo impediria a criação de parâmetros de comparação entre o volume de recursos ali alocado e as previsões do orçamento geral, além de dificultar uma aferição dos recursos vinculados para outras áreas. Instrumentos de gestão orçamentária como a Desvinculação de Recursos da União (antigo Fundo de Estabilização Fiscal) são, na realidade, dispositivos de vinculação e contingenciamento de recursos do orçamento federal – em grande parte, vinculados ao financiamento das altas taxas de juros. Uma gestão pelos Fundos, portanto, lançaria a efetiva priorização do gasto público por parte dos governos numa zona de sombra, restringindo as disputas a um montante de recursos vinculados que, em geral, é baixo. A disputa política poderia ser assim deslocada da efetiva priorização do combate as desigualdades, que oporia o montante de recursos destinados às áreas sociais aos recursos destinados a outras políticas, para uma disputa interna à própria área social que, dada a insuficiência dos recursos, estaria submetida a uma “guerra de todos contra todos”, favorecendo acordos particulares em detrimento de negociações públicas.

Este dilema está presente na área da Criança e do Adolescente, na qual a possibilidade de captação de recursos provenientes da iniciativa privada, em muitos casos, tem levado a uma desresponsabilização do poder público na alocação de um maior volume de recursos oriundos de receitas fiscais. A captação de recursos tem viabilizado também que empresas e fundações empresariais definam o direcionamento de parcela de recursos deduzidas de impostos a ações específicas de seus interesses. A política destes grupos, portanto, esvazia o poder de planejamento e decisão dos Conselhos sobre o Fundo.

Na área da Assistência Social, muitas vezes, o pouco recurso disponível coloca as entidades sociais, operadores da política pública, em uma situação de competição e faz com que Conselhos se transformem em espaços de loteamento do dinheiro público e os conselheiros não efetivem suas atribuições no planejamento da política e no acompanhamento da execução orçamentária.

Na área da Saúde, grande parte dos programas é federal e é desenvolvida segundo o planejamento do Ministério da Saúde. A maior parte dos recursos necessários à área da Saúde, portanto, provém de dotações orça-

mentárias do Ministério da Saúde, de acordo com uma porcentagem legalmente estabelecida de recursos vinculados. Apesar da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) como uma estrutura descentralizada de gestão, a prerrogativa exclusiva do Ministério no planejamento dos programas acaba sendo um mecanismo para induzir políticas, colocando em questão o próprio sentido da descentralização. Pelo fato dos Fundos de Saúde estarem subordinados a uma lógica de um sistema nacional e integrado de atenção à Saúde, as críticas estão mais voltadas para as orientações do sistema e não à alocação dos recursos em um Fundo específico.

Os recursos transferidos para Estados e municípios são insuficientes para atender às necessidades do setor. A situação atual do Sistema Único de Saúde é a das longas listas de espera para obtenção de consultas especializadas, a sub-remuneração dos profissionais de Saúde e a ausência de insumos e medicamentos para assegurar atendimentos resolutivos. No caso dos hospitais públicos, há um estímulo à criação de mecanismos gerenciais privatizantes com a introdução da chamada "dupla porta", isto é, o uso dos equipamentos públicos para o atendimento paralelo de usuários do sistema público e do sistema privado. Os hospitais disponibilizam sua estrutura para o atendimento preferencial de conveniados dos planos privados de Saúde, especialmente no que diz respeito a exames de alta complexidade que necessitam de equipamentos com altos custos de instalação e manutenção. A maioria dos Conselhos de Saúde não fiscaliza e delibera sobre os recursos envolvidos nos convênios e contratos do sistema público com o setor privado.

Os críticos dos Fundos Especiais argumentam ainda que a criação destes Fundos pode obstar os processos de racionalização administrativa ao estimular a duplicação de rotinas e ações e dificultar o planejamento de políticas intersetoriais integradas.

Estamos, portanto, diante de uma controvérsia central para avançarmos na construção de uma sociedade republicana e democrática no Brasil. Esperamos que esta publicação seja mais um passo para que o tema do controle social do orçamento alcance o debate público e contribua para ampliar a percepção dos cidadãos interessados na abertura de novos horizontes na luta pela efetivação de direitos.

Histórico dos Fundos e relação com Conselhos

Neste capítulo é abordada a história de formação dos Fundos Públicos nos níveis nacional, estadual e municipal. A partir da experiência na área de atuação dos autores, é destacada a importância de formação desses Fundos, seus principais problemas e avanços e a relação deles com os Conselhos de políticas públicas.

Fundo da Criança e do Adolescente

Cláudio Vieira da Silva

Psicólogo, coordenador da Fundação Fé e Alegria do Brasil - Sub-Regional Rio de Janeiro e conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), na área dos direitos da Criança e do Adolescente, é um Conselho deliberativo de âmbito nacional e a ele está vinculado politicamente o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente. Assim como os Conselhos municipais e estaduais, ele é composto por 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil. Eu represento a Fundação Fé e Alegria, uma das dez organizações que participam do CONANDA. Neste momento, exerço a presidência do CONANDA, que está a cargo da sociedade civil.

Não há como tratarmos das questões atuais da execução e do gerenciamento desses Fundos sem fazermos um rápido histórico da instauração dos direitos da Criança e do Adolescente no país.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) vem, no esteio da Constituição Federal de 1988, virar de cabeça para baixo o que existia no país, que era uma política absolutamente centralizada. Ele vem substituir uma legislação que dividia a população infanto-juvenil em dois grupos: de um lado, as crianças e os adolescentes; de outro, os menores. Essa legislação era baseada na famigerada doutrina da situação irregular, que correspondia ao estabelecimento de uma legislação repressiva específica para os filhos de famílias pobres, chamados de menores, diferenciando-os das crianças das famílias ricas. A doutrina da situação irregular representava somente os interesses daquela parte da sociedade que quer ver a população pobre encarcerada e destituída do direito a viver nas cidades brasileiras.

Diante do art. 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a prioridade absoluta para crianças e adolescentes, o movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, atuante desde os anos 1970, parte para reformular a legislação que existia no Brasil: o Código de Menores, instituído pela Lei Federal 6.697/79. Naquele momento, logo após a primeira eleição para presidência da República¹, encerrado o período da dita-

¹ A primeira eleição direta para a presidência da República após os longos anos de ditadura, ocorreu em 1989 tendo como candidato vitorioso Fernando Collor de Mello (PRN). Ele disputara o 2º turno com o atual Presidente do Brasil Luís Inácio Lula da Silva (PT).

dura, este movimento ganhou uma expressão política tal que qualquer que fosse o presidente eleito não teria outra alternativa a não ser sancionar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA inverte a lógica da área da Criança e do Adolescente, uma vez que descentraliza e insere o controle social nas políticas públicas. Ele cria os Conselhos de Direitos municipais, estaduais e Nacional, que não são hierarquicamente superiores um ao outro e têm caráter deliberativo, normativo, controlador e fiscalizador da política pública na área da infância e adolescência. Cria também os Conselhos Tutelares, órgãos vinculados e fiscalizadores do poder Executivo municipal. Qualquer denúncia de violência contra crianças ou adolescentes deve ser encaminhada para o Conselho Tutelar. Hoje, há cerca de três mil Conselhos Tutelares no Brasil; número significativo para o período de apenas 12 anos desde a aprovação do Estatuto. Os Conselhos Tutelares sabem o quanto é difícil fazer esta tarefa de fiscalização e aplicação do ECA nos municípios.

Quem define onde cada Fundo da Criança e do Adolescente vai aplicar os seus recursos são os Conselhos de Direitos, não é a prefeitura, não é o governo do Estado, não é o governo federal. A esses Conselhos estão vinculados os Fundos da Criança e do Adolescente, como um mecanismo de execução orçamentária. Cabe ao poder Executivo, em qualquer desses níveis (municipal, estadual ou federal), dar suporte para esse Fundo funcionar: fornecer o contador público, aquele que vai fazer a escrituração, aquele que vai fazer os empenhos, enfim, toda a burocracia necessária para o funcionamento destes Fundos Públicos. Por serem Fundos Públicos, eles têm legislações específicas: a Lei Federal nº 4.320/64, que é da época da ditadura; a Lei nº 8.666, que rege toda a contabilidade do país. Enfim, não são Fundos privados e, como Fundos Públicos, ainda estão subordinados à fiscalização dos tribunais.

Nesses 12 anos, os movimentos em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes trouxeram para si a obrigação de implantar o ECA e isto não é uma tarefa fácil. Nós viemos de uma longa tradição de mais ou menos 500 anos de muito pouca atenção às crianças pobres, aos adolescentes pobres. Quando falamos de um Fundo da Criança e do Adolescente, estamos falando da necessidade de se discutir o orçamento da cidade, discutir o redirecionamento dos recursos para esta área da Criança e do Adolescente. Para chegarmos a isso, passamos por alguns momentos. O primeiro momento importante foi o da definição de como seriam esses Fundos. Geralmente, quando o poder Executivo descobre a utilidade do Fundo da Criança e do Adolescente, a primeira coisa que quer fazer é a captação de recursos para desonerar o orçamento do município, do Estado ou da União e desenvolver a política para a infância e a adolescência apenas com o dinheiro captado. O ECA prevê que as doações para qualquer um desses Fundos podem ser deduzidas do imposto de renda de pessoa física ou pessoa jurídica.

Passamos, então, por um momento em que esses Fundos têm de servir apenas para a captação de recursos. O grosso dos recursos desses Fundos tem de vir da sociedade e isso de forma alguma pode ser assim. Evidentemente, é um exercício de cidadania de quem paga imposto de renda poder direcionar uma parte do seu imposto para a sua cidade em vez de ir tudo para o "Leão"². Também é uma possibilidade de exercer cidadania, já que essa destinação para o Fundo não inclui novas despesas para quem já paga o imposto de renda, mas sai daquilo que ele já vai pagar mesmo, seja empresa ou pessoa física.

² "Leão" é o nome popular dado ao imposto de renda.

Além disso, o Fundo tem de ter dinheiro do orçamento público, ele tem de ter recursos do orçamento porque está escrito na Constituição Federal: a criança e o adolescente são prioridade absoluta. Mas de onde vêm estes recursos? Esses recursos não vêm da Educação, Saúde, da Assistência. O Fundo da Criança e do Adolescente é um Fundo Especial³ para programas especiais de enfrentamento às graves situações de violência como exploração sexual, violência doméstica, tráfico de crianças, abandono, enfim, um conjunto enorme de situações do qual as políticas públicas tradicionais não dão conta. Não é que todos os recursos da Saúde e da Educação devam passar por esse Fundo. Não é isso. Eles são Fundos especiais para programas especiais. São conhecidos alguns Conselhos que criaram alguns programas especiais para atender essas emergências e, depois, esses programas são absorvidos dentro do orçamento, como atividade continuada de alguma secretaria daquele município ou daquele Estado.

³ A Lei do orçamento Público, Lei nº4320/64, regulamenta o orçamento e cria o mecanismo dos Fundos Especiais. Um Fundo Especial é um produto de receitas específicas vinculadas a um determinado fim, conforme será descrito ao longo dessa publicação.

Com o tripé dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos, nós temos os instrumentos para descentralizar, municipalizar, exercer o controle social e poder executar orçamentariamente alguma faixa de recursos para os programas emergenciais de que cada município necessita. Não é o CONANDA que vai dizer como é que o Fundo Municipal de qualquer município vai fazer. Cada município e cada Estado têm que desenvolver a sua capacidade de gestão cidadã desses recursos. O CONANDA vai dizer como o Fundo Nacional atuará e temos que ter muito cuidado porque não temos que centralizar de novo os recursos no Fundo Nacional.

A participação da sociedade na gestão dos recursos evidentemente é razão de muito conflito porque nós brasileiros temos uma tradição muito centralizadora. O governo se confunde com o Estado. Quantas vezes já escutamos ao longo desses 12 anos: "eu fui eleito, ganhei um cheque em branco por quatro anos". O cheque não está em branco, nem está assinado ainda porque o momento da definição da política é um momento de muito conflito. É um momento de disputa do poder de priorização de recursos para a área da infância e da adolescência. E não é vergonha falar isso, é justo e a legislação prevê isso. Nós queremos exercer o controle social e definir os rumos das políticas públicas na área da infância e da adolescência e para isto nós não podemos admitir Conselhos Tutelares desorganiza-

dos, Conselhos de Direitos sem cumprir o seu papel e Fundos Públicos esperando somente campanhas de doação para que, por meio dessas campanhas, os programas possam funcionar.

Hoje, no plano nacional, o que temos é um Fundo Público cuja gestão entra no gerenciamento geral do orçamento público. Estou no CONANDA há seis anos e ao longo desse tempo, todo mês de dezembro ficamos aguardando a votação do orçamento no Congresso Federal. Em janeiro, no entanto, é contingenciado o orçamento, o que é atribuição do chefe do Executivo. Isso quer dizer que o orçamento aprovado na Câmara dos Deputados, no debate democrático, está contingenciado em janeiro e só é liberado com muita conversa. A execução orçamentária é um procedimento muito pouco transparente. A aprovação do orçamento é um capítulo e a execução do orçamento é outro, porque o orçamento não tem execução obrigatória. A peça orçamentária é um documento que apenas autoriza. Os Fundos também entram nesse meio e são contingenciados pelos chefes do Executivo e debatidos no Congresso. Começamos a discutir uma proposta a ser levada para o Congresso que atenta para a necessidade de se separar e diferenciar na execução orçamentária o Fundo da Assistência Social, o Fundo da Saúde, o Fundo da Criança e do Adolescente, os Fundos das políticas sociais básicas em geral, afastando estes recursos da possibilidade de serem alvo deste mecanismo de contingenciamento. Isso não aconteceria apenas no âmbito federal, mas em todos os âmbitos, excluída evidentemente a eventualidade de uma situação de calamidade pública.

Uma outra questão que emperra a execução dos Fundos é a centralização dos recursos em uma conta única na maioria dos Estados e em boa parte dos municípios grandes. Isto é um problema porque a execução orçamentária fica sem nenhuma transparência. Uma conta única gerindo todos os recursos orçamentários é mais um mecanismo de contingenciamento e não de transparência. Atualmente, estamos elaborando uma proposta para fazer com que municípios e Estados abram contas específicas para os Fundos. Nós encaminhamos ainda em conjunto com a Frente Parlamentar e o Sindicato dos Funcionários da Receita Federal, o UNAFISCO (União dos Auditores Fiscais), uma outra proposta que prevê a possibilidade de o contribuinte optar pela doação no momento da declaração de ajuste, em abril. Atualmente, para descontar algo do imposto de renda, o contribuinte tem de fazer essa doação até o dia 31 de dezembro do ano anterior àquele em que se vai fazer a declaração. Mas, em geral, ninguém está pensando nisso durante o ano, só vai pensar em abril do ano seguinte, quando for fazer a declaração e o ano fiscal já estiver encerrado. Devido a isso, as pessoas físicas principalmente ficam com muito pouco acesso a essa dedução.

Fundo de Assistência Social

Carla Bressan

Educadora e assistente Social. Mestre em Educação pela UFSC, doutoranda em Serviço Social da PUC/SP.

O objetivo desse texto é ressaltar o funcionamento do Fundo de Assistência Social e entender de que forma ele proporciona a concretização da política, percebendo que, para os conselheiros, isto não é uma relação meramente matemática. Para isso, é necessário contextualizarmos alguns momentos históricos importantes.

O período anterior à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 é um deles. Desde a Constituição Federal de 1988, está indicada a necessidade de mudança na forma de gestão das políticas públicas. Na área da Criança e do Adolescente, a título de comparação, estas mudanças já vão ter início em 1989 e 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), enquanto na Assistência Social, só vão ocorrer entre 1992 e 1993.

No caso do financiamento da Assistência, tínhamos até então apenas a Lei nº 4320 de 1964, que definia a criação de Fundos especiais e orientava como deveria ocorrer a gestão orçamentária, contábil e financeira na área das políticas com Fundos Especiais. As formas e objetivos da Lei – as características de direcionar, determinar como os recursos deveriam ser gastos – estão relacionados com o período em que foi criada: em 1964 o país estava em plena ditadura. A gestão dos recursos específicos para a área da Assistência Social era estabelecida por meio de convênios.

Essa foi uma prática recorrente por décadas, na qual a área da Assistência se tornou um espaço de barganha, de negociação entre os poderes públicos e deste com as organizações não-governamentais. Para que se conseguisse realizar um convênio¹, era necessário submeter-se a determinadas negociações. Essa forma de gestão foi profundamente criticada desde os movimentos em prol da LOAS, pois, desta forma, não se dá à Assistência Social o tratamento de política pública. Na prática, estamos ainda tentando romper com esta lógica. Mesmo assim, isso não é muito tranquilo nesta área, pois existem muitas tendências ou vontades de se retornar ao tipo anterior de relação que, em síntese, significa dizer: "eu tenho o dinheiro, eu digo o que você faz e você se submete ao que eu quero que você faça." Enfim, a luta pela implantação do sistema de gestão descentralizado e

¹ Para utilizar uma definição jurídica: "Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os participantes têm interesses comuns e coincidentes". Hely Lopes Meirelles. *"Direito Municipal Brasileiro"*. São Paulo: Malheiros, 2003.

participativo na Assistência Social serve também para romper essa clássica forma de gestão que persiste por várias décadas.

A partir da LOAS, vamos ter alterações que são significativas (algumas já concretizadas e outras pelas quais ainda estamos lutando), inspiradas pela nova compreensão de gestão. A gestão dos recursos do Fundo também precisa ser modificada. Os recursos para a área vão compor um Fundo específico que vai ser estruturado e organizado a partir do que então se constituir como política da assistência, organizada sob a forma de um Plano de Assistência Social. Um dos princípios que norteia a criação desse mecanismo de financiamento é que, por meio dos Fundos, estaríamos possibilitando formas de controle, já que a atuação dos Conselhos é de responsabilidade avaliativa da política. Assim, a questão do Fundo ficou articulada com a criação do Conselho e do Plano. Quando criados estes três componentes - Conselho, Plano e Fundo - tem-se o que denominamos gestão plena. Com isso tivemos um certo avanço porque há uma determinação que condiciona o repasse de recursos da União à criação desses três elementos nos municípios e nos Estados. No entanto, ainda não conseguimos atingir todos os municípios do país. Atualmente, apenas 75% dos municípios brasileiros têm toda essa estrutura.

O Fundo passa a ser um instrumento permanente, articulador e estratégico para a gestão da política. Um dos avanços que ainda precisamos realizar está na forma de lidar com essa idéia de Fundo porque tem sido disseminada apenas uma visão meramente contábil. É importante que haja uma estruturação contábil específica, mas os conselheiros não podem ter apenas essa visão contábil. O Fundo retrata como está a política, o que é prioritário ou não, se está sendo concretizado o que foi proposto no Plano ou não. Caso contrário, o Plano se torna apenas uma formalidade a ser cumprida porque a lei exige.

Vou contextualizar como isso tem acontecido na instância nacional. Creio que esta contextualização possibilitará aos conselheiros estabelecerem um parâmetro para o que ocorre em suas instâncias de atuação. A LOAS determina a criação do Fundo Nacional da Assistência, que foi efetivado, em 1995, pelo Decreto Lei nº 1.605/95. É esse mesmo decreto que determina a criação dos Fundos estaduais, Fundos municipais e do Distrito Federal. Cada ente federado deve ter o seu próprio Fundo de Assistência Social.

O Conselho é propositivo, avaliativo, deliberativo sobre os recursos, mas a execução não está na instância do Conselho. A gestão do Fundo não é do Conselho, mas do órgão público responsável pela assistência. No entanto, a proposta orçamentária deverá ser aprovada pelo Conselho e sua aplicação fica sob acompanhamento e controle do Conselho. Eis aqui um dos pontos centrais: o Conselho precisa discutir e analisar a proposta e o que se percebe é que, normalmente, a proposta orçamentária vem do gestor e muitas vezes, os conselheiros sequer têm elementos para discuti-la. Ou

ainda a proposta vem com a referência explícita de que não seja discutida por falta de tempo porque "é perda de tempo discutir", pois o recurso é muito pouco frente às necessidades. É muito comum acontecer isso, o gestor encaminhar para que o Conselho apenas aprove. O que quero chamar a atenção é que nossa função não está em meramente aprovar, pois existe uma responsabilidade nessa atitude – não é apenas uma formalidade e que muitas vezes, acabamos aprovando questões que nem sempre receberam o tratamento de debate e análise que demandariam. Isso não quer dizer que a proposta que vem do gestor seja ruim, mas a referência está na operacionalização do Plano e suas prioridades. Se a proposta é boa, não se tem que ter medo de que seja discutida.

No que se refere à origem dos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), a partir da LOAS, eles fazem parte do orçamento da Seguridade Social. No orçamento geral da Seguridade, a assistência é chamada de "primo pobre" da Seguridade: é o menor orçamento dessa área. Na LOAS está definido que as contribuições sociais se constituem em fontes específicas de financiamento para política da Assistência Social. Além disso, há a possibilidade de doações e de outras implementações que seguem casos bem específicos. A lei dispõe também sobre os critérios de transferência de recursos da União para Estados e municípios. Devem ser observados os critérios de população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda.

Esses critérios precisam de uma regulamentação mais específica. Como esta legislação ordinária ainda não foi feita, um dos caminhos encontrados foi a definição da Norma Operacional Básica da Assistência (NOB) de 1999. Embora ela procure detalhar a questão do critério de transferência de recursos do Fundo Nacional para os Fundos estaduais e municipais, já foram feitas muitas críticas à NOB, principalmente, no que se refere à composição dos índices que constituem estes critérios, que, da forma como foi feita pela Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), utiliza-se de um referencial que não atende às diversidades, dentre outras coisas.

A partir de maio de 2002, a SEAS (órgão vinculado ao antigo Ministério da Previdência e Assistência Social) começou a divulgar que estaria fazendo uma revisão desta NOB sem trabalhar em conjunto com a CNAS. No Conselho questionamos como a SEAS, juntamente com a Comissão Inter-Gestora Tripartite (CITI)² e a resposta que recebemos foi que isso não pertence ao CNAS, mas que é matéria a SEAS. Após vários encaminhamentos para debate, conseguimos que a SEAS enviasse a proposta que estava sendo trabalhada para o CNAS e este dar início ao acompanhamento reivindicado das alterações da NOB. Em princípio, parece que a intenção era fazer a nova proposta somente entre a CITI e depois encaminhar ao CNAS, provavelmente apenas para a aprovação. É a velha história conhecida: vem

2 A Comissão Inter-Gestora Tripartite (CITI) é a instância de representação dos gestores das três instâncias: União, Estado e município.

3 Entre os programas de suporte do Fundo estão o BCP, SAC (Serviço de ação continuada), PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Renda Mínima (até 2000), Sentinela, entre outros.

pronto e, em uma semana ou até a semana seguinte, precisa ser aprovado, prejudicando todo e qualquer tipo de análise mais detalhada.

Continuando a contextualização proposta, é importante entender o comportamento dos recursos do Fundo nos últimos anos³. Entre eles está o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou seja, o recurso recebido pelo idoso acima de 75 anos ou pelo portador de deficiência, desde que estejam de acordo com os critérios estabelecidos. A atribuição deste benefício teve um crescimento vertiginoso na ocupação dos recursos do Fundo Nacional da Assistência. Em 1998, ele ocupava 58,22% dos recursos atribuídos ao Fundo. Em 2001, estava em 74,02% dos recursos do Fundo e a partir deste momento, como a perspectiva que se apresentava era de aumentar ainda mais, foi instalada pelo Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS) a "Revisão do BPC". Vários estudos já têm indicado que esse processo tem a intenção de deter essa expansão e restringir cada vez mais suas atribuições.

Comparando com os investimentos nos Serviços de Ação Continuada (SAC), que são os tradicionais atendimentos à creche, ao idoso, ao portador de deficiência, realizados desde o tempo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1998, vamos ter 41,78%; e, em 2001, caiu para 25,98% dos recursos do Fundo Nacional. Essa queda representa a gradativa retirada da União dessa forma de atendimento, pois embora tenha se mantido estável, não tem sido objeto de investimento dos recursos do Fundo. Esta manutenção existe porque foi assumido o compromisso de manter o que já se praticava desde 1995. Se fizermos o acompanhamento dos recursos, estes têm se mantido praticamente iguais, desconsiderando todo e qualquer tipo de aumento de necessidade. Se estiver havendo aumento dessa forma de atendimento, são os próprios municípios que têm feito, pois, até onde conheço, são pouquíssimos os Estados que investem nesse tipo de atendimento.

Desde 1998, novos programas e projetos vêm sendo incorporados à área da assistência, tais como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem, Sentinela e Renda Mínima, que foi financiado pela assistência até 2000, onde são também alocados recursos do Fundo. No entanto, nem estes têm apresentado índices de crescimento, apenas de manutenção. Assim, mesmo na perspectiva quantitativa de atendimento, o horizonte não é interessante.

No que se refere a essas duas ações, os Estados têm se constituído em uma instância que apenas repassa os recursos e os municípios, uma instância de execução dos programas e projetos. Também foi feita, na última conferência, a crítica de que os municípios, para receberem recursos federais, têm adequado as suas necessidades aos programas e projetos da política nacional e precisamos encontrar uma forma de reverter isso.

Existe um movimento, hoje, para que seja definido um percentual específico do recurso da Seguridade Social para a assistência, como é o caso

da Saúde. Na 3ª Conferência Nacional da Assistência, em dezembro de 2001, foi aprovada esta proposta, tendo como definição 5% do recurso da Seguridade. Porém isso é apenas uma deliberação da conferência, temos de trabalhar ainda pela sua efetivação. Além disso, precisamos ter alguns cuidados, que também foram pontuados naquele momento definindo o que vai entrar como ações da política para o cálculo dos 5%. Se forem incluídos os recursos que atualmente fazem parte do Fundo, destinados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada, esse percentual já foi atingido. Porém, se o que desejamos é um aumento de recursos a serem investidos nos "serviços", "programas" e "projetos", deve-se ter cuidado sobre a forma de destinação do recurso que está sendo pleiteado.

E, para finalizar, é importante deixar para o debate também, se estes "programas" e "projetos" correspondem às necessidades locais ou ainda, se eles se constituem no tipo de política de Assistência Social que queremos.

Fundos de Saúde

Paulo Elias

Professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), representante das universidades públicas no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo.

Historicamente, nas reformas do aparelho de Estado brasileiro, os Fundos Públicos surgiram como mecanismos de controle administrativo e financeiro e, mais recentemente, como mecanismos de controle político. No caso do município de São Paulo, o Fundo Municipal de Saúde (FUNDS) foi inspirado em um Fundo Estadual de Saúde, criado em 1976, quando o Secretário de Saúde era o professor Walter Leser, e tinha como finalidade criar uma estrutura para a agilidade administrativa. Esse Fundo Estadual é anterior à Constituição Federal de 1988. Os Fundos criados nesta área, portanto, não foram necessariamente inspirados pelo texto constitucional.

Há, contudo, uma novidade importante na Constituição de 1988. Um dos capítulos que atribui o adjetivo de cidadã à Constituição é o da Seguridade Social. Não é o único artigo. É evidente que há outros temas que são importantes do ponto de vista da cidadania, mas o capítulo mais direcionado para a efetivação da cidadania no cotidiano é o capítulo da Seguridade Social. O capítulo da Seguridade Social prevê pela primeira vez recursos específicos para a área de Saúde, porque o financiamento para essa área, antes de 1988, vinha das contribuições compulsórias sobre a folha de salários dos empregadores e dos empregados.

Era um Fundo Público que, na verdade, tinha um tratamento privado. Por exemplo, para ter acesso ao serviço de saúde exigia-se do usuário uma cédula de identificação. Quem tinha esta cédula, tinha acesso, quem não tinha, era obrigado a buscar os serviços governamentais próprios, criados para atender a população não-previdenciária, grande parte deles classificados como sendo "indigentes".

Mesmo com a Constituição Federal de 1988, continuaram os descontos compulsórios sobre a folha de salário, mas a eles foram acrescentadas duas contribuições: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS), que correspondia a uma alíquota de 10% sobre o faturamento bruto das empresas; e a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas, que é outra alíquota que hoje está em 12% e incide sobre o lucro (receita menos despesa).

É verdade que há uma hierarquia no orçamento da Seguridade: primeiro, a Previdência Social – e existem razões para isso; segundo, a Saúde; terceiro, o que sobra, para a Assistência Social. Essa hierarquia traduz-se em políticas porque, já dizia um velho sanitarista chamado Carlos Gentile de Melo, se você quiser saber qual é a prioridade que o governo dá às coisas, vá olhar onde estão os recursos no orçamento. Evidentemente, não é possível olhar só para isso porque é mais complicado do que parece.

É importante entender, por exemplo, que os benefícios previdenciários, quando não pagos, levam as pessoas ao judiciário, que manda pagar imediatamente. Se não pagar a aposentadoria, o aposentado vai no dia seguinte ao advogado e o advogado, ao juiz. Na Saúde, se não há um leito, você não vai ao judiciário, ninguém vai ao judiciário por isso. Estes mecanismos diferenciados dão uma idéia da complexidade envolvida nesta hierarquização.

No caso da Saúde, foram criados os Fundos. A Lei Orgânica da Saúde é, na verdade, composta por duas leis, a Lei nº 8.080/90 e a Lei nº 8.142/90, ambas do ano de 1990. A primeira cria os Fundos de Saúde em cada esfera de governo: o Fundo Nacional, os Fundos estaduais e os Fundos municipais.

A concepção básica desses Fundos é a de se criar uma conta específica para os recursos da Saúde, dificultando o uso desses recursos para além dos programas e ações da área. Isso não impede o desvio de recursos, mas dificulta. Para haver transferências entre as esferas de governo – e no financiamento da Saúde há muita transferência, já que a esfera federal entra hoje com 65% e os outros 35% são divididos quase que igualmente entre Estados e municípios – é obrigatória a existência de Fundos de Saúde nas diferentes esferas.

Há uma exigência formal de que haja o Fundo Estadual quando os recursos vão ser transferidos para o Estado e o Fundo Municipal, no caso de transferências para o município, sem isso não há transferência. Então, todos os municípios criaram Fundos induzidos de cima para baixo e isso tem repercussões. Eles usam os Fundos principalmente como caixa financeiro, portanto, para agilidade administrativa.

A Lei nº 8.142/90 instituiu o controle público. O Estado brasileiro sempre foi infenso a qualquer tipo de controle pela sociedade e continua sendo. A Constituição Federal de 1988 introduziu essa idéia, mas há uma tensão muito grande por conta disso, já que o Estado brasileiro não gosta de prestar contas.

A Constituição Federal, nos art. 196, 197 e 198, prevê o arcabouço do Sistema Único de Saúde (SUS) e menciona a participação da comunidade. É importante notar que a Constituição Federal aponta a participação da comunidade e não propriamente o controle público ou, como se tornou corrente dizer, o controle social. A Lei nº 8.080/90, e principalmente, a Lei nº 8.142/90 desdobram este princípio, pois tentam avançar um pouco e

criam grande tensão quando instituem duplo comando e conflito de deliberações, já que o poder Executivo é legítimo nas suas deliberações, ele é eleito. Contudo, criam-se Conselhos que também são deliberativos. Há uma tensão entre a função deliberativa do poder Executivo, a função legislativa do parlamento e a função deliberativa dos Conselhos. No caso específico dos recursos, a lei não diz que o Conselho é deliberativo, diz que é para fiscalizar. A sociedade participa na fiscalização daquilo que é executado.

Cada município tem o seu Fundo, que é uma estrutura formal para transferência de recurso. Em São Paulo, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), foi criado o Fundo Municipal de Saúde. Ele foi inspirado no Fundo Estadual de Saúde de 1976, é vinculado ao gabinete do Secretário Municipal de Saúde. Todos os Fundos devem receber receitas do orçamento, no caso do Fundo Municipal, ele recebe receitas do orçamento do município e transferências de outras esferas de governo. A principal receita de transferência é o Piso da Atenção Básica (PAB) porque não ocorreu ainda a municipalização em São Paulo¹. No caso do Fundo Estadual, o principal recurso orçamentário é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal fonte de recurso dos Estados. Nos municípios, as duas principais fontes são o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS).

Os recursos podem ser aplicados na rede física e no quadro de recursos humanos. Em 2001, o Fundo Municipal de Saúde de São Paulo recebeu 124 milhões de reais em transferências. Isso corresponde a mais ou menos 12% do orçamento da Secretaria de Saúde para 2001, que era em torno de um bilhão de reais. Para o ano de 2003, o orçamento previsto da Secretaria de Saúde é de um bilhão e 300 milhões de reais. Há, no entanto, o mecanismo do contingenciamento, isto é, uma forma de não autorizar o gasto do recurso previsto no orçamento aprovado pelo poder Legislativo, que constitui um instrumento do poder Executivo e está vinculado não apenas à vontade do governante, mas à estrutura de como é feita a orçamentação no Brasil. Para mudar isso, temos de mudar a estrutura de orçamentação, que tem uma dimensão ideológica, mas também uma dimensão técnica.

Hoje, nos Fundos municipais de Saúde, o controle social é feito pelo Conselho Municipal de Saúde através da fiscalização dos gastos. No caso do Fundo Municipal de Saúde do município de São Paulo, há um Conselho de Orientação que tem representação de várias secretarias e um representante dos usuários integrante do Conselho Municipal de Saúde, ou seja, o Conselho Municipal de Saúde indica um usuário para participar desse Conselho de Orientação. Este Conselho tem entre suas atribuições a aprovação de quais recursos privados podem ser captados, pois os Fundos podem receber recursos privados. O Conselho de Orientação delibera sobre a aplicação dos recursos e acompanha o plano de aplicação. Ao menos teoricamente, a concepção é bastante avançada porque não há apenas o Fundo,

¹ Atualmente o município de São Paulo já passou para Gestão Plena do Sistema Municipal. A Gestão Plena, segundo Maria Aida de Jesus Pereira em artigo desta publicação, "é uma modalidade de gestão do SUS em que todas as decisões quanto ao gerenciamento de recursos e serviços, próprios, conveniados e contratados se dão no âmbito do município".

há o permanente acompanhamento das destinações de recursos. Esse mesmo Conselho delibera sobre as formas de aprovação de pagamento de gratificações para os servidores de Saúde (que consome boa parte dos recursos do Fundo) e aprova os termos de acordo e convênio da Secretaria de Saúde com outras esferas de governo para que ocorram as transferências de recursos. Ele estabelece ainda as normas do gerenciamento desse recurso, como eles podem ser aplicados ou não em termos financeiros e apresenta os balanços formais.

Atualmente, o aparelho de Estado carece de reformas que o torne socialmente eficaz. O aparelho de Estado não funciona de modo efetivo para dar a eficácia social na prestação de serviços. Por outro lado, as tensões e conflitos que se estabelecem são decorrentes da questão da partilha do poder porque, ao alocar recursos para a área de Saúde, estamos transferindo o poder alocativo, estamos redefinindo as atribuições de quem faz o quê.

Todo mecanismo de controle social no Brasil é dúbio. Persiste desde a formação do Estado brasileiro o descaso das administrações públicas na prestação de contas para a sociedade e, evidentemente, precisam ser feitos ajustes. Os conflitos de poder deixam para a realidade resolver a disputa de interesse e nesse caso prevalece o mais forte ou o mais poderoso e não o socialmente mais justo. A realidade é bruta, quem tem mais força leva, e essa forma não caracteriza a de um Estado regulador socialmente justo. Está escrito na lei que pretensamente haveria uma regulação civilizada, mas ela não é porque deixa isso para o conflito do cotidiano, onde o mais forte irá levar vantagem, prevalecendo sobre o mais fraco ou o socialmente desamparado.

Oficinas Legislação e operacionalização dos Fundos

Esse capítulo, baseado em palestras com característica de mini-cursos, traz noções fundamentais de legislação e operacionalização de cada Fundo.

Fundo Municipal de Saúde

coordenação **Áquilas Mendes**

Professor de Economia da FAAP/SP, vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde, coordenador da Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas do cepam/SP e autor, entre outros, de Tempos radicais da saúde em São Paulo: a construção do SUS na maior cidade brasileira. (Hucitec, 2003).

edição **José César de Magalhães Jr.**

Descentralização, Conselhos e Fundos

Discutiremos a seguir a importância do Fundo Municipal de Saúde e seu sentido, sobretudo na valorização do papel dos Conselhos no controle dos recursos. O Fundo não foi criado apenas por uma questão gerencial, para a máquina estatal. Ele é um instrumento de acompanhamento e controle dos recursos pela sociedade.

A questão da ética, portanto, é muito importante para se discutir a alocação de recursos. Um zero a menos e não vai recurso para aquilo que foi decidido que era importante. Corta-se o recurso para algo que a sociedade escolheu, decidiu. O médico ou o dentista estão mais próximos daqueles que eles atendem. O paciente pode cobrar-lhe ética no momento do atendimento. O mecanismo de cobrança é mais rápido na obtenção de respostas. O economista esconde-se nos gabinetes, ninguém tem acesso a ele. Uma 'canetada' sua, sobretudo nessa área, pode matar 200 mil pessoas.

Por isso é importante nos somar aos economistas que valorizam a ética e a questão social. A maior parte das pessoas que lida com os Fundos Municipais de Saúde nos municípios são secretários de finanças. Os secretários de Saúde e os Conselhos têm pouco controle sobre recursos. E a ética dos secretários de finanças e dos economistas que estão nos gabinetes é a mais difícil de se questionar. Temos de brigar mais com os poderes Executivos e valorizar o papel dos Conselhos porque, dada a legislação vigente, a responsabilidade dos Conselhos na fiscalização é a mais importante.

O secretário Eduardo Jorge (em 2002) diz que se para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) em todo país tivéssemos que atravessar

a distância entre São Paulo e o Rio Grande do Norte, ele ainda estaria em Vitória, no Espírito Santo, porque ainda há muita coisa a se construir. Em São Paulo, eu diria que o SUS está em Queluz, município que faz limite com o Estado do Rio de Janeiro, não atravessou a fronteira ainda. Então, a minha obrigação na Secretaria é a de fazer isso avançar com o acompanhamento da sociedade. Por já ter falado tanto sobre Fundos e por já ter dado tantas oficinas, eu tinha que, de imediato, elaborar um instrumento que permitisse que os conselheiros acompanhassem as contas. Montamos o 'Saúde em Contas': dez tabelas para as pessoas iniciarem esse debate. É um instrumento pequeno, ainda temos que avançar muito.

Muitas pessoas no poder Executivo pensam que o Conselho não tem de saber tudo. Eles estão errados, o Conselho tem de saber tudo, acompanhar. A Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional 29, assim determinou.

Ao comentarmos a importância do Fundo Municipal de Saúde, não basta somente que os conselheiros conheçam a área de Saúde, sua lógica e, na questão dos recursos, ter uma visão daquilo que é mais importante. É preciso lembrar que não é papel do conselheiro ser um especialista em finanças, mas é fundamental que ele tenha acesso às informações sobre recursos e saiba que informações ele deve solicitar. Por outro lado, há uma responsabilidade dos poderes Executivos, dos secretários de Saúde, das secretarias. Hoje, no Brasil, há conselheiros que conhecem mais sobre o processo do SUS do que os próprios membros da máquina administrativa. Houve casos em que Conselhos indicaram para as administrações o que deveria ser feito.

Historicamente neste país o Estado veio antes da sociedade. D. João VI, rei de Portugal, fugindo da Europa no século XIX, embarcou dois navios para o Brasil. Neles estava o Estado português inteiro, que seria o Estado Brasileiro. A sociedade aqui nasceu diferentemente do que, por exemplo, no Canadá ou nos Estados Unidos da América onde a sociedade nasce primeiro e não o Estado precede a sociedade.

A partir do momento em que se institui um mecanismo que diz que os Conselhos – sejam de Saúde, da Assistência, dos Direitos da Criança – são instrumentos que garantem maior participação da sociedade nos negócios públicos e na maneira do Estado gerenciá-los, não é imediatamente que isso se estrutura porque os vícios, inclusive nossos, da sociedade, são anteriores.

A própria palavra "controle", na área de Saúde, incorre num equívoco. Na legislação da área de Saúde, a palavra utilizada em todos os documentos que tratam dos Conselhos é "controle social". Na Constituição Federal, não há menção a esse termo. Nela, o termo utilizado é "participação da comunidade". A idéia de "controle social" já é um vício decorrente da nossa história de formação porque significa o controle do Estado sobre a sociedade e não o controle público, aquilo que é de interesse da coletividade.

Legislação

A política de Saúde teve um corte fundamental em 1988. Antes dessa data, a população só poderia ter atendimento médico se portasse a carteira de trabalho. A partir de 1988, a Constituição Federal garantiu a todos o acesso universal à Saúde. Acesso universal significa que todos devem ser atendidos independentemente da assinatura na carteira de trabalho. Para que isso fosse implementado, foi montado o SUS cuja as diretrizes são:

- 1) Descentralização, ou seja, o SUS é operado de forma descentralizada, não exclusivamente em Brasília como quando da administração pelo INSS. Os municípios fazem a execução.
- 2) Participação da comunidade, ou seja, o SUS opera com a sociedade participando. Não se fala de controle social, mas de participação da comunidade.
- 3) Integralidade, ou seja, um cidadão chega, por exemplo, à Unidade Básica de Saúde (UBS) com uma dor nas costas, que é diagnosticada como um problema sério de coluna. O exame que ele precisa fazer não pode ser realizado na UBS, mas em unidades mais específicas, hospitais. O sistema não pode ser responsável apenas pelo atendimento de UBS, mas deve garantir a integralidade da atenção. O atendimento a doenças cujos desdobramentos vão se complicando deve ser garantido até o final.

A Constituição Federal, no aspecto relativo à Saúde, precisa, no entanto, ser regulamentada pelas leis federais conhecidas como legislações do setor. O SUS só foi regulamentado em 1990 pela Lei Orgânica da Saúde. Juntamente com essa lei, foi promulgada a Lei nº 8.142/90, que garantiu como se operaria a participação da comunidade. Ela discriminou a obrigatoriedade da existência de um Conselho a ser dividido em sua composição entre usuários (metade), trabalhadores, poder público e prestadores de serviço. Discriminou também a operacionalização. Estávamos, porém, no governo de Fernando Collor, que vetou vários artigos dessa lei.

O SUS, que caminhava pela descentralização e fortalecimento dos municípios, com esses vetos, necessitava criar formas de garantir repasses de recursos da esfera federal para os municípios, já que não havia uma legislação para isso. Com essa finalidade, o Ministério da Saúde começa a editar portarias que ganham o nome de Norma Operacional Básica (NOB). E só a partir da primeira NOB, de 1993, que o SUS começa a acontecer na prática. A primeira NOB descentraliza as ações, isto é, passa para o município recursos e poder. A NOB 93 determina o repasse de recursos para os municípios e reclama a existência de Conselhos, uma vez que os recursos repassados precisam ser acompanhados e alocados pelos Conselhos. Na prática, só houve a adequação a essa NOB nos municípios maiores, naqueles que já estavam em condições de assumir a gestão destes recursos. No

Estado de São Paulo, a adequação se deu em apenas 11 municípios: Sertãozinho, Santos, Diadema, São José dos Campos, Itu, Votorantin, São Vicente, Assis, Mauá, Jundiaí, São Caetano do Sul. O município de São Paulo não participou deste grupo porque, estava sob um governo que era contra a Constituição Federal e portanto não integrava o SUS.

Se tivermos paciência para observar a história, perceberemos de que o SUS ainda é muito novo para se dizer se funciona ou não. Temos de problematizar, no entanto, para irmos adiante.

Em 1993, portanto, saiu a primeira NOB e os Conselhos começaram a funcionar, mas, a rigor, os recursos do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos municipais de Saúde – Fundo a Fundo – só foram repassados em dezembro de 1995. O SUS está em operação, portanto, apenas a partir de 1995. Numa sociedade em que a participação da população está na lei, mas, a rigor, devido a sua tradição histórica, não está introjetada na consciência dos cidadãos, a implementação de um sistema como o SUS é muito difícil. Os Conselhos já avançaram bastante, mas persiste uma série de problemas.

A segunda NOB é de 1996, mas quanto à distribuição de recursos para os municípios, por meio do Piso da Atenção Básica, só vai ser operacionalizada em 1998 com a sua regulamentação. Depois, há uma NOB em 2001 e outra em 2002. O Ministério da Saúde solta ainda uma média de 200 portarias mensais. Não há como acompanhar. O que nos cabe discutir é, sobretudo, gerenciamento e uso dos recursos do sistema e o controle público.

Fundo Municipal de Saúde – Dificuldades e Desafios

O Fundo Municipal de Saúde é um mecanismo criado pela legislação a fim de concentrar os recursos de Saúde e só pode funcionar pelo envolvimento da comunidade no acompanhamento destes recursos e nas decisões de sua alocação. O Fundo está dentro do campo do financiamento da área de Saúde. No que diz respeito aos recursos alocados nesta área tivemos uma novidade com a Emenda Constitucional nº 29, em 2000. Essa emenda obriga as administrações municipais a alocar 15% dos recursos totais do município (provenientes de impostos) na área de Saúde até o ano de 2004. Esta alocação só pode ser feita no Fundo Municipal de Saúde.

Se a diretriz do SUS era a descentralização, é preciso levar em consideração que se trata de descentralizar não só o poder de decisão, mas também os recursos. Portanto, o gestor do SUS nos municípios e o Secretário municipal de Saúde juntamente com o Conselho, têm de ser responsáveis pela Saúde e pelo recurso em seu município: saber de quanto dispõe, quanto pretende destinar, conforme a definição conjunta feita durante a elaboração do Plano. Como poderíamos criar um instrumento na legislação que

desse condições para que este gestor pudesse usar os recursos de receitas para a Saúde somente para a Saúde? Para isso, o SUS saiu na frente e procurou a Lei do Orçamento Público, a Lei nº 4.320/64. Essa lei regula toda a forma de se trabalhar com o orçamento e foi preparada ainda no governo do ex-presidente João Goulart. Em seu artigo 71, ela cria o mecanismo dos Fundos especiais. Um Fundo Especial é um produto de receitas específicas vinculadas a um determinado fim. Esse Fundo, a rigor, é o que garantiria a descentralização do orçamento. A área de Saúde, com base na Lei do Orçamento Público, cria o mecanismo do Fundo Municipal de Saúde, para garantir que haja a descentralização do orçamento, que esse não fique exclusivamente na mão do secretário de fazenda ou de finanças. Os secretários de finanças, em geral, 'sentam-se em cima do cofre' e não há quem tire dinheiro para a Saúde. Os secretários de finanças poderiam liberar o dinheiro para a área conforme considerassem necessário. Mas quem entende de Saúde é aquele que foi colocado pelo prefeito como Secretário de Saúde e os conselheiros de saúde, e não uma pessoa da área de finanças. Por isso foram criados os Fundos. O primeiro Fundo Especial criado foi o de Saúde, em seguida veio o Fundo Municipal da Assistência Social, o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e, anos depois, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Numa cidade como São Paulo, a Secretaria de Finanças não tem esse entendimento e é ela quem define como será feito o investimento. O Plano de Saúde é elaborado pelas pessoas envolvidas no debate da Saúde. A sociedade, os distritos de Saúde, que sabem quanto é que deve ser destinado à esta área, no entanto, é a Secretaria de Finanças que define o investimento.

Os Fundos são, portanto, um mecanismo de descentralização do orçamento e devem dar condições financeiras para que seja feito o orçamento daquela área. O Fundo de Saúde cria condições financeiras de gerência de todos os recursos na área destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de Saúde, executados pelo órgão responsável, a Secretaria de Saúde. O Fundo é um instrumento-chave para garantir a operacionalização da Emenda Constitucional nº 29 que vincula, nos municípios no mínimo 15% da receita de impostos em Saúde para ir para o Fundo Municipal.

Em muitos municípios ainda não há a clareza de que o Fundo é um mecanismo de descentralização do orçamento. Muitas prefeituras não colocam aí todo o recurso destinado à Saúde. No Fundo, ficam apenas os recursos provenientes das transferências federais, contudo o recurso principal não vem de Brasília, mas do orçamento municipal e dos impostos pagos pelos munícipes que não integram o Fundo. O SUS não é um sistema de transferência de recursos federais, ele é constituído pelos três gestores: Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde estaduais e as municipais. Recursos do SUS não são apenas os de transferência, mas todos os recursos

da Saúde, que devem estar no Fundo. São eles: os recursos de transferências federais, os de transferências estaduais (que atualmente não estão sendo enviados) e recursos do orçamento municipal. São raros os municípios em que todos esses recursos estão no Fundo, pois geralmente, nele só ficam as transferências federais.

O maior problema que ainda persiste em todos estes anos do Sistema Único de Saúde não é a falta de clareza – legislação há de sobra – o problema é a falta de ousadia em se cumprir e se fazer cumprir a lei.

Em São Paulo, ao contrário de municípios como Rio Grande da Serra, só estão no Fundo os recursos da transferência federal. Se o Fundo deve conter todo o recurso destinado à área, lá devem estar também os recursos orçamentários do município e isso é uma questão de entendimento de uma legislação que existe e já garante.

Em Campinas/SP, na gestão do prefeito Jacó Bittar, há 10 ou 12 anos, só estavam no Fundo Municipal de Saúde os recursos de transferência federal. Os conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Campinas, nesta época, depois de passarem por vários seminários, perceberam que era necessário exigir do prefeito a alocação dos recursos orçamentários no Fundo. Jacó Bittar alegou então que a lei municipal que criou o Fundo, no que se refere aos recursos, que receitas entrarão, não prevê a alocação. Os conselheiros foram à procuradora, que não quis recebê-los. Então acionaram o Ministério Público que lhes deu razão em função da legislação federal, que determina que todos os recursos devem estar no Fundo. Se na lei municipal não estava, que se mudasse a lei municipal. O prefeito foi obrigado a modificá-la.

Muitas vezes, a Secretaria de Finanças alega que não transfere recursos porque estes estão comprometidos com o pagamento de salários dos funcionários da Saúde. Ainda assim, é importante que a folha de pagamentos esteja no Fundo. Mesmo que os gastos com a folha absorvam quase todos os recursos orçamentários para a área, o Conselho poderá pleitear recursos além do pagamento de pessoal. Hoje, as administrações só cobrem os gastos com a folha. Só com a pressão do Conselho poderá haver condições de romper a burocracia.

Como realizar o acompanhamento dos recursos

Não está claro para todo prefeito e todo gestor o que realmente define os serviços e ações que compõem a área de Saúde. A Emenda Constitucional nº 29 diz que devem ser aplicados 15% da receita de impostos em ações e serviços públicos de Saúde, mas não definiu quais são essas ações e serviços. Existe uma polêmica, no Brasil, sobre isso. No dia quatro de abril

de 2002, depois de um debate de um ano que envolveu o Ministério, Conselhos e tribunais de contas, saiu a Resolução nº 316 de 2002, do Conselho Nacional de Saúde, substituída, mais tarde, pela Resolução nº 322 de 2003, dizendo o que é Saúde e o que não é. Para os conselheiros, isso é fundamental porque, quando se acompanha os recursos do Fundo Municipal, é preciso saber se estão contando como recursos da área recursos que não são dirigidos para as ações de Saúde. Para se ter uma idéia da Resolução nº 322 de 2003, lá está a obrigatoriedade do gestor do SUS computar em como despesas de Saúde aquelas previstas no Plano Municipal de Saúde e não usar recursos de Saúde para pagar inativos, saneamento básico, merenda escolar, coleta de lixo, serviços próprios de servidores ou de clientela fechada, meio ambiente e Assistência Social.

Só é possível calcular os 15% obrigatórios para a Saúde se o Conselho obtiver o orçamento todo. Como saber quanto deve ser aplicado na área de Saúde? Isso é um processo ao longo do ano. Não há como saber quanto aplicar sem saber no que aplicar. Os municípios têm de fazer a Agenda Municipal, tem que dizer quais são as ações e as metas que quer alcançar. Para implantar, em um ano, seis equipes do Programa Saúde da Família (PSF), há que se saber que seis equipes significam, em média: um médico, uma enfermeira, uma assistente de enfermagem e cinco agentes comunitários. Para isso é necessário ter idéia do recurso envolvido.

A Agenda Municipal é o primeiro instrumento para que se possa discutir o Fundo, ela estipula as metas a serem atingidas. O acompanhamento dos recursos do Fundo deve levar em consideração a Agenda. No Plano de Saúde, há o detalhamento das ações que vão permitir a consecução das metas. A Agenda e o Plano são dois instrumentos de planejamento dos gastos do Fundo e devem ser elaborados pelo Conselho. O Conselho deve participar da montagem da Agenda e do Plano e, na hora de montar o orçamento, exigir que ele seja um espelho daquilo que está no Plano. Se o PSF é prioritário no Plano, deve constar do orçamento: "apoio ao Programa Saúde da Família", de uma maneira que ninguém precise traduzir, mas que seja claro para todos os conselheiros. O problema é quando o "apoio ao PSF" está em outro item maior. É assim na maioria dos orçamentos porque eles são montados em gabinetes. Mesmo em alguns municípios com orçamento participativo, na hora de consolidar o orçamento, os itens entram em um "bolo" grande. É por isso que o orçamento deve ser a expressão do que está no Plano e na Agenda. As ações prioritárias que estão no plano devem ser colocadas no orçamento. Não precisa nenhum especialista vir e querer traduzir posteriormente o que aconteceu.

A Saúde, como está definida na Constituição Federal, significa proteção, prevenção, reabilitação e acesso universal. Essa definição, no entanto, não é clara. A Lei Orgânica de Saúde define melhor: universalidade do acesso, preservação da autonomia, mas ainda está muito geral. Prefeitos po-

dem querer usar o dinheiro da Saúde para a canalização de córregos, já que isto afeta a Saúde da população. Se formos por aí, tudo vai afetar a saúde da população. Para a canalização de córregos, obra viária, há recursos da secretaria específica de obras.

Como mencionado anteriormente, a Resolução nº 316 de 2002 e a nº 322 de 2003 definem as ações e os serviços de saúde com acesso universal e igualitário. O gasto em Saúde só pode ser realizado se o atendimento pressupõe o acesso universal. Não pode financiar um atendimento específico para uma clientela fechada. O gasto com hospitais de servidores públicos, por exemplo, não pode estar incluído nos 15% da receita em recursos obrigatórios para a Saúde porque estes hospitais só atendem funcionários públicos e não realizam o atendimento universal. Estes recursos não podem ser computados como gasto em Saúde. Em São Paulo, o Pronto Socorro do Hospital dos Servidores Públicos Municipais atende todo mundo, mas o restante do Hospital não. Se for assim, os gastos devem ser discriminados separadamente no orçamento.

Assim, despesa de Saúde é toda a despesa que está prevista no Plano de Saúde. Se uma canalização de córrego não consta do Plano de Saúde, o gasto deixa de ser uma despesa de Saúde. Isto pode levar a uma interpretação de que, portanto, qualquer gasto que conste do Plano é uma despesa de Saúde. Neste caso, vale o bom senso. A EC 29 veio para vincular da receita de impostos um percentual para a Saúde. Isso aconteceu porque anteriormente não havia dinheiro suficiente para a área. O que não pode acontecer é que a EC 29 venha a transformar todos os outros gastos em despesas de Saúde. O caso da atenção especial aos portadores de deficiência, por exemplo. Se no Plano de Saúde está claro que o acesso à unidade de saúde deve ser garantido aos deficientes – inclusive com calçadas em rampa – isso pode ser uma despesa em Saúde. Mas isto deve estar claro.

A resolução definiu também o que não é Saúde e que os recursos não podem ser destinados para: pagamentos de aposentadoria e pensões de funcionários de Saúde (os recursos para tal devem vir da previdência); merenda escolar; clientela fechada (atendimento exclusivo a públicos específicos, como no caso dos hospitais de servidores públicos, por exemplo); saneamento básico (que só pode ser considerado para controle de vetores e não canalizações); limpeza urbana e, inclusive, o lixo hospitalar. Se isso não for observado, a EC 29 não tem valor.

Pela EC 29, os municípios estão obrigados a aplicar em Saúde a partir do ano de 2000 no mínimo 7% da receita de impostos (municipais: IPTU, ISS e ITBI), compreendidas as transferências constitucionais (estaduais: ICMS, IPVA, Lei Kandir e IR retido na fonte). Trata-se de uma regra de transição, sendo que em 2004, a aplicação deve alcançar o limite mínimo de 15% das receitas de impostos, compreendidas as transferências constitucionais. As transferências federais para o SUS, ou seja, do Ministério da

Saúde, não entram nesse denominador porque não são advindas de impostos. Nos municípios pequenos, uma transferência federal constitucional que entra nesse denominador é o Fundo de Participação dos municípios, que é proveniente de impostos (IR, IPI). A União pega esse dinheiro e destina 21,5% dele novamente para os municípios, segundo um critério de distribuição da população. Essa é uma típica transferência constitucional, que como foi mencionado, é computada para a base de cálculo do gasto com Saúde.

A EC 29 não foi clara em um ponto: ela diz que quem está em 14% não pode diminuir, deve chegar em 15%. Mas quem já destina mais de 15% pode diminuir. O papel do Conselho, nesse caso, é observar que, se os gastos ultrapassam o mínimo estabelecido é porque condizem com necessidades já verificadas e estipuladas no Plano de Saúde. Quando você tira dinheiro da Saúde, fecham-se serviços e unidades.

A EC 29 vale até 2004, quando deve substituí-la uma regulamentação. Devemos redigir a regulamentação de uma maneira que esteja garantida a impossibilidade de rebaixamento do investimento em Saúde. Estados ou municípios que não cumprirem esse percentual mínimo estão sujeitos à intervenção do Estado ou da União e sujeitos ao bloqueio das transferências constitucionais.

O Fundo é a somatória das contas especiais para a Saúde. As transferências federais caem em duas contas no Banco do Brasil: uma com os recursos destinados à proteção básica; outra, para atendimentos de média e alta complexidade. Os recursos do governo estadual não podem ser repassados automaticamente, apenas por convênio. Os convênios exigem que se abra uma conta específica. Esta é outra conta do Fundo. O problema é que os recursos dos impostos municipais não vêm para o Fundo porque não se abrem contas. Há que se ter uma conta aberta chamada "Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde – Tesouro Municipal", para que o Conselho possa acompanhar as diversas contas que fazem parte do Fundo Municipal de Saúde. Apesar da alegação freqüente da administração de que paga os salários do pessoal que trabalha na área diretamente com recursos orçamentários da conta única dos impostos, com uma conta específica fica mais fácil disputar com o Tesouro e verificar o percentual destinado à Saúde. O recurso orçamentário não é passível de ser acompanhado se não estiver em uma conta específica da qual é possível emitir um extrato.

Em São Paulo, a Secretaria de Finanças não quer abrir a conta dos recursos de impostos e a estrutura dela é tão grande que o próprio secretário ainda não percebeu isso. A prefeita Marta Suplicy costuma dizer que para a Saúde são 15% e não há como investir mais. Mas o que ela não sabe é que 15% são o mínimo. Se o dinheiro estivesse em uma conta, nós comprovaríamos que 15% para São Paulo não são suficientes. Para responder a

demanda de Saúde na cidade, nós precisaríamos de no mínimo 18%, fora as transferências federais. Para isso é preciso que exista a conta.

A EC 29 deu um *status* ao Conselho que ele não tinha porque inscreveu a figura do Conselho na Constituição Federal como o instrumento que acompanha e fiscaliza o Fundo. Anteriormente, só havia menção à participação da sociedade. Mas se estas outras ações não acontecerem a ação do Conselho pode ficar muito ineficaz.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, muito criticada na área de Saúde, em seu art. 50 diz que a disponibilidade de caixa (dinheiro da Saúde) constará de registro próprio (contas), de modo que os recursos vinculados a órgão (secretaria), Fundo, despesa obrigatória, fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Relação entre os Conselhos e os demais Poderes constituídos

Câmara dos Vereadores

A fiscalização dos 15% obrigatórios para a Saúde compete ao Conselho, conforme disposto na EC 29. Isto não implica que a Câmara dos Vereadores não faça a fiscalização dos recursos. A rigor, o poder Legislativo tem como uma de suas obrigações fiscalizar todos os recursos aplicados no município. O Fundo também deve ser aprovado na Câmara. Ele foi criado por uma legislação federal, mas depende de uma lei municipal para existir. A lei que cria o Fundo e que atribui ao Conselho o papel fiscalizador, como toda lei municipal, deve ser aprovada pela Câmara. A parceria entre os Conselhos e as Câmaras Municipais é fundamental, porque a Câmara já é um poder constituído há muitos anos. É claro que há, na Câmara, atuações muito viciadas e os Conselhos são canais de participação mais arejados por ter a participação direta, porém não podemos negligenciar a importância dos vereadores. Às vezes, o Conselho ainda não tem muita força por falta de experiência política e, se aliar à Câmara, pode conseguir muito, pressionando o poder Executivo para que os recursos sejam bem aplicados.

Quando o orçamento vai para a Câmara, é analisado pelos vereadores. Pela lei, a Câmara não pode alterar o montante dos recursos no orçamento, sua estrutura lógica e não pode criar novos itens. Os vereadores podem incorporar emendas desde que não alterem a estrutura. Pode acontecer de uma secretaria inserir no orçamento uma rubrica que diz 'construção de unidades de saúde – um tanto de recursos'. Nesta construção, estão várias unidades que foram demandas pelo orçamento participativo, por conselheiros de Saúde, naquela verba como um todo. Quando o orçamento passa pela Câmara, o vereador insere uma emenda para construir uma unida-

de básica na região de seu eleitorado e isso precisa estar no orçamento para que ele desfrute da visibilidade eleitoral de sua iniciativa. Esse tipo de emenda pode ser inserida no orçamento porque não altera seus itens, mas atropela as decisões coletivas acordadas em instâncias de planejamento participativo. Os Conselhos precisam entender os processos orçamentários para alertar os vereadores de que muitas emendas parlamentares podem desfigurar o orçamento acordado. O Conselho pode pressionar o poder Executivo a explicar melhor estes processos para o Legislativo. Muitas vezes ainda, os conselheiros não vão ao poder Legislativo explicar os termos do acordo com o Executivo.

Feito o orçamento compatível com o Plano e a Agenda, a execução desse orçamento é feita pelo Fundo Municipal de Saúde. Todas as prestações de contas devem ser feitas para o Conselho.

Poder Executivo

A Lei nº 8.142 de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, estabelece, no parágrafo 1 do artigo 1º, que o Conselho, em caráter deliberativo, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Saúde na instância correspondente. A execução é atribuição daquele que foi eleito prefeito e indicou um Secretário de Saúde. Em caso de desvio de recursos, é o Secretário de Saúde que será responsabilizado, não é o Conselho. O Conselho é uma representação da sociedade. Pela legislação, não é quem define o montante de investimentos do orçamento. Sua atribuição legal é a do acompanhamento e da fiscalização dos recursos. Para ser preciso, a Lei nº 8.142 de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, estabelece, no parágrafo 1 do artigo 1º, que o Conselho, em caráter deliberativo, atua na formulação de estratégias (por exemplo: Agenda, Plano, etc.) e no controle da execução da política de Saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

A idéia que funda o Conselho é de uma maior participação da sociedade e menor do Estado porque anteriormente tudo estava na mão de burocratas. A deliberação do Conselho dá-se no âmbito de sua competência. Ele indica os montantes, mas o secretário não está obrigado a cumprir suas deliberações. Se o Conselho possui dados precisos, calcados numa lógica de necessidades, o secretário vai provavelmente concordar com as indicações de recursos. Mas ele pode não concordar e agregar outras informações não consideradas.

Anteriormente, quando não existiam os Conselhos, o poder Executivo colocava quaisquer números no orçamento e fazia orçamentos à revelia da sociedade. Os Conselhos são uma instância política que faz com que os

secretários tenham que justificar publicamente suas decisões, caso não seguirem as suas indicações.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) tem quase 50 anos. Sua Comissão de Orçamento e Finanças tem quase quinze anos. Essa comissão é muito bem assessorada, faz muitos levantamentos e realiza acompanhamentos desde há muitos anos. Eles apresentam para o Ministro quanto deve ser o investimento. Cabe ao Ministro, dialogar e decidir como vai ser. Mas o Ministro tem que se haver com um debate público e produzir justificativas para sua atitude. É este o papel do Conselho.

No artigo 1º da Lei nº 8.142, diz-se que o Conselho tem papel deliberativo, mas deliberativo no âmbito de suas competências e não deliberativo em substituição ao Secretário de Saúde.

O orçamento, do qual 15% devem ser alocados na Saúde, deveria passar pelo Conselho em sua completude. Mas essa instância não pode decidir pela aprovação ou não aprovação do orçamento. O papel do Conselho não é assinar cheques. Ele é responsável por fazer com que a política de Saúde seja garantida nos seus aspectos financeiros. Um Conselho municipal não pode se deter nas questões específicas de cada bairro ou de cada unidade de Saúde, ele deve discutir a operacionalização como um todo. O Conselho tem que exigir olhar o orçamento e apreciá-lo, produzindo seu parecer. A sua deliberação pode mudar uma decisão do Executivo se for ativo, tiver participação e poder de pressão. Sem isso, o Executivo tem a última palavra. O objetivo do Conselho é que a sociedade participe, palpite e indique. O Conselho não governa.

Quando a existência dos Conselhos era garantida apenas por leis federais, muitas administrações municipais não respeitavam e acabavam fazendo leis municipais que colocavam para o acompanhamento dos recursos representantes de cargos burocráticos, Conselhos de orientação técnica. Após a EC 29, estas legislações todas podem ser consideradas inconstitucionais. O Conselho de Saúde pode vetar estas inconstitucionalidades burocráticas. As leis municipais não podem contrariar a Constituição Federal. Caso haja resistência à esta adequação, o Ministério Público pode ser acionado.

Tribunais de Contas

Os Conselhos têm pequena participação e ainda não envolvem toda a sociedade, portanto, precisamos somar forças. O Tribunal de Contas, por sua vez, é um dos principais responsáveis pela ajuda no controle e na fiscalização dos recursos públicos. Municípios pequenos respeitam o Tribunal de Contas do Estado. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo está tão avançado que já elaborou uma cartilha dizendo o que o município é obrigado a fazer constando nela a necessidade de se prestar conta aos Conse-

lhôs. Esta é uma possibilidade de articulação que dá força aos Conselhos na relação com prefeitos e secretários. Os Tribunais de Contas estão auxiliando no exercício do papel constitucional dos Conselhos. Na capital paulista, os conselheiros podem procurar o Tribunal de Contas do município a fim de propor articulações. Os conselheiros distritais deveriam procurar saber quem é o técnico do Tribunal de Contas que está naquela região ou quem é o auditor de Saúde. Em São Paulo, são mais de dez técnicos que ficam especificamente na área de Saúde. Eles estão fazendo visitas em várias unidades do PSF. Essas articulações são uma forma de o Conselho ampliar o seu papel político.

Orçamento Participativo

Os Conselhos de Saúde criaram uma vivência de acompanhar, sobretudo, os recursos da área de Saúde. Na maioria dos municípios, mal ou bem as secretarias têm encaminhado seus orçamentos para os Conselhos. De outro lado, o poder público também está avançando no envolvimento da comunidade. O orçamento participativo é um instrumento amplo de controle sobre o orçamento. Antes, estava restrito às prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PT), agora, ultrapassou o escopo da cor partidária. Ele vai discutir o orçamento como um todo e não apenas o recurso específico destinado a uma política pública. Se ele vai discutir todos os recursos da prefeitura, a Saúde está dentro. Nos bairros estão sendo discutidas várias questões, dentre elas a Saúde. Esta dinâmica começou a crescer por um lado, mas a dinâmica do setor de Saúde já existe e está acontecendo. A maior dificuldade atual é o entrosamento entre os Conselhos. Tanto o Conselho de Saúde quanto o Conselho do Orçamento Participativo podem deliberar. Na prática, os do Orçamento Participativo estão maiores e, portanto, na maior parte das cidades, ele não está atento para a história dos Conselhos de Saúde e de sua participação. Em vários municípios, os Conselhos de Saúde estão sendo alijados do processo do orçamento participativo porque seus grandes Conselhos não respeitaram os instrumentos já criados historicamente nas áreas setoriais. Os conselheiros de Saúde devem estar, desde o início, atentos à montagem dos Orçamentos Participativos e participar desta discussão. Se já existem instrumentos que estão avançando – o Conselho de Saúde, dentre eles, já existe há 13 anos –, quando se ampliam os canais, é preciso reforçar os mecanismos já existentes de participação para evitar que o envolvimento fique muito fluido. Os Conselhos de Saúde devem apresentar aos Conselhos do Orçamento Participativo todos os anos de luta e de legislação democrática no setor da Saúde. Essa atitude pode dar mais peso às definições da área da Saúde na discussão de todo o orçamento da cidade.

O Sistema Único de Saúde, no plano dos municípios, não caminhará mais se a Saúde não ampliar os seus parceiros. A Saúde foi uma das áreas

que mais avançou nestes anos, mas chegou ao seu limite. Não caminhará mais se não se articular com outros que têm poder de interferir na administração do município. Os Conselhos de Saúde precisam procurar as Câmaras, os Tribunais de Contas, os Orçamentos Participativos.

Funcionalismo público e a expansão do SUS

Saúde só se faz com pessoas. É preciso salientar que a política econômica dos últimos dez anos não tem valorizado a área social. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deixa claro que só se pode gastar 54% da receita corrente líquida com despesa de pessoal. O orçamento é composto de receitas e despesas. Dentre as receitas, temos as de manutenção – receitas correntes – e aquelas adquiridas para incorporação ao patrimônio – receitas de capital. A receita corrente líquida é a receita corrente, descontados os rendimentos provenientes de aplicações financeiras e de Fundos de previdência. A Lei de Responsabilidade Fiscal prejudicou as áreas sociais que dependem de recursos humanos. Não poder aumentar a folha de pessoal é não poder reajustar o salário dos funcionários públicos. A LRF proíbe que os gastos com folha de pessoal ultrapassem o limite de 54% da receita corrente líquida total do município. Isto significa que a folha de pessoal pode passar de 54% do orçamento da Saúde, mas se assim for, a despesa com pessoal de outras áreas da administração deverá diminuir.

O SUS não deveria dar gratificações pessoais aos médicos, mas gratificações por equipe, em função da qualidade e da intensidade do trabalho desenvolvido, acompanhadas de um plano de cargos e salários. Para tudo isto, no entanto, há um teto definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal inspirada no orçamento do governo norte-americano de Ronald Reagan, em 1980. Subjaz a ela uma lógica de que o fiscal comanda o social e, portanto, produz amarras para a área social. Na área da Saúde, para contornar a adversidade na contratação de pessoal e viabilizar a Saúde à população está havendo a contratação por meio de parcerias e convênios com empresas que não incidem na despesa de pessoal, mas na despesa com terceiros. Em São Paulo, o PSF está sendo feito assim. A valorização de recursos humanos não está acontecendo no país e não só na área de Saúde. Por mais tecnologia que se tenha, não se pode fazer Saúde, segundo o conceito preconizado pelo SUS, sem recursos humanos. Agora, no SUS, está se falando da humanização do atendimento. Saúde é vida e vida se faz com carinho, com sensibilidade, médicos, recursos humanos, despesa. Por isso, a despesa de Saúde é alta.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

coordenação **Maurício Vian**

Organizador do Fundo Estadual de Rio Grande do Sul, autor de artigos, trabalhos e cartilhas sobre o Fundo dos Direitos da Criança e Adolescente. Ex-presidente por duas gestões do Conselho Estadual da Criança e Adolescente do Rio Grande do Sul e consultor sobre incentivos fiscais em vários Conselhos e entidades.

edição **Tatiana Maranhão**

Legislação pertinente ao Fundo da Criança e do Adolescente

O Fundo da Criança e do Adolescente é uma das diretrizes da política de atendimento firmada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu art. 88 que coloca a manutenção de Fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como uma das diretrizes de política de atendimento.

Além do art. 88, há os art. 154, 214 e 260 do ECA que se referem ao Fundo. Eles determinam que cabe ao Conselho gerir o Fundo e estabelecer critérios para a distribuição dos recursos como também estabelecem os incentivos fiscais para as doações de pessoas físicas e jurídicas e que as multas aplicadas para os violadores dos direitos da criança e do adolescente reverterão para o Fundo.

Este Fundo, vinculado ao Conselho de Direitos em todos os níveis da Federação – União, Estados e municípios –, agrega recursos especiais destinados à realização dos princípios consagrados pelo ECA. No plano municipal, o ECA criou três estruturas fundamentais para permitir sua implementação. São elas: o Conselho de Direitos, os Conselhos Tutelares e o Fundo Municipal. O Conselho é o órgão paritário e deliberativo responsável pela formulação e fiscalização da política de atendimento à criança e ao adolescente; e os Conselhos Tutelares são compostos por pessoas da comunidade que têm a responsabilidade de zelar pelo atendimento adequado a crianças e adolescentes e às suas famílias. Historicamente, a últi-

ma destas estruturas a ser criada nos municípios foi o Fundo. Diante da cultura centralizadora, clientelista e cartorial predominante na área da destinação de recursos, a criação de Fundos Especiais, na década de 90, tais como o Fundo da Criança e do Adolescente, representou a introdução de uma nova forma de gerir o orçamento público, contemplada na Constituição Federal de 1988, no artigo 204, na disposição sobre a democracia participativa. Um dos alicerces fundamentais da democracia participativa é o orçamento público.

Os Fundos, contudo, já haviam sido criados com a intenção de facilitar a captação e o repasse dos recursos públicos, em 1964, de acordo com a Lei nº 4.320, que regulamentou todo o sistema orçamentário público. A nova Constituição de 1988 dispôs também sobre os Fundos, mas deixou para uma lei complementar a regulamentação de seu funcionamento. No seu artigo 165, parágrafo 9 coloca que cabe à lei complementar "estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos".

Embora, durante a década de 90, tenham sido promulgadas inúmeras outras leis mais modernas e mais democráticas, como o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei Orgânica da Saúde, a regulamentação federal dos Fundos continua sendo realizada, em grande parte, pelo decreto de 1964.

Houve, ao longo dos anos, um abuso na criação destes Fundos no país. Só em âmbito nacional, há 328 Fundos. Eles deveriam ser criados apenas em caso de emergência, para o atendimento de uma prioridade absoluta, como é o caso da Criança e do Adolescente. Como a criação destes Fundos facilitou o ingresso e a saída de dinheiro das contas públicas em geral, qualquer questão foi considerada prioridade, incorrendo num desvirtuamento do conceito legalmente estabelecido dos Fundos Especiais. No que se refere ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, quem delibera sobre a distribuição do recurso é o Conselho de direitos, responsável pela garantia de uma distribuição transparente, democrática e descentralizada dos recursos. É a democracia participativa consagrada na Constituição já no seu artigo 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição". A expressão "diretamente" é a democracia participativa, que é exercida pelos Conselhos deliberativos e partitários.

Os Conselhos de direitos representam uma nova forma de gestão dos recursos públicos, uma vez que são compostos paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Cabe aos conselheiros estabelecer os critérios da gestão do Fundo que pode ser realizada por um gestor, por uma junta administrativa vinculada ao Conselho ou por uma secretaria designada pelo(a) prefeito(a). Esta determinação deve estar pre-

sente na lei de criação do Fundo. Há ainda muito debate sobre o papel destes conselheiros na gestão dos recursos públicos. Muitos governos consideraram que o Conselho é de responsabilidade exclusiva da sociedade civil. O Conselho é, no entanto, um órgão público de caráter deliberativo que integra a estrutura do Poder Executivo. É um órgão estatal e, portanto, o poder público tem obrigação de garantir seu funcionamento.

São muitas as dificuldades para se transformar a gestão do dinheiro público em uma gestão efetivamente democrática, possibilitando a introdução da democracia participativa neste campo. Algumas delas foram mencionadas durante a oficina: a falta de confiança do poder público nos Conselhos, a dificuldade do poder público e da sociedade civil assumirem uma postura de co-responsabilização na gestão dos recursos, portanto, no entendimento de que deva haver uma divisão de poder, e a falta de capacitação da maior parte das organizações da sociedade civil para acompanhar este processo. Deveria haver uma sinergia entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil para cumprir o artigo 86 do Estatuto que determina que "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios" (ECA).

Como já comentado, o Fundo da Criança e do Adolescente é um importante instrumento de realização do ECA. Embora não seja a solução para todos os problemas da área da infância, como em qualquer área social, a questão do recurso é imprescindível. O estabelecimento de diretrizes e a formulação de políticas em uma determinada área social encontram um grande entrave na falta de recursos. Durante a avaliação dos dez anos da promulgação do ECA, chegou-se à conclusão que um dos empecilhos à sua implementação foi a falta de recursos no Fundo. O Estatuto é uma lei que vem recebendo elogios em todo o mundo como uma lei extraordinária, referência em todos os países da América Latina, entretanto, está faltando o suporte financeiro para serem implantadas suas diretrizes.

As potencialidades do Fundo foram tema de discussão durante a oficina. A realização do Estatuto deve ser encarada como sua possibilidade geral e ampla, pois é uma lei que dispõe sobre a municipalização do atendimento, a gestão participativa, o destino racional dos recursos, as doações incentivadas e a aplicação de multas. Avançou-se bastante em relação à democracia política e à democracia social nas últimas décadas, no entanto, quase nada se fez em relação à democratização das finanças e dos recursos. Na área privada, mantém-se a concentração de renda e na área pública, a descentralização financeira não ocorreu. Dos 52 impostos existentes, 49% permanecem na União, 34% com os Estados e apenas 17% vão para os municípios. Há uma forte concentração de recursos na União.

Fontes de Receitas para o Fundo

O Fundo da Criança e do Adolescente é composto por receitas de dotação orçamentária; de doações incentivadas de pessoas físicas e jurídicas; de multas e penalidades e de outras fontes tais como convênios, doações de governos e outros organismos nacionais ou internacionais, resultados de aplicações financeiras, de percentuais sobre taxas e de outras fontes.

Os recursos orçamentários devem estar previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os créditos adicionais ou suplementares (margem de remanejamento de recursos negociada entre o Executivo e o Legislativo durante o processo de aprovação da lei orçamentária que permite ao governo a realização de despesas não contidas na LOA) também podem ser usados, dentro das autorizações legais. Os Créditos Adicionais são um mecanismo muito importante, tanto na não previsão de recursos para o Fundo como também na previsão insuficiente para a cobertura de despesas.

As doações incentivadas podem ser realizadas por empresas, por pessoa jurídica ou por pessoa física. Conforme discutido durante a oficina, há, no entanto, um grande potencial de arrecadação a partir dos incentivos às doações ao Fundo da Criança e do Adolescente que não está sendo realizado tanto por parte das pessoas físicas como jurídicas.

De acordo com estas políticas, há cinco destinos possíveis para as doações de pessoa física e pessoa jurídica, com incentivos distintos para cada forma de doação, sendo uma das mais atraentes as destinadas para o Fundo. São elas: o Fundo da Criança e do Adolescente, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as entidades de utilidade pública, as entidades de ensino e pesquisa e as atividades culturais e artísticas.

A pouca utilização dos incentivos fiscais às doações ao Fundo da Criança e do Adolescente e às entidades filantrópicas foi uma questão exaustivamente discutida durante a oficina. As empresas são as que mais se utilizam deste benefício. Há pouco conhecimento sobre os passos a serem seguidos para a pessoa física realizar estas doações. Dentre os poucos incentivos existentes nas doações de pessoas físicas, as destinadas ao Fundo representam uma grande quantidade de recursos, pois correspondem a 6% de abatimento do imposto de renda. Se uma pessoa, por exemplo, deve pagar mil reais de imposto, 60 reais podem ser abatidos quando doados ao Fundo da Criança e do Adolescente.

Os incentivos de renúncia fiscal para as doações de pessoa jurídica e física sofreram redução nos últimos anos. Para as doações ao Fundo da Criança e do Adolescente, a partir de 1995, há uma redução de 12% para 6% de incentivo para as pessoas físicas. No caso das doações de pessoa jurídica, tentou-se extinguir tal benefício, embora mobilizações nacionais tenham conseguido manter o abatimento total de 1% do imposto devido das em-

presas. Já para as doações a entidades filantrópicas com registro no Conselho Nacional de Assistência Social e o Título de Utilidade Pública Federal, desde 1995, para a pessoa jurídica, o incentivo foi reduzido de 5% para 2%, sem o abatimento total deste valor. Para as pessoas físicas foi extinta a possibilidade de doações incentivadas para entidades filantrópicas

Em comparação com outros países, o financiamento das ONGs no Brasil por meio de verbas governamentais ou de renúncia fiscal é baixo. Segundo dados apresentados durante a oficina, na França, 68% dos recursos que mantêm as ONGs são governamentais ou são frutos de renúncia fiscal; na Alemanha e na Inglaterra, 40%. No Brasil, segundo dados de 1999, apenas 15% dos recursos são de fontes estatais ou de renúncia fiscal, segundo estudo realizado pelo Conselho do Comunidade Solidária. Existem, no país, mais de 250 mil entidades cadastradas na Receita Federal, porém menos de 6% têm o certificado de utilidade pública federal e o registro no Conselho Nacional de Assistência Social; condições para que possam receber doações incentivadas. No campo do incentivo fiscal, portanto, o Brasil está na contramão da história.

A Legislação que dá suporte ao incentivo fiscal nas doações ao Fundo é a seguinte:

Para doação de pessoa jurídica: decreto 794/93 e lei 9.532/97; MP 1.636/97 e depois MP 2.189 – 49/2001.

Para doação de pessoa física: Lei 9.532/97.

Para doação de bens tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica há isenção fiscal tal qual as doações anteriores. Esta é uma maneira de doar não muito utilizada. Podem ser doados bens como computadores, cadeiras, mesas, com abatimento do imposto de renda nos mesmos percentuais mencionados acima – conforme previsto na Instrução Normativa 86/1997 da Receita Federal. Para a doação de bens é preciso um comprovante que contenha o valor e a procedência deste bem.

As penalidades aplicadas àqueles que infringem as normas dispostas no Estatuto, por ação ou omissão, são mais uma das fontes de recursos do Fundo da Criança e do Adolescente. As disposições acerca dos crimes e das infrações administrativas estão presentes no Estatuto entre os artigos 228 e 258. No entanto, tais multas ainda são muito pouco aplicadas.

Entre as outras fontes de recurso para o Fundo, estão os convênios firmados entre o Conselho e demais entidades sociais ou empresariais, as doações de governos e outros organismos nacionais e internacionais, e os resultados de aplicações financeiras e de cláusulas específicas de contratos firmados em processos de licitação.

A prioridade absoluta estabelecida na Constituição e no ECA compreende também a destinação privilegiada de recursos públicos para o atendimento de crianças e de adolescentes em situação de risco. O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 inaugura a garantia da prioridade absolu-

ta à criança e ao adolescente. A partir deste artigo, o ECA, em seu artigo 4º, prevê que a prioridade absoluta compreende também a destinação de recursos públicos. Esta é uma questão importante e tema de intenso debate entre os conselheiros de direitos. As campanhas de captação de recursos para o Fundo são cada vez mais incentivadas tanto pelo poder público quanto pelas empresas. Entretanto, a garantia da prioridade absoluta é responsabilidade de todos e especialmente do Estado. Legalmente, crianças e adolescentes devem ser a prioridade absoluta de todas as secretarias e, portanto, prioridade dos recursos públicos.

Artigo 4: "É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude" (Estatuto da Criança e do Adolescente).

A responsabilidade de gestão deste Fundo é do Conselho de direitos, portanto, cabe a ele a tarefa de garantir a efetivação da prioridade absoluta. É extremamente importante a força política dos conselheiros na garantia dos recursos orçamentários, visto que a definição do orçamento envolve um processo complexo de disputa por prioridades de investimento em cada ano. O debate durante a oficina apontou que, embora se saiba que os recursos do Fundo devam ser prioritariamente públicos, as empresas são vistas como outra importante fonte financeira.

Principais Despesas do Fundo

O destino dos recursos do Fundo é a viabilização das linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente, conforme artigo 87 do ECA. As linhas de ação da política de atendimento contidas nesse artigo são:

I. políticas sociais básicas;

II. políticas e programas de Assistência Social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III. serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV. serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos

V. proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente" (ECA).

Cada política (Saúde, Educação, etc.) tem seus recursos e Fundos Especiais e estes deveriam priorizar a criança e o adolescente, já que o artigo 227 da Constituição Federal visa estabelecer o princípio da prioridade absoluta dos direitos das crianças e adolescentes em todas as políticas. Somente em situações excepcionais, o Fundo da Criança e do Adolescente deve financiar programas no campo das políticas sociais básicas.

A destinação dos recursos, segundo a Resolução nº 71, do CONANDA, deve ocorrer prioritariamente em ações de atendimento, especialmente em programas de proteção e na aplicação das medidas sócio-educativas.

Os recursos do Fundo podem financiar pesquisas e estudos na área da infância, mobilização e capacitação, garantia e defesa de direitos e, como dispõe o artigo 90 do ECA, programas de proteção especial e sócio-educativos, tais como: orientação e apoio sócio-familiar, apoio sócio-educativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semi-liberdade e internação.

A manutenção dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares através destes recursos é uma questão em debate. Durante a oficina, houve um consenso de que ambos não devem ser financiados através do Fundo, embora, na prática, esta seja a regra. No caso dos Conselhos Tutelares, a questão é mais enfática; foi mencionada a necessidade de prover recursos orçamentários para a manutenção desses Conselhos que, inclusive, consta do artigo 134 do ECA, que diz "Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar" (ECA), embora não haja um consenso a este respeito.

Neste contexto, mais uma vez, deve-se enfatizar a necessidade do Conselho se constituir enquanto uma força política capaz de promover alterações profundas no entendimento que a sociedade faz do Fundo da Criança e do Adolescente.

O orçamento público está relacionado com a definição e a implantação das políticas sociais, portanto, é um instrumento político através do qual a sociedade civil e o governo discutem e disputam os objetivos e as metas destas políticas. Portanto, o Fundo da Criança e do Adolescente se insere nesta discussão ao tratar do orçamento destinado às políticas na área da infância e da juventude. No Brasil, o orçamento é uma lei autorizativa, que envolve a projeção das receitas do ano seguinte e a autorização de gastos com projetos e atividades a serem desenvolvidos.

Como o orçamento é autorizativo, não é tarefa fácil exigir do Poder Executivo o cumprimento das deliberações do Conselho sobre o Fundo. O plano orçamentário apresentado pelo Conselho ao Executivo é uma pro-

posta. Duas batalhas envolvem o orçamento do Fundo da Criança e do Adolescente. A primeira, uma batalha para conseguir que o Executivo aprove o plano do Conselho e confira uma dotação orçamentária suficiente para a manutenção e o desenvolvimento das políticas e a segunda, uma batalha para que o recurso orçado seja liberado. Neste sentido, há uma distinção importante a ser feita entre recursos financeiros e orçamentários: os primeiros vêm em dinheiro propriamente, enquanto os segundos são previsões ainda não empenhadas pelo poder público. Foram bastante discutidos durante a oficina, casos em que, mesmo com dotação orçamentária aprovada, o dinheiro não é liberado até o fim do ano.

Nestes casos, em função dos já mencionados créditos adicionais, o administrador público pode transferir recursos de uma área para a outra sempre, porém, com autorização legislativa. Há um grande debate em torno desta questão. De um lado, afirma-se que este mecanismo é importante para que o orçamento não fique engessado e de outro, como debatido durante a oficina, aponta-se que tal margem permite o corte orçamentário em áreas para as quais já havia autorização de gasto.

Acompanhamento dos Fundos

O Conselho de Direitos, como já mencionado, é o responsável pelo Fundo da Criança e do Adolescente. De acordo com as discussões na oficina, a competência técnica dos conselheiros, o apoio político do Executivo e da sociedade em geral ao Conselho e a efetiva representatividade dos membros do governo e da sociedade civil são três condições fundamentais para o funcionamento do Conselho. Mais especificamente em relação às competências do Conselho no acompanhamento do Fundo, a necessidade do conhecimento das questões que envolvem o orçamento aparece em destaque. Visto que este é um espaço de constante embate político entre diferentes interesses, a capacitação dos conselheiros para esta disputa mostra-se essencial. Por outro lado, como as ações no sentido de democratizar o orçamento são recentes, persistem ainda muitas dúvidas sobre a operacionalização desta participação. Alguns limites à implantação deste Fundo foram destacados como a alta de vontade política, a cultura da centralização e do paternalismo, o pouco conhecimento das vantagens e dos mecanismos do Fundo e as experiências negativas de gestão do Fundo que contribuem para a sua desvalorização.

Neste contexto, são apresentados três riscos para o Conselho. Em primeiro lugar, a sociedade não pode achar que a existência do Conselho basta para a formulação das políticas da infância e juventude e o controle das ações públicas, pois se faz necessária uma profunda mudança na cultura da gestão das políticas públicas. Em segundo lugar, as plenárias do Conselho não podem ser transformadas em arena de oposição permanente ao gover-

no. Por último, o Conselho não pode ser transformado em avalista das posturas governamentais, ele deve ser uma instância autônoma.

Vinculação orçamentária às políticas de criança e adolescente

A garantia constitucional da prioridade absoluta foi recolocada na discussão sobre a possibilidade de atrelar 1% do orçamento anual às políticas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes. Uma vez que esta garantia de prioridade absoluta está presente na Constituição Federal (1988), questionou-se a constitucionalidade de uma lei municipal que estabelecesse o vínculo de apenas 1% do orçamento enquanto a política para crianças deveria ser priorizada e equivaler a maior parte do investimento. Porém, de acordo com o artigo 167 da mesma Constituição, qualquer vinculação orçamentária é vetada, com exceção das áreas da Educação e da Saúde.

Tendo em vista o princípio da descentralização, apontou-se que, anualmente, a questão da vinculação orçamentária é discutida na Conferência Nacional em Brasília. Segundo uma participante, em Pernambuco, depois de quatro anos de luta judicial, conseguiu-se fazer cumprir o que estava previsto na Constituição Estadual e garantir 1% do orçamento à criança e ao adolescente. No entanto, para Maurício Vian, não há a possibilidade de ser vinculada uma porcentagem diretamente ao orçamento, mas sim vincular um valor que represente uma determinada porcentagem, a não ser que se consiga, tendo em vista a prioridade absoluta, uma alteração da Constituição, o que seria mais do que coerente já que não existe prioridade sem garantia de orçamento. No Estado do Rio Grande do Sul, foi aprovada uma lei determinando que o governador estipule anualmente um valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a ser destinado aos projetos sociais. Após várias negociações em torno da proposta inicial de direcionar até 1% do ICMS pago pelas empresas para projetos sociais, conseguiu-se aprovar a lei que dispõe sobre um teto de até 0,5% do imposto a ser pago, que será destinado para financiar projetos sociais aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social.

Doações do setor privado para os Fundos com indicação de aplicação

A forma como as empresas doam recursos através de incentivos de renúncia fiscal ao Fundo foi um tema polemizado durante a oficina. Por um lado, afirmou-se que as empresas podem indicar o projeto ao qual o recurso será destinado, quando enviado ao Fundo. Neste caso, uma empresa, ou

um grupo de empresas, pode diagnosticar um determinado problema na área da infância e “encontrar” uma entidade que tenha um projeto que visa solucioná-lo. Esta entidade realiza uma campanha junto a esta empresa e capta os recursos necessários ao financiamento de seu projeto. Os recursos são enviados ao Fundo, pois esta é a via legal para este tipo de transação financeira, mas com destino já estipulado. Maurício Vian apresenta a situação do Estado do Rio Grande do Sul, no qual ele aconselha que, dos 100% de doação incentivada de uma determinada empresa, 20% fique no Fundo para outras prioridades enquanto 80% sejam destinados ao projeto ou entidade escolhido por esta empresa. Obviamente, a entidade deve estar registrada no Conselho e seu projeto também deve ter sido aprovado por ele. Desta maneira, as entidades podem procurar diretamente os empresários e convencê-los a doarem para o Fundo. Munida de um documento de convênio assinado com o Conselho, atestando que o recurso será destinado para ela, a entidade consegue a doação da empresa. O Conselho tem autonomia tanto para adotar este sistema como para estabelecer os percentuais que julgar mais adequados.

Durante a oficina, foi questionado se esta prática de permitir que as empresas escolham o projeto ou entidade para onde destinarão recursos não seria uma inversão da lógica pública pela lógica privada, uma vez que não seria mais do Conselho o papel de formular as prioridades de investimentos, atribuição assim transferida para a iniciativa privada. Este é um dos debates que está na raiz das discussões sobre os Fundos da Criança e do Adolescente. Não há posições consolidadas a este respeito. Neste contexto, foi bastante enfatizado, durante a oficina, o papel central dos Conselhos de Direitos na formulação das prioridades em cada localidade.

Vian aponta que a preocupação com a inversão da lógica pública é muito pertinente e, por isso, salienta que quem deve formular a política é o Conselho. Ele sugere que, ao final de cada ano, o Conselho de Direitos publique as normas de investimento, tendo em vista a prioridade do Estado ou do município determinada através de estudos. As empresas e/ou pessoas físicas que se interessarem, devem escolher para qual projeto querem doar. Desta maneira, assegura-se que as diretrizes de investimento sejam elaboradas pelo Conselho paritário.

Os participantes da oficina mostraram-se bastante temerosos quanto à definição de competências dos Conselhos na gestão das políticas da infância e juventude. Neste sentido, discutiu-se a importância de se tornar precisa qual a atribuição de cada um dos atores envolvidos na definição das diretrizes da política para a criança e o adolescente. O Conselho é a instância legalmente reconhecida para deliberar sobre esta política. Tal reflexão é determinante para o debate em torno das doações do setor privado para o Fundo. Como a falta de verbas públicas para o financiamento das políticas da infância e da juventude é um fato recorrente, aposta-se

nos recursos privados para tentar garanti-las. As saídas apontadas pelos participantes para este impasse, centraram-se nas maneiras de os Conselhos mostrarem aos empresários que realizam um trabalho confiável. Outra preocupação é a falta de competência política encontrada nestes espaços, alega-se que, em muitos Conselhos, há o envolvimento de interesses políticos eleitoreiros ou problemas de má administração. Segundo o grupo, os Conselhos têm que se apresentar para a sociedade como espaços competentes para que os doadores possam confiar que os recursos destinados ao Fundo estarão sendo de fato destinados à resolução dos problemas da infância.

A interface com a iniciativa privada mostrou-se um dos pontos de discussão mais acirrado durante a oficina. Questionou-se a finalidade do financiamento de projetos pelo Fundo da Criança e do Adolescente. O objetivo seria tornar estes projetos parte de uma política pública ou meramente incentivá-los tornando o Fundo apenas um órgão financiador? Questiona-se até que ponto o empresariado teria interesse em projetos para adolescentes em conflito com a lei, por exemplo.

O financiamento de políticas de atendimento por grandes entidades como o Comunidade Solidária, o UNICEF e a Fundação ABRINQ, independentemente das necessidades apontadas pelos Conselhos de Direitos e, portanto sem um debate público a seu respeito, foi outro ponto do debate levantado pelos participantes. Estas ações podem ou não estar em consonância com o plano de atendimento firmado pelo Conselho. Segundo uma participante, não há um questionamento na sociedade sobre se estas ações, mesmo que passem ao largo do Conselho, contemplam as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste contexto, é necessário enfatizar que a política é, por sua natureza, pública.

Relação entre o Fundo da Criança e outros Fundos

A garantia da prioridade absoluta, disposta no artigo 227 da Constituição Federal, determina que toda política setorial – Saúde, Educação, Esporte, Lazer, Cultura – deve priorizar financeiramente a Criança e o Adolescente. Desta maneira, somente excepcionalmente qualquer política pode receber recurso do Fundo da Criança e do Adolescente, sendo a última palavra a este respeito a do Conselho. A única destinação obrigatória é a que está prevista no artigo 260, inciso 2º, do ECA que determina um percentual necessário de recursos do Fundo na guarda de criança ou adolescente órfãos ou abandonados.

Neste contexto, o papel do Conselho de Direitos é também fundamental, pois cabe a ele a cobrança do cumprimento da garantia desta priorida-

de pelas demais áreas da política social. Temporariamente, em função de uma situação especial, o financiamento com recursos do Fundo a projetos de políticas básicas são aceitáveis, porém, esses projetos devem ser incorporados ao orçamento das áreas respectivas. O Fundo da Criança e do Adolescente deve ser exclusivo para situações de proteção especial. Conforme as discussões na oficina, a idéia básica é que não há limites para o destino dos recursos do Fundo, desde que seja para as crianças e os adolescentes.

Uma questão apresentada, neste sentido, é o "orçamento criança", uma vez que todas as políticas setoriais devem priorizar a criança e o adolescente. O Conselho de Direitos deveria ser responsável por este orçamento, que seria o Fundo da Criança, somado ao Fundo da Assistência, ao Fundo da Educação, ao Fundo da Cultura, e assim por diante. Cabendo a ele, no entanto a gestão do Fundo da Criança, mas exigindo dos demais Conselhos que priorizem, financeiramente, projetos na direção da criança e do adolescente.

O papel do Ministério Público

A criança e o adolescente são prioridades constitucionais e, de acordo com o artigo 4º do ECA, a eles devem ser destinados recursos públicos. No entanto, se esgotadas todas as tentativas do Conselho de assegurar as disposições legais através do diálogo, o Ministério Público deve ser acionado, uma vez que a lei não está sendo cumprida.

Fundo de Assistência Social

coordenação **Lea Braga**

Assistente social graduada pela PUC-MG, assessora da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte/MG. Presidente do Conselho Federal de Serviço Social/CFESS

edição **Stela Ferreira**

Desenho Geral da Gestão da Política de Assistência Social

O Fundo de Assistência Social é o instrumento de gestão de todos os recursos destinados ao financiamento das ações da assistência, tendo como base a Política e o Plano Plurianual de Assistência Social. Sua criação como Fundo Especial, sua classificação como unidade orçamentária e forma de gestão devem atender às exigências previstas na Lei 4.320/64, artigos 71 a 74 e o disposto na Constituição Federal de 1988.

Breve histórico da legislação dos Fundos Especiais

Historicamente, a discussão em torno do orçamento se restringiu ao âmbito técnico, o que criou sérias dificuldades de apropriação dessas questões por parte do conjunto da sociedade, uma vez que elas eram vistas como um enigma, uma "caixa preta". Na verdade, isso reflete uma cultura política marcada pelo controle das informações que, por sua vez, concentra poderes, como repasse de recursos, financiamento de programas, etc. Na história recente do país, a definição do orçamento ganha cada vez mais peso e maior visibilidade, na medida em que a sua discussão passa a ser associada ao controle social. Embora a Constituição de 1988 tenha instituído mecanismos mais claros tanto para o funcionamento das chamadas políticas sociais, quanto para o exercício do controle social, o modo de operacionalizá-las ainda é bastante diferenciado nos municípios e Estados da Federação.

A idéia do orçamento público como algo que requer organização e planejamento é muito recente. No Brasil, somente em 1964, temos a primeira lei – Lei nº4.320/64 –, que organiza o orçamento de uma forma geral e,

mais do que isso, cria os chamados Fundos Especiais. Até então, não se colocavam questões como a definição da composição do orçamento, sua destinação, a possibilidade de controle, etc. Os Fundos foram pensados como uma forma de dar maior dinâmica às ações necessárias naquela época, definindo receitas e despesas vinculadas a um determinado tipo de ação. Surge daí a possibilidade de se pensar um Fundo Especial nessa perspectiva. E, mais recentemente, essa concepção foi trazida no processo de regulamentação das políticas de Saúde, Criança e Adolescente e Assistência Social.

Do ponto de vista das políticas sociais é importante enfatizar que os Fundos compõem um modelo articulado. Ou seja, um modelo que supõe um plano que define as ações, a estrutura de financiamento para garantir a execução desses serviços e o Conselho que analisa e aprova ou não tais programas e acompanha o dia-a-dia da sua execução. Nesse sentido, os Fundos tomados como unidade orçamentária, conforme o disposto no parágrafo único do artigo 30 da LOAS, introduzido pela Lei nº 9.720/98, caracterizam um procedimento que garante a descentralização da execução orçamentária, permitem que seja alcançada maior visibilidade no gerenciamento dos recursos e possibilitam a agilização da implementação rápida e eficaz das atividades e projetos na área da Assistência Social.

Dado o caráter deliberativo atribuído ao Conselho no exercício do controle da política, é fundamental que os conselheiros detenham o maior número de informações e conhecimento para exercer efetivamente esse papel. Com base nesse conhecimento, eles são capazes de avaliar se o órgão gestor está atendendo ao que foi planejado e, mais ainda, se está de acordo com as diretrizes da política. E aqui há uma exigência fundamental para os conselheiros que é o acompanhamento do cumprimento das ações planejadas. Isso porque o Tribunal de Contas (TC) pode punir o gestor por uma ação que, de fato, realizou, como, por exemplo, desvio de recursos. No entanto, o TC nada pode fazer em relação aquilo que o gestor deixou de cumprir, ainda que estivesse no plano aprovado pelo Conselho. Por exemplo, se a execução orçamentária de uma determinada ação estava estimada num valor referente a 100%, dos quais foram efetivamente gastos apenas 20%, não existe mecanismo de controle por parte do Tribunal de Contas sobre isso. Por isso, acompanhar a execução das ações é muito importante. Em decorrência disso, muitos desafios são colocados aos Conselhos.

As emendas parlamentares, por exemplo, transcorrem de forma fragmentada, por fora do controle público e muitas sequer passam pelo Conselho. Hoje são poucos os municípios que têm as emendas vinculadas ao Fundo. Nesse sentido, conhecer a dinâmica da operacionalização e execução do Fundo é fundamental, tanto para o técnico que executa os serviços, quanto para o conselheiro que delibera e aprova ou não. Nos dias de hoje, mais do que compreender e aprovar prestações de contas, é pre-

ciso saber fazer uma análise qualitativa da importância das verbas que chegam para a execução do serviço, tendo em vista as diretrizes gerais da política e o plano.

Uma segunda ordem de dificuldades no que se refere à operacionalização dos Fundos é a de juntar áreas meio e áreas fim, pensando uma mesma ação. Do ponto de vista da gestão, essas dificuldades acontecem e freqüentemente têm rebatimento no Conselho, pelo seu próprio caráter deliberativo. Isso reforça a necessidade de se pensar a política como um sistema organizado, articulado ao Conselho que, por sua vez, exige a capacitação continuada dos respectivos conselheiros. Um processo de formação capaz de tornar técnicos das áreas meio e das áreas fim dos órgãos gestores e conselheiros aptos a lidarem com as informações mais específicas do orçamento. Além da capacitação específica, é preciso que os princípios democráticos que orientam a implantação da política sejam apropriados (internalizados) por todos aqueles que têm contato direto com a execução dos serviços e programas. E a gestão democrática e participativa exige, necessariamente, o cumprimento das diretrizes da política.

A questão da capacitação é extremamente séria e necessária. Nossa noção de capacitação precisa ser revista. Ela não pode ser entendida mais como um momento em que o conselheiro para se capacitar, a capacitação tem que incorporar a rotina do Conselho. É preciso considerar a dinâmica do Conselho como um momento de informar e formar os conselheiros. Essa dinâmica precisa ser aperfeiçoada porque muitas pautas dos Conselhos são puramente administrativas. Essa é uma questão que precisa ser enfrentada.

O modelo de capacitação que foi pensado nos últimos anos expressou uma concepção do governo federal, que é a concepção da não-política. E, àquela altura, o Conselho Nacional de Assistência Social não conseguiu afirmar uma outra política de capacitação. O que nós sabemos é que não se trata de exigir "superconselheiros", mas também não dá para conceber um conselheiro que não tenha informações mínimas para cumprir o seu papel de controle social da política. E, por ironia do destino, a capacitação é feita com recursos de outro Fundo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é extremamente delicado na sua forma de organização.

Outra questão sobre a qual é preciso ter clareza é que, historicamente, os profissionais ligados ao campo da Assistência Social trabalhavam com um único recurso, vinculado a uma tesouraria. Ou seja, o recurso era operacionalizado por um caixa único da prefeitura, cuja gestão se dava em função da escolha das prioridades. A partir do momento em que o recurso vai para um Fundo Especial e, portanto, não fica localizado num caixa ampliado dentro do cofre do município, isso traz uma característica positiva, que é a possibilidade do controle social por parte desses Conselhos. A vinculação de receitas e despesas a um determinado conjunto de ações,

herdada da lei de 1964, abre a possibilidade de financiamento de programas, projetos, serviços e benefícios de Assistência Social.

A criação dos Fundos municipais e estaduais da Assistência Social é garantida na Constituição de 1988. O Fundo Nacional da Assistência Social, por sua vez, foi instituído quando da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993. Nesse aspecto, cabe ressaltar que as legislações municipal e estadual não devem se limitar à definição de objetivo, da competência do gestor, do papel da contabilidade, da estrutura do Fundo. É imprescindível que elas sejam pactuadas dentro de uma concepção de participação ampliada da sociedade, das entidades e dos Conselhos. Muitas das dificuldades na operacionalização dos Fundos vividas hoje pelos Conselhos de Assistência Social são herança de algumas situações que definiram a implantação da política há alguns anos atrás – Conselhos que foram criados estritamente por conta da exigência legal e da descentralização, sem que houvesse uma discussão mais ampla sobre o seu potencial de controle social. Ainda nos dias de hoje, em muitas cidades, a lei de criação do Fundo, de iniciativa do Executivo, é implementada sem uma discussão mais ampla de outros setores da sociedade. Em síntese, é importante que a lei defina quais são seus objetivos, qual é sua destinação e de que forma vai intervir.

Freqüentemente a lei que cria os Conselhos também cria os Fundos, mas o faz de forma ampla demais, não definindo claramente o que deve estar explicitado na lei do Fundo. Por essa razão, defendo que Conselho e Fundo sejam criados separadamente, por leis distintas, embora acredite também que deva ser considerada a conjuntura de cada município como indicativa desse processo. Nos casos em que a lei é formulada de forma ampla demais, tem-se um traço "frouxo" quando, por exemplo, não se deixa claro seu objetivo, quem é o gestor, qual secretaria que vai responder por ele. O Fundo é administrado pelo "ordenador de despesas", o qual deve ser indicado dentre os servidores efetivos do quadro ou com vínculo funcional, nomeado pelo gestor do órgão responsável pela política de Assistência Social, ao qual é subordinado. Nesse aspecto, cabe destacar que a constituição de secretarias de Assistência Social ainda está em processo e, muitas vezes, ainda estão alocadas como departamento em outras secretarias. Nesses casos, quem responde pelo departamento ou pela área não tem participação direta na definição dos recursos, dificultando ainda mais a gestão do Fundo. Esse dado reforça a diversidade de situações de criação e gestão dos Fundos, que vão desde experiências como essas em que as demandas são direcionadas diretamente ao vereador ou mesmo ao prefeito, até os grandes centros urbanos ou mesmo de municípios de administração democrático-popular. Em ambas conjunturas políticas é fundamental que se tenha a compreensão do modelo e, portanto, de que a elaboração da lei não se limita aos aspectos estritamente legais, mas deve ser conce-

bida como instrumento capaz de contribuir para a operacionalização dos serviços e atendimento à população.

Outro elemento essencial da lei de criação do Fundo é que ela precisa definir claramente quais são as receitas e as despesas vinculadas às ações. Os recursos (receitas) devem ser distinguidos por fonte de arrecadação, que são os transferidos pela União, pelo Estado e os recursos próprios do tesouro estadual ou municipal, que correspondem à arrecadação tributária, taxas, receitas de arrecadação de prestação de serviços, doações e outros. Vale dizer que o Fundo de Assistência Social é vinculado ao Plano Plurianual de Assistência Social. Isso significa que o Plano, elaborado pelo gestor e aprovado pelo Conselho, deve contemplar ações a serem implementadas no período de quatro anos, enquanto que o orçamento previsto para o Fundo de Assistência Social, elaborado a cada ano, deve alocar recursos financeiros necessários à execução das ações prioritárias do Plano Plurianual. A definição dessas fontes permite aos conselheiros ou quem acompanhar a execução do Fundo, comparar as ações executadas em função do plano da política e, desse modo, analisar quais são as prioridades da Secretaria.

O Fundo da Assistência, como todo Fundo Especial, tem que ter sua contabilidade própria, uma vez que é considerado uma unidade orçamentária. No início, os Fundos eram entendidos apenas como uma conta bancária. Mas é preciso alargar a compreensão dessa contabilidade.

Outra característica fundamental do Fundo é que ele deve fazer uma destinação do saldo no final do exercício. Nos casos em que há uma previsão de 100% de recurso para determinada ação que não foram efetivamente gastos no ano de exercício, pode-se discutir a destinação de saldo, após avaliação e encaminhamento de proposta ao Conselho.

Todos esses pontos apresentados em relação à dinâmica do Fundo da Assistência Social permitem maior agilidade e capacidade de gerenciamento, facilitando também o acompanhamento e controle da execução tanto da parte do gestor, quanto por parte da população.

Condições para a criação do Fundo de Assistência Social

A criação do Fundo de Assistência Social está subordinada aos trâmites definidos na lei municipal e estadual. No entanto, não se trata de um processo meramente burocrático. Trate-se, sobretudo, de um processo de pactuação contínua, esclarecimento de responsabilidades e planejamento da execução do Fundo. Esse processo compreende os seguintes passos¹:

- Elaboração de um projeto de lei, de iniciativa do Executivo, encaminhado ao Legislativo;

¹ Como já foi dito, o Executivo poderá propor a criação do Fundo de Assistência Social no mesmo projeto de lei que cria o Conselho e, depois, regulamentá-lo; ou ele pode trabalhar com leis diferenciadas.

- Discussão com a Secretaria de Fazenda ou equivalente;
- Discussão com os Conselhos de Assistência Social, na perspectiva de que o Fundo vai compor um sistema e, portanto, não deve ser pensado de forma isolada;
- Definição clara de papéis: gestor do Fundo, secretário e contador;
- Definição e treinamento de equipe mínima;
- Abertura de uma conta específica.

Ainda com relação à legislação, cabem alguns destaques:

- Especificar receitas e despesas de forma bastante definida, que permita localizar os recursos;
- Ter o controle de contabilidade expresso, de modo a facilitar o acesso de conselheiros e técnicos aos recursos dos projetos em que atuam;
- Incorporar ao Fundo o saldo ao final do ano de exercício, salvo se tiver determinação em lei;
- Garantir a autonomia administrativo-financeira.

Instrumentos Fundamentais para Leitura do Orçamento

O **Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD)** permite acompanhar a execução orçamentária na área da Assistência Social. Ele apresenta a aplicação programática, que nos permite entrar na polêmica importantíssima sobre o que fica no Fundo e o que não fica. Portanto, o QDD apresenta para cada programa o detalhamento de suas ações.

As ações que competem ao Fundo são estabelecidas na sua lei de criação ou na sua regulamentação e devem constar do Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho de Assistência Social. Os recursos podem ser aplicados em:

- Financiamento total ou parcial de programas e projetos de Assistência Social desenvolvidos sob responsabilidade do órgão da Administração Pública Municipal responsável pela execução da Política de Assistência Social de forma direta ou mediante acordos, ajustes ou convênios;
- Pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público e privado para execução de programas e projetos específicos do setor de Assistência Social;
- Aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas;
- Construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para prestação de serviços de Assistência Social;
- Desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações da Assistência Social;

- Desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de Assistência Social;
- Pagamento de benefícios eventuais, conforme o disposto no inciso I do artigo 15 da Lei Orgânica da Assistência Social, cuja concessão e valor serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social, de acordo com os critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social;
- Outros financiamentos que o município julgar necessários para o atendimento das peculiaridades e das demandas locais da Assistência Social.

Depoimentos

Experiências de controle social de Fundos

Nesse capítulo são relatadas experiências de controle social feita pelos Conselhos sobre Fundos Públicos. São contadas as principais etapas do processo destacando as vitórias e os desafios enfrentados.

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo

Flariston Silva

Coordenador do Centro de Profissionalização de Adolescentes (CPA) e ex-presidente do CMDCA/SP.

Em 1991, eu participei, no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do processo de elaboração das leis que regulamentariam tanto a criação do Conselho Municipal quanto do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD) do município de São Paulo. Passei a integrar o Conselho Municipal, a partir de 1998. Estive no Conselho por quatro anos. Nos primeiros dois anos, tive a possibilidade de participar da Comissão de Finanças e Orçamento do Conselho, que trata da questão do Fundo. Nos últimos dois anos, fui presidente do Conselho e as principais questões debatidas foram aquelas em torno da administração do Fundo.

O Brasil assinou a Declaração Universal pelos Direitos da Criança e do Adolescente em 1989. O professor Edson Seda, em suas intervenções e textos, chama a atenção para o compromisso firmado pelos governos quando assinaram a Declaração e aponta quatro compromissos sem os quais os direitos não podem avançar e continuarão somente no papel.

1) O primeiro deles é a necessidade de um conjunto de ações legislativas que cada país precisa para garantir legalmente os direitos e o modelo de política pública que a Declaração aponta. Podemos dizer que o Brasil deu o primeiro passo no campo Legislativo nacional quando promulgado, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ficou, no entanto, o desafio para os Estados e municípios. São Paulo, por exemplo, regulamentou a Lei nº 11.123/91, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em 1991. A Lei nº 11.247/92, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, é datada de outubro de 1992. Estamos falando, portanto, de uma experiência dez anos.

2) O segundo compromisso é para com as ações administrativas. A Lei nacional (ECA) ou mesmo as leis que criam os Conselhos e Fundos municipais, assim como a norma internacional (Declaração Universal pelos Direitos da Criança e do Adolescente), podem ficar no papel se daí não derivarem uma série de ações administrativas.

3) O terceiro compromisso está nas ações educativas. A Constituição Federal diz, no art. 227: "é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à Saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão". O sétimo parágrafo do artigo 227 afirma ainda: "no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no artigo 204"; e este artigo diz que as ações governamentais na área de assistência e da infância e juventude têm de ser feitas necessariamente com participação popular. Este é o inciso 2 do artigo 224. Por isso, não se deve apenas capacitar os conselheiros, o desafio é o de implementar um amplo processo de educação e reeducação da sociedade, pois a família precisa rever a sua relação com a criança e com o adolescente.

Geralmente, os mandatos dos conselheiros duram dois anos. O processo, no entanto, deve ser anterior. Como é que nós todos geramos um amplo processo de reeducação para a participação para que a gente possa eleger gente já preparada? Descobrir como podemos fazer isso é um grande desafio.

4) O quarto compromisso é o da mobilização. São necessárias ações legislativas, administrativas, educativas e de mobilização para que não fiquemos sempre restritos a pequenos guetos, algumas pessoas que, por algum acaso de vida, conseguiram priorizar uma militância e que são os eternos detentores do saber sobre aquela área. Não temos oxigenação e gente nova disposta a pressionar. E muitas coisas não acontecem sem a pressão. Pensar a política pública sob uma nova ótica passa realmente por ações transversais nessas quatro vias.

O Fundo da Criança e do Adolescente é um dos três pilares de sustentação das grandes questões que o ECA traz: a promoção dos direitos, a garantia da prioridade absoluta e a forma participativa de pensar e gerir políticas públicas para a criança e o adolescente.

Os três pilares são: o Fundo, o Conselho Municipal e o Conselho Tutelar. Se esses três pilares não avançam, nós não podemos dizer que o ECA está sendo implementado efetivamente.

A Lei nº 11.247/92, que cria o Fundo em São Paulo, cria também um vínculo perigoso quando define as fontes de financiamento. A lei diz: "dotação consignada no orçamento municipal". A frase poderia parar neste ponto. A idéia era ter uma reserva de recursos orçamentários para o Fundo Municipal da Criança e a aplicação desses recursos seria competência do Conselho Municipal, definindo onde alocar de acordo com o diagnóstico dos problemas a serem enfrentados na cidade e o seu plano de ações para as crianças da cidade. Mas a frase continua: "dotação consignada no orçamento municipal necessária ao funcionamento dos Conselhos Tutelares".

Isto é um erro porque autoriza uma interpretação de que o dinheiro do orçamento, na cidade de São Paulo, deve servir apenas para isso, o que é um grande equívoco, infelizmente, respaldado na lei.

O segundo problema, vincular os recursos necessários ao Conselho Tutelar ao Fundo é não reconhecer o Conselho Tutelar como órgão da política municipal que deve ter dinheiro reservado para o seu funcionamento dentro do pacote do orçamento global do município. O correto seria a secretaria de governo reconhecê-lo como um órgão da política pública municipal.

Até agora não conseguimos alterar esses dois equívocos. Por um lado, dando margem à interpretação de que o dinheiro orçamentário é só para manutenção dos Conselhos Tutelares; por outro, não responsabilizando o poder público municipal para que, no momento de preparação da peça orçamentária, preveja à qual secretaria o Conselho Tutelar está ligado, garantindo assim todos os recursos necessários.

A lei de criação do Fundo, em São Paulo, apresenta a seguinte definição: "esse Fundo de natureza contábil tem a finalidade de proporcionar os meios financeiros complementares às ações necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente". O primeiro desafio está na operacionalização desse Fundo, precisamos prestar atenção no que significa meios financeiros complementares às ações. O que é responsabilidade em termos de política pública para a criança que está no orçamento de cada secretaria, e qual é esse complemento que os recursos do Fundo devem garantir.

O segundo desafio é o Conselho Municipal ter força para a criação do seu Plano de Aplicação e depois para o direcionamento da aplicação, principalmente numa cidade com quase 11 milhões de habitantes. Não é possível prever uma aplicação dos recursos sem que haja um diagnóstico da situação de crianças e adolescentes para cada uma das políticas destinadas a este segmento. Não é possível também direcionar e mesmo fazer uma campanha de captação de recursos se não há um planejamento de como é que o Conselho pensa em apresentar respostas à realidade verificada no diagnóstico, definindo as grandes linhas de investimento, as prioridades.

Há ainda o desafio da gestão. A lei municipal estabelece que a gestão financeira, em São Paulo, deve ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças, o Fundo foi criado na Secretaria Municipal de Assistência Social e o Conselho está vinculado à Secretaria de Governo Municipal. Vejam que nós temos uma relação entre três secretarias. Cada vez que você precisa acionar o Fundo, é preciso fazer com que essas três secretarias dialoguem. Qualquer pessoa que trabalha com gestão pública sabe o quanto é difícil o diálogo. Quem é que vai investir no Fundo, por mais bonita e avançada que seja a sua campanha e por mais contundente e preciso que seja o seu diagnóstico, se não houver transparência, se não for dito, com muita clareza, quais são os mecanismos, os instrumentos e as estratégias de

gestão financeira deste Fundo? Alguém colocaria dinheiro sem saber como é que vai ser administrado e que resultado terá a aplicação desse recurso?

O desafio é controlar tanto a entrada quanto a saída dos recursos. Em 1999, a União dos Auditores Fiscais (UNAFISCO), apresentou o diagnóstico de que São Paulo teria um grande potencial de captação de recursos dedutíveis do imposto de renda, por meio do art. 270, do ECA, com limite de um 1% do imposto de renda devido das pessoas jurídicas e até 6% das pessoas físicas. O potencial de captação de São Paulo poderia trazer ao Fundo mais de 200 milhões de reais por ano. Mas como é possível buscar esses recursos sem ter garantido transparência, clareza e agilidade para dar as respostas?

O quarto desafio é a avaliação, o acompanhamento dos projetos e das ações nas quais estão investidos os recursos do Fundo, que deve priorizar grandes lacunas programáticas.

O diagnóstico mostra que existem necessidades na área da criança e do adolescente que as políticas públicas desenvolvidas pelas secretarias ainda não cobrem. É preciso agilidade e aporte de recursos e propostas. Há também lacunas regionais. Qualquer pesquisa feita na cidade de São Paulo aponta que os serviços públicos e os equipamentos públicos de assistência, cultura, esporte e lazer estão concentrados no centro e o uso de drogas, as mortes violentas estão nos cantos da cidade, na periferia.

O diagnóstico deve ajudar a observar as lacunas regionais. O Fundo deve garantir um processo de avaliação continuada que permita verificar se apostamos na direção certa, se estamos tendo o retorno que gostaríamos, se as ações implementadas apontam resultados concretos e se podem ser absorvidas pelas secretarias e não depender mais de recursos do Fundo, mas de recursos orçamentários das próprias secretarias.

Um processo muito claro de avaliação, de verificação do impacto e de transferência da ação via Fundo para a ação via orçamento das secretarias é fundamental. Em 2002, na cidade de São Paulo, programas realizados por organizações não-governamentais dos centros de defesa, financiados em parte pelo Fundo, durante três ou quatro anos, deixaram de ser financiados pelo Fundo, foram reconhecidos como serviço necessário na cidade e passaram a ser financiados com recursos orçamentários da Secretaria da Assistência Municipal. Foi a primeira experiência dessa trajetória, uma experiência concreta nessa direção.

Por fim, há um outro desafio que é o de construir um outro modelo de democracia. Na Constituição Federal de 1988, o parágrafo único do artigo 1º diz que "todo o poder emana do povo, que deve exercê-lo indiretamente através de seus representantes eleitos ou diretamente". Esta vai continuar sendo nossa utopia constitucional. Ela é referendada pelo artigo 204, inciso 2, que afirma que as políticas voltadas à Assistência Social e à Criança e ao Adolescente têm de ser feitas de forma participativa. Este é um

amplo processo de reeducação para construir um outro modelo de democracia, a democracia participativa.

Nós sabemos que, a cada ano, estamos aprendendo a fazer a nossa democracia representativa cometendo menos erros. Mas a democracia representativa não basta. Precisamos experimentar fazer na prática e concretamente a democracia participativa. Eu acredito nos Conselhos Tutelares, nos Conselhos Municipais Paritários, nos Fundos como oportunidades de impulsionar um processo de democracia participativa. Quando um prefeito, um governador, um presidente é eleito, ele diz que a maioria escolheu o seu projeto e, portanto, é ele quem dita os rumos e ele tem dificuldade de dialogar com um Conselho Deliberativo.

Em São Paulo, aconteceram duas experiências muito elucidativas. O Conselho nasce em 1991, no fim da gestão da Luiza Erundina (PT). Em 1992, chega o Maluf (PPB). Passamos oito anos com o Maluf e o Pitta, oito anos de resistência. Muito mais do que amadurecer essa política representativa, tivemos de juntar os braços de alguns militantes que não desanimaram da luta para fazer um processo de resistência. Percebemos que muitas cidades tiveram oportunidades de amadurecer muito mais.

Agora temos novamente uma gestão democrático-popular. A reflexão que faço desta trajetória é que, num dado momento, faltou vontade política, faltou o enfrentamento. Porque, para muita gente, não interessa a democracia participativa. Num outro momento, nós acreditamos que temos vontade política. Isso impulsiona a democracia participativa. Entretanto, estou convencido de que a vontade política ajuda, mas não basta. Porque a estrutura do Estado, muitas vezes à revelia de quem está no comando, é burocrática, é autoritária.

E até que um governante, mesmo que democrático e com vontade política, consiga absorver essa estrutura burocrática e autoritária e fazer acontecer na prática a democracia participativa, temos muito a suar. Na experiência que temos vivido aqui em São Paulo, nesse último período com a gestão da prefeita Marta Suplicy, reconhecemos que existe vontade política, mas temos que aprender a conviver e construir por meio de mecanismos como o Fundo, o Conselho e o Conselho Tutelar. Esta experimentação de democracia participativa é um desafio de todos nós. Nas cidades em que propostas democráticas chegam ao poder Executivo é preciso aproveitar as oportunidades para se discutir muito e procurar dar passos largos naquilo que concretize a democracia participativa, sempre levando em conta quatro linhas de ações: legislativa, administrativa, educativa e de mobilização. Se não estivermos o tempo todo preocupados com essas quatro linhas, não há democracia participativa, não há Conselho, não há Fundo ou isso existe somente *pro forma*, porque a lei manda.

Fundo Municipal de Saúde de Jacareí/SP

Maria Aida de Jesus Pereira

Maria Aida de Jesus Pereira é dona de casa e desde 1985 participa dos conselhos e movimentos de Saúde de São Paulo. Em 1992 começou a participar dos movimentos em Jacareí onde também participa da Pastoral da Saúde. Integra a plenária estadual de Saúde.

Em 1996, houve eleição municipal. Em 1997, o novo governo assumiu em Jacareí, como em todos os municípios do Brasil. A área de Saúde estava caminhando com os seus problemas, mas a gente, do movimento popular de Saúde, via o horizonte.

Em abril de 1998, a equipe de Saúde renunciou por falta de condições políticas de exercer sua função. O Prefeito nomeou uma pessoa como Secretário de Saúde que era "endeusada" na comunidade local e estava disposta a reprimir o Conselho. Essa pessoa não era capacitada para ser Secretário de Saúde e foi um desastre para a cidade. Em julho daquele ano, já havia uma lista de 400 pessoas para fazer cirurgia eletiva que não tinham onde fazer, algumas já se tornando cirurgias de urgência. Havia falta de material e medicamento no pronto-socorro. Por várias vezes, isso foi causa de boletins de ocorrência registrados pelos profissionais porque eles não tinham condições de trabalhar.

O Conselho Regional de Medicina (CRM) por várias vezes esteve em Jacareí. Isso levou as pessoas a um descontentamento, a uma situação terrível. Nós éramos Gestão Plena do sistema de Saúde (modalidade de gestão do SUS em que todas as decisões quanto ao gerenciamento de recursos e serviços, próprios, conveniados e contratados se dão no âmbito do município) naquele momento. Recebíamos o dinheiro do Ministério da Saúde pela gestão plena e pelo Piso de Atenção Básica (PAB), consultas em posto de saúde, ações preventivas e programas específicos como Programa de Saúde da Família e Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Os problemas se acumularam e o Conselho, de início, não estava coeso. Aos poucos, isso foi mudando porque a prestação de contas por parte da secretaria não era feita. Quando era feita, simplesmente a soma não batia. Era uma tentativa descarada de enganar o Conselho.

O Conselho foi procurar ajuda. O Conselho foi até o Dr. Gilson de Carvalho, que mora em São José dos Campos, município vizinho de Jacareí. O Conselho Municipal de Jacareí foi até o Conselho Estadual de São Paulo, foi até o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima), até o escritório regional do Ministério da Saúde em São Paulo. Contudo, era complicado combater o Secretário de Saúde porque ele era uma pessoa "endeusada" na comunidade, como já foi dito. As pessoas simplesmente não acreditavam que ele pudesse agir daquele jeito. Ele era uma pessoa muito autoritária, a ponto de interromper uma reunião simplesmente porque ele não queria mais discutir. Em abril de 1999, a gente descobriu que, enquanto nas unidades básicas e no pronto-socorro faltava *Bezetacil*, material e sondas, esse material estava estragando nos depósitos. Foram gastos mais de oito mil reais para incinerar material vencido.

A Câmara de Vereadores abriu uma Comissão Especial de Inquérito (CEI) para apurar a situação da Saúde no município. O governo e os vereadores da situação conseguiram restringir bastante o campo da investigação. Essa CEI tinha como objetivo apenas fiscalizar o dinheiro da subvenção que o município dava aos hospitais para que fossem realizadas as internações, as cirurgias eletivas, etc. Mesmo assim, essa CEI apontou irregularidades no governo, apontou que o governo não repassava os recursos para os hospitais, por isso a Saúde estava naquele estado. Apontou também que a secretaria não estava gerenciando adequadamente os recursos públicos. Então, o Conselho se uniu, concentrando as ações no Ministério de Saúde. Infelizmente, pessoas que tiveram problemas de saúde complicados morreram e as ações de conselheiros foram sendo enviadas para o Ministério de Saúde. O Conselho recorreu ainda ao Ministério Público do Estado e entrou também com um pedido de auditoria junto ao Ministério da Saúde. A pressão foi tanta que, em novembro de 1998, o Prefeito afastou o Secretário de Saúde.

Entrou um novo Secretário de Saúde que ficou por três meses. A situação não foi diferente. Ele não tinha condições de administrar a Saúde, porque não tinha conhecimento das contas que compunham o Fundo, não tinha conhecimento de quanto tinha para a Saúde. No dia nove de março de 1999, o Conselho, por unanimidade, rejeitou as contas da Saúde pela oitava vez. Com isso, foi feito, mais uma vez, o pedido de auditoria para o município. O sofrimento da população de Jacareí foi longo. Muitas pessoas com certeza perderam a vida e complicaram a sua situação de saúde. O novo secretário pediu demissão e outro secretário foi nomeado.

Entramos com um pedido de auditoria no Ministério Público Federal por meio do Procurador da República no Ministério da Saúde. Encaminhamos o pedido de auditoria ao Ministério Público Estadual, ao Conselho Regional de Medicina, ao Conselho Nacional de Saúde, ao Conselho Esta-

dual de Saúde, à Comissão de Relacionamento com os Conselhos Municipais; à Direção Regional de Saúde e ao escritório do Ministério de Saúde, em São Paulo. Antes de um mês, os auditores já estavam em Jacareí. Eles procuraram os usuários do sistema e a Secretaria de Saúde e começaram a tomar providências, inclusive a Direção Regional de Saúde (DIR), na nossa opinião, foi omissa durante todo aquele tempo. Tivemos acesso também às contas. O Banco do Brasil foi obrigado a fornecer extrato bancário das contas da Saúde para os Conselhos de Saúde. Existe o Livro de Instruções Circulares do Banco do Brasil que obriga o banco a fornecer extrato bancário das contas da gestão plena e do PAB. Nem a DIR, nem o próprio Ministério da Saúde nunca conseguiram fazer a prestação de contas, porque houve manipulação dos recursos. Quando pegamos os extratos bancários, percebemos que, no período próximo ao pagamento dos funcionários públicos, o dinheiro da gestão plena e do PAB saía das contas correntes do Banco do Brasil e entrava nas contas da prefeitura do Banco Banespa. Depois de algum tempo, ele era devolvido ao Banco do Brasil. Houve uma manipulação do dinheiro e falava-se que não tinha dinheiro.

A Santa Casa local, por exemplo, é o único pronto-socorro da cidade que atende pelo SUS. A cidade de Jacareí é cortada por várias rodovias e acontecem acidentes diariamente. A Santa Casa ameaçou publicamente fechar porque não tinha condições de atender, porque a prefeitura não repassava o recurso. A prefeitura dizia que não tinha dinheiro. A gente provou para o promotor público, através de extrato bancário, que existia muito dinheiro nas contas. O que não existia era o gerenciamento dos recursos em favor das ações de Saúde.

O terceiro secretário, com o apoio e acompanhamento do Conselho, pôde gerenciar os recursos da Saúde, pôde ter acesso às contas. O Ministério da Saúde fez a opção para que Jacareí perdesse a gestão plena. Mas três secretários de Saúde: de Ubatuba, de São José dos Campos e de Caçapava, fizeram um acordo com o Ministério da Saúde e se propuseram a fazer reuniões mensais com o secretário de Jacareí para conseguir equilibrar as contas e equilibrar a situação da Saúde no município. Por tudo isso, Jacareí não perdeu a gestão plena.

Fundo de Assistência Social de Florianópolis/SC

Beatriz Paiva

Beatriz Paiva é doutora em Serviço Social pela PUC-SP e professora da Universidade Federal de Santa Catarina.

Será apresentada a seguir uma experiência de construção e implantação do Conselho e do Fundo de Assistência Social em Santa Catarina.

O início desse processo foi no ano de 1995, em decorrência da implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em dezembro de 1993, que previa a descentralização político-administrativa nesta área. O ano de 1994, então, foi um ano de muitas mobilizações e muitos debates, para a nova estruturação do governo federal, dentre elas o órgão paritário de controle social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância deliberativa da política pública de Assistência Social. Desde então, algumas entidades da sociedade civil, como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), entidade que congrega assistentes sociais no plano nacional, dedicaram-se com muita intensidade a contribuir em todo o processo de regulamentação e construção do marco legal da política de Assistência Social no Brasil, o que exigiu a atuação também como organização da sociedade civil no processo de regulamentação e implementação da LOAS nos Estados e municípios.

Em Florianópolis, esse processo foi desencadeado por meio da construção do Fórum Municipal de Assistência Social, que se dedicava ao debate e à mobilização das ONGs e dos órgãos da prefeitura para a construção do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social, levando em conta todo esse referencial legal e político da Assistência Social.

Em 1995, a prefeitura de Florianópolis era governada por uma administração democrático-popular, numa aliança entre o Partido Progressista Social (PPS) e o Partido dos Trabalhadores (PT), que ocupava a vice-prefeitura. Esta administração forneceu muito respaldo dos técnicos da secretaria e de todo o conjunto dos trabalhadores sociais que atuavam na área de Assistência Social e afins como Saúde, Criança e Adolescente e Habitação. Conseguiu-se, assim, aglutinar um grupo para a discussão da construção da área de Assistência Social em Florianópolis. Era preciso repensar a cidade e as ações sociais e programar o atendimento à população e às suas

necessidades mais fundamentais. O Fórum funcionou com bastante força, pois, como na maioria dos municípios, não havia lá uma Secretaria de Assistência Social, mas apenas um departamento de serviço social que não tinha a construção e a elaboração que a LOAS indicava.

Mesmo ocorrendo todo o processo eleitoral em nível municipal, no ano seguinte, se conseguiu aprovar o marco legal necessário para a implementação da LOAS na cidade, por meio de uma estratégia que pode não ser o caminho ideal em todos os municípios, através de uma única lei que criasse o Conselho, o Fundo, a Secretaria e que definisse as atribuições destes órgãos simultaneamente, inclusive definindo a vinculação de receitas para o novo Fundo Municipal de Assistência Social.

Era preciso identificar nas receitas do município, onde era possível obter recursos específicos para a Assistência Social. Foram encontrados dois nichos de receitas municipais dos quais era possível redirecionar uma parte deles para a Assistência Social: as taxas de banheiros públicos e de estacionamentos na cidade. O que se sabia é que uma cidade turística, com uma rotatividade muito grande de pessoas, geraria uma receita que talvez pudesse ser importante para a área sócioassistencial. Colocou-se isso no projeto de lei e foi feita toda a discussão na Câmara dos Vereadores. A Câmara dos Vereadores foi bastante sensível, pois o Fórum estava muito mobilizado. Conseguiu-se aprovar todos os dispositivos mais importantes, inclusive esse item das receitas, que logo depois, todavia, foi considerado polêmico. Por isso, naquele momento não foi possível especificar detalhadamente como seria operacionalizado o repasse da receita que é arrecadada por duas instituições da cidade: a Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV) e a Companhia de Melhoramento da Capital (CONCAP).

Seria preciso, portanto, uma outra regulamentação da lei. Nesse meio tempo, o processo eleitoral foi desencadeado, com uma disputa muito intensa. O PT foi para o segundo turno com a atual prefeita Ângela Amin, do PPB, mas perdeu a eleição. Desde então, passaram-se seis anos da gestão do PPB em Florianópolis, que alterou significativamente os rumos da composição do campo político de Assistência Social, conforme o Fórum havia elaborado e conquistado.

No intervalo entre o resultado das eleições e a posse da nova prefeita, o Fórum conseguiu encaminhar muitas providências necessárias, inclusive regulamentar o próprio Fundo, eleger os representantes da sociedade civil no Conselho, dar posse aos conselheiros, fazer o regimento interno. Tudo isso sob os olhares muito atentos dos técnicos da prefeitura que estiveram junto à campanha vitoriosa da prefeita Ângela Amin. Havia um esforço de todos os que militavam no Fórum para que as normas ficassem mais ou menos amarradas e consolidadas. Isso despertou um certo atrito político, mas havia de ser assumido mesmo assim. Havia também o ônus político de dar posse no Conselho a um mês da posse da nova prefeita. Assim que a

prefeita Amim foi eleita, os representantes governamentais se demitiram. Entrou uma nova equipe, mas a sociedade civil estava lá e continuava trabalhando, permitindo a necessária continuidade desse delicado processo de organização de uma nova política pública municipal.

O Conselho só não elegeu a mesa diretora, pois se entendeu que, naquele momento, o mais adequado era uma diretoria e uma gestão provisórias até a composição integral do Conselho, para que também fosse estabelecido um processo de discussão e de negociação suficientemente cooperativo, considerando os dois anos de trabalho que se inauguravam naquela gestão plural. Com a chegada dos novos conselheiros do governo municipal iniciou-se uma importante etapa de capacitação sobre todas as alterações que a LOAS trazia e que a cidade estava implantando, para que os novos representantes ficassem a par daquilo que o Fórum havia já caminhado, com relação tanto ao Conselho quanto ao Fundo. Entretanto, a proposta de regulamentação do Fundo ficou aguardando desdobramento no gabinete da prefeita por mais ou menos dois anos, com sérios prejuízos para a organização dos serviços sócio-assistenciais da cidade.

Na composição do CMAS de Florianópolis previa-se a participação de um representante governamental da Secretaria Estadual da Assistência Social. Isso permitiu, até um determinado momento, um relativo desequilíbrio na correlação de forças entre sociedade civil e governo municipal, na medida em que o Conselho é paritário (composto por 50% governo e 50% sociedade civil) e o representante do órgão estadual estava sintonizado com o movimento da LOAS no Estado de Santa Catarina, já que participava do fórum desde o início. Pela compreensão adquirida, estava menos comprometido com os interesses da prefeitura e podia votar com a sociedade civil nos momentos certos. Assim, foi possível eleger a presidência do Conselho pela sociedade civil, montar a estrutura e dar início aos encaminhamentos das principais questões.

É preciso destacar que os técnicos da prefeitura que vieram a compor o Conselho eram também trabalhadores comprometidos com a área e, embora fossem pessoas de confiança da administração, eram todos aliados na construção da política pública de Assistência Social, em Florianópolis. Eram, no entanto, representantes com força política relativa, que tinham dificuldade para fazer passar algumas decisões que dependiam do poder Executivo.

Foi muito difícil o diálogo com a prefeitura porque se contrapunham propostas diferentes para a cidade. A caminhada política do Fórum não encontrava eco nem argumentos convincentes a ponto de se articular lutas e alianças comuns com o novo poder municipal. Foram anos muito difíceis, pois não se conseguiu colocar em prática aquilo que o fórum idealizou, como, por exemplo, assegurar receitas vinculadas e obrigatórias para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Começou-se, no entanto, a trabalhar em uma frente de atuação das mais complexas para a Assistência Social, que é o controle social do financiamento indireto de Assistência Social, ou seja, os certificados de filantropia e os registros das entidades, lembrando que, embora o Conselho Municipal não emita certificado, é de sua responsabilidade fazer a inscrição das entidades para que elas habilitem aos certificados junto ao CNAS e à renúncia fiscal junto ao INSS.

Foi preciso criar uma nova metodologia para fundamentar o processo de conhecimento da rede sócio-assistencial e de construção dos critérios para que a certificação fosse correta, ou seja, que só conferisse o título para aquela entidade que realmente realizasse o trabalho dentro dos parâmetros da própria lei. Foi construída uma série de normatizações e resoluções a esse respeito; elaboraram-se critérios, como gratuidade, não-lucratividade, a qualidade do atendimento, padrões de qualidade, definiu-se, enfim, uma série de itens que pudesse auxiliar no conhecimento dessa rede e a desenvolver o trabalho de credenciamento dessas entidades como entidades prestadoras de serviço de Assistência Social.

O processo de pesquisa durou aproximadamente um ano. Todos os conselheiros se envolveram, pois os trabalhos eram em dupla, sociedade civil e governo. Várias visitas foram feitas e, onde eram necessárias repetições, novas visitas foram realizadas. Tomou-se amplo conhecimento de toda a rede sócio-assistencial privada e pública da cidade, o que não é tão difícil, pois não se trata de uma rede muito grande. Todos sabem que Florianópolis é uma cidade relativamente pequena se comparada, por exemplo, a São Paulo, não chega a ter 300 ou 400 mil habitantes, e a sua rede cerca de 300 entidades privadas.

Foram feitas também as visitas e as recomendações aos programas desenvolvidos pelo poder público, assegurando uma análise completa de como era então a rede sócio-assistencial em Florianópolis. Era um primeiro movimento pelo rigor no trato do recurso público porque ali existiam duas preocupações: primeiro, identificar se a rede poderia atender aquilo que deveria ser encaminhado no ano seguinte, que eram os convênios das transferências federais para o Fundo Municipal, e que passaria a ser deliberado dentro do Conselho, tanto em termos de parcerias como da rede de atendimento privado da política de Assistência Social; segundo, havia ainda o financiamento indireto, na medida em que se acompanhavam as entidades naquilo que elas pleiteavam em termos de certificação.

Esta agenda manteve o Conselho trabalhando com envolvimento. Prosseguiram-se as negociações com outros órgãos (que não a prefeitura) para garantir os recursos que a lei assegurava para a área. Desencadeou-se a negociação direta com duas empresas públicas que foram responsabilizadas na lei: a Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV) e a Companhia de Melhoramento da Capital (CONCAP). A AFLOV é uma instituição

filantrópica criada por ocasião e iniciativa da primeira gestão do prefeito Esperidião Amin, quando a atual prefeita Ângela Amin era a primeira-dama. É um misto de entidade privada com características de uma instituição pública. A entidade gerencia os estacionamentos e outros espaços públicos da cidade, e desenvolve programas sociais com jovens. Mesmo sendo privada, maneja recursos públicos diretamente, ou seja, os recolhe e os gasta, sem passar pelos cofres do tesouro da prefeitura, pois os convênios permitem esse tipo especial de atuação. Durante muitos anos, no período anterior a regulamentação da LOAS, a AFLOV gerenciava e desenvolvia a maioria dos projetos sócio-assistenciais da cidade. Segundo essa lógica, pode-se dizer que o poder público dependia de uma entidade privada que era detentora dos recursos sociais que financiavam os projetos na cidade.

Houve uma séria discussão sobre esse quadro, no que se apontou a irregularidade da situação, era até mesmo irracional e inadequada, se confrontada com o novo marco legal da política pública de Assistência Social. A preocupação maior era garantir os recursos públicos que a lei previa na conta do Fundo Municipal de Assistência Social, conforme as diretrizes da LOAS. Foi uma negociação muito difícil porque implicava na ruptura com um paradigma de trabalho que relegava a Assistência Social à ação espontânea e voluntária da sociedade *versus* o compromisso com a organização e funcionamento da Assistência Social como política pública e responsabilidade do Estado, portanto.

A direção da AFLOV, embora com muita disponibilidade, ouvia as reivindicações, mas não se chegava a um acordo, tornando necessária a intermediação do Ministério Público. O Ministério Público confirmou que, pela lei, o recurso realmente deveria ir para o Fundo. Assim, foi possível acertar com a CONCAP e a AFLOV para que estas instituições fizessem repasses periódicos de um percentual, que não é dos 100% arrecadados, mas alcança uns 40% do total de receitas disponibilizadas. Vale dizer que o restante continua na área social, mas não está no Fundo, até porque corresponde ao fiel retrato da atual administração: a incompreensão política acerca da destinação correta de todos os recursos para o Fundo.

Em 1998, outros fatos ocorreram, como, por exemplo, uma proposta de projeto de lei alterando a composição do CMAS. Essa proposta foi encaminhada por um vereador a pedido da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), uma entidade que reúne centros comunitários da cidade. Parte das divergências que levaram ao projeto de lei decorreram do fato de que no processo eleitoral do CMAS não houve a eleição desta entidade, gerando uma certa insatisfação. Para assegurarem uma composição menos competitiva, eliminaram o segmento dos trabalhadores do setor e criaram uma vaga cativa para os centros comunitários, sem processo eleitoral. Além disso, esse projeto de lei dividia as vagas por igrejas, espírita, católica e outras e, mesmo sendo inadequado, foi aprovado. Infeliz-

mente é comum a Câmara dos Vereadores aprovar uma série de legislações de roldão, sem conhecimento adequado do conteúdo ou das implicações decorrentes.

Houve uma mobilização do Conselho e do Fórum, que estava bastante fragilizado, mas diante dessa situação, rapidamente se rearticulou. Foram realizadas muitas reuniões com os vereadores e a prefeitura, dentre elas uma audiência pública na Câmara de Vereadores na qual os vereadores fizeram um reconhecimento público da impropriedade daquela lei, que praticamente cassava prerrogativas da sociedade civil do campo sócio-assistencial, especialmente a autonomia dos processos eleitorais do CMAS e, sobretudo, dos trabalhadores do setor. Isso gerou um impasse porque a prefeita estava prestes a sancionar a lei e, todavia, por causa dessa movimentação, isso não ocorreu. A negociação do projeto de lei de consenso levou mais dois anos. Nesse período, o mandato dos conselheiros da sociedade civil foi prorrogado porque não se sabia qual era a composição do Conselho, e não era possível fazer novas eleições.

Nesses dois anos aconteceram conversas e acertos para que se chegasse a um consenso com relação à nova composição do Conselho. Foi feito um novo projeto de lei com debate aberto na Câmara de Vereadores, e conseguiu-se aprovar uma versão que mais ou menos pudesse atender os interesses dessa entidade, que, afinal, hoje não participa mais do Conselho. Há um segmento na sociedade, especialmente entre as entidades prestadoras de serviços que imagina que a presença no Conselho é garantia de recurso, mas na prática se sabe que não há nada assim tão automático. A disputa é enorme, as necessidades maiores ainda, mas a disponibilidade de recursos cada vez menor.

Hoje, em Florianópolis, há uma situação que é comum nos municípios, na medida em que a maioria das prefeituras não coloca recursos do tesouro municipal nos Fundos específicos para financiamento de novos projetos sociais ou a manutenção dos que já existem. Todo ano, em Florianópolis, o Conselho elabora uma proposta para a área em torno de oito milhões, mas nunca se alcançou essa quantia. Os recursos no Fundo quase que se resumem às transferências federais, que, embora cheguem em volume relativamente crescente, por meio de novos convênios da prefeitura com o governo federal, acabam por manter a situação do subfinanciamento inalterada.

Vale ressaltar, que os recursos que vêm dos estacionamentos e dos banheiros públicos são discutidos pelo Conselho e a destinação é tanto para os programas da sociedade civil, como governamentais. Quando esses recursos chegaram, coincidiu com a desmobilização dos serviços pela esfera estadual. O Estado em Santa Catarina fazia atendimento de plantão sócio-assistencial, um tipo de atendimento que não era ideal em termos de Assistência Social, mas que funcionava como uma espécie de pronto-socorro

social para uma população carente, desprovida de condições materiais e em condição de grave miserabilidade.

O plantão do governo do Estado foi desativado de um dia para o outro, gerando um agravamento da situação de atendimento emergencial na cidade, que é pólo de migração importante, como toda capital. Quando a nova gestão da prefeitura assumiu, tampouco aportou recursos do tesouro municipal nesta ação. Instaurou-se um certo caos no atendimento do plantão de serviço social na cidade, aumentando sensivelmente os casos de andarilhos, crianças dormindo na rua, etc. Isso criou uma preocupação muito grande, sobretudo para os trabalhadores sociais da prefeitura, que se mobilizaram e buscaram o Conselho, solicitando cooperação, já que na prefeitura o diálogo sempre era muito difícil. Como a concepção de Assistência Social que se defende é da primazia da responsabilidade do Estado, naquele momento a sociedade civil e os representantes governamentais optaram por destinar todos os recursos dos estacionamento e dos banheiros para a própria prefeitura executar seus programas. Não era uma decisão satisfatória, mas permitiu que a prefeitura retomasse o trabalho, embora ela não tivesse colaborado com a conquista deste recurso vinculado, nem se mobilizasse para aportar novos recursos do tesouro. Isso foi feito porque a população precisava do serviço sócio-assistencial emergencial e os seus trabalhadores precisavam dos recursos para continuar com o atendimento previsto na política municipal. As alternativas eram o apoio aos técnicos e aos trabalhadores sociais para que eles tivessem condição de atuar na cidade, de pensar sua área e de formular uma política adequada para a Assistência Social ou cumprir a agenda neoliberal em vigor, transferindo a totalidade das ações para a sociedade voluntária. Por isso, fez-se a opção política pelo apoio aos programas governamentais, embora a atual gestão do Conselho esteja pretendendo rever esta situação porque tem gerado imobilismo por parte da prefeitura que, nesses anos, não colocou novos recursos na área de Assistência Social.

Para assegurar uma boa estrutura ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), houve uma luta pela instalação da secretaria executiva com capacidade técnica e material de trabalho, que foi definida na lei e assumida pela prefeitura, apenas liberando funcionários para a assessoria ao CMAS. Em seguida, coube exigir um contador que cuidasse das contas dos recursos do Fundo, primeiramente custeado com recursos próprios e depois assumido pela prefeitura. Foi fundamental o processo de debate feito no Conselho para que todos compreendessem o que era o Fundo, a importância de garantir o acesso aos seus extratos bancários e todos os procedimentos cabíveis para o exercício do controle social.

Atualmente, a grande luta na cidade é pela ampliação de investimentos e de recursos. Em Florianópolis, há 33 mil jovens e crianças, com renda familiar de zero a três salários mínimos, completamente sem atendimento

social, o que é uma temeridade. Por isso, tem-se buscado novos investimentos para a compra de equipamentos e para ampliação e manutenção dos projetos, em articulação com as áreas de cultura, esporte, capacitação profissional, reforço escolar, etc. Empreendeu-se um esforço adicional para se especificar mais uma vez na Lei Orçamentária Anual do município novos recursos para investimentos e para manutenção de serviços, especificamente para este público de jovens e crianças. Infelizmente o orçamento não está sendo cumprido pela prefeita. Os programas na cidade atendem somente três mil jovens e crianças sistematicamente, um mil são atendidos eventualmente e os demais são "atendidos" pelo tráfico de drogas. É preciso urgentemente reverter essa situação. Nos últimos meses, dezenas de jovens foram assassinados nas disputas das quadrilhas e nos confrontos com a polícia numa gravíssima situação que está a exigir uma poderosa mobilização para garantir políticas públicas universais a toda a população, especialmente para as crianças, adolescentes e jovens, que em Florianópolis estão muito menos protegidos pelo Estado do que as reais necessidades de suas famílias demandam.

Concepções dos Fundos e seus impactos nas políticas sociais

Síntese do Seminário

Paulo Rocha

Mestre em Ciências Políticas pela Universidade de Brasília, atual subsecretário da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação.

Faço parte do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), uma organização não-governamental que desde 1994 vem desenvolvendo o projeto de monitoramento de alguns gastos sociais federais. No processo de organização do sistema descentralizado da Assistência Social começamos a acompanhar também os gastos do funcionamento de Fundos de Assistência Social e acabamos por nos envolver no processo eleitoral para o Conselho Nacional da Assistência Social. O INESC ficou dois anos no Conselho Nacional e eu representei a instituição especificamente na comissão de financiamento. Minha formação não é de contador ou economista, mas de cientista social, o que me permite fazer uma abordagem política sobre o processo de decisão e alocação de recursos públicos.

No processo de preparação para a Conferência Nacional de Assistência Social tive a oportunidade de participar de conferências municipais e estaduais, discutindo a problemática do funcionamento do Fundo na sua relação com o Conselho para o financiamento de políticas de Assistência Social onde já utilizava alguns conceitos de caixa único, caixa especial e a definição legal da Lei nº 4.320/64 em relação à constituição dos Fundos. Um aspecto sobre o qual eu chamei bastante atenção nas conferências de Assistência Social em 2001 diz respeito às fontes de financiamento e ao destino dos recursos alocados nos Fundos de Assistência Social, fazendo uma referência clara à legislação que cria esses Fundos no âmbito estadual e municipal. Esta legislação muitas vezes não define quais as fontes de financiamento e quais as possibilidades de receitas a serem financiadas e, portanto, os programas de trabalho que podem ser financiados com aqueles recursos. Na existência de fluxo de recursos assegurados, o aspecto do programa de trabalho que pode ser financiado pode parecer menos importante. Porém, na existência da vinculação – e essa é uma demanda aprovada na última Conferência Nacional da Assistência Social – 5% do orçamento da Seguridade Social deve ir para a área da Assistência, excetuando-se o pagamento do benefício de prestação continuada. Este benefício

de um salário mínimo mensal para idosos e portadores de deficiência, previsto no art. 203 da Constituição Federal, vem crescendo exponencialmente ao longo dos últimos anos e brevemente poderá chegar a esse percentual de 5%, o que anularia a demanda anterior para o financiamento de outras atividades aprovadas na LOAS.

A Constituição Federal estabelece que 25% das receitas de impostos dos Estados e municípios devem ir para a educação e muitos governos podem incluir na contabilidade da Educação ações como, por exemplo, calçamento da rua próxima à escola porque isso facilitaria o acesso e seria um gasto de educação. Mas dentro desse tipo de flexibilização do conceito de gasto com educação, muitas outras despesas podem ainda ser incluídas. Chega-se ao Tribunal de Contas, demonstra-se os 25% para a educação, mas, de fato, aqueles recursos não foram aplicados integralmente no ensino fundamental e médio. Esse procedimento é decorrente da existência de uma fonte de vinculação da receita de impostos que obriga os prefeitos a gastarem um percentual fixo.

Supondo que a demanda da Assistência Social pela vinculação obrigatória dos 5% do orçamento da Seguridade Social pudesse efetivamente se concretizar, começamos a ter problemas com a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo para gastos diversos da política de Assistência Social. Mesmo com a legislação atual e sem a vinculação de recursos, o Fundo Nacional, que não é regulamentado por lei e sim por decreto – a Lei Orgânica estabelece a criação do Fundo e um decreto presidencial regulamenta as suas fontes e possibilidades de despesas –, começou a incorporar programas de renda mínima que eram administrados pelo Ministério da Educação e passavam pelo Fundo. Os conselheiros eram avisados, mas o conteúdo da política que estava sendo chamada e classificada no orçamento como Assistência Social efetivamente passava longe do Conselho e era executada pelo Ministério da Educação com recursos da Seguridade Social que não engloba a educação. A Constituição Federal estabeleceu um sistema de garantias sociais e um orçamento da Seguridade Social que visa financiar as ações estabelecidas no artigo 194. Essas ações são das áreas de Assistência Social, Saúde e Previdência. A Educação tem recursos vinculados que são os 18% da receita de impostos da União e os 25% da receita de impostos dos Estados e municípios, que estão dentro do orçamento fiscal e não no orçamento da Seguridade Social.

Não estamos falando aqui de qualquer tipo de Fundos, mas apenas daqueles criados no esteio do movimento social que se organizou na luta contra a Ditadura e no processo constituinte para a aprovação de uma legislação que, com base na Constituição Federal, assegurasse a ampliação de diretos sociais, adotando um modelo de Fundos Públicos com Conselhos com composição paritária entre representantes governamentais e não-governamentais para acompanhar e fiscalizar as políticas públicas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dá ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) a atribuição de gerir o Fundo. Mas o Conselho em si não pode gerir porque não é composto exclusivamente por funcionários públicos, mas também por conselheiros representantes da sociedade. No plano federal, cabe ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança indicar o gestor do Fundo Nacional da Criança, que vem da estrutura da administração pública. Ele é um funcionário público, mas como é escolhido pelo Conselho, ele ocupa um cargo de confiança do Conselho, o que nos remete ao aspecto da partilha de poder que esse modelo propõe.

Não houve, no entanto, a possibilidade de aprovação, na origem desse modelo, de uma política de vinculação de recursos para os Fundos. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por exemplo, faz algumas remissões gerais como a dos recursos destinados ao Fundo que devem ser repassados conforme se verifica a arrecadação dos recursos destinados ao Fundo. Na administração pública brasileira, contudo, existe uma centralização das finanças nas mãos do Secretário da Fazenda – no caso do governo federal, do Ministro da Fazenda. É o chamado controle na “boca do caixa” em relação às políticas sociais. Há uma legislação que aprova o Conselho, que aprova o Fundo e deveria garantir que as receitas previstas para o Fundo fossem repassadas à medida que entrassem no caixa único. Não há nenhum estudo que verifique se isso acontece de fato, porém, uma outra legislação diz que cabe ao Ministério do Planejamento, juntamente com o Ministério da Fazenda, fechar a proposta orçamentária que é encaminhada pelo Presidente da República. Graças a isso, os Conselhos aprovam propostas que depois são sistematicamente reduzidas. Essa é também a experiência dos Conselhos estaduais e municipais.

Na origem desse modelo, alguns aspectos técnicos relacionados à legislação e à administração pública ou não foram considerados ou, mesmo sendo considerados, não havia ambiente político para sua aprovação e implantação. Aprovou-se nos termos em que a correlação de forças políticas permitia aprovar e nós, sociedade civil, entramos no processo político de fortalecimento dos Conselhos e dos Fundos enquanto instrumentos de financiamento dessas políticas públicas. Existe, porém, um arcabouço da nossa cultura política, da nossa legislação, da nossa Constituição, que atribui a outras instâncias da administração pública (e não a esses Conselhos) prerrogativas que anulam as prerrogativas que estabelecemos quando da aprovação da legislação que cria os Fundos e os Conselhos. E é preciso reconhecer que essas outras instâncias têm de ser consideradas nas estratégias políticas da sociedade civil.

Os Fundos da Assistência Social, criados em Estados e municípios, e o Fundo Nacional não contam com recursos vinculados. Os Fundos da Criança também não contam com recursos vinculados. Mesmo os recursos da

iniciativa privada tornam-se públicos quando entram para o Fundo da Criança com isenção de pagamento de imposto de renda. Você está pagando aqui para não pagar ali, continuam sendo recursos públicos oferecidos pela legislação e devem ser encarados enquanto tal e não enquanto recursos que a iniciativa privada resolveu nos dar. Os recursos são públicos e é importante chamar a atenção para esse aspecto, diferentemente de quando uma empresa quer contribuir livremente com políticas, com os Fundos, que não seja por meio da legislação que lhe atribui a prerrogativa de não pagar o imposto de renda.

É importante considerar também que os debates que estamos tendo aqui, eles reproduzem aquilo que nós, enquanto sociedade civil organizada, praticamos e discursamos, que é o desejo do "dever ser" implementado, em oposição a como de fato se organiza e funciona a administração pública. O nosso desejo está bem à frente em termos de práticas democráticas e descentralizadas de administração de recursos e de políticas sociais do que o arcabouço jurídico-administrativo do aparelho do Estado. Quando nós trabalhamos, é necessário trabalhar no "dever ser" porque é trabalhando com o "dever ser" que criamos novas realidades e novos parâmetros jurídicos e é das demandas da sociedade que surgem as novas legislações. No entanto, esse "dever ser", no papel dos conselheiros, deve ser mediado pela responsabilidade do estabelecimento de canais de diálogo e negociação com o poder público.

Acredito que os Conselhos, estando dentro do poder público e não em separado, funcionam como uma espécie de enclave de criação, ou de tentativa de criação, da chamada esfera pública não-estatal. O Conselho está dentro do aparelho do Estado, mas se constitui ou pretende se constituir como uma instância de decisão que incorpora a participação da sociedade civil com poder deliberativo. Quando chegamos nesse espaço, queremos que ele se concretize tal como o idealizamos, tal como o modelo preconiza que ele funcione e a realidade é bastante diferente disso. Oscilamos entre a luta política e a vontade e o desejo de levar essa luta adiante e a completa frustração, com uma série de posições intermediárias entre ambas.

O que é particularmente perigoso é a defesa de um "dever ser" que não leva em consideração esses elementos jurídico-administrativos porque nos tiram a possibilidade de avaliação política das nossas reais condições de influência sobre as respectivas políticas de Assistência Social, Saúde e Criança e resvalamos muitas vezes para a posição de demandar e exigir. A posição de demandar e de exigir me parece mais do que necessária, mas a posição dentro dos Conselhos é também uma posição de negociação e de tentar criar os elementos para que os Conselhos de fato sejam respeitados enquanto instâncias deliberativas não apenas juridicamente, já que existe o reconhecimento legal, mas também politicamente. Isso significa lidar e aprender a lidar com as limitações impostas por esse arcabouço jurídico-

administrativo e pela cultura política brasileira, nossa cultura de origem ibérica, salvacionista, presidencialista, que remete ao dono do poder, aquele que se elege, não só o direito de decidir, mas a expectativa de que resolva tudo. Dessa expectativa da própria sociedade surge parte da dificuldade de se incentivar o discurso da participação e de se criar mecanismos efetivos de participação política. Em geral, a nossa cultura não é permeada por esse tipo de participação. Como apontam alguns estudos acadêmicos, a sociedade não se organiza necessariamente para demandar políticas públicas, mas, principalmente, para formar associações de ajuda mútua, onde a própria sociedade busca resolver os seus problemas, contrariamente à tradição do Estado ocidental, que nasce na Europa, onde os cidadãos organizam-se para exigir do Estado os seus direitos. De certa forma, é este último o conceito incorporado nesse modelo de Conselhos como elemento de participação e democratização do poder do Estado pela eleição de entidades da sociedade civil.

Neste contexto acredito que o Conselho é, paradoxalmente, uma instância de participação representativa, se é que podemos usar esses termos dessa maneira. Embora ela seja representativa – porque nós temos de escolher alguém –, conceitualmente, ela é pensada como uma instância de participação e, portanto, participativa. Instância puramente representativa do nosso sistema democrático é o Congresso Nacional, dos representantes do povo na Câmara, e dos Estados, no Senado Federal. Fazer essa delimitação é importante para que compreendamos exatamente que estamos num processo político de mudança de cultura e que envolve uma necessidade de esforço de capacitação, que deve ser política, mas também técnica. Temos de incorporar os dois elementos porque, sem qualquer um dos dois, a capacitação fica incompleta. Se tivermos apenas o elemento político, somos facilmente enrolados nas reuniões do Conselho com aqueles números, com os dados técnicos sobre os Fundos, por exemplo. Se contarmos apenas com os dados técnicos, não somos capazes de enxergar o significado político das políticas públicas que são propostas, que são discutidas e que se pretende debater.

Para uma análise do papel dos Fundos e Conselhos de políticas públicas na alocação de recursos para as políticas sociais é preciso lembrar que o Brasil vive ou viveu, pelo menos na década de 90, uma hegemonia neoliberal em termos de pensamento sobre como se deve organizar o Estado, como se deve organizar a sociedade, como se deve organizar a relação Estado-sociedade e quais os setores que devem ser privilegiados pelas políticas públicas. Dessa hegemonia vem a idéia de que não se deve vincular recursos a programas ou recursos a determinados fins específicos. Nesse caminho, o Governo Federal criou, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Fundo Social de Emergência (FSE). Esse Fundo veio justamente permitir a desvinculação de recursos antes obrigatoriamente

vinculados a áreas específicas pela Constituição Federal de 1988. Os recursos antes vinculados e que foram desvinculados com o FSE são exatamente os recursos sociais: os recursos da Seguridade Social, os recursos de impostos, dos quais parte vai para educação e outra parte é transferida para Estados e municípios via Fundo de Participação dos municípios (FPM) e Fundo de Participação para os Estados (FPE). Eles desvincularam, obviamente, não para aplicar mais recursos na área social. Esse Fundo, depois, virou o Fundo de Estabilização Fiscal e, mais recentemente, virou a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Além do Fundo Social de Emergência, que retira recursos financeiros de diversas áreas, a política do governo federal, na verdade, estabeleceu uma vinculação para aqueles setores que foram privilegiados pela política econômica e pela política fiscal, que é a política do equilíbrio entre receitas e despesas. O governo Fernando Henrique Cardoso adotou uma política sistemática de vinculação de recursos ao pagamento da dívida pública. Na campanha para a presidência da república debateu-se onde foram parar os recursos da privatização. Os recursos da privatização foram vinculados ao pagamento da dívida pública. Diversas outras fontes de recursos foram vinculadas ao pagamento da dívida pública. Mesmo a emissão de títulos públicos voltados ao financiamento de políticas públicas estratégicas – quer dizer, você pode emitir, se endividar e, depois, resgatar quando você quer realizar investimentos –, a base da política econômica keynesiana, defendida pelo economista John Maynard Keynes, foi anulada e impedida pela legislação federal. Títulos públicos só podem ser emitidos para rolar a dívida pública. São dispositivos que constam das diretrizes orçamentárias da União há muitos anos. Em suma, o que vimos foi uma política sistemática de desvinculação de recursos sociais com vinculação ao pagamento de custos da dívida.

Na tendência de gastos do governo federal, a dívida cresce exponencialmente no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, aliás, elevando os gastos com a sua rolagem. Para garantir essa prioridade que queria se estabelecer, eles vincularam recursos. Analisando-se os orçamentos anuais da União percebe-se que a dívida pública sai de um patamar gasto anualmente para a sua rolagem de 30 bilhões para 106 bilhões entre 1995 e 2001. Os gastos sociais saíram de 35 bilhões para 36 bilhões de reais em valores atualizados. Não são valores nominais. Os gastos sociais caíram, os gastos com a dívida pública cresceram, os gastos com a previdência do setor privado também cresceram um pouco, e os do setor público se mantiveram relativamente estáveis¹.

Esse é o quadro seco e frio do que foi o governo Fernando Henrique Cardoso nesses últimos oito anos. Então, que história é essa de que não se podem vincular recursos a gastos sociais? O que nós estamos falando é de que tipo de prioridade queremos estabelecer. Nós estamos falando

1 ROCHA, Paulo Eduardo N. de M. e MELO, Austregésilo. "Política Econômica e Gastos Sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso". In: *O Impacto Social da Globalização no Mundo*. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania – Brasil. Relatório n° 6, 2002.

de um governo neoliberal que efetivamente utilizou políticas de vinculação de recursos para favorecer interesses de setores da economia que ele queria favorecer.

Estou tentando demonstrar que a vinculação de recursos é sim um instrumento importante e necessário para assegurar a execução de determinadas políticas sociais e que o discurso que prevaleceu nos últimos dez anos foi um discurso que não correspondeu à própria prática do governo federal que contribuiu apenas para esvaziar a possibilidade de financiamento dessas políticas. A falta de importância efetiva que é dada pelo governo federal às políticas sociais tende a se reproduzir nos outros níveis de governo, ou seja, a legislação social que foi aprovada pelo esforço da sociedade, ainda não implementada efetivamente pelos governantes.

Gostaria ainda de apontar um outro problema que é o dos recursos que ficam fora dos Fundos e os recursos que ficam dentro do Fundo em relação às respectivas políticas. Quando se cria um Fundo, vinculam-se receitas para a execução de determinados programas de trabalho. Se aqueles programas de trabalho sintetizam uma determinada política, uma determinada função pública, o mais natural é que todas as ações a ele relacionadas estejam contabilizadas dentro do Fundo. Isso não acontece no plano federal com a área da Assistência Social. Não tenho certeza sobre a área de Saúde e, na área da Criança, é um pouco diferente porque a prioridade à infância é dada em todas as políticas sociais pela Constituição Federal e o Fundo Nacional da Criança realmente foi criado para as ações complementares.

Esse modelo reproduziu-se nas outras esferas de governo porque o que é definido no governo central tende a se reproduzir enquanto modelo. No caso da Assistência Social muitos recursos continuam fora do Fundo, ou seja, os Fundos são criados para receber os recursos federais, mas de fato não incorporam o conjunto das políticas. O que dificulta bastante que esses Fundos cumpram o papel para o qual estão destinados. Porque o papel dos Fundos não está ligado apenas à vinculação de recursos a programa de trabalho, está ligado a um modelo de democratização do exercício do poder que pressupõe o controle desses Fundos pelos Conselhos.

Existem recursos que estão fora dos Fundos e uma legislação que afirma que os recursos dos Fundos são fiscalizados pelos Conselhos. A questão é que esses Conselhos ficam limitados a discutir, aprovar, apreciar, fiscalizar apenas os recursos que estão dentro do Fundo enquanto as administrações continuam executando aquelas políticas com recursos às vezes vultosos e maiores do que aqueles alocados nos Fundos, por meio de outras dotações alocadas em seus orçamentos.

Para finalizar eu diria que na área da Assistência Social hoje só o fato do Conselho funcionar já é por si só importante instrumento de democratização, embora não seja aquele instrumento que nós desejamos inicial-

mente. Por isso, é importante perguntar: será que está funcionando? Qual é o impacto real, após dez anos, que esse novo modelo trouxe na melhoria das políticas públicas e na qualidade de vida do público alvo dessas políticas que nós estamos aqui discutindo? Esse é o melhor caminho para a democratização das políticas? Os Fundos que não estão funcionando a contento estão se constituindo como a melhor forma de luta pelo financiamento dessas políticas, com todos esses problemas? Devo dizer que sou um otimista também, mas creio que depois da discussão política e técnica, vale a pena uma reflexão. Afinal, está funcionando? Esse é o caminho que devemos seguir?



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Equipe Técnica: Agnaldo dos Santos, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Bianca Santos, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo de Lima Caldas, Gabriela Lotta, Hamilton Faria, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Maria do Carmo Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Nilde Balcão, Osmar de Paula Leite, Othon Luiz do A. Silveira Jr., Paula Pollini, Paula Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Tatiana Maranhão, Veronika Paulics, Vilma Barban, Yamila Goldfarb.

Equipe Administrativa: Antonio Vicente de Amorim Filho, Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Josete Pereira da Silva, Maria Salete Pereira da Silva, Melania Alves, Messias Pinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes, Viviane Cosme Chaves.

Estagiários: Clarissa de Oliveira, Cecília Kayano, Daniel Ho, Fernanda Versolato, Iara Rolnik, Julia Giovanetti, Luiz Teixeira, Mariana Marques, Patrícia Cardoso, Rafael D. Almeida Martins, Tania Masseli, Thais Cattell, Thais Ricardo, Vanessa Souza, Uiran Jebara, Weber Sutti.

Conselho de Administração: Presidente - Heloísa Helena Canto Nogueira. Vice-Presidente - Tereza Belda. Conselheiros - Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos jurídico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas . Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local . Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo . O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas . Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas
- 40 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local

- 41 O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42 Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43 Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44 Controle Social do Orçamento
- 45 Fundos públicos e Políticas Sociais

outras publicações

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?

Alternativas Contra a Fome

Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania

Para quê Participação Popular nos Governos Locais?

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Os Desafios da Gestão Municipal Democrática

Direito à Cidade e Meio Ambiente

Falas em Torno do Lixo

125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal

Guia do Estatuto da Cidade

Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras

e Tradicionais de Alcântara

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Série Desafios da Gestão Municipal Democrática

Série Observatório dos Direitos do Cidadão

Cadernos Pólis

Pólis Paper

para adquirir esta e outras publicações do pólis

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3258.6121 ramal 256 ou pelo correio eletrônico: publicacoes@polis.org.br



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP

telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260

endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br