

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL**

**MAX NICOLA GONÇALVES LUCIO**

**O TENSIONAMENTO ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL NO  
OITAVO MANDATO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
SÃO PAULO – COMAS/SP: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS MATÉRIAS  
ORÇAMENTÁRIAS ENVIADAS PELO PODER EXECUTIVO DAS TRÊS ESFERAS  
DE GOVERNO.**

**São Paulo  
2018**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL**

**MAX NICOLA GONÇALVES LUCIO**

**O TENSIONAMENTO ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL NO  
OITAVO MANDATO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
SÃO PAULO – COMAS/SP: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS MATÉRIAS  
ORÇAMENTÁRIAS ENVIADAS PELO PODER EXECUTIVO DAS TRÊS ESFERAS  
DE GOVERNO.**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento as  
Câmara Municipal de São Paulo como requisito  
parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação  
Latu Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil

Orientadora: Prof. Dra. Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos

**São Paulo  
2018**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATU SENSU  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL**

**MAX NICOLA GONÇALVES LUCIO**

O TENSIONAMENTO ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL NO  
OITAVO MANDATO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
SÃO PAULO – COMAS/SP: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS MATÉRIAS  
ORÇAMENTÁRIAS ENVIADAS PELO PODER EXECUTIVO DAS TRÊS ESFERAS DE  
GOVERNO.

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final \_\_\_\_\_

São Paulo, 07 de Dezembro de 2018

---

**Orientadora:** Prof. Dra. Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos

**São Paulo  
2018**

## **DEDICATÓRIA**

À minha eterna mamãe,  
inspiração celestial para  
todos os meus passos e sem a  
qual eu nada seria.

## AGRADECIMENTOS

À todos os excepcionais professores da Escola do Parlamento, em especial minha orientadora Malu.

À minha esposa Vanessa, sempre presente ao meu lado.

Ao meu gato Flash e a minha cadelinha Menina, que sempre animam o meu dia.

## RESUMO

Nosso trabalho tem como objetivo observar o fértil terreno de disputas entre a sociedade civil e o poder público dentro do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, a partir da análise de atas e resoluções referentes a todas as matérias orçamentárias enviadas pelas três esferas do poder público durante a oitava gestão. Analisaremos a taxa de sucesso destas matérias, identificando o que foi enviado versus o que foi aprovado pelo colegiado, e quais interferências a sociedade civil e o Conselho conseguem impor a estas matérias.

## ABSTRACT

Our work aims to observe the fertile ground of disputes between civil society and public authorities within the Municipal Social Assistance Council of São Paulo, from the analysis of acts and resolutions pertaining to all budget materials submitted by the three levels of Government during the eighth. We will look at the success rate of these substances, identifying what was sent versus what was approved by the Board, and which the civil society interference and the Council can impose on these matters.

## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.

Eu, Max Nicola Gonçalves Lucio, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 07 de Dezembro de 2018

Max Nicola Gonçalves Lucio



## SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1.....	11
1.1.....	11
1.2.....	14
1.3.....	17
Capítulo 2.....	23
2.1.....	23
2.2.....	24
2.3.....	28
2.4.....	35
2.5.....	40
Conclusão.....	44
Bibliografia.....	47

## INTRODUÇÃO

A literatura das ciências sociais nos traz algumas reflexões sobre a origem, crescimento e fortalecimento dos Conselhos Gestores no Brasil e na cidade de São Paulo, porém encontramos poucos estudos que se debruçassem sobre os embates e discussões internas sobre agendas, considerando as diferenças de perspectivas e os interesses diametralmente opostos da sociedade civil e do poder público, dois lados da mesma moeda e que compõem a estrutura básica do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP), e dos demais Conselhos Gestores ensaiados após a Constituição Federal de 1988 e ampliados desde então.

O presente trabalho busca identificar as relações de força entre o executivo municipal, que indica os conselheiros do poder público do COMAS/SP, e os conselheiros da sociedade civil, que são eleitos a cada dois anos pelos seus pares – usuários da política de assistência social, trabalhadores inseridos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e organizações sociais prestadoras de serviços da Política de Assistência Social. Ao todo são 36 conselheiros, sendo 18 de cada segmento (sociedade civil e poder público), com nove titulares e nove suplentes. Dentre os conselheiros da sociedade civil, são três usuários, três trabalhadores e três representantes de organizações, e seus respectivos suplentes. Podem ser reeleitos apenas uma vez.

“A literatura se debruçou sobre os conselhos se esforçando em mostrar que sua composição e dinâmica internas, bem como a desigualdade de recursos materiais e simbólicos entre conselheiros do governo e da sociedade civil, constituem empecilhos incontornáveis para uma efetiva participação” (BENEVIDES, 1994, TELLES, 1994 in LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016, p. 615).

A preocupação trazida pelos autores acima motiva este estudo a encontrar formas de atuação do Conselho em relação a este quadro de desigualdade que limita a democracia participativa em sua plenitude. Além da diferença entre os próprios conselheiros, identificamos também uma estrutura legislativa hierárquica que favorece o governo, como os mecanismos de indução, controle de agenda, formulação do orçamento, definição do corpo técnico para elaboração de políticas públicas, definição da secretaria executiva e do secretário executivo do Conselho e nomeação expressa de metade do Conselho, destituíveis a

qualquer momento pelo executivo, criando assim uma taxa de fidelidade difícil de ser alcançada em um processo eleitoral.

O recorte da análise será a oitava gestão do COMAS/SP, que tomou posse em Maio de 2014 e exerceu mandato até Maio de 2016, durante o governo de Fernando Haddad (PT). Iremos considerar as matérias orçamentárias enviadas pelos três entes – município, estado e união – e sua consequente aprovação ou não pelo colegiado do Conselho. Iremos analisar a “Taxa de Sucesso” (LIMONGI, 2006) que o executivo conseguiu obter com estas matérias, comparando o que foi enviado versus o que foi aprovado, e quais alterações efetivas a sociedade civil conseguiu impetrar neste debate.

Também iremos mensurar a “Agenda de Efetividade” (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016) do Conselho, que consiste na sua produção por meio de resoluções e sua aplicabilidade de fato. Dentro desta produção, buscaremos identificar se há protagonismo da participação popular, os caminhos e entraves desta participação, e o quão respeitada é a decisão final tomada por este colegiado. Iremos comparar os pacos mecanismos de interferência popular antes da Constituição Federal de 1988, com a institucionalização da participação popular pós-1988, bem como a relação das organizações sociais da sociedade civil com o Estado.

Começaremos nosso trabalho com a ampla conceituação sobre participação, participação popular e movimentos sociais trazida por GOHN (2011) e, ainda no campo dos conceitos, estudaremos a teorização trazida por MOTA (2003) sobre movimento social, luta transversal, participação funcional e participação administrativa.

Também iremos nos lançar sobre o que AVRITZER (2009) entende por Conselhos de Política, e como a participação popular por meio de emendas parlamentares na Constituição Federal de 1988 pressionou por mais canais de participação, dando origem assim aos Conselhos Gestores como conhecemos hoje.

Durante o capítulo dois, dedicado ao estudo de caso em si, apresentaremos uma análise quali-quantitativa das já mencionadas matérias orçamentárias enviadas para a aprovação do conselho, passando pelo seu trâmite na Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) do COMAS/SP, audiências públicas, reuniões conjuntas com outras comissões como a Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos (CPP), plenárias que as vezes contam com mais ou menos

mobilização da sociedade em geral, e no final iremos demonstrar tanto o resultado em números exatos (aprovado versus não-aprovado) como também iremos dar destaque a algumas discussões específicas, com leituras de atas e as estratégias para a sociedade civil conseguir fazer valer seu direito de real interferência no debate político.

## CAPÍTULO 1 – Abordagem conceitual da participação popular e o histórico da formação dos Conselhos no Brasil

### 1.1 – A contribuição de Gohn

Maria da Glória Gohn é professora titular da Universidade de Campinas (UNICAMP) e dedicou boa parte de sua carreira acadêmica, que se iniciou na Universidade de São Paulo (USP), aos estudos dos movimentos sociais no Brasil, com obras como *História das Lutas e Movimentos Sociais* (Loyola, 2011) e *Teoria dos Movimentos Sociais* (Loyola, 2011). Aqui será de grande proveito sua contribuição trazida em *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica* (Cortez, 2011), na qual a pesquisadora com pós-doutorado no New School of University (Nova Iorque) nos apresenta com uma gama de conceitos que nos ajudam a entender não só a formação dos movimentos sociais de base e participativos, mas como da própria democracia como a qual conhecemos.

“Existem diversas formas de se entender a participação. Algumas já são consideradas clássicas e deram origem a interpretações, significados e estratégias distintos, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Não se trata de interpretações monolíticas; elas geraram, historicamente, outras interpretações a partir de composições tais como: liberal/comunitária, liberal corporativa; autoritária (de direita e da esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.” (GOHN, 2011, p. 17)

Os Conselhos Gestores, como é o exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP), se enquadram na categoria de participação corporativa-comunitária. Ela não é liberal, pois o objetivo não é apenas organizar a sociedade civil para que o Estado não interfira nas suas liberdades individuais; e ela também não é revolucionária, pois não tem como objetivo alterar as superestruturas econômicas ou subverter as classes sociais. Este tipo de participação tem como objetivo fundir Estado e sociedade, com os grupos

organizados tomando posse de dentro dos aparelhos burocráticos, interferindo diretamente na sua dinâmica, elencando prioridades, alocando recursos, construindo pautas e fiscalizando serviços públicos prestados por este Estado.

Voltando ainda mais no tempo, Gohn nos traz as diferenças conceituais de 'participação' em Jean-Jacques Rousseau e em John Stuart Mill, o que nos ajuda a entender porque os Conselhos Gestores não integram a concepção liberal de participação da sociedade. Para o economista britânico, as leis deveriam ser preparadas por uma espécie de 'comitê especial', cabendo a população apenas debater sobre ela, mas não deliberar. Já para o iluminista nascido na Suíça, a própria autoestima do indivíduo depende sua participação no campo das ideias, mas não só como ouvinte ou debatedor, mas sim como protagonista no processo de construção dos ordenamentos a serem estabelecidos.

Voltando aos dias de hoje, temos uma clara diferença dos conselhos que são apenas consultivos, como os conselhos consultivos das unidades de conservação da região da Cantareira, que formam Câmaras Temáticas de Grupos de Trabalho para discutir demandas específicas relacionadas a conservação do meio ambiente e políticas públicas sustentáveis, mas que não deliberam sobre estas políticas – apenas auxiliam o poder público que no final das contas é quem decide de forma centralizada a elaboração e execução das políticas. Já os Conselhos Gestores atuam diretamente na deliberação e formulação de políticas públicas, sendo inclusive responsáveis judicialmente por elas. Os Conselhos Gestores como o COMAS/SP estão mais próximos da concepção rousseauiana de participação direta, enquanto os conselhos consultivos como os que atuam para a conservação da região da Cantareira estão mais próximos da concepção liberal trazida por Stuart Mill – não se exige uma participação efetiva por dentro da burocracia estatal, busca-se apenas evitar que o Estado adentre por demais na vida dos indivíduos, no caso, os moradores da região.

Porém, para que o COMAS/SP seja EFEVITAMENTE deliberativo, é necessário entender qual a sua força REAL perante o trator do poder público que, como vimos, também compõem as fileiras do Conselho, tendo inclusive influência direta sobre sua agenda, financiamento, membros, estrutura, quadro de funcionários e etc.

George Douglas Howard Cole, historiador inglês que viveu de 1889 até 1959, adepto do movimento cooperativo, radicaliza a concepção rousseauiana de participação e nos traz ainda mais próximos de nosso objeto contemporâneo de estudo:

“Ele propôs, já na sua época, a criação de uma série de instrumentos de participação em âmbito local, tais como cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades (para o abastecimento de gás por exemplo), guildas cívicas para cuidar de educação, saúde e etc. Cole formulou ainda a proposta de uma estrutura política para desenvolver os processos participativos, que ia da comuna local a comuna nacional, passando pelo nível regional” (GOHN, 2011, p. 26)

Diferente da perspectiva liberal, a ideia é sempre aumentar o nível de participação democrática da população e concomitantemente aumentar a eficácia da máquina burocrática estatal, pois entende-se que um Estado descentralizado e mais próximo dos cidadãos também é um Estado mais plural e mais democrático. Os Conselhos Gestores podem hoje cumprir esse papel. Busca-se compatibilizar a complexidade da administração pública com as intensas e constantes mobilizações sociais das sociedades de massa contemporâneas.

Nos anos 1990, já no período pós constituinte, o conceito de poder local passa a sofrer mutações, deixando de ser sinônimo de município, como se a descentralização da administração pública fosse apenas a instituição de uma administração no nível das cidades, para englobar também novas formas de participação popular, oriundas das já mencionadas constantes mobilizações sociais das massas. O poder local então passa a ser visto como canal de empoderamento das comunidades, e não só um governo centralizado só que em nível regional, como supõe a gestão de municípios. Surge então o que Avritzer (2000) chama de *esfera pública*, que seria a interação de diversos atores de um determinado ramo de interesse (como a assistência social por exemplo) num campo de debate a respeito dos problemas, desafios e perspectivas deste ramo de interesse. Os Conselhos Gestores funcionam como a institucionalização desta esfera pública, dando-lhe um caráter de deliberação e não apenas de debate, por dentro da burocracia estatal, e não por fora, por meio de coalizões entre estes atores, incluindo o próprio ator representante do Estado, junto com os atores organizados da sociedade civil que emergiram para este debate.

Logo depois de nos apresentar o conceito de poder local, Maria da Glória Gohn nos apresenta agora o conceito de governança local, que nada mais é do que

o híbrido de governo local com poder local, com a inclusão de novos atores emergentes da sociedade civil que juntos com o Estado irão desenvolver uma gestão compartilhada naquela determinada área de interesse. Na assistência social observamos isso na prestação de serviços socioassistenciais, que hoje se dá por meio de parcerias entre uma organização social e o poder público, com o Estado fazendo repasse de verbas para que a organização social desenvolva o serviço público em seu espaço, com regras e ordenamentos também definidos em conjunto entre a organização e o Estado, além da participação dos próprios usuários que serão alvo desta política pública. E o espaço para essa construção é justamente o Conselho Municipal de Assistência Social. Segundo dados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de fevereiro de 2018, o município de São Paulo tem atualmente 372 organizações de assistência social conveniadas com o poder público, oferecendo 1.270 serviços para a população<sup>1</sup>. O repasse mensal para todas elas ultrapassa a casa dos 80 milhões de reais. Vale lembrar que todas elas possuem inscrição no COMAS/SP, inclusive com prestação de contas.

Todo esse processo de múltiplos atores constitui a chamada democracia deliberativa, que é o híbrido da democracia representativa com a democracia direta, construindo mecanismos institucionalizados de representação e atuação política para que os atores de interesse não sejam apenas sujeitos passivos da política pública estatal, mas sim seus agentes construtores.

## 1.2 – A contribuição de Scherer-Warren

Ainda no campo da conceituação teórica, Ilse Scherer-Warren, professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), também nos traz importantes contribuições sobre movimentos sociais e lutas transversais. Seus estudos são focados principalmente nas novas configurações destes movimentos sociais e como eles estão reagindo a chamada Sociedade da Informação, oriunda da globalização e das novas formas de comunicação, tanto entre agentes patronais e governamentais como entre agentes da própria sociedade civil.

---

<sup>1</sup> Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245)

O neoliberalismo pode trazer como tendência aquele tipo de organização da sociedade civil voltada apenas para interesses de horizonte curto, um tipo de participação semelhante aos conselhos consultivos das unidades de conservação da região da Cantareira que falamos anteriormente, aonde, conforme estudos de Stuart Mill, a ideia é apenas evitar que o Estado amplie sua esfera de atuação para dentro das liberdades individuais, e não criar canais efetivos de participação popular dentro deste Estado.

Finalmente, como resultado de todo esse processo articulatório, vai se constituindo o que denominamos, enquanto conceito teórico, a *rede de movimento social*. Esta pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas. Em outras palavras, o Movimento Social, em sentido mais amplo, se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores, de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção e resulta das múltiplas articulações acima mencionadas. (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113)

É comum termos a participação dentro das reuniões do COMAS/SP do Fórum da Assistência Social (FAS), composto por representantes dos usuários e dos trabalhadores da assistência social. O FAS possui inclusive assento regimental, garantido através de resoluções específicas, em comissões como a Comissão Organizadora Central (COC) das conferências regionais e municipais da assistência social, que acontecem a cada dois anos no município de São Paulo e levam demandas e proposições até a Conferência Nacional de Assistência Social, que engloba todos os estados da federação. O FAS é um movimento social atuante dentro do Conselho Municipal. Sua pauta (ou seus valores) é a defesa do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O projeto em comum entre seus membros é a ampliação da rede de assistência social e a democratização da participação popular nos seus respectivos canais. Seu adversário é sempre o governo municipal, seja ele qual for, constituindo uma frente de defesa dos interesses da assistência, buscando garantir fatia maior do orçamento municipal, o cumprimento do Plano Nacional da Assistência Social (que também é construído por pares da sociedade civil em conjunto com agentes do próprio governo), chamamento de concursos públicos e etc.

Apesar de não ser um ativismo revolucionário, pois se alicerça nos valores da democracia burguesa de participação e cooperação, a atuação do FAS dentro do



COMAS/SP também não pode ser considerada uma participação de corrente liberal, aquela que visa somente a não intromissão do Estado em questões individuais, pois os agentes do FAS estão diretamente inseridos dentro da burocracia governamental, e um dos seus objetivos é justamente ampliar os canais já existentes de inserção da sociedade civil nesta burocracia. O FAS, assim como o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, se constituem como resistência a forma neoliberal de participação popular calcada no individualismo.

Os diversos agentes presentes no COMAS/SP, como o FAS, constituem o que Scherer-Warren chama de redes multiformes, atuando em lutas transversais. Dentro da sociedade civil do Conselho Municipal há interesses antagônicos, dualidades existentes entre usuários e trabalhadores por exemplo. Porém estes atores também possuem interesses em comum, e através de segmentos distintos constituem um diálogo da diversidade de interesses, promovendo o encontro de lutas e reivindicações que por fim formam uma unidade de atores para enfrentar um adversário em comum, no caso o poder público.

Ainda que você tenha no mesmo Conselho uma organização social que atue no segmento da assistência social, e um trabalhador de carteira assinada desta mesma organização social, o que a princípio indicaria um conflito entre patrão e empregado, ali naquele espaço eles colocam na mesa seus interesses em comum e ambos lutam pela mesma pauta: O aumento de recursos do orçamento geral do município para a política de assistência social e o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, o que no final das contas irá beneficiar a ambos.

Outro exemplo interessante de luta transversal trazido por Ilse Scherer-Warren é a Marcha Mundial das Mulheres. A princípio, o interesse é somente a luta contra a discriminação de gênero. Mas por ser composta por diversos movimentos sociais indenitários, acaba englobando outras dimensões como racismo, a mulher negra no mercado de trabalho, mulheres portadoras de necessidades especiais, violência doméstica, envelhecimento, violência sexual, pobreza, igualdade social e diversos temas transversais que ganharam visibilidade a partir de um movimento que inicialmente pudesse ser tratado como sectário. São redes multiformes que aproximam atores sociais distintos (uma mulher paulistana de classe alta e uma camponesa do interior do Ceará, ou um usuário em situação de rua residente de um centro de acolhida e um filantropo fundador de uma organização social que tem convênios na casa dos milhões de reais), atores que inicialmente possuem

interesses distintos mas que naquele momento possuem pautas em comum e um adversário também em comum a ser derrotado para que seus objetivos possam ser alcançados.

Por fim, o que irá determinar se certa política pública é mais ou menos cidadã é justamente o nível de influência desta sociedade civil em seus mais diversos níveis. Quanto mais transversalidade, melhor, pois significa que mais atores com interesses inicialmente distintos estão agora na mesma luta por direitos, e construindo uma política pública mais universal, factível, em conformidade com as características e diversidade da sociedade na qual ela pretende ser implantada.

### 1.3 – As Contribuições de Motta e Avritzer e a Constituição Federal de 1988

Outro importante autor que contribui bastante para a discussão teórica acerca da participação popular é Fernando Cláudio Prestes Motta, professor livre-docente e doutor em educação pela Universidade de São Paulo. Ele parte da realidade das disputas classistas entre patrões e empregados para definir o que é participação conflitual, participação administrativa e participação funcional. A primeira é o processo de negociação coletiva entre funcionários e patrões. A segunda é a formação de comissões de funcionários que se reúnem periodicamente com administradores da empresa para traçar estratégias não apenas trabalhistas, mas também em relação a metas e produção. A terceira é a que mais nos interessa: A participação funcional, que é configurada por reuniões periódicas entre funcionários, patrões e administradores, englobando seus níveis hierárquicos em geral, tendo como objetivo o debate, a consulta e a troca de informações. Este modelo, embora aqui no contexto da relação trabalhista, segue o exemplo de organização tripartite que inspira a configuração dos conselhos gestores, com usuários, trabalhadores e representantes de organizações sociais formando uma mesa conjunta para discussão sobre temas comuns em relação a sua área de atuação.

No entanto, é quando aborda o conceito de co-gestão que Motta chega mais perto do nosso objeto de estudo:

“Co-gestão é uma forma avançada de participação administrativa que implica co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras. Ela pode ser paritária ou não. Na Alemanha Ocidental, onde existe este sistema por força de lei, ela é paritária em dois setores industriais e não paritárias nos demais. Entretanto, a maioria absoluta de experimentos

participativos é caracterizada pela natureza consultiva dos órgãos de representação e não por uma natureza deliberativa normativa". (MOTTA, 2003, p. 372)

Os Conselhos Gestores, como o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP) entram justamente na categoria de participação paritária e de natureza deliberativa. Como já dissemos, ele é composto por 36 conselheiros, sendo 18 da sociedade civil e 18 do poder público. Há paridade inclusive dentre os conselheiros da sociedade civil, sendo seis usuários, seis trabalhadores e seis representantes de organizações sociais, contando aí já com os suplentes. Na Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família, também se exige paridade, com no mínimo três representantes da sociedade civil e três representantes do poder público. Nas outras comissões do COMAS/SP não se exige paridade, mas o coordenador não pode pertencer ao mesmo segmento do relator por exemplo. Nas representações externas, que são assentos que o Conselho possui em outras esferas de discussão pelo município, também se opta pela paridade.

Percebemos que a tradição sindical de enfrentamento classista do século XX está presente também na forma como a sociedade se organiza para constituir espaços de luta e representação, Fernando C. Prestes Motta nos alerta ainda da necessidade do aprendizado da ação política, frente a nova configuração diante de uma globalização neoliberal aonde a própria luta dos sindicatos enfrenta crises de representação e distanciamento de sua base. Ora, mas é justamente este o objeto principal de nosso trabalho: entender se os conselhos ainda possuem ligação indenitária com suas bases na sociedade civil, e se eles ainda funcionam como espaço de luta e enfrentamento frente ao poder público, se eles são efetivos espaços de ocupação da máquina burocrática estatal ou se apenas se constituem como mais um braço de atuação do governo.

O Brasil, com sua democracia recente, interrompida abruptamente pelo Golpe de 1964 e reiniciada somente a partir da Constituição Federal de 1988, ainda enfrenta crises severas de representação e sua população precisa se apropriar mais dos canais participativos, para efetivar o protagonismo da sociedade civil na construção de políticas públicas e na tomada de decisões que irão afetar todo o coletivo. Leonardo Avritzer, professor do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), relaciona a forma vertical com a

qual a sociedade brasileira se acostumou a se organizar, com o poder político ligado diretamente à terra e a propriedade, além de práticas clientelísticas típicas do século XX, como um caldeirão que resultou, até os anos 1980, numa “*baixa propensão participativa*” (AVRITZER, 2009, p. 27), denunciando ainda um reduzido número de associações civis no país.

Este quadro começa a mudar justamente a partir do processo de redemocratização, iniciado em 1985 com o fim da Ditadura Militar (1964-1985) e culminando com o processo constituinte, que durou de Fevereiro de 1987 até a promulgação da Constituição em Outubro de 1988. Foram 20 meses com a participação de 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais) e o principal, intensa participação da sociedade civil organizada, através de organizações não governamentais, sindicatos, associações de bairro, associações escolares e mesmo cidadãos enquanto indivíduos contribuíram com as discussões através das emendas populares de caráter civil.

Os anos 1980 implicaram uma maior presença do associativismo e das formas de organização da sociedade civil na cena política. O auge desse movimento foi o processo constituinte. A constituinte brasileira aceitou as chamadas emendas populares com mais de 30 mil assinaturas. Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado, pela via das assim chamadas “emendas populares”. A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, do outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas. A constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas e políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. (AVRITZER, 2009, p. 29)

Uma destas práticas participativas foi prevista no artigo 194, parágrafo único, inciso VII, que fala da seguridade social e seu caráter descentralizado no que tange a **administração**. É importante ressaltar o grifo em administração. As políticas públicas deveriam ser não apenas acompanhadas e criticadas, mas formuladas de forma descentralizada. O artigo 204, inciso II, vai ainda mais fundo e versa exatamente sobre a assistência social, prevendo a participação da população por meio de organizações representativas no controle social das ações das políticas de assistência social em todos os níveis.

A Constituição Federal de 1988 prevê a participação popular mas não aponta nenhum mecanismo específico. Estes mecanismos foram definidos posteriormente por legislações complementares de nível federal, estadual e municipal. A Lei

Orgânica da Assistência Social (LOAS), assinada em 07 de Dezembro de 1993, em seu artigo 6º reafirma o caráter descentralizado, com a direta participação das organizações sociais prestadoras de serviços, e já prevê instancias deliberativas para a discussão e decisão a respeito destes serviços e políticas públicas. O artigo 7º vai além e determina que estas organizações deverão seguir as normativas emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Como as próprias organizações sociais também irão compor o Conselho, atuando diretamente nas suas diretrizes e normas, estava aí estabelecido o caráter descentralizado da Política Nacional de Assistência Social.

Ainda continuando na Lei Orgânica da Assistência Social, o artigo 9º determina que o funcionamento destas entidades dependerá de inscrição prévia no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade aonde a organização manter serviços, colocando a cargo dos conselhos municipais inclusive a sua fiscalização. Já o artigo 16 fala especificamente da formulação das políticas públicas e suas instancias deliberativas, que deverão ser necessariamente de caráter permanente e paritário entre governo e sociedade civil, determinando a criação de Conselhos Gestores nos três níveis – federal, estadual e municipal. É inclusive a própria LOAS que determinou a composição atual de todos os Conselhos Gestores da assistência social, com 18 membros da sociedade civil e mais 18 membros do poder público, além de seus respectivos suplentes, prevendo ainda a existência de secretaria executiva, repasses para manutenção, verbas de custeio, convênios, emendas parlamentares e etc. Tomava forma assim, de caráter oficial, a participação institucionalizada deliberativa da sociedade civil organizada dentro da burocracia governamental.

“A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provem”. (GOHN, 2011, p. 59)

O fragmento extraído da obra de Maria da Glória Gohn “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica” refere-se já aos anos 1990, quando os Conselhos

Gestores passam a ser consolidados em todo o território nacional, além de obterem protagonismo dentro das formas de participação social. Não serão apenas sujeitos excluídos por disfunções do sistema ou os marginalizados que irão demandar e protagonizar ações sociais, mas sim um conjunto de cidadãos interligados por interesses em comum, disputando espaço dentro do Estado para colocarem em prática seus projetos e atuarem de forma efetiva na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas setoriais.

A participação cidadã, portanto, não se dará apenas em momentos de crise ou reivindicações, como dos anos 1980 para trás, mas sim de forma sistemática e constante, organizada, planejada e institucionalizada, através de canais permanentes e consolidados. Estes canais se pressupõem democráticos, plurais, partindo do princípio aonde todas as ideias seriam legítimas, em constante disputa por espaço de implementação.

Este espaço, porém, não é o oposto das manifestações tradicionais de ocasião, no calor da reivindicação. Já mencionamos anteriormente a atuação do Fórum da Assistência Social (FAS). Podemos destacar também a atuação do Fórum das Entidades Beneficentes de Assistência Social (FEBAS), que assim como o FAS possui inclusive assento garantido em comissões do COMAS/SP como a Comissão Organizadora Central (COC) das conferências municipais. Estes dois fóruns costumam fazer 'dobradinhas' com o Conselho Municipal, promovendo manifestações de rua, piquetes e atos públicos em determinadas pautas que serão debatidas pelo COMAS/SP. As discussões referentes ao ciclo orçamentário são um exemplo. O espaço institucional do Conselho Municipal está lá para eventualmente não aprovar a proposta orçamentária enviada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), utilizando de suas comissões como a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO), além de discussão em plenário. Porém, concomitante, o FAS e o FEBAS atuam em bloco nas audiências públicas do orçamento, participando das discussões nas comissões e mobilizando a sociedade civil para comparecerem em massa no dia da votação do orçamento em plenário, tanto no COMAS/SP como na câmara municipal, tensionando o debate e pressionando tanto os conselheiros como os vereadores em relação as suas pautas. São levados apitos, bateria, faixas. Usuários dos serviços são mobilizados para participarem, assim como trabalhadores das entidades e até servidores públicos mais engajados.

Percebemos então que a participação institucionalizada não bate de frente com a participação popular tradicional, pelo contrário, elas podem se complementar. A existência de um espaço dentro da burocracia governamental como o Conselho Gestor pode dar ainda mais voz e amplitude para movimentos e passeatas que antes precisariam de acesso direto a vereadores, deputados, prefeitos e governadores para se fazerem ouvidos. Hoje coloca-se 70 manifestantes numa cotidiana plenária do COMAS/SP e já é possível pressionar um grupo de conselheiros a não aceitar o orçamento municipal por exemplo.

Não atoa Maria da Glória Gohn fala de empoderamento destes grupos do campo popular democrático que já atuavam de forma fragmentada ou mesmo organizada nos anos 1980, mas que agora através dos espaços institucionalizados possuem mais acesso a canais que antes estavam fechados ou não existiam, aumentando inclusive o acesso a serviços públicos e a rede de informações que antes estavam concentradas somente nos políticos e burocratas.

A relação sociedade/Estado é completamente metamorfoseada com o advento dos Conselhos Gestores. Ainda que por ventura, mais à frente no nosso trabalho, cheguemos a conclusão que o poder público continua detendo o protagonismo das ações dentro do Conselho, é inegável a ampliação de participação popular com este tipo de espaço – ainda que seja somente para conhecer práticas e conceitos da máquina pública que antes eram um completo mistério para o grande grosso da sociedade.

Se o Estado e as políticas neoliberais descontroem o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos tem a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstruindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada (GOHN, 2011)

Fica clara a importância dos Conselhos Gestores como espaços de contrapeso à sociedade neoliberal atual e contrapeso a própria força do Estado. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) são considerados dois marcos legais bastante progressistas e avançados em relação as políticas públicas para a assistência social, porém a vigilância deve ser constante pois é nas normativas municipais complementares que pode morar a desconstrução destas políticas e legislações federais já consolidadas. Um governo mais conservador tende a tentar implantar serviços ainda sob a lógica

do assistencialismo, sem protagonismo do usuário, sem canais de articulação dos trabalhadores, sem a chamada porta de saída para que o usuário consiga sua autonomia. Tende a implantar serviços fragmentados que não sejam contínuos e planejados. Porém todo o serviço da assistência social a ser implantado no município de São Paulo precisa ser aprovado pelo Conselho Municipal, e as entidades que irão desenvolvê-lo precisam também estarem inscritas no COMAS/SP. É neste momento que se cria um enfrentamento para garantir conquistas sociais básicas e que a política de assistência social não dê passos para trás. O conselho gestor é também uma arena de embates inclusive sobre modelos de sociedade, sobre modelos econômicos e que tipo de sujeitos somos e queremos construir. Que tipo de comunidade iremos fomentar e deixar como legado.

CAPÍTULO 2 – A oitava gestão do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP): Taxa de Sucesso do poder público e análise efetiva da produção do Conselho.

### 2.1. Introduzindo o conceito de Taxa de Sucesso

Fernando Limongi, professor titular no departamento de ciência política da USP, é um entusiasta do sistema representativo brasileiro, e dialoga com o termo 'Presidencialismo de Coalizão', criado por Abranches (1988) para descrever a nova democracia inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Segundo Sergio Abranches, sociólogo formado pela Universidade de Brasília (UNB) e com PhD em ciência política na Universidade de Cornell, em Nova Iorque, a quantidade de arranjos e o cenário extremamente pulverizado de partidos, com ideologias difusas e atrelados a interesses múltiplos, constitui um cenário aonde só é possível uma governabilidade mínima porque o executivo pratica o chamado presidencialismo de coalizão, através da troca de cargos, ministérios e direções de empresas estatais por apoio político aos seus mais variados projetos.

No entanto, para Limongi (2006) não há nada que autorize o desmerecimento do sistema presidencialista brasileiro em relação a outras democracias pelo mundo, e para demonstrar tal tese ele utiliza o conceito de Taxa de Sucesso no Brasil e em países como Inglaterra, Dinamarca e Finlândia.



“Alguns poucos dados são suficientes para caracterizar os governos parlamentaristas contemporâneos. Dois indicadores bastante simples servem para apontar traços essenciais da forma como operam: A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder, e a taxa de dominância sobre a produção legal, a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao executivo pelo total de leis aprovadas no período (LIMONGI, 2006, p. 21)

A discordância de Limongi com Abranches existe uma vez que o professor da USP entende que não há necessidade de rotular o sistema político brasileiro como se ele fosse único, peculiar, e defende sua tese apontando dados de outros países de democracia similar e os comparando com o Brasil. Para Limongi, há pouca distinção entre o sistema representativo brasileiro e o destes países, havendo muita semelhança do ponto de vista estrutural e também do ponto de vista operacional do sistema representativo.

Na Inglaterra, a taxa de sucesso do executivo perante o legislativo é de 92%. Ou seja, de tudo o que o primeiro-ministro envia para o congresso, 92% é aprovado. Na Dinamarca, a taxa de sucesso é de 88%. Na Finlândia, país que também adota o sistema de lista aberta para o legislativo, a taxa de sucesso é de 84%. No Brasil, a taxa de sucesso é 70,7%. Nota-se que em todos países estudados a taxa de sucesso não só é positiva - indicando que o executivo apesar das dificuldades de coalização sempre consegue governabilidade mínima – mas também altas, sempre acima dos 70%.

O resultado do Brasil, apesar de alto, ainda está abaixo das demais democracias. Porém, quando comparamos com o período pré constituição de 1988, percebemos que nunca estivemos tão próximos: Getúlio Vargas possuía uma taxa de sucesso de apenas de 45%. O período total entre 1949 e 1964, incluindo Café Filho, Juscelino Kubistchek, Jânio Quadros e Joao Goulart, chegou a ridículos 29,5%. Percebemos que é justamente no período de maior pulverização partidária que atingimos a maior taxa de sucesso do executivo perante o legislativo, ratificando a tese de Limongi de normalidade do sistema político brasileiro em comparação com outras democracias modernas e mesmo em comparação com algumas décadas no passado do nosso próprio país.

Comprovadamente eficaz para medir a força de um executivo perante o seu legislativo, é o conceito de taxa de sucesso que iremos adaptar para medir a força do poder público perante o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo,

utilizando todas as matérias orçamentárias enviadas pelo município, estado e união para aprovação do COMAS/SP, durante o 8º mandato do Conselho, entre Maio de 2014 e Maio de 2016.

## 2.2 – O Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo – Breve histórico e estrutura.

Como já mencionamos anteriormente, a descentralização como forma de participação popular dentro do Estado é inicialmente prevista na Constituição Federal de 1988, e regulamentada posteriormente através de legislações completares. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, determina, na área da assistência social, a criação de Conselhos Gestores nos três níveis (municipal, estadual e federal) como exigência para o recebimento de recursos e como condicionante para a aprovação de políticas públicas. Neste processo, o COMAS/SP foi criado pela Lei Municipal nº 12.524, de 1º de Dezembro de 1997, durante a gestão do prefeito Celso Pitta (1997-2000), prevendo o seu caráter deliberativo, normativo e fiscalizador.

“Podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos em todas as áreas mencionadas é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal. Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, mesmo que a forma específica da paridade varie de uma temática para a outra” (AVRITZER, 2009, p. 34)

No próprio corpo da lei nº 12.524 já há também a previsão de sua composição, que já era prevista pela própria LOAS: São 36 conselheiros, sendo 18 do poder público (9 titulares e 9 suplentes) e mais 18 da sociedade civil (também com 9 titulares e 9 suplentes). Os 9 titulares do poder público são indicados pelo prefeito, mas devem pertencer as seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (na época da criação do COMAS/SP ainda chamada de Secretaria Municipal da Família), Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos e Secretaria Municipal de

Administrações Regionais<sup>2</sup>. Seus respectivos suplentes também pertencem a estas mesmas secretarias.

Já os conselheiros da sociedade civil são eleitos diretamente pelos seus pares: Três representantes dos usuários de serviços da assistência social, três representantes de trabalhadores da assistência social e três representantes de organizações que prestem serviços de assistência social no município de São Paulo, além de mais três suplentes para cada segmento.

Tanto titulares como suplentes participam normalmente tanto de comissões (podendo inclusive coordena-las) como das reuniões plenárias ordinárias, porém apenas os titulares têm direito a voto. Todos têm direito a voz, inclusive convidados. São três comissões permanentes: Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos (CPP), Comissão de Relações Interinstitucionais (CRI) e Comissão de Finanças e Orçamento (CFO). Esta última terá papel central no nosso trabalho, uma vez que todas as matérias relativas ao orçamento são analisadas por esta Comissão antes de serem submetidas a apreciação do Plenário.

Atualmente possuímos mais de 30 mil Conselhos Gestores nos 5.570 municípios do Brasil, sendo que 27 mil deles surgiram após 1990, mostrando a forte tendência de institucionalização da participação popular, o que pode ser analisado sob dois pontos de vista: O primeiro indica maior interferência da sociedade civil nas decisões governamentais, numa ampliação da democracia participativa. Já o segundo indica maior controle do poder público constituído sobre os espaços de decisão popular, uma vez que o funcionamento dos Conselhos Gestores ainda se dá sob forte indução federal. Desde 1996 determinado município só recebe recurso federal se o seu Conselho Gestor estiver em pleno e regular funcionamento. Em 2014, primeiro ano da gestão que será alvo do nosso trabalho, o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS/SP, recebeu R\$ 66.334.000,00 de repasse do governo federal, condicionados ao funcionamento da Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família do Conselho, além da aprovação do orçamento municipal e das fontes de custeio estadual e federal, ambas também realizadas pelo COMAS/SP. Este valor também passa pela análise da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de

---

<sup>2</sup> Nomes adotados na época da criação do COMAS/SP. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1997/1252/12524/lei-ordinaria-n-12524-1997-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-vetado-de-assistencia-social>

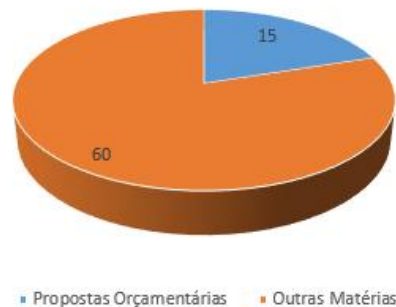
Direitos, além de ser aprovado em plenário, portanto também estará presente no nosso estudo sobre as matérias deferidas e indeferidas no cálculo da taxa de sucesso.

A indução federal pode criar um conflito ético, já que se trata de uma “participação imposta” (MOTTA, 2003). Mas, segundo o próprio autor, este mecanismo não é necessariamente indesejável, já que de fato aumentou a participação popular via canais institucionalizados, criando melhoria nos canais participativos e maior eficiência de gestão do gasto público.

Segundo artigo publicado por Adrian Gurza Lavalle, Jessica Voight e Lizandra Serafim, na *Revista de Ciências Sociais*, no Rio de Janeiro em 2016, os conselhos que mais tiveram universalização em todo o território nacional foram justamente aqueles que mais tiveram indução federal através de repasse de recursos. Os autores pegam como exemplo a cidade de Guarulhos, aonde 21 dos 33 Conselhos Gestores do município foram implantados após 2001, depois de quatro mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo o estudo, há três formas básicas de indução federal: forte, moderada e baixa. No total, 40% dos conselhos com baixa indução federal estão inativos, ou seja, não publicaram nenhum ato ou resolução durante todo o período avaliado (2001-2011). Já os conselhos com forte indução federal foram responsáveis por 82,45% de todos os atos e resoluções publicadas. Para se ter uma noção, o Conselho Municipal de Assistência Social de Guarulhos (CMAS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarulhos (CMDCA) publicaram, respectivamente, 489 e 466 decisões. Os dois conselhos são justamente os que possuem maior indução federal.

O Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP) também está na categoria de forte indução federal. Só na gestão que é objeto do nosso estudo (2014-2016) foram 75 resoluções aprovados e mais de 300 comunicados emitidos, incluído também as atas das plenárias ordinárias e extraordinárias, resultando em quase 400 atos. A conta não será precisa porque temos comunicados de reuniões que posteriormente foram canceladas, ou atas que não foram enviadas ou aprovadas, ainda assim é uma quantidade que demonstra hiperatividade de produção, normal para um conselho que recebe forte financiamento federal e está em funcionamento ininterrupto a quase 20 anos.

Gráfico 1 - Resoluções Aprovadas pelo COMAS/SP  
- Oitava Gestão



Destas 75 resoluções<sup>3</sup>, 15 foram de caráter orçamentário, incluindo tabelas de custeio para serviços diretos e cofinanciados, prestação de contas nos três níveis (municipal, estadual e federal), plano de execução financeira, lei orçamentária anual e emendas parlamentares. Serão estas 15 resoluções que iremos utilizar como parâmetro no nosso estudo.

2.3 – Conflitos entre sociedade civil e poder público dentro do COMAS/SP: As deliberações.

As matérias orçamentárias precisam de maioria simples para deliberação. As plenárias ordinárias se iniciam em primeira chamada com 10 membros titulares, ou em segunda chamada (30 minutos depois do horário publicado) com qualquer número de conselheiros. As comissões temáticas, que analisam as matérias antes de aprovação pelo plenário, também se iniciam com qualquer quórum em segunda chamada. Os debates entre a sociedade civil e o poder público são travados nestes dois espaços.

“Pressupõe-se, frequentemente, que, numa organização em rede há uma distribuição do poder, os centros de poder se democratizam, ou, como há muitos centros (nós/elos), o poder se redistribui. Isso é parcialmente verdadeiro, porém, mesmo em uma rede há elos mais fortes (lideranças, mediadores, agentes estratégicos, organizações de referência, etc), que detêm maior poder de influência, de direcionamento nas ações, do que outros elos de conexão da rede” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 121)

<sup>3</sup> Disponível em

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/legislacao/resolucoes/index.php?p=396](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/legislacao/resolucoes/index.php?p=396)

A preocupação trazida acima motiva este estudo a encontrar formas de atuação do Conselho em relação a este quadro de desigualdade que limita a democracia participativa em sua plenitude. Além das diferenças naturais entre os próprios conselheiros, identificamos também uma estrutura legislativa hierárquica que favorece o governo, como os já mencionados mecanismos de indução, controle de agenda, formulação do orçamento, definição do corpo técnico para elaboração de políticas públicas, definição da secretaria executiva e do secretário executivo do Conselho e nomeação expressa de metade do Conselho, destituíveis a qualquer momento pelo executivo, criando assim uma taxa de fidelidade difícil de ser alcançada em qualquer tipo de colegiado. Neste trabalho coletivo e em rede que é o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, certamente o poder público se constitui o elo mais forte.

Um dos mecanismos para criar um contrapeso é a alternância anual da presidência do COMAS/SP entre a sociedade civil e o poder público. A presidência do Conselho é importante porque o conselheiro que vai para a presidência abre outra vaga no seu segmento para seu suplente. Se a presidência for do poder público, na figura do conselheiro indicado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), o suplente desta pasta vira titular. Porém o presidente pode exercer seu voto de minerva, criando na prática uma vantagem numérica simples a favor do seu segmento em caso de empate. Então se tivermos um consenso entre a sociedade civil pelo não, e um consenso entre o poder público pelo sim, teremos um empate de 9x9, porém, como a presidência neste nosso exemplo é do poder público, poderá ser exercitado o voto de minerva e transformar a votação em 10x9.

A presidência também coordena o Conselho Diretor Ampliado (CDA). O CDA é formado pelo vice-presidente, primeiro-secretário, segundo-secretário, os coordenadores de cada comissão temática e, claro, o próprio presidente do Conselho. É o Conselho Diretor Ampliado que define a pauta da plenária seguinte, além de definir o que irá ou não para votação. Mesmo que a pauta necessite ser aprovada posteriormente pelo próprio plenário em maioria simples, é inegável que se trata de um bom poder de veto.

Como cada gestão permanece por dois anos, a conta é fácil: cada ano um segmento fica com a presidência. O primeiro ciclo de 12 meses da oitava gestão do Conselho, que se iniciou em Maio de 2014, ficou com a presidência da sociedade

civil, na figura do conselheiro Antônio de Oliveira Filho<sup>4</sup>, eleito como representante das organizações sociais. O governo por sua vez ficou com a vice-presidência, na figura da conselheira Vanessa Souza, indicada pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Para avaliar a taxa de sucesso das matérias orçamentárias enviadas pelos três entes do poder público (governo municipal, estadual e federal), usaremos como metodologia três tipos de deliberação: Aprovação na íntegra, quando a proposta é aprovada em seu teor completo sem quaisquer recomendações, aprovação condicionada, quando a proposta sofre alteração no plenário ou aprovação mediante ao cumprimento de determinados termos, e não-aprovação, quando a matéria é rejeitada pelo Conselho.

A primeira matéria orçamentária da oitava gestão foi o Plano de Ação para o Cofinanciamento do Governo Federal para o exercício de 2014. Devido a importância do tema, a plenária ordinária deste dia (24/06/2014) foi marcada para a Câmara Municipal de São Paulo, no Auditório Prestes Maia, contando com boa participação do público, uma vez que as reuniões são sempre abertas para toda a comunidade.

Excetuando-se pautas como aprovação da ata anterior, verificação de quórum e informes, a primeira matéria foi justamente a aprovação do referido Plano de Ação do Governo Federal, que foi debatido a partir do relato da reunião conjunta entre a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e a Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos (CPP). Regimentalmente, o Conselho pode convocar reuniões conjuntas entre duas comissões para discussão de determinado tema. Observação importante: Tanto a CFO como a CPP possuíam como coordenadores também membros da sociedade civil: O conselheiro Armelindo Donizetti, do segmento de organizações sociais, na coordenação da CFO, e a conselheira Natália do Nascimento, do segmento dos trabalhadores, na coordenação da CPP. Portanto, nas duas principais comissões que discutem o orçamento e também na presidência do Conselho tivemos um representante da sociedade civil.

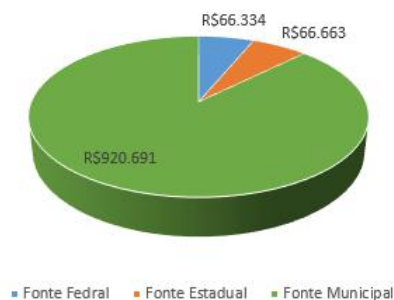
---

<sup>4</sup> Todos os nomes de conselheiros serão fictícios. Os outros nomes (prefeito e secretária de assistência social) são reais.

Durante a plenária<sup>5</sup>, uma técnica de SMADS apresentou os dados para todos os presentes e também explicou como é composto o orçamento municipal da assistência social, lembrando que os recursos são provenientes de três fontes (municipal, estadual e federal) e que o plano de ação que estava sendo pauta daquele dia era referente somente aos recursos federais. Há um setor específico na SMADS que trata somente das chamadas fontes externas, que são os recursos estaduais e federais.

Em 2014, o orçamento municipal da assistência social foi composto da seguinte forma:

Gráfico 2 - Composição do Orçamento em 2014  
(em milhões)



Grande parte do orçamento da assistência social na cidade de São Paulo é fonte municipal, com mais de 920 milhões de reais, contra um pouco mais de 66 milhões de fontes estaduais e federais.

A plenária do COMAS/SP aprovou o Plano de Ação para o Cofinanciamento Federal, porém com uma ressalva: deveria constar no plano destinações específicas para dois serviços que haviam sido aprovados pelo Conselho em anos anteriores – Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA) e Residências Inclusivas. A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) aceitou a sugestão e alterou o Plano de Ação, portanto a primeira matéria orçamentária da oitava gestão obteve **aprovação condicionada**.

Importante destacar que foi uma conselheira da sociedade civil que chamou atenção para os serviços que não estavam previstos no Plano de Ação.

<sup>5</sup> Ata disponível em

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=189535](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=189535). Contém também os relatos das comissões temáticas.



“Disso resulta que podemos ter três formas de participação política: a presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos; a ativa – na qual um indivíduo desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente; participação (propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política”. (GOHN, 2011, p. 29)”

No evento da aprovação do Plano de Ação dos recursos federais, tivemos um exemplo de participação propriamente dita de um conselheiro da sociedade civil, representante das organizações, que influenciou diretamente no produto final. No fragmento acima Maria da Glória Gohn dialogava com Norberto Bobbio, filósofo italiano que viveu de 1909 até 2004 e que dizia que o indivíduo pode ser mero espectador do processo político, o que ele chama de marginal, ou ser protagonista de destaque neste processo de tomadas de decisão.

Porém, esta conselheira só conseguiu intervir de forma atuante porque ela teve acesso a informações, como diários oficiais aonde constam as matérias aprovadas pelo COMAS/SP e possui uma formação técnica na área. Mas será que todos os conselheiros da sociedade civil, em especial o segmento dos usuários, muitos deles em situação de rua, possuem condições e recursos para tal? Este debate é pertinente pois há claros desníveis dentro do próprio segmento da sociedade civil, com conselheiros mais atuantes, que ficam a frente das comissões temáticas e pedem a palavra nas plenárias, e conselheiros que ficam mais alheios. Falta formação e capacitação também, para que o conselheiro depois de eleito possa ter acesso aos mesmos mecanismos que os conselheiros indicados pelo governo naturalmente já possuem e mesmo o nível de conhecimento que alguns conselheiros da própria sociedade civil, em especial os representantes de organizações sociais, possuem.

Se o Plano de Ação se refere ao que o governo pretende fazer com determinado recurso, a Prestação de Contas se refere ao que já foi gasto e que agora o governo precisa apresentar os dados para o COMAS/SP para que os conselheiros possam apreciar. É sobre esta matéria que trata a próxima resolução que iremos analisar.

Em plenária ordinária de 16/07/2014<sup>6</sup>, um técnico da SMADS apresentou a prestação de contas do primeiro semestre de 2014 dos recursos estaduais. Diferente dos recursos federais aonde a prestação de conta é anual, os recursos estaduais possuem prestação de contas a cada seis meses. Foram gastos R\$ 9.289.088,55 com a proteção social básica e mais R\$ 14.994.602,65 com a proteção social especial. O saldo na conta do Fundo Municipal da Assistência Social (fundo aonde todos os recursos da assistência social, de todas as fontes, são alocados para depois serem executados) em 30/06/2014 ficou em R\$ 520.665,84, valor que não foi gasto no primeiro semestre e que portanto será reprogramado para o segundo semestre. O valor elevado do que não foi gasto levou a questionamentos dos conselheiros, e o técnico da SMADS afirmou que isto ocorre porque o governo do estado sempre deposita os valores com um mês de atraso, deixando pouco tempo para a Secretaria Municipal executar os valores na totalidade. Este foi o único questionamento na plenária e o valor foi aprovado sem qualquer restrição ou recomendação. Portanto, a segunda resolução orçamentária obteve **aprovação na íntegra**.

Nossa próxima matéria orçamentária talvez seja a de maior importância e a que mais tenha sofrido alteração por parte do Conselho. Trata-se da Lei Orçamentária Anual (LOA – 2015). Todas as secretarias da prefeitura municipal precisam apresentar sua previsão orçamentária para o próximo ano. Esta previsão depois vai para a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) - hoje Secretaria da Fazenda - que insere os seus próprios parâmetros, fazendo com o que o valor orçado aumente ou diminua. Após o cálculo final, o valor é apresentado, no caso da assistência social, ao COMAS/SP para que o Conselho aprove ou rejeite a proposta orçamentária.

A plenária<sup>7</sup> que deliberou sobre a LOA 2015 ocorreu em 27/08/2014, na própria sede do COMAS/SP, com boa participação de convidados. A proposta orçamentária já havia sido debatida previamente em reunião conjunta extraordinária da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) com a Comissão de Políticas

---

<sup>6</sup> Ata disponível em

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=176013](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=176013)

<sup>7</sup> Ata disponível em

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=183957](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/legislacao/atas/index.php?p=183957)

Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos (CPP) em 20/08/2014, a exemplo do que aconteceu com o Plano de Ação dos Recursos Federais.

Diferente dos repasses da esfera federal e estadual, a LOA é o conjunto de todas as fontes que compõem o orçamento municipal da assistência social, daí sua importância. A reunião conjunta da CFO com a CPP aconteceu no auditório da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (hoje extinta), e também contou com boa participação de convidados, organizações sociais, usuários e o público em geral.

O técnico da SMADS realizou a apresentação da LOA já com os parâmetros orçamentários definidos pela SEMPLA, um total de R\$ 1.016.039.548,51. Na reunião, diversos questionamentos foram apontados pelos conselheiros, tanto da sociedade civil como do poder público, evidenciando engajamento. Um dos questionamentos se referia ao fato da proposta orçamentária não contemplar os ajustes dos termos de convênio entre a Prefeitura de São Paulo e as organizações sociais, conforme o COMAS/SP já há havia aprovado em 2013. O técnico da SMADS explicou que o valor necessário para a expansão dos convênios não poderia ser incluído na proposta devido aos parâmetros impostos por SEMPLA. O Fórum da Assistência Social (FAS) também estava presente na reunião e seu representante questionou o técnico sobre quais critérios SEMPLA utiliza para realizar tais cortes. A participação foi tão intensa que só o conselheiro Antônio de Oliveira Filho, presidente do COMAS/SP e representante da sociedade civil, pediu 12 destaques na proposta orçamentária. Um destes destaques pedia a não aprovação da LOA conforme estava sendo apresentada, e solicitava uma reunião do COMAS com SEMPLA para negociação e ampliação dos valores.

Houve intenso debate entre o conselheiro Antônio e a conselheira Vanessa Souza, vice-presidente do Conselho e representante do poder público. Aqui fica evidente que, antes de fazer parte do COMAS/SP a conselheira faz parte do governo e como tal defende os interesses da gestão da qual faz parte. Temos um explícito exemplo de embate entre sociedade civil e poder público. O conselheiro Antônio por sua vez é atuante no campo da assistência social há muitos anos e possui as devidas informações para manter um debate de alto nível mesmo com uma conselheira do governo, que em tese possui mais acesso a dados e elementos técnicos da máquina pública. Mais uma vez temos um exemplo de participação propriamente dita, aonde o cidadão intervém de forma ativa no processo político.

Outro ponto refere-se ao conhecimento como base para o exercício do poder. É importante ressaltar que há questões administrativas que exigem conhecimento especializado, enquanto outras exigem apenas conhecimento comum. O problema, entretanto, está em saber se o conhecimento especializado pode ser legitimamente suficiente para a dominação. (MOTTA, 2003, p. 370)

O conselheiro Antônio representa uma importante organização social com diversos serviços prestados na cidade de São Paulo, além de já ter participado de outros Conselhos Gestores, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), além de ser atuante em conferências regionais e audiências públicas, portanto ele possui o que Fernando C. Prestes Motta define como conhecimento para exercício do poder – não um poder tirânico e verticalizado, mais um poder que descentraliza as ações do Estado e dilui entre membros da sociedade civil.

Na reunião conjunta entre CFO e CPP, foi tirado o encaminhamento de uma nota pública de repúdio ao baixo valor orçamentário proposto e ainda oficial SMADS e SEMPLA para uma reunião com o COMAS/SP para revisão destes valores. A proposta foi acolhida inclusive pela conselheira Vanessa representante do poder público, uma vez que é de interesse da própria SMADS obter um valor maior para se trabalhar em 2015.

Em 25/08/2014, na sede do COMAS/SP, ocorreu então a reunião da Comissão de Finanças e Orçamento, junto com membros do Conselho Diretor Ampliado (CDA) e técnicos de SEMPLA, para revisão do orçamento para 2015. Foi discutida a necessidade de ampliação da rede de Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA) e de Centros de Acolhimento para População em Situação de Rua (TENDA), além da expansão dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e também dos Centros para Juventude (CJ), agora transformados em CEDESP.

Foram colocadas três prioridades globais: reajuste da tabela de custeio das despesas da assistência social, expansão dos serviços acima mencionados e verba adicional de manutenção. Estes itens foram atendidos por SEMPLA e o orçamento para 2015 ganhou o incremento de R\$ 95.000.000,00 graças a interlocução do COMAS/SP com o órgão municipal responsável pelos parâmetros orçamentários, incluindo conselheiros do poder público, além de intensa

manifestação popular, do FAZ e da sociedade civil organizada culminando até em uma nota de repúdio do COMAS/SP.

A LOA 2015 foi **aprovada**, mas **condicionada** aos aumentos mencionados, com grande participação dos conselheiros da sociedade civil e num esforço global que envolveu até mesmo os representantes de SMADS. Foi um momento aonde o Conselho Gestor mostrou sua força e capacidade de intermediação frente ao poder público.

#### 2.4 – Evolução dos conselheiros, a LOA 2016 e os debates internos da sociedade civil

No nosso trabalho não iremos transcrever todas as atas e detalhar todas as discussões orçamentárias como fizemos com estas três matérias. O resultado final para determinar a taxa de sucesso das propostas enviadas pelo poder público irá contemplar todas as 15 resoluções orçamentárias da oitava gestão, mas iremos focar nossa atenção para detalhar a discussão da próxima Lei Orçamentária Anual (LOA 2016), aprovada em 2015. Pretendemos observar a evolução dos conselheiros após um ano de gestão e se o conselho continuará a ter algum protagonismo na construção do orçamento do município como teve na LOA 2015. Iremos analisar também os conflitos que ocorrem dentro da própria sociedade civil, uma vez que, apesar dos interesses convergentes, identificamos também interesses divergentes.

Preparar os sujeitos para se tornarem atores de novas formas de governança requer a participação em diversos espaços: mobilizações de base local na esfera pública; empoderamento através dos fóruns e redes da sociedade civil; participação nos conselhos setoriais de parceria entre sociedade civil e Estado; e, nos últimos anos, a busca de uma representação ativa nas conferências nacionais e globais de iniciativa governamental em parcerias com a sociedade civil organizada (SCHERER-WARREN, 2006, p. 123)

No exemplo das discussões da LOA 2015, mencionamos o conselheiro Antônio de Oliveira Filho, presidente do COMAS/SP na época, como exemplo de cidadão empoderado e com vasto histórico de atuação e militância na área da assistência social, já tendo participado anteriormente de outros conselhos, fóruns e conferências, acumulando bagagem para que pudesse agora intervir de forma ativa

nos debates e deliberações. Porém nem todos os conselheiros da sociedade civil chegam ao conselho com essa experiência.

No outro extremo temos o conselheiro Raí Souza Vieira, eleito pelo segmento dos usuários. Idoso e pessoa em situação de rua, sendo acolhido por equipamentos da rede de proteção social de alta complexidade, Raí não tem formação acadêmica e este era o seu primeiro conselho. Nas atas de plenárias ordinárias e relatos de comissões temáticas, todos publicados em diário oficial, raramente encontramos alguma manifestação de Raí. Seus votos (Raí era suplente, mas assumia a cadeira no caso de falta de algum conselheiro do seu segmento) em geral acompanhavam o voto da maioria da sociedade civil, que em reuniões prévias informais já tirava algum posicionamento quando havia alguma matéria importante para deliberação. Mas era um voto qualificado?

Como dissemos, apesar de haver convergências, há também divergências entre o segmento da sociedade civil. Os conselheiros representantes de organizações sociais por exemplo possuem interesse em matérias ligadas ao seu segmento de atuação – uma organização que possui convênio com o poder público para execução de serviços de proteção social básica tende a buscar mais recursos orçamentários para este tipo de serviço – enquanto o interesse de um conselheiro representante dos usuários, ainda mais um em situação de rua como Raí, pode ser o de fortalecer serviços, programas e projetos de proteção social de alta complexidade.

Estes debates internos da sociedade civil por vezes podem fortalecer o próprio o governo, já que raramente a unidade do poder público é quebrada em plenário. Em nossas análises de atas e registros, pouco encontramos debates entre conselheiros do governo. O que mais achamos foram debates entre conselheiros do poder público e da sociedade civil, e debates entre a própria sociedade civil. Vamos ilustrar este quadro analisando as discussões referente a LOA 2016.

Como dito anteriormente, a presidência do COMAS/SP possui alternância anual. No primeiro ano da oitava gestão a presidência foi ocupada pelo conselheiro Antônio de Oliveira Filho, da sociedade civil e do segmento de organizações sociais. No segundo ano agora a presidência é ocupada pela conselheira Vanessa Souza, do poder público indicada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). O conselheiro Antônio passa para a vice-presidência. Portanto, se a primeira LOA dessa gestão foi debatida com a

presidência sob a sociedade civil, agora a situação se inverte e será interessante observarmos se há alguma alteração nesta dinâmica.

As comissões também foram recompostas para o ano de 2015. A Comissão de Políticas Públicas, Legislação, Defesa e Garantia de Direitos (CPP) seguiu sendo coordenada pela sociedade civil, só que agora pelo conselheiro Armelindo Donizetti, em substituição a conselheira Natália do Nascimento. Já a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) passou para a ter a coordenação do poder público, com a conselheira Luíza de Araújo na pasta. Temos então, tanto pela presidência do COMAS/SP como pela coordenação da CFO, maior incidência do governo nos postos mais chave do Conselho.

A plenária<sup>8</sup> que deliberou sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA 2016) ocorreu em 25/08/2015, na sede do conselho e com grande presença do público em suas dependências. Contou inclusive com a presença da secretária de SMADS, a Sra. Luciana Temer, filha do então vice-presidente Michel Temer, que chefiou a pasta da assistência durante toda a gestão de Fernando Haddad. Duas novas conselheiras do poder público também foram empossadas nesta plenária – uma forma do governo garantir todos os seus nove votos sem deixar cadeiras vazias. A matéria é de suma importância para o município. A concentração em torno deste tema é tão grande que as outras duas matérias previstas para o dia – relatos do Conselho Diretor Ampliado (CDA) e aprovação de inscrição de organizações são retiradas de pauta, restando apenas a apreciação da LOA como debate.

Antes da matéria ir ao pleno, a Comissão de Finanças e Orçamento realizou duas reuniões ampliadas e mais uma audiência pública para debater junto com toda a sociedade os parâmetros orçamentários que haviam sido pré definidos por SMADS e por SEMPLA. A ideia é envolver ao máximo não apenas a sociedade civil do conselho, mas a população em geral.

No pleno do dia 25, como na ocasião da LOA 2015 um técnico de SMADS também compareceu para realizar uma apresentação sobre o orçamento, sendo postos vários questionamentos a ele e a Sr. Luciana Temer.

A primeira importante questão levantada diz respeito a algo que muito interessa ao nosso trabalho, que é o financiamento do Espaço do Aprender Social

---

<sup>8</sup> Ata disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/comas/comunicados/2015/167.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/comunicados/2015/167.pdf)

(ESPASO), unidade mantida pela Prefeitura de São Paulo que realiza capacitações para servidores públicos e também para conselheiros, em especial da sociedade civil recém empossados. Ora, estamos ao longo de toda a nossa dissertação discutindo a importância do empoderamento dos conselheiros, principalmente os representantes dos segmentos dos usuários, para que eles se qualifiquem para intervirem de forma mais consistente nos debates.

“Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso a informações e à sua decodificação”. (GOHN. 2011, p. 95)

O debate trazido por Maria da Glória Gohn no contexto da criação dos Conselhos Gestores ainda segue atual nos dias de hoje. Se por um lado conseguimos efetivar a paridade entre sociedade civil e poder público, a questão da qualificação ainda é um nó que precisa ser desatado. Por isso foi recebido com entusiasmo quando a Sra. Luciana Temer anunciou no pleno, ao ser interrogada sobre os recursos ao ESPASO, que a prefeitura havia firmado um convênio com a UNESCO para o repasse de 9 milhões de reais para a capacitação de atores envolvidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluindo conselheiros usuários e mesmo usuários não-conselheiros, a fim de se empoderarem na busca e reivindicação por seus direitos. Uma importante conquista, demanda antiga da sociedade civil.

Seguindo o fluxo de intervenções, a coordenadora de CFO, conselheira Luíza de Araújo, lembrou que no ano passado a LOA debatida pelo COMAS/SP sofreu alterações em SEMPLA, sendo necessária uma intervenção do Conselho para reaver 60 milhões de reais aos cofres de SMADS. Apesar da empreitada de sucesso naquele ano, desta vez o fluxo seria diferente: a ideia é aprovar um orçamento já definitivo, sem a necessidade de intervenção futura, e já encaminhá-lo para aprovação na Câmara dos Vereadores. Este item trazido pela conselheira é importante porque não é ideal que o Conselho tenha a todo instante que se desgastar para conseguir algo que é seu por direito, mas sim deliberar e que isto já seja cumprido. Leonardo Avritzer no seu texto “Sociedade Civil e Participação no



Brasil Democrático” fala sobre a capacidade dos conselhos em “pautar a deliberação da política pública a ele vinculada” (AVRITZER, 2010). Isto não pode estar atrelado a uma habilidade extrema de algum conselheiro específico que consegue articular junto ao governo, como foi o caso do conselheiro Antônio de Oliveira Filho nas discussões da LOA 2015. Este fluxo deve ser natural e é isso que se pretende com a LOA 2016.

A chamada décima terceira verba (destinada para manutenção de serviços essenciais), conquistada na LOA 2015, também estará presente na LOA 2016, para Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICAs).

Porém a situação fica mais tensa em relação aos reajustes para as organizações sociais conveniadas com SMADS. Não há previsão no orçamento para 2016 e isso preocupou bastante os conselheiros da sociedade civil, em especial do segmento das organizações e dos trabalhadores, pois isto significaria que o reajuste salarial de 15% previsto em dissídio não seria cumprido. Significaria também a não expansão dos serviços e até o mesmo fechamento de algumas unidades, pois se o valor permanecesse o mesmo na prática significaria um decréscimo devido a inflação. Neste momento um integrante do Fórum da Assistência Social (FAS) presente na plenária criticou os conselheiros de todos os segmentos por não darem a devida atenção ao orçamento. Ele foi questionado de volta por outro integrante da sociedade civil, justamente o conselheiro Antônio de Oliveira Filho, tão importante nas discussões da LOA 2015 mas que agora nesta plenária, ao invés de interpelar o poder público, estava realizando embates com outro membro da sociedade civil e representante de um importante movimento social dentro da assistência. Enquanto o governo falava a mesma língua, contando inclusive com a participação de peso da própria secretária de SMADS, a sociedade civil não encontrava unidade. Destacamos de forma conceitual este problema anteriormente e agora estamos vendo-o acontecer.

Outro integrante do FAS presente na plenária convoca um ato contra a gestão do prefeito Fernando Haddad para os próximos dias, não aceitando a proposta orçamentária apresentada. O cenário é de confronto, diferente do observado na LOA anterior. Mesmo a conquista inicial referente ao financiamento das capacitações pelo ESPASO agora era colocada em questão, pois não havia um plano de ação definido, apesar da prevista parceria com a UNESCO.

A secretária Luciana Temer ressalta que a situação do município é grave e que a SMADS precisa escolher entre ampliar os serviços, mesmo que não seja da forma ideal, ou não ampliar. Mais um integrante do FAS (o fórum foi em peso desta vez) pede a palavra e diz que se os conselheiros votarem sim pelo orçamento, estarão dizendo que o apresentado é o suficiente para a execução dos serviços, programas e projetos da assistência social no município o que claramente não é. Ele pede votação nominal. Este recurso expõe bastante os conselheiros da sociedade civil, pois são eles que possuem mandatos eletivos. Mais uma vez temos embate dentro do próprio segmento.

Por fim, a proposta orçamentária foi aprovada, com apenas uma abstenção de uma conselheira representante do segmento de trabalhadores. Não houve votos contrários mesmo da sociedade civil. Não podemos dizer que foi uma aprovação integral, pois houveram ressalvas no texto final da resolução, como a apresentação por SMADS de um plano efetivo para capacitação via ESPASO e uma vago “a SMADS deverá se comprometer a engendrar esforços para assegurar o reajuste dos convênios”<sup>9</sup>, porém nem de longe observamos na LOA 2016 o mesmo protagonismo e capacidade de intervenção do conselho que observamos na LOA 2015, ainda que essa atual também tenha tido **aprovação condicionada**.

## 2.5 – Balanço final das propostas orçamentárias apreciadas pela oitava gestão

Como havíamos dito anteriormente, iremos utilizar três formas de definição: Aprovação na íntegra, quando a proposta é aprovada em seu teor completo sem quaisquer recomendações; aprovação condicionada, quando a proposta sofre alteração no plenário ou aprovação mediante o cumprimento de determinados termos; e não-aprovação, quando a matéria é recusada pelo Conselho. Vamos aos dados:

<b>Matéria/Resolução</b>	<b>Proponente</b>	<b>Deliberação</b>
Resolução 821/2014	MDS	Aprovação Condicionada

<sup>9</sup> Resolução disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/legislacao/resolucoes/index.php?p=202441](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/legislacao/resolucoes/index.php?p=202441)

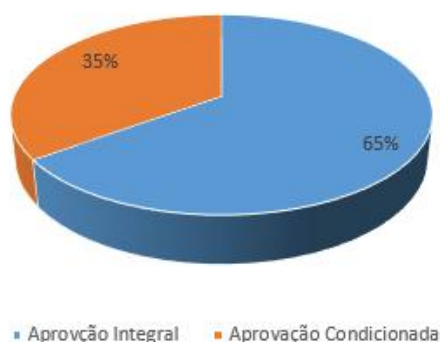
Plano de Ação do Cofinanciamento Federal para 2014		
Resolução 828/2014 Prestação de Contas dos Recursos Estaduais	SEDS	Aprovação Integral
Resolução 846/2014 LOA 2015	SMADS	Aprovação Condicionada
Resolução 882/2014 Execução dos Recursos Federais 2013	MDS	Aprovação Integral
Resolução 976/2014 Recurso Adicional disponibilizado pelo governo estadual	SEDS	Aprovação Integral
Resolução 985/2015 Prestação de Contas do recurso estadual – segundo semestre de 2014	SEDS	Aprovação Integral
Resolução 1009/2015 Prestação de Contas do Recurso Federal – segundo semestre de 2014	MDS	Aprovação Integral
Resolução 1018/2015 Plano de Ação do Cofinanciamento Federal para 2015	MDS	Aprovação Integral
Resolução 1019/2015 Tabela de Custeio do Serviço Especializado de Abordagem Social	SMADS	Aprovação Integral

Resolução 1037/2015 LOA 2016	SMADS	Aprovação Condicionada
Resolução 1045/2015 Prestação de Contas do Recurso Estadual – primeiro semestre de 2015	SEDS	Aprovação Condicionada
Resolução 1053/2015 Obriga a SMADS a apresentar Plano Anual de Trabalho para Atividades Socioeducativas	COMAS/SP	Aprovação Integral
Resolução 1077/2016 Prestação de Contas do Recurso Estadual – segundo semestre de 2015	SEDS	Aprovação Integral
Resolução 1081/2016 Tabela de Custeio para o Centro de Acolhida à Gestante	SMADS	Aprovação Integral
Resolução 1082/2016 Transferência Voluntária de Recursos via MDS	SMADS/MDS	Aprovação Condicionada

Dentre as razões para aprovação condicionada, encontramos interferências do Conselho como na hora de determinar para qual área ou serviço o recurso deveria ser encaminhado, obrigação de relatórios trimestrais, apresentação de planos de ação específicos para execuções financeiras, reajustes em tabelas de custeio, expansão de serviços e verbas adicionais para manutenção. No entanto, das 14 matérias orçamentárias enviadas (foram 15 matérias orçamentárias

analisadas ao todo, mas uma foi elaborada pelo próprio Conselho), apenas 5 sofreram alterações no plenário, e não encontramos nenhuma matéria que tenha sido rejeitada. A taxa de sucesso do poder público então chegou a 100% - tudo o que o governo enviou foi aprovado - ainda que 35% tenha tido aprovação condicionada.

Gráfico 3 - Matérias Orçamentárias deliberadas pela oitava gestão



Além das duas Leis Orçamentárias Anuais que a oitava gestão teve a oportunidade de apreciar, dou destaque também para a Resolução 1053/2015, a única que não foi enviada pelo poder público mas sim elaborada pelo próprio COMAS/SP, obrigando a SMADS a apresentar metas físico-financeiras para os serviços de fortalecimento de vínculos e atendimentos socioeducativos previstos no Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, elaborado pela própria secretaria em parceria com atores de toda a sociedade civil. Uma importante atuação do Conselho, mas representou apenas uma de 15 matérias orçamentárias apreciadas durante os dois anos da oitava gestão.

Outro ponto importante para se destacar é que apenas a SMADS não realizou prestação de contas de seus recursos municipais, justamente a secretaria mais próxima ao Conselho. Os recursos estaduais e federais possuem prestações de contas inclusive semestrais, adicionados ainda a apresentação de planos de ação para a execução destes recursos. Os recursos municipais só aparecem na Lei Orçamentária Anual, ou então em algum financiamento específico de um serviço, como a tabela de custeio do Serviço Especializado de Abordagem Social. Em Março de 2014, nos últimos meses da sétima gestão, o COMAS/SP chegou a aprovar a Resolução 788/2014, obrigando a SMADS a apresentar prestações de contas

trimestrais, mas isto nunca chegou a ser cumprido. Será que a Resolução 1053/2015 terá o mesmo destino? São duas raras resoluções orçamentárias que partiram de iniciativa do próprio Conselho, mas que nem por isso garantem sua execução.

## Conclusão – Desafios e Perspectivas

Identificamos forte protagonismo do executivo das três esferas de governo e de suas secretarias/ministérios no envio de matérias para apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS/SP). A taxa de sucesso em 100% indica que o poder público jamais foi derrotado, ao menos em nosso recorte proposto. Porém observamos que os projetos orçamentários sofrem alterações relevantes por parte do Conselho, desde observações referentes a pactuações anteriores não seguidas pelo executivo, até mudanças em relação ao destino de determinada verba aprovada. Se os Conselhos, partindo da realidade observada na oitava gestão do COMAS/SP, ainda possuem dificuldades em propor matérias ou em vetar matérias apresentadas pelo executivo, desempenham um papel de relevância no momento de alterar e definir os rumos práticos dos serviços desenvolvidos.

Porém, mesmo aonde o Conselho se sai bem, aprovando porém com alterações a matéria enviada pelo poder público, ainda encontramos um desafio que é sua real efetivação.

“O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). Outro ponto relevante em relação à representatividade é o de que um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu” (GHON, 2011, p. 96)

Maria da Glória Ghon nos traz dois importantes pontos aqui. O primeiro observamos na Resolução 788/2014 do COMAS/SP, aprovada ainda no final da sétima gestão, mas que passou toda a oitava gestão sem ser cumprida. Entre os anos de 2014 e 2016 a gestão analisada em nosso trabalho executou diversas

deliberações condicionadas, porém não identificamos mecanismos para efetivação destas condicionalidades. A Proposta de Lei Orçamentária Anual para 2016 (LOA 2016) por exemplo foi aprovada sob a condição de que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) realize reajustes periódicos para as organizações sociais, além de apresentar um plano efetivo para capacitação de usuários dentro do âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A Resolução 1037/2015 que aprovou a LOA é de Agosto de 2015. Até o fim da oitava gestão, em Maio de 2016, a SMADS não havia cumprido nenhuma das duas condicionalidades, e no entanto não encontramos mecanismos legais para que a deliberação do Conselho fosse seguida, a não ser mandar ofícios cobrando a Secretaria e solicitar reuniões com técnicos gestores.

O segundo ponto levantado por Ghon pudemos identificar nos diversos embates entre a própria sociedade civil dentro do COMAS/SP, como se os conselheiros ali eleitos não representassem de fato a sociedade, causando uma fragilidade interna no segmento, como se já não bastasse a força que o poder público tem sobre o colegiado, não só pela prerrogativa de enviar matérias e com sucesso quase que absoluto de aprovação, mas também pela unidade inquebrável dos conselheiros indicados pelo governo.

Sobre estes dois desafios, Luiza Erundina, deputada federal atualmente eleita pelo PSOL-SP, apresentou o Projeto de Lei<sup>10</sup> (PL) 8.420/2017, que altera a composição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Hoje, o órgão tem paridade semelhante ao COMAS/SP, com nove titulares do poder público e nove titulares da sociedade civil. Pelo PL, o CNAS passaria a ter 20 conselheiros, sendo cinco representantes do segmento de usuários, cinco representantes do segmento de organizações sociais, cinco representantes do segmento dos trabalhadores e cinco representantes do poder público. Desta forma, teríamos 15 representantes da sociedade civil e apenas cinco representantes do governo. Os embates entre a sociedade civil talvez se tornassem até mais recorrentes, porém agora com bem menos risco destes debates representarem uma quebra de unidade capaz de fortalecer o poder público, que agora teria apenas 1/3 do colegiado. O número de representantes eleitos passaria de 9 para 15, isso somente os titulares, aumentando significativamente a representatividade que alguns municípios em plenárias do

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.luizaerundina.com.br/noticias/74/deputada-erundina-apresenta-novo-pl-que-altera-composicao-do-conselho-nacional-de-assistencia-social>

COMAS/SP alegaram não ter. O projeto inicialmente é para o Conselho Nacional, mas por ser uma demanda presente na Conferência Nacional da Assistência Social de 2015, poderíamos ter um efeito cascata que atingisse também os conselhos municipais.

Como ponto positivo, o COMAS/SP disponibiliza em seu site todas as atas e resoluções aprovadas, o que inclusive facilitou nosso trabalho e certamente facilita também quem quiser ter uma participação com qualidade neste espaço deliberativo, que por mais mudanças que sofra, seguirá exigindo do conselheiro grande dedicação para encarar os embates com o poder público.

Se faz urgente capacitações periódicas principalmente dos conselheiros recém-eleitos, para que eles se apropriem devidamente da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), do SUAS, do histórico de formação dos conselhos gestores que envolveu muita luta por parte de toda sociedade organizada e também do histórico do próprio COMAS/SP, pois não é raro observar debates que já foram superados em outros momentos por gestões anteriores mas que retornam, como se aquilo tivesse se perdido.

Ainda se perde muito tempo com a própria organização interna do Conselho - formulação de atas, inscrições de organizações, indicação para comissões temáticas, elaboração de comunicados e minutas de resoluções - quando o COMAS/SP poderia estar discutindo de forma qualificada a construção da política pública no município de São Paulo. O cuidado para não se tornar um conselho cartorial deve ser permanente, embora o COMAS/SP seja um dos conselhos mais ativos do território nacional.

Conselheiros capacitados, sociedade civil devidamente representada e unificada, descentralização da informação, maior espaço para a discussão efetiva da política pública e do orçamento e mecanismos apropriados para que a deliberação do Conselho seja efetivada são itens que se fazem urgente para o fortalecimento deste espaço de deliberação que é único na democracia brasileira.



## **Bibliografia**

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVALLE, Adrian Gurza. VOIGT, Jéssica. SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Volume 59, 2016

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Revista Novos Estudos, São Paulo, Volume 76, 2006.

MOTTA, Fernando Prestes. Administração e participação: reflexos para a educação. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, Volume 29, 2003.

PEIXOTO, Madalena. A condição política na pós-modernidade: A questão da democracia. São Paulo: Editora Fapesp, 1998.

REIS, Daniel Arão. Ditadura e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. Conselhos Municipais: A participação cívica na gestão das políticas públicas. Revista Cadernos Metrópole, Rio de Janeiro, Número 7, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Revista Sociedade e Estado, Brasília, Volume 21, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. Revista Sociologia Política, Curitiba, Número 25, 2004.