

**SUBVENÇÕES EM DEBATE**

*Em meio ao tiroteio de denúncias de desvios, a Assembléia Legislativa promoveu um debate para que as próprias entidades sugerissem uma nova legislação de assistência social e amadurecessem formas de participação da sociedade no controle do dinheiro público*

# SOCIEDADE QUER CONTROLE

Ramiro Batista



**R**eunidos na Assembléia Legislativa, representantes de 644 entidades de assistência social defenderam a criação de um conselho paritário, composto por membros do governo e de organizações da sociedade, com poderes para gerir a distribuição e a liberação e controle da aplicação dos recursos públicos destinados a essas entidades, bem como para controlar a sua aplicação. A partir dessa proposta, aprovaram uma série de sugestões para a criação de mecanismos formais que, se convertidos em lei, poderão acabar com todos os desvios que transformaram a questão das subvenções sociais no País em caso de polícia.

O grande debate de que participaram, o primeiro no País sobre o tema, foi realizado em meio a um franco tiroteio de denúncias de malversação de recursos por deputados federais, disseminadas a partir dos trabalhos da CPI do Orçamento no Congresso Nacional. A promoção foi da própria Assembléia, que resolveu tocar na ferida num momento em que ela mesma via o rescaldo das denúncias em nível nacional respingar no seu terreiro, sob a forma de suspeitas de desvios, com um caso posteriormente comprovado.

“A Assembléia não pode ter medo”, disse o presidente José Ferraz na abertura dos trabalhos, para acrescentar que “as forças democráticas querem o debate e o esclarecimento,

querem informação e o direito à crítica, como querem também o fortalecimento das instituições garantidoras desses direitos”. Nascido assim, sob o signo do saneamento e da moralização, o



**PAULO NEVES DE CARVALHO:**

“Devemos tentar amenizar os problemas de curto prazo”

foi a dos limites da atuação do poder público na ação social, numa discussão sobre a fronteira estreita que separa políticas compensatórias de Estado do paternalismo deformador. “Seria mui-

to bom se fizéssemos uma sociedade em que não fosse necessário transferir os recursos para a assistência social, em que todos os cidadãos tivessem acesso a uma renda digna”, disse por exemplo, na abertura, o secretário de Estado do Planejamento, Paulo Paiva.

Com base nos resultados da última pesquisa IBGE de 1990, onde se constatou que 75,5% das famílias de Minas têm uma renda per capita inferior a um salário mínimo, das quais 71,6% têm filhos de até 17 anos, Paulo Paiva pondera que “as enormes desigualdades na sociedade brasileira exigem uma ação dos setores públicos

## **Há um vício na sociedade brasileira de se tomar a assistência social como um favor, em vez de lhe dar a dimensão que deve ser mais adequada, de direito**

debate lançou luzes mais amplas sobre a questão da assistência social no País. Abordou desde os limites da responsabilidade dos governos com assistencialismo, à capacidade da máquina pública para gerenciar os programas e tudo o que diz respeito à transferência de dinheiro público para organizações envolvidas com o assunto.

A primeira questão levantada

na área social”. No que foi apoiado pelo coordenador dos trabalhos, o respeitado professor de Direito da UFMG, Paulo Neves de Carvalho, para quem dois terços da população brasileira vivem em situação de miséria. “Não estamos numa Suíça e devemos tentar amenizar os problemas de curto prazo, enquanto aguardamos as grandes políticas de longo prazo”, disse o profes-

ALMG/DDI/Biblioteca Deputado Camilo Paiva

sor em entrevistas antes do encontro.

Nessa linha, a presidente do Conselho Estadual de Assistência Social, Léa Lúcia Cecílio Braga, que coordenou um dos cinco grupos de discussão, toma a assistência social como um dever do Estado num país onde o modelo econômico e a exploração perversa do trabalho pelo capital aniquilam o cidadão a ponto de lhe faltar perspectivas para garantir até os direitos básicos. Ela entende que há um vício histórico na sociedade brasileira de se tomar a assistência social como "benemerência", um favor, em vez de lhe dar a dimensão que ela entende como real: um direito.

Mesmo na Suíça, segundo ela, onde questões básicas de sobrevivência estão superadas, a assistência social é colocada em outra dimensão, destinada a

com problemas básicos de 400 anos e 32 milhões de filhos famintos, a assistência social é dever do Estado. E, em terrível contradição, todos tinham certeza de que o Estado nunca cumpriu



**CELSO MELLO AZEVEDO:**

"Falta definir prioridades para distribuição dos recursos"

Poderes chegaram a admitir a impotência do poder público para realizar com um mínimo de competência a tarefa de distribuição e de controle da aplicação dos recursos de subvenção social.

Coordenador de um dos grupos de trabalho, Celso Mello Azevedo disse que o problema começa com a falta de definição de prioridades para a distribuição. Na tentativa de agradar a todo mundo sem ter verbas suficientes para isso, o Executivo e os deputados disseminam os poucos recursos existentes entre as quase dez mil entidades de assistência social do Estado. O que, segundo ele, dá uma migalha para cada uma, reduzida a quase nada quando se demora a retirar o dinheiro, não corrigido monetariamente, inviabilizando o funciona-

mento eficiente da maioria dessas entidades.

Particularmente cético com relação à capacidade do governo para resolver o problema, sobretudo pela experiência de décadas de *via sacra* dos dirigentes da Santa Casa pelos gabinetes do poder, Celso Mello de Azevedo tem achado nos últimos tempos, que o governo até atrapalha. Ele tem o resultado de uma pesquisa encomendada para aferir, entre outras coisas, por que as pessoas têm resistência a ajudar a entidade, que é mantida por uma fundação: 58% das pessoas consultadas responderam que não o fazem porque "ela é do governo".

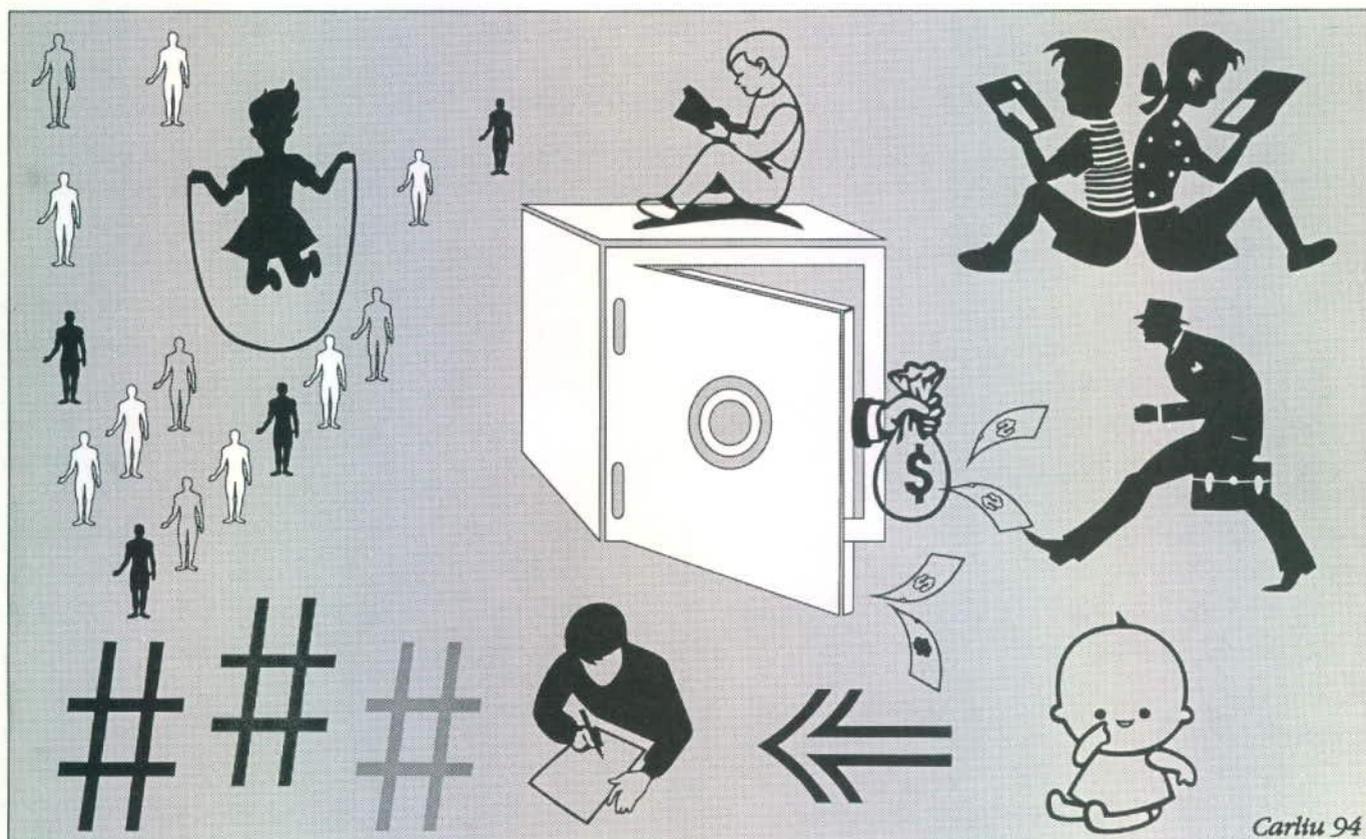
Se distribui mal, o poder público

## **Representantes dos três poderes admitiram, durante os debates, que têm falhado no controle e na fiscalização dos recursos distribuídos às entidades de assistência social**

benefícios ligados à melhoria dos níveis de vida já satisfatórios, como o direito a lazer e cultura para os idosos. "Lá, estão estudando formas de ampliar o acesso dos idosos ao lazer, enquanto aqui discutimos acesso a comida", disse.

**Incompetência** - Ninguém, no encontro, tinha dúvidas de que, num país

sua parte. A começar pelo provedor da Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte, ex-prefeito Celso Mello de Azevedo, com a autoridade de quem se desdobra para manter funcionando o maior centro de recepção de indigentes de Minas, com mil internações diárias, 3.200 leitos e 400 mil habitantes em circulação por ano. Como ele, até autoridades dos três



controla pior. Na abertura dos debates, os representantes dos três poderes admitiram publicamente que têm falhado no controle e na fiscalização dos recursos distribuídos. Em depoimento contundente, o presidente do Tribunal de Contas do Estado, Fued Dib, admitiu que “o Tribunal de Contas tem uma participação muito grande neste processo e ele tem falhado, lamentavelmente, no cumprimento do seu dever nesse setor”. Disse mais: “eu não venho aqui para dizer que o Tribunal falha, coitado, porque tem tido poucas condições para exercitar as suas prerrogativas. Não, senhores, o que lhe tem faltado é vontade política de assumir a sua prerrogativa constitu-

## **O Poder público é impotente para realizar, com um mínimo de competência, a tarefa de distribuir e controlar os recursos da subvenção social**

cional de controlador das contas públicas de Minas Gerais”.

Ressaltando que o Tribunal tem aperfeiçoado seus serviços desde 1986 e hoje tem vontade política para se reformar e atualizar, Fued Dib culpou também a precária organização das entidades e de setores da administração pública – prefeituras, sobretudo – pela negligência com as normas técni-

cas, a aplicação de recursos (às vezes perdidos pela falta de documentação em tempo hábil) e a prestação de contas. Admitiu que com boa intenção, sabendo que os recursos são de fato aplicados, “muitas vezes fechamos os olhos, aprovamos e sancionamos as contas de determinadas entidades, aplicando a lei pela metade”.

Da parte do Poder Judiciário, o

representante do Tribunal de Justiça, desembargador Paulo Medina, reconheceu que é necessária uma “prioridade na definição das políticas de assistência social e carreamento das subvenções”. Falando pelo Executivo, o secretário adjunto de Trabalho e Ação Social, Luiz Carlos Gambogi, também coordenador de outro grupo, admitiu que a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social não tem condições materiais e humanas para executar toda a política de ação social, nos moldes em que foi aprovada, com todos os mecanismos de aplicação e controle nela centralizados.

A isso, o secretário de Planejamento Paulo Paiva acrescenta a “dificuldade dos mecanismos de distribuição”, na medida em que é “reconhecida-

regulamentação infraconstitucional, no que se refere às finanças públicas, estabelecendo condições mais restritivas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, para um controle mais seletivo”.



**RODRIGO OCTÁVIO:**

*"A sociedade quer entender os atos do poder e do governo"*

### ***A descentralização política e administrativa da assistência social, com a sua municipalização, sem prefeiturização, foi uma linha predominante nas propostas do Seminário***

mente impossível o atendimento do conjunto das demandas, uma ampla cobertura espacial, ideológica, religiosa, das diferentes atividades na área da Educação, da Saúde e do atendimento de crianças, adolescentes, idosos e deficientes”. Ao mesmo tempo que - acrescenta ainda - é necessária a “urgente

**Regulamentação** - Foi principalmente para tentar formular a regulamentação dessa legislação infraconstitucional que a Assembléia mobilizou as entidades de assistência social, religiosas ou leigas, entidades de representação de classe e associações comunitárias. Foram dois dias de dis-

cussões - 24 de novembro e 10 de dezembro - nos moldes dos seminários legislativos, em que as próprias entidades cuidaram de recolher as propostas que foram armazenadas num

banco de dados, para servir ao trabalho parlamentar. Neste caso, como em encontros semelhantes, foi criada uma comissão composta dos relatores e sub-re relatores dos grupos de trabalho, para acompanhar, numa outra etapa, a reforma da legislação.

No caso da assistência social, havia dois projetos - um do deputado Agostinho Patrus (PFL) e outro de iniciativa popular - destinados a reorganizar o sistema de distribuição e aplicação de subvenções sociais, as quais a Assembléia resolveu congelar para aguardar a manifestação via debate dos principais interessados no assunto: as entidades. Divididos em cinco

grupos de discussão, os 644 participantes do primeiro dia acabaram centrando suas decisões em torno da maioria dos dispositivos do projeto de iniciativa popular. Em linhas gerais, como detectou a coordenadora Léa Lúcia Cecílio Braga, do Conselho Estadual de Assistência Social, eles estabelecem uma descentralização política e administrativa da assistência - com “municipalização sem prefeiturização” -, a participação popular nesse processo e a reformulação do conceito de assistência.

Essas três vertentes estão consubstanciadas nas sete propostas

de consenso aprovadas no primeiro dia. Nelas, as entidades enfatizaram a necessidade da presença do Estado na prestação de assistência social; a criação do conselho gestor paritário; a exclusão do Poder Legislativo no repasse de verbas; o controle, pelo conselho, do credenciamento das entidades; o aprimoramento dos mecanismos de inspeção, fiscalização e representatividade; a adoção da maioria dos itens propostos no projeto de iniciativa popular em tramitação na Assembléia; e a discussão posterior da Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em novembro no Congresso Nacional. É a primeira lei que trata especificamente do assunto, no País. Além dessas, mais de uma centena de propostas retiradas dos grupos foram aprovadas no segundo dia, com definição detalhada das atribuições do conselho gestor e dos mecanismos de distribuição, liberação, aplicação e fiscalização dos recursos públicos para assistência social.

Ao final dos trabalhos, o coordenador geral Paulo Neves de Carvalho reconheceu que foi uma grande contribuição de "uma sociedade que está sempre pronta a prestar sua colaboração quando é chamada". Computou como saldo um avanço no nível de conscientização que ampliou o sentido de subvenção e assistência social. Da mesma forma, coordenadores de grupo e algumas lideranças foram unânimes em atestar a alta voltagem dos

debates, demonstrando um alto nível de envolvimento, apesar de alguns equívocos próprios de uma sociedade em fase de aprendizado político.

Quase um estranho ao meio, o



**LÉA CECÍLIO:**

**"Todos os itens foram discutidos com profundidade"**

foram discutidos com profundidade, pela maioria dos presentes. E o secretário adjunto de Trabalho e Ação Social, Luiz Gambogi, disse que há muito não via uma atitude tão concentrada de lideranças associativas e sindicais em plenária.

Cercado de elogios, o encontro teve críticas contra o que seria a falta de uma visão mais ampla dos participantes em torno dos problemas discutidos. Newton Pereira de Souza, do Sindicato dos Professores de Minas Gerais, escolado na participação de congressos, disse que "a maioria veio aqui para ver se resolve os problemas específicos de suas entidades". Algumas lideranças ligadas ao presidente da Associação Cristã de Beneficência de Igarapé, André Luis Gonçalves Santos, chegaram a se retirar da primeira plenária, no dia 24, alegando manipulação das

### **O Poder público distribui os parques recursos existentes entre milhares de entidades de assistência social, comprometendo o bom funcionamento da maioria delas**

presidente da Sociedade Mineira dos Engenheiros e coordenador de um dos grupos, Rodrigo Octávio Coutinho, se disse comovido com o nível de participação dos dirigentes de entidade, em geral "pessoas humildes, muito interessadas na solução dos problemas". A outra coordenadora, Léa Lúcia Cecílio Braga, disse que todos os itens

discussões pelo grupo de entidades signatárias do projeto popular, que acabou servindo de base para a maioria das propostas nos grupos de trabalho. Mas eles também concordaram que isto faz parte de uma sociedade em processo de maturação política. Coutinho, da Sociedade Mineira dos Engenheiros, viu através dos debates

"uma sociedade ansiosa de participação, que acha o poder público muito afastado de suas pretensões". Essa sociedade, segundo ele, "quer entender os atos do poder e do governo, que são uma caixa preta". O que, ainda segundo ele, é consequência do desrepresamento do processo de participação política, contido até o fim do governo militar, em 1985.

Com ele concorda Gambogi, da Secretaria de Trabalho, para quem o represamento da participação política fez as coisas chegarem ao ponto em que chegaram, com desvios e manipulações alimentados pela indiferença dos gestores das finanças públicas e pela opinião da socieda-

pelo tipo de generalização que fez com que os participantes jogassem todos os deputados na mesma vala dos acusados de corrupção no País e aprovas-



**LUÍZ GAMBOGI:**

"Há muito não se via uma atitude tão concentrada de lideranças"

**Os debates mostravam uma sociedade sempre pronta a prestar sua colaboração, ansiosa de participação e disposta a desvendar os atos do Poder e do Governo, que ainda são uma caixa preta**

de. Como Coutinho, Gambogi disse que a falta de participação afastou o povo das informações e permitiu medrar na administração pública o pouquinho com o controle e a fiscalização, acasalado com a incompetência própria de uma máquina administrativa em decomposição.

Esse nível de desinformação pode ser entendido como um dos responsáveis

sem com estardalhaço qualquer proposta ou moção destinada a retirar os deputados de qualquer interferência na distribuição dos recursos de subvenção social. Um arguto participante dos debates como o padre Henrique de Moura Faria, membro da Coordenadoria dos Direitos Humanos da Prefeitura de Belo Horizonte, admitiu que os deputados foram crucifica-

dos em face das denúncias que pipocavam em todo o País em meio aos trabalhos da CPI do Orçamento do Congresso. Essa postura, calcada na idéia geral de que "função de deputado não é distribuir dinheiro, encobriu a possibilidade de discussão mais profunda sobre as responsabilidades dos representantes populares no planejamento, direcionamento e formas de fiscalização dos recursos de subvenção.

Para o presidente da Sociedade Mineira dos Engenheiros, a reação contra os deputados inescrupulosos contaminou a opinião contra o resto do Legislativo em todos os debates. Uma opinião compartilhada e ampliada pelo secretário adjunto do Trabalho, Luiz Gambogi. Na linha da falta de informação, ele diz que as pessoas de um modo

geral não conseguem compreender o que o Legislativo faz por elas, ainda que, segundo ele, sejam muitas as leis estaduais feitas e que interferem muito na vida da sociedade.

Ainda assim, eles estão de acordo de que tudo isso é subproduto de um processo de amadurecimento, que no limite produzirá a separação do trigo do joio. É preciso lembrar, como disse Coutinho, que a mesma Assembléia que estava sofrendo acusações de desvios é a mesma que se abriu ao debate para discutir o problema. E, acrescentando que isso seria impensável até o final do regime militar, desafia: "Será que ela faria isso na época da ditadura?"