

A nálise sobre a aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas voltadas ao acolhimento da população em situação de rua no Município de São Paulo entre anos de 2015 e 2020

Analysis of the Application of Resources from the Municipal Social Assistance Fund in Policies Aimed at Sheltering the Homeless Population in The Municipality of São Paulo between 2015 and 2020

Lucas Alves Prates

Bacharel em Administração Pública (UFLA), Especialista em Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ) e Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é Analista de Projetos de Infraestrutura na Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: lucasalves2@yahoo.com.br

Cleber de Souza Silva

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Gestão e Controladoria Pública pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é contador na Universidade de São Paulo. E-mail: clbrsouza@gmail.com

Leandro Gonçalves Lima

Bacharel em Administração de Empresas e Marketing pela Universidade Nove de Julho. Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é Assistente Administrativo de Gestão na Agência Reguladora de Serviços Públicos de São Paulo. E-mail: lglima2005@gmail.com

RESUMO

Este estudo propõe analisar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas de acolhimento da população em situação de rua no período compreendido entre os anos de 2015 e 2020 no município de São Paulo. Para tanto, o estudo inicia com uma pesquisa histórica a respeito da assistência social no mundo e no Brasil desde seus primórdios na Inglaterra do século XIV até os dias atuais, passando pela sua inclusão como direito social nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, nas práticas institucionais iniciadas durante o governo de Getúlio Vargas e sua consolidação na Constituição Federal de 1988, buscando compreender os elementos principais que contribuíram para que as políticas de assistência social atingisse o patamar de política social. Na sequência, é apresentada a legislação que rege a assistência social no país, incluindo questões relacionadas ao financiamento das suas atividades. Por fim, discorreremos sobre os instrumentos de planejamento orçamentário do município, com foco no que se refere ao financiamento das atividades e projetos relacionados ao atendimento à população de rua.

Palavras-chave: população de rua; assistência social, orçamento público.

* Artigo de trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas, da Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. André Galindo da Costa. Recebido em 29/07/2022. Aceito para publicação em 24/11/2025.

ABSTRACT

This study proposes to analyse the application of the Municipal Social Assistance Fund's resources to policies for welcoming the homeless population between 2015 and 2020 in the municipality of São Paulo. For this, the study starts with a historical research on social assistance in the world and in Brazil since its beginnings in England in the 14th century to the present day, including its inclusion as a social right in the Mexican Constitutions of 1917 and Weimar of 1919, in the institutional practices initiated during the government of Getúlio Vargas and its consolidation in the Federal Constitution of 1988, trying to understand the elements that contributed for the social assistance policies to reach the level of social policy. In the sequence, the legislation governing social assistance in the country is presented, including issues related to its financing. Finally, we discuss the municipality's budget planning instruments, focusing on financing activities and projects serving the homeless population.

Keywords: *homeless population; social assistance; public budget.*

1 INTRODUÇÃO

Antes de nos adiantarmos ao problema que esta pesquisa pretende investigar – a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas públicas voltadas ao acolhimento da população em situação de rua entre os anos de 2015 e 2020 – convém refletirmos sobre essa população que se aglomera nas ruas e nas calçadas dos grandes centros urbanos.

A urgência dessa reflexão não somente se justifica pela fuga de um “olhar tecnicista” que a análise do orçamento provoca, como também para educar nosso olhar e, portanto, assumir nosso ponto de vista sobre os sujeitos a quem vamos nos referir no decorrer dessa pesquisa. Comumente conhecidos pelo senso comum como “mendigos”, “loucos”, “flanelinhas”, “excluídos”, “hippies”, “coitados”, “vagabundos”, “sujos”, “bêbados” ou “marginalizados”, ou dentro dos conceitos teóricos e metodológicos como “lumpemproletariados”, “moradores de rua” ou “população de rua”, as definições e os conceitos usados para referir a esses sujeitos pouco evocam a complexidade e as dinâmicas que existem na constituição íntima, social e econômica desses cidadãos.

De acordo com Mattos e Ferreira (2004), o termo “população em situação de rua” tem em sua semântica uma concepção nova sobre as ações do Estado e da sociedade civil ao referirem-se a essa população, que até então nos termos supracitados eram concebidas de maneira acrítica, como sujeitos passivos e condenados a rua, incapazes de serem sujeitos ativos na construção da própria história e, portanto, portadora de direitos fundamentais (Freire, 1996).

Em 2004, com o brutal assassinato de moradores de rua na Praça da Sé em São Paulo, nasceu do luto, das lágrimas e da mobilização coletiva o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), que, na busca por justiça, direitos e igualdade, passa a reivindicar uma agenda coletiva para essa população em nível nacional. Desse

momento em diante, a população em situação de rua assume, paulatinamente, uma relevância nas políticas de assistência social, as quais também tiveram avanços significativos nas décadas subsequentes.

Neste mesmo ano, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reconheceu a população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual afirmou que para esta população, “serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direitos” (Brasil, 2005, p.37).

Em 2005, a Lei nº 11.258/2005 incorporou ao artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) a população em situação de rua nos serviços socioassistenciais da assistência social. Em 2009, por meio do Decreto nº 7.053/2009, o governo federal instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), a qual propõe ações intersetoriais para garantir o direito ao cidadão em situação de rua e, avançando na concepção da complexidade dessa população, define os grupos pertencentes a essa categoria:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Ao conceber a população em situação de rua como uma população heterogênea e, portanto, merecedora de um serviço socioassistencial complexo que garanta a sua cidadania, a PNPR consolida um novo olhar para essa população, que, até os dias atuais, é recorrentemente influenciado por narrativas “psiquiátricas”, de “culpabilização”, “ideológicas” e/ou “marginalizadoras” (Mattos, Ferreira, 2004).

Compreender as terminologias e a semântica existentes ao referirmos a essa população, bem como os movimentos históricos que envolvem a instrumentalização das políticas públicas, possibilita conceber as ações orçamentárias destinadas à essa população sob um contexto sócio-histórico, evitando uma racionalidade meramente instrumental (Ramos, 1996), recorrentemente restritas às concepções “economicistas” limitadas à um bom “desempenho fiscal” que, ainda que necessárias para uma boa saúde fiscal das contas públicas, não absorvem toda a complexidade existente no desempenho orçamentário (Pires, 2018).

As políticas públicas voltadas à população em situação de rua são cofinanciadas pelo governo federal, estadual e municipal por meio dos seus respectivos fundos, o qual, junto com o orçamento da assistência social, são considerados instrumentos de gestão financeira e orçamentária do SUAS, conforme estabelecido na NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na Resolução nº 109/2009, ao aprovar a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, classificou a proteção social em três níveis: os serviços de proteção social básica, os serviços de proteção social especial de média complexidade e os serviços de proteção social de alta complexidade. Dentre esses níveis, a população em situação de rua faz uso recorrente dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua na Proteção Social de Média Complexidade é operacionalizado pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializado em População de Rua (Centro POP), criado através do Decreto nº 7.053/2009, o qual estabeleceu a PNPR. Esses equipamentos têm como objetivo o fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares para que a população em situação de rua oportunize a construção de novos projetos de vida.

Como maneira de atender integralmente o cidadão em situação de rua, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua na proteção de alta complexidade é operacionalizado através de abrigos, casas de passagens, repúblicas e/ou centros de acolhida, os quais buscam acolher esses cidadãos em situação de abandono, migração, ausência de residência ou sem condições de autos sustento.

De acordo com a última pesquisa censitária da população em situação de rua realizada em 2019, na cidade de São Paulo existem cerca de 23.947 cidadãos nesta situação. Esse estudo busca compreender as ações orçamentárias destinadas para essa população no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do Município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020.

Além desta introdução, esse estudo aborda os principais delineamentos da pesquisa e métodos usados para analisar as ações orçamentárias do FMAS, o objeto desse estudo, o referencial teórico, o histórico da assistência social e a construção de um orçamento para a assistência social no Brasil, os resultados, o qual analisa os principais dados sobre o objeto dessa pesquisa e, por fim, a conclusão.

2 METODOLOGIA

Este é um estudo de caráter descritivo no qual, através de uma análise quantitativa, procurou-se sistematizar relatórios e documentos que abordam a aplicação dos recursos do FMAS para a população em situação de rua no município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020. Caracterizando-se, também, como uma pesquisa documental, ele se vale de uma pesquisa histórico-qualitativa, de modo a situar as questões relacionadas à assistência social no contexto histórico mundial e nacional, desde os primeiros registros até a atualidade.

Segundo Gil (2002, p. 42), entende-se por pesquisa descritiva aquela que “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. No presente estudo, buscou-se estabelecer correlações entre os recursos aplicados pelo FMAS e a trajetória recente da população em situação de rua no município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020.

A opção metodológica de analisar os recursos do FMAS ocorreu pela relevância que o órgão tem em operacionalizar a PNAS, principal política de assistência social no Brasil, e também por abranger o maior orçamento para a assistência social no município de São Paulo. Em razão da delimitação do estudo, não foram considerados ações, programas e dotações orçamentárias para a população em situação de rua operacionalizados por outras secretarias do município de São Paulo.

O recorte temporal tem por objetivo compreender as mudanças políticas ocorridas nesse período na Prefeitura Municipal de São Paulo e as implicações orçamentárias para as ações voltadas à população em situação de rua, além de entender as dinâmicas recentes do orçamento para essa população no município.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EUROPA

A Inglaterra tem em sua história remota um estreito vínculo de convivência com a miséria populacional, sendo esta a razão de ter se tornado o primeiro país da Europa a criar, já em 1869, um sofisticado organismo de racionalização e normatização das práticas afetas à assistência social, quando membros da burguesia, da classe dominante e da Igreja Anglicana, sendo esse um país protestante, criaram a “Charity Organization Society” – Sociedade de Organização da Caridade (Martinelli, 2000).

Mas a formação da Assistência Social europeia surgiu em razão de uma série de crises anteriores que estimularam os governantes a buscarem uma forma de atender os mais necessitados.

Na primeira metade do século XIV surgiu na Ásia Central a chamada Peste Negra, doença que provocava manchas negras na pele dos infectados que morriam sumariamente. A peste espalhou-se rapidamente por todas as direções, entrando na Europa pelo norte da Itália, onde causou a morte de pelo menos um terço dos habitantes do velho continente (Lopes, 1969).

Isso causou uma súbita redução na oferta de mão de obra, fazendo com que o rei Eduardo III promulgasse a “Ordinance of Labourers 1349”, a Lei dos Trabalhadores, marcando o início da história das leis trabalhistas, que em síntese obrigava todos os cidadãos com menos de 60 a trabalhar com salário reduzido ao nível de três anos antes, e ainda que os alimentos de primeira necessidade fossem negociados a preços razoáveis (Natush, 2020).

Previa-se nesta lei prisão para quem, com menos de 60 anos, se negasse a trabalhar, e aos que comercializavam alimentos básicos por um valor “não razoável”, que indenizasse os compradores, vetando, ainda, doações de esmolas aos moradores de rua, por considerar um incentivo para que aquelas pessoas consideradas aptas ao trabalho permanecessem “na preguiça e no vício” (Natush, 2020).

A crise de escassez de mão de obra levou o Parlamento Inglês reforçar a intenção da Lei dos Trabalhadores sancionando em 1351 o “Statute of Labourers”, o Estatuto dos Trabalhadores, que ratificava os termos da Lei dos Trabalhadores promulgada dois anos antes. Contudo, não teve o efeito que se esperava, e a oferta de mão de obra se equacionou quase um século depois, quando a quantidade de trabalhadores disponíveis na Inglaterra novamente se igualou ao período anterior à peste negra (Natush, 2020).

Com o fim da servidão na Inglaterra do século XIV, agora a população era formada por camponeses livres e autônomos, não mais submissos a uma égide feudal. Surgiu então uma classe de camponeses que dedicavam seu tempo livre em função de grandes proprietários de terras, e outra casta de trabalhadores, esta bem menor, que efetivamente eram assalariados.

Nesse contexto, a rainha Elizabeth I, no 43º ano de seu reinado, reconheceu a condição de extrema pobreza da população e criou a Lei dos Pobres, concebida com uma finalidade que foi se adaptando ao longo do tempo, com o intuito de acomodar

todas as questões oriundas da relação patrão–empregado.

Em suma, tratava-se da consolidação de uma série de leis pretéritas que penalizavam os pobres por vadiagem e mendicância, forçando-os ao trabalho em casas de trabalho denominadas “workhouses”, com padrões requisitados pelo sistema que se organizava, e com isso legitimar a formação de uma nova sociedade (Dorigon, 2006, p. 10).

3.1 CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

O surgimento do sistema de proteção social tem sua base na Alemanha, com a promulgação da Lei do Seguro Social, proposta por Otto Von Bismarck, que garantia a princípio o seguro-doença (1883), em um segundo momento o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e, por fim, o seguro de invalidez e velhice (1889), com financiamento tripartite entre o empregado, o trabalhador e o Estado (Jardim, 2013).

Também no âmbito do seguro social, a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira no mundo a abordar este assunto, seguida pela Soviética em 1918, que também compreendeu direitos previdenciários, e a Constituição de Weimar, que em 1919 criou um sistema de seguros sociais que visavam a conservação da saúde e capacidade de trabalho (Jardim, 2013).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou em 1921 uma série de convenções e tratados relacionados à seguridade social. Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt instituiu em 1933 o “New Deal” (Novo Tratado), com a doutrina do “Welfare State” (Estado do bem-estar social), e em 1935 o “Social Security Act” (ato previdenciário).

3.2 OS DIREITOS SOCIAIS EM NÍVEL CONSTITUCIONAL

O movimento revolucionário francês, sob o lema da liberdade, igualdade e fraternidade, fez surgir o Estado jurídico guardião das liberdades individuais, atendendo os interesses da burguesia, mas relegando o proletariado às condições desumanas, fazendo surgir os movimentos socialistas do século XIX e início do século XX, questionando a velha ideologia liberal (Monteiro, Assunção, 2012). É neste ambiente que surge a segunda dimensão dos direitos fundamentais, juntando-se aos de primeira já conquistados, uma atuação firme e forte do Estado para eliminar as desigualdades

sociais, visando, ao fim, à conquista da justiça social (Mourão, 2013).

A Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 1917, é considerada a primeira Constituição Social do mundo, já que previu clara e destacadamente alguns direitos sociais à sua população, dando expressão às aspirações reivindicadas pela Revolução Mexicana, em destaque a sua integração à proteção do homem, não isoladamente, mas sim a coletividade como um todo, baseando-se nos princípios da fraternidade e da solidariedade, chamados de direitos de terceira dimensão (Pinheiro, 2006).

Tal qual a Constituição Mexicana, a Constituição de Weimar nasceu em um período de muitas perturbações sociais, tanto externas quanto internas, e assim é possível reconhecer nela um extenso rol de direitos fundamentais de primeira geração, tais como o direito à igualdade, a inviolabilidade de domicílio, o sigilo de correspondência e de dados telegráficos ou telefônicos, a liberdade de manifestação do pensamento (Pinheiro, 2006).

Os direitos de segunda dimensão se materializaram na proteção e assistência à maternidade, no direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público, no ensino obrigatório, público e gratuito, no direito a uma habitação sadia, na proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados, entre outros direitos (Monteiro, Assunção, 2012).

Pode-se considerar, assim, ambas as constituições como o marco inaugural do constitucionalismo social (Monteiro, Assunção, 2012).

3.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.3.1 Governo Getúlio Vargas

As práticas de assistência social sempre estiveram presentes na humanidade sob várias formas, mas geralmente ligadas às missões religiosas (Boscari, Silvia, 2015). No Brasil, não foi diferente, já que foi marcada, basicamente, pelo seu caráter de caridade, filantropia e solidariedade religiosa, sendo destinada aos pobres, doentes ou incapazes de se manterem sozinhos na sociedade (Paganini, Vieira, 2017).

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas, entre os anos 1930 e 1937, mais precisamente com a publicação do Decreto nº 20.351/1931, que criou a Caixa de Subvenções, o Estado começou a atuar na área da assistência social de modo mais

pragmático, no sentido de criar medidas preventivas contra a miséria ao invés de somente ações paliativas (Brasil, 1931; Gonçalves, 2011).

Criado em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi a primeira grande regulação da assistência social no Brasil. Como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, foi formado por ilustres figuras da sociedade cultural e filantrópica do país, substituindo o governo central na decisão sobre quais organizações deveriam ser auxiliadas. Observa-se, nessa criação, uma nova racionalidade no modo de governar, descentralizando os atos e atribuindo ao CNSS certa autonomia (Lonardoní, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

No entanto, o CNSS não se tornou um organismo atuante e, com isso, em 1942, foi instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma associação registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

De acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei nº 4.830/1942, a LBA foi fundada com o objetivo de prestar serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, ficando reconhecida como o órgão de cooperação com o Estado no que se refere a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (Brasil, 1942).

A criação da LBA tem em sua gênese a marca da presença das mulheres e do patriotismo, cuja finalidade inicial era prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros da Segunda Guerra Mundial. Coordenada pela primeira-dama Darcy Vargas, após a guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, tendo por característica principal a prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria (Boscari, Silvia, 2015).

3.3.2 Governo Militar

Durante o governo militar, algumas mudanças ocorreram na LBA. A primeira, em 1969, foi a transformação da entidade em uma fundação e a vinculação dela ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Já em 1974, a LBA foi transferida para o recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o qual continha em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social, órgão responsável pelas políticas de combate à pobreza (Lonardoní, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

No entanto, uma grande mudança ocorre em 1977, quando da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que tinha em sua estrutura a

LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) (Paganini e Vieira, 2017).

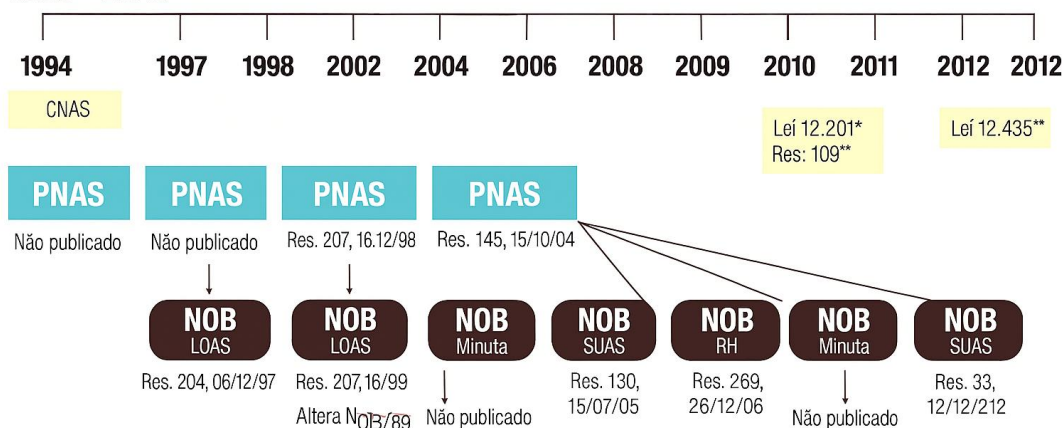
De acordo com Paganini e Vieira (2017), esse modelo de assistência social somente começa a ser questionado a partir dos processos de mobilização social que resultaram no fim da ditadura militar e na promulgação de uma nova Carta Magna, em que foi reconhecida a assistência social como um direito fundamental social, inserindo-a no âmbito da seguridade social.

3.3.3 Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 é o marco fundamental do reconhecimento da assistência social como política social. Em conjunto com as políticas de saúde e de previdência social, que compõe o sistema de seguridade social brasileiro, a assistência social adquire uma posição que o faz estar em um processo de institucionalização, de profissionalização, de racionalidade técnica e de política jamais alcançada anteriormente (Sposati, 2004; Lonardon, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

Figura 1 – LOAS e suas normativas

1993 – LOAS



* Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social
 ** Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
 *** Altera a LOAS – conhecida como Lei do SUAS

* Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social
 ** Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Fonte: Sposati, 2013, p.20.

Segundo Boscari e Silva (2015), a assistência social no Brasil pós-1988 é marcada por um longo processo de reivindicações, negociações e organização política da sociedade civil organizada. Assim, marcos regulatórios subsequentes a Constituição Federal de 1988 passam a regulamentar e institucionalizar a assistência social no Brasil, previstos nos artigos 195, 203 e 204 (Brasil, 1988).

De acordo com Sposati (2013, p.20), o longo processo de reivindicação, negociação e organização política para normatizar a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e suas normativas é ilustrado na Figura 1.

3.3.4 Orçamento da Assistência Social nas normativas da LOAS

O primeiro marco legal pós Constituição Federal de 1988 ocorreu em 07 de dezembro de 1993, com a Lei nº 8742/1993. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é o marco inicial para a instrumentalização da Política Pública a Assistência Social no Brasil. No Capítulo V da LOAS fica estabelecido as novas regras para o financiamento da assistência social no Brasil.

De acordo com Tavares (2005), o cofinanciamento da Política Pública de Assistência Social conferiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a condição de protagonista, junto com a União, na consolidação de assistência social no Brasil. Em 2003, de acordo com Tavares (2005), ocorreu a consolidação das repartições estabelecidas com a promulgação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2003, em Brasília, durante os dias 07, 08, 09 e 10 de dezembro, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que reuniu representantes da sociedade civil organizada, Conselho Nacional de Assistência Social, representantes governamentais de Estados e Municípios, universidades e, sobretudo, representantes do Ministério da Assistência Social que, adiante, viria a tornar-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tavares (2005) argumenta que o SUAS inaugura uma inter-relação entre gestão e financiamento que, em 2012, se consolida com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Em comparação com as outras normativas, a NOB/SUAS/12, em seu capítulo VI, apresenta com clareza os princípios e critérios para a gestão financeira e orçamentária e, como resultado de uma construção histórica, é uma síntese da evolução do SUAS no Brasil.

Com relação a gestão orçamentária, a normativa estabelece o Orçamento da Assistência Social e os Fundos de Assistência Social como instrumentos de gestão financeira e orçamentária.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) é a responsável por cuidar das políticas voltadas para a assistência social do município de São Paulo, formulando, executando, monitorando e avaliando a Política Municipal de Assistência Social (PMAS) como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para a realização de suas atividades, a secretaria possui três principais recursos de gestão: o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Estes recursos possuem políticas-fim, cujo intuito é o de auxiliar no atendimento integral de famílias, crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas em situação de rua e pessoas com deficiência que, por algum motivo, se encontram em situação de maior vulnerabilidade social.

A pasta oferece aproximadamente 1.230 serviços conveniados a 363 Organizações da Sociedade Civil (OSC) com capacidade para atender cerca de 220 mil pessoas. No que se refere à gestão direta, pode-se destacar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) destinados ao atendimento a famílias residentes em territórios que apresentem maior grau de vulnerabilidade social, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) (São Paulo, 2021).

4.1 O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os fundos municipais são instrumentos especiais que concentram determinados recursos para a consecução de atividades ou projetos específicos. Os programas, que são essenciais para o atendimento das demandas da população, necessitam de garantia de fluxo permanente e contínuo de recursos financeiros. É deste modo que, com autorização legal, o poder público pode associar receitas aos programas e, assim, garantir a realização deles (São Paulo, 2020).

O SUAS prevê a existência de um fundo para cada ente federativo participante: um fundo nacional para a União, os fundos estaduais para cada Estado, e os fundos municipais e o do Distrito Federal (Brasil, 1993).

O financiamento das atividades e projetos voltados à assistência social no município de São Paulo ocorre através do FMAS. Criado pela Lei nº 12.524/1997, o FMAS é vinculado à SMADS e tem por finalidade proporcionar os meios financeiros para o desenvolvimento da PMAS, bem como para o exercício das competências do COMAS (São Paulo, 2001).

A gestão do FMAS cabe à SMADS, sob orientação e controle do COMAS. Também é de responsabilidade da Secretaria a expedição de atos normativos para a gestão do fundo, bem

como a prévia autorização de todas as despesas que onerem o Fundo, sempre de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo COMAS.

Os recursos públicos ou subvenções do FMAS poderão ser transferidos para as entidades prestadoras de serviços e demais organizações de assistência social conforme os critérios estabelecidos pelo COMAS, desde que aquelas entidades atuem no município de São Paulo e estejam devidamente cadastradas naquele Conselho. Estes repasses ocorrerão mediante convênios, subvenções, auxílios ou 44 atos similares, respeitada a disponibilidade de recursos financeiros existentes, oriundos da União, do Estado e do Município (São Paulo, 2001a).

Além de recursos consignados no orçamento municipal, o FMAS recebe recursos estaduais e federais, sendo que os estaduais são oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social, enquanto os federais vêm do Fundo Nacional de Assistência Social.

Assim, mediante autorização legal, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) pode associar receitas a esses programas, garantindo sua realização. O acompanhamento e controle do uso dos recursos que compõem os fundos municipais pela sociedade civil são fundamentais e, de modo geral, são realizados por meio da participação dos cidadãos em conselhos específicos (São Paulo, 2020).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 PROGRAMAS DE METAS

Considerando o período de abrangência do presente estudo, foram analisados dois programas de metas: Programa de Metas 2013-2016 (PGM 2013-2016), elaborado pela gestão do prefeito Fernando Haddad, e o Programa de Metas 2017-2020 (PGM 2017-2020), elaborado pela gestão do prefeito João Dória-Bruno Covas, sendo promovida uma revisão desse programa para o biênio 2019-2020.

O PGM 2013-2016 teve como fio condutor para sua elaboração o reordenamento territorial e a redução das desigualdades no município, procurando a integração com outros instrumentos de planejamento e orçamento, a articulação entre os diversos órgãos e secretarias da Prefeitura e a participação social na sua elaboração (São Paulo, 2015a).

Para alcançar estes objetivos, 123 metas foram propostas e divididas em 20 objetivos estratégicos, os quais, por sua vez, foram organizados em três eixos temáticos:

1. Compromisso com os direitos sociais e civis;
2. Desenvolvimento econômico sustentável para a redução das desigualdades;
3. Gestão descentralizada, participativa e transparente.

As metas propostas relacionadas com o objeto deste estudo estão listadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Metas selecionadas que constam no Programa de Metas 2013-2016

Eixo: Compromisso com os Direitos Sociais e Civis		
Objetivo: superar a extrema pobreza na cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos para todos		
Metas	Cronograma de Entrega	
	2013-2014	2015-2016
meta 8: implantar 5 centros de referência especializados para a população em situação de rua (Centros POP).	5 Centros POP	---
meta 10: implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua.	13 serviços de acolhimento	9 serviços de acolhimento

Fonte: São Paulo, 2015a (elaborado pelos autores).

O PGM 2017-2020, com suas 53 metas divididas em 5 eixos temáticos, teve, em relação aos programas anteriores, uma diminuição no número de metas, já que se buscou um esforço de focar nas prioridades e conferir uma maior racionalidade ao gasto público sem comprometer a eficácia das políticas públicas nos quatro anos do programa. Isso se deveu, especialmente, em razão do programa estar inserido em um contexto de recessão econômica, em que a eficiência na gestão pública se torna mais importante. O programa contou com 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação, que incluíam 344 intervenções urbanas¹ (São Paulo, 2019a).

Tabela 2 – Metas selecionadas que constam no Programa de Metas 2017-2020

Eixo: Desenvolvimento Social		
Meta 9: assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação		
Projeção da Meta: 2017-2018 - 83,3%; 2019-2020 - 90,0%		
Projeto Associado	Linhas de Ação	Cronograma de Entrega
		2017-2020
Espaços Vida	linha 15.1: Implantar quatro Espaços Vida, que contarão com acessibilidade e eficiência energética.	4
	linha 15.2: melhorar a infraestrutura dos demais Centros de Acolhida para adequação ao padrão de qualidade considerando, dentre outras, melhorias de acessibilidade, ambiência e eficiência energética.	81
	linha 15.4: avaliar todas as unidades de acolhimento para a população de rua conforme indicadores desenvolvidos.	81

Fonte: São Paulo, 2019a (elaborado pelos autores).

As metas propostas que se relacionam com o objeto deste trabalho estão listadas na Tabela 2.

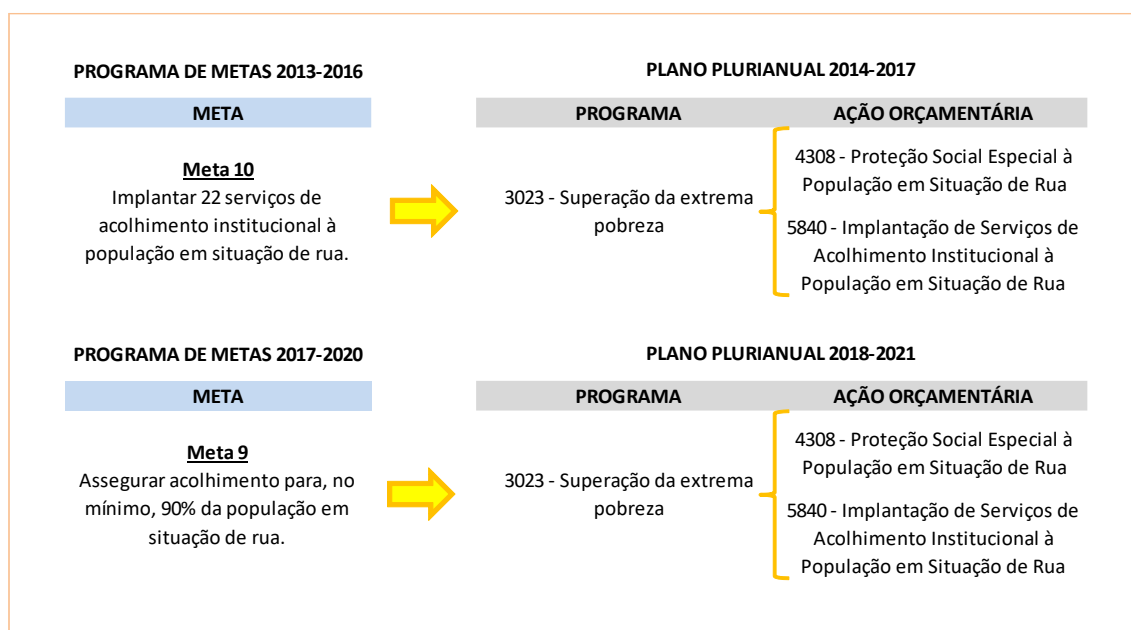
¹ As intervenções urbanas se referem às reformas e construções de equipamentos públicos.

5.2 PLANOS PLURIANUAIS

O PPA é um documento de planejamento previsto na Carta Magna de 1988, cujo objetivo é levar o Poder Executivo a planejar seus projetos e atividades por um período além da anualidade imposta pela LOA, sendo o mais importante instrumento de planejamento à disposição dos governantes para a implementação das políticas públicas (São Paulo, 2013).

Para que este instrumento não seja apenas para o cumprimento de uma mera formalidade legal, no município de São Paulo existem mecanismos para que as propostas constantes no PPA sejam implementadas pelo executivo municipal. O principal consiste na obrigatoriedade da apresentação do programa de metas que, apesar da não coincidência da vigência dos períodos totais das duas peças, os dois documentos devem guardar coerência entre si (São Paulo, 2013).

Figura 1- Relacionamento entre Programas de Metas e PPA



Fonte: São Paulo, 2013 e São Paulo, 2019a (elaborado pelos autores).

O PPA 2018-2021 realizou, primeiramente, uma revisão geral dos programas e das ações orçamentárias (projetos e atividades) que foram utilizados anteriormente e, na sequência, os projetos/atividades foram pormenorizados em detalhamento de ações. Por fim, procurou-se vincular, sempre que cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no programa de metas 2017-2020, a fim de que os objetivos traçados neste último estivessem refletidos nos projetos/atividades ou detalhamentos das ações do primeiro (São Paulo, 2019a).

As metas² constantes nos programas de metas e seus respectivos relacionamentos no PPA estão demonstrados na Figura 2.

5.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, a LDO

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

Desse modo, a LDO foi instituída pela Carta Magna de 1988 com faculdades que vão além da orientação para elaboração da lei orçamentária anual. As metas constantes nos instrumentos de planejamento anteriores e que constam nas LDO dos anos de 2015 a 2019 estão listadas na Tabela 3.

Observamos que na LDO 2020 não foram estabelecidas metas físicas a serem entregues, mas tão somente a continuação dos projetos em andamento, sem especificação de valores (São Paulo, 2019b).

Tabela 3 – Metas selecionadas que constam nas LDOs 2015 a 2019

LDO	Meta	Nº Meta	Entregas Físicas Associadas	Valor Estimado
2015	Implantar 5 Centros de Referências Especializadas para a População em Situação de Rua (Centros Pop)	8	Implantação de 2 Centros Pop	400.000
	Implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua	10	Implantação de 5 novos serviços de acolhimento institucional	1.940.265
2016	Implantar 5 Centros de Referências Especializadas para a População em Situação de Rua (Centros Pop)	8	Implantação de 2 Centros Pop	400.000
	Implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua	10	Implantação de 5 novos serviços de acolhimento institucional	1.940.265
2017	Implantação de serviço de acolhimento institucional à população em situação de rua	-	Realização de serviços de acolhimento	700.000
2018	Assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação de rua;	9	Melhorar a infraestrutura de 20 Centros de Acolhida;	-
			Reformar 2 centros de acolhida para adequação a novo formato dos serviços (Espaços Vida);	
2019	Assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação	9	1 Espaço Vida implantado	4.180.494
			40 Centros de Acolhida Aprimorados	8.875.000

Fontes: São Paulo, 2014a; São Paulo, 2015b; São Paulo, 2016a; São Paulo, 2017a; São Paulo, 2018a; São Paulo, 2019b (elaborado pelos autores).

² Os Centros Pop referenciados na meta 8 do programa de metas 2013-2016 foram entregues no exercício de 2013 e, portanto, não constaram no PPA 2014-2017.

5.4 LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

Quadro 1 – Projetos/Atividades objetos que constam nas LOAS 2015 a 2020

Descrição Programa	Tipo	Projeto/Atividade	Descrição Projeto/Atividade
Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade	Atividades	4308	Proteção Social Especial à População em Situação de Rua
	Projetos	5840	Implantação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua.
	Projetos	5869	Construção e Implantação de Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)
	Projetos	5873	Ampliação, Reforma e Requalificação de Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)
	Projetos	5874	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População em Situação de Rua

Fontes: São Paulo, 2014b; São Paulo, 2015c; São Paulo, 2016b; São Paulo, 2017c; São Paulo, 2018b; São Paulo, 2019c (elaborado pelos autores).

Os programas, projetos e atividades selecionados para análise, que constam das Leis Orçamentárias Anuais de 2015 a 2020 e que consideramos objetos de análise desse estudo, estão relacionados no quadro 1.

Observamos que, dependendo da LOA, outras denominações foram empregadas no programa e nos projetos/atividades, mas cuja essência permaneceu. Exemplos é que o programa 3023 - Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade também foi denominado de Superação da Extrema Pobreza e a atividade 4308 - Proteção Social Especial à População em Situação de Rua foi denominado de Manutenção e Operação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua.

5.5 DINÂMICAS GERAIS DO ORÇAMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Entre os anos de 2015 e 2020, o orçamento atualizado do município de São Paulo apresentou um crescimento nominal de 39,84%, passando de R\$ 51 bilhões para R\$ 71 bilhões neste período. Neste mesmo período, o orçamento nominal da SMADS cresceu 63,87%, passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 1,8 bilhão, sendo que 49,81% foram oriundos do crescimento do orçamento do FMAS. Neste mesmo período, o orçamento para a população em situação de rua teve um crescimento de R\$ 111 milhões, representando 30% do crescimento do FMAS.

Tabela 4 – Orçamento atualizado da PMSP, SMADS e FMAS

	PMSP	SMADS	FMAS
2015	51.434.312.642,13	1.156.369.603,88	990.469.419,42
2016	54.407.115.347,00	1.356.327.822,07	1.157.125.914,73
2017	54.857.744.931,90	1.307.436.408,46	1.164.517.853,82
2018	56.499.455.435,05	1.296.845.751,25	1.173.415.246,59
2019	63.494.835.037,07	1.298.133.484,35	1.183.931.366,91
2020	71.924.155.158,16	1.894.955.721,49	1.358.384.716,78

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

Quando observamos a porcentagem que o orçamento direcionado à assistência social representa no orçamento da PMSP, observa-se uma variação entre 2,04% e 2,63% no mesmo período. Por outro lado, quando analisada a representação do orçamento do FMAS no orçamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, observa-se uma variação de 1,86% e 2,13% no mesmo período, conforme listado na Tabela 5.

A proximidade percentual do orçamento do FMAS e da assistência social no orçamento da PMSP pode ser explicada pela representação do primeiro sobre o segundo. No período analisado, entre 71,68% e 91,20% do orçamento destinado à assistência social era composto pelo orçamento do FMAS, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 5 – Comparação Percentual entre os orçamentos da PMAS, Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social

	Percentual Orçamento da Assistência Social no Orçamento Total PMSP	Percentual do Orçamento do FMAS no Orçamento Total PMSP	Percentual do FMAS no Orçamento Total da Assistência Social
2015	2,25%	1,93%	85,65%
2016	2,49%	2,13%	85,31%
2017	2,38%	2,12%	89,07%
2018	2,30%	2,08%	90,48%
2019	2,04%	1,86%	91,20%
2020	2,63%	1,89%	71,68%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

Quando se destaca a parcela destinada à população em situação de rua no orçamento do FMAS, os montantes representam cerca de 21% do orçamento total atualizado do Fundo entre os anos 2015 e 2020, variando de 19% a 23%, conforme observado na Tabela 6.

Tabela 6 – Percentual do Orçamento PopRua no Fundo Municipal de Assistência Social

	Orçamento Pop. Rua - FMAS	Orçamento FMAS	%
2015	R\$ 190.179.396,83	R\$ 990.469.419,42	19%
2016	R\$ 226.046.516,63	R\$ 1.157.125.914,7	20%
2017	R\$ 250.934.855,45	R\$ 1.164.517.853,82	22%
2018	R\$ 274.889.533,34	R\$ 1.173.415.246,59	23%
2019	R\$ 277.228.941,55	R\$ 1.183.931.366,91	23%
2020	R\$ 301.756.818,46	R\$ 1.358.384.716,78	22%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

5.6 DINÂMICAS DOS RECURSOS APLICADOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO ORÇAMENTO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

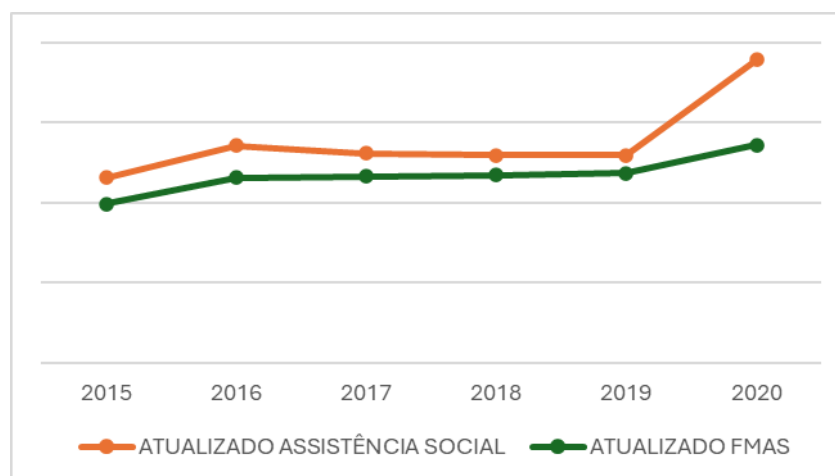
Entre 2015 e 2020, o orçamento atualizado do FMAS apresentou uma tendência de aumento. Concomitantemente, o orçamento atualizado para a assistência social apresentou uma tendência de queda entre os anos 2016, 2017 e 2018, conforme listado na Tabela 7 e demonstrado no Gráfico 1.

Tabela 7 – Orçamento da Assistência Social e FMAS (2015 -2020)

ANO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	FMAS	% FMAS
2015	R\$ 1.156.369.603,88	R\$ 990.469.419,42	85,7%
2016	R\$ 1.356.327.822,07	R\$ 1.157.125.914,73	85,3%
2017	R\$ 1.307.436.408,46	R\$ 1.164.517.853,82	89,1%
2018	R\$ 1.296.845.751,25	R\$ 1.173.415.246,59	90,5%
2019	R\$ 1.298.133.484,35	R\$ 1.183.931.366,91	91,2%
2020	R\$ 1.894.955.721,49	R\$ 1.358.384.716,78	71,7%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Gráfico 1 – Dinâmica orçamentária do Orçamento Atualizado da Assistência Social e do FMAS entre 2015 e 2020



Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Como se pode observar, em 2020 houve uma redução acentuada da participação do FMAS no orçamento da assistência social, apresentando uma tendência diferente daquela trazida nos anos anteriores. No entanto essa diminuição percentual foi em razão da suplementação no orçamento da assistência social ocorrida para o combate a pandemia do COVID-19 através da renda básica emergencial instituída pela Lei Municipal nº 17.504/2020, que consistiu em um repasse financeiro no valor R\$ 100,00 por membro da família, ou R\$ 200,00 no caso de pessoa com deficiência física, às famílias em situação de vulnerabilidade, cujo objetivo foi reduzir os efeitos da pandemia causada pelo novo coronavírus. Isso fez com que, percentualmente, o FMAS perdesse participação no total dos recursos destinados à assistência social.

Se observado o coeficiente de execução orçamentária, comparando o orçamento liquidado com o atualizado, observa-se que o FMAS possui um coeficiente entre 0,86 e 0,94. Por outro lado, quando analisamos o coeficiente de execução orçamentária para a população em situação de rua neste mesmo Fundo, observa-se uma variação no coeficiente entre 0,87 e 0,91.

Por sua vez, quando se analisa o coeficiente de equilíbrio orçamentário, o qual mede a atualização do orçamento diante da previsão inicial, observa-se que o FMAS apresenta um coeficiente igual ou superior a 1, indicando que o orçamento do FMAS apresenta uma tendência a ser suplementado durante o exercício. Esta mesma tendência é observada na análise do orçamento destinado especificamente à população em situação de rua, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 8 – Coeficiente de Execução Orçamentária PopRua e FMAS

	FMAS – Atualizado (R\$)	FMAS – Liquidado (R\$)	Coeficiente de Execução Orçamentária - FMAS	Pop. Rua – Atualizado (R\$)	Pop. Rua Liquidado (R\$)	Coeficiente de Execução Orçamentária – Pop. Rua
2015	990.469.419,42	905.687.454,11	0,91	190.179.396,83	168.905.670,93	0,89
2016	1.157.125.914,73	1.000.670.359,99	0,86	226.046.516,63	197.313.807,44	0,87
2017	1.164.517.853,82	1.069.651.834,23	0,92	250.934.855,45	218.177.327,71	0,87
2018	1.173.415.246,59	1.072.330.696,08	0,91	274.889.533,34	246.769.411,29	0,90
2019	1.183.931.366,91	1.108.113.282,88	0,94	277.228.941,55	246.992.250,96	0,89
2020	1.358.384.716,78	1.204.354.392,24	0,89	301.756.818,46	273.532.010,05	0,91

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

A tendência expressada pelo FMAS se expressa também no orçamento para a população em situação de rua. Quando se analisam os valores orçados destinados à população em situação de rua, observa-se uma proximidade no coeficiente de execução orçamentária e um coeficiente de equilíbrio orçamentário também muito próximo à dinâmica apresentada pelo FMAS.

Tabela 9 – Coeficiente de equilíbrio orçamentário PopRua e FMAS

	FMAS - Orçado	FMAS - Atualizado	Coeficiente de Equilíbrio Orçamentário- FMAS	Pop. Rua - Orçado	Pop. Rua Atualizado	Coeficiente de Equilíbrio Orçamentário - Pop. Rua
2015	932.381.063,00	990.469.419,42	1,06	169.076.343,00	190.179.396,83	1,12
2016	1.154.025.525,00	1.157.125.914,73	1,00	222.261.682,00	226.046.516,63	1,02
2017	1.155.854.616,00	1.164.517.853,82	1,01	235.389.398,00	250.934.855,45	1,07
2018	1.171.023.256,00	1.173.415.246,59	1,00	258.279.790,00	274.889.533,34	1,06
2019	1.184.583.231,00	1.183.931.366,91	1,00	241.403.838,00	277.228.941,55	1,15
2020	1.169.574.397,00	1.358.384.716,78	1,16	259.641.359,00	301.756.818,46	1,16

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

O município é o principal ente federativo que aporta recursos ao FMAS para a população em situação de rua, sendo que, no período estudado, os valores atualizados do FMAS para esta população apresentaram valores superiores a 75% (Tabela 10).

Tabela 10 – Distribuição do Orçamento Atualizado por ente federativo

	Município	%	Estado	%	União	%
2015	157.328.411,07	82,7%	16.023.658,00	8,4%	16.827.327,76	8,8%
2016	186.422.875,96	82,5%	15.932.000,00	7,0%	23.691.640,67	10,5%
2017	204.938.092,93	81,7%	31.552.052,52	12,6%	14.444.710,00	5,8%
2018	230.841.930,16	84,0%	17.211.562,00	6,3%	26.836.041,18	9,8%
2019	223.241.296,81	80,5%	19.833.448,59	7,2%	34.154.196,15	12,3%
2020	227.156.834,32	75,3%	40.048.555,88	13,3%	34.551.428,26	11,5%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Quando se verifica a composição da despesa do FMAS no período de 2015 a 2020 detalhada por elemento de despesa, considerando, também, no caso de despesas com serviços de pessoa jurídica, as modalidades aplicação direta e transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, depreende-se que R\$ 144.248.166,88, equivalente a 10,51% do total se distribui em elementos de despesa como material de consumo (0,47%), material de distribuição gratuita (0,02%), serviços de pessoa física (2,74%), contratação de mão de obra (4,89%), aquisição de materiais permanentes (0,06%), despesas de exercícios anteriores (0,41%) e indenizações (0,30%), cujas finalidades detalhamos a seguir:

- O gasto com material de consumo engloba gasto com aquisição de refeições em marmitex, galões de água mineral, colchões, cobertores, açúcar refinado, café torrado e moído, sopa desidratada e composto lácteo, para distribuição nos equipamentos de acolhimento;
- As despesas com distribuição gratuita se referem à aquisição de cobertores e colchões distribuídos às pessoas em situação de rua que não estão em acolhimento;
- Os valores gastos com serviços prestados por pessoa física se referem à contratos de locação de imóveis onde há instalação de equipamentos de acolhimento;
- As contratações de mão de obra são gastos aplicados com serviços de vigilância e segurança patrimonial;
- As aquisições de materiais permanentes são despesas com aquisição de mobiliário que compõe uma unidade de atendimento, especialmente

aquisição de camas e beliches;

- As despesas com obrigações tributárias e contributivas se referem ao pagamento dos IPTUs dos imóveis locados que, até o ano de 2019, eram recolhidos onerando o elemento de serviços de pessoa jurídica, mas a partir de 2020 houve o entendimento de que a despesa deveria ser classificada neste elemento, gerando então mais um nível de detalhamento da despesa;
- As despesas de exercícios anteriores, comumente chamadas de DEA, e indenizações são despesas que não foram tempestivamente pagas no exercício devido e, no caso específico de indenizações, são despesas que, por motivos diversos, foram executadas sem prévio empenho.

As despesas com consultoria e aquisição de imóveis, muito embora tenham sido previstas em valores módicos no início do exercício, não obtiveram qualquer execução no período estudado.

A maior parte do valor liquidado para atendimento à população de rua no período, isto é R\$ 1.228.305.831,77, o que equivale a 88,49% do total, refere-se ao pagamento de serviços de pessoa jurídica e, considerando os parâmetros aferidos, podem ser subdivididos em três tipos:

1. Despesas com implantações, no valor de R\$ 328.421,11, relativas a gastos com a adaptação de um imóvel que, ao ser locado para a instalação de um serviço para a população de rua, precisa ser adaptado;
2. Despesas administrativas, no valor de R\$ 110.975,10, que se referem àquelas com aluguéis, água e esgoto, energia elétrica e telefonia fixa, contratos administrativos como limpeza predial, locação de veículos;
3. Despesas com Termos de Convênios, no valor de R\$ 1.117.002.079,56, que foram celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo com 136 Organizações da Sociedade Civil (OSC), que têm seu regime jurídico de parceria com a administração pública regulado pela Lei nº 13.019/2014, que atuam como as operadoras dos serviços voltados à população em situação de rua na capital de São Paulo.

Por meio desses convênios estas organizações recebem no início de cada mês um valor estipulado e executa todo o plano de trabalho, como por exemplo salário dos colaboradores, locação, quando for o caso, do imóvel, despesas com alimentação, lavanderia, acolhimento, acompanhamento etc.

No final do período estudado, a rede de atendimento à população em situação de rua contava com:

- 21 Serviços de Abordagem com 10.130 vagas para adultos e crianças;
- 1 Serviço de Abordagem Social para apoio à Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE);
- 61 Centros de Acolhida para população em situação de rua, com acolhimento de 16 e 24 horas, além do Complexo Boracea³, com o total de 20.122 vagas;
- 2 Centros de Acolhida Especial para convalescentes com 93 vagas;
- 4 Repúblicas para Adultos com 195 vagas;
- 1 Centro de Acolhida para catadores com 55 vagas;
- 1 Centro de Acolhida com inserção produtiva 24h com 200 vagas;
- 1 Bagageiro;
- 11 Núcleos de Convivência para Adultos em situação de rua, com 3.672 vagas;
- 2 Projetos Especiais Autonomia em Foco com 300 vagas;
- 2 Serviços de Inclusão Social e Produtiva com 200 vagas.

Segundo o resultado do Censo da População em Situação de Rua 2019, feita pela empresa Qualitest Ciência e Tecnologia LTDA. Por encomenda da SMADS, há um total de 24.344 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. O último censo, realizado em 2015, havia identificado um total de 15.905 pessoas em situação de rua (São Paulo, 2020).

Considerando os valores empenhados e liquidados para atendimento à população de rua e a quantidade de cidadãos nesta situação em 2015 e 2019, e levando-se em conta que em 2020 permaneceu a mesma quantidade que em 2019, podemos aferir que o custo per capita de cada morador em situação de rua, considerando os valores empenhados foi de R\$ 11.806,05 no ano de 2020, valor próximo aos R\$ 11.419,93 gastos em 2015. Já, se considerarmos os valores liquidados, o custo per capita em 2020 foi de R\$ 11.236,12, contra R\$ 10.619,66 em 2015. No entanto, presumindo que no período findo de 2015 a 2020 foi apurada uma inflação oficial⁴ de aproximadamente 23,76%, os valores em 2020 atualizados seriam de R\$ 14.132,86 e R\$ 13.142,47 per capita, respectivamente.

³ Complexo de sete serviços voltados à população em situação de rua, localizado no bairro da Barra Funda.

⁴ IPCA/IBGE, obtido através da Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central do Brasil (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente estudo, verificou-se o quão desafiador é tratar de um assunto tão marginalizado, mas ao mesmo tempo tão entranhado em nossa sociedade, que é a população em situação de rua. Mas hoje, se de alguma forma estes cidadãos possuem direitos, isto é fruto de todo um aprimoramento das premissas de assistência aos mais necessitados que se originaram no século XIV.

Com o passar do tempo, a criação de um sistema de proteção social para atender as necessidades surgidas com o crescimento do meio de produção capitalista fez com que pequenas ações desse início a incorporação dos direitos sociais em nível constitucional, como pudemos verificar nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, as primeiras a abordar estes direitos.

No Brasil, as ações estatais de assistência social têm seu início durante o governo Getúlio Vargas, passando por diversas instituições até ser, em 1988, com a nova Carta Magna, reconhecida a assistência social como uma política social.

No entanto, o grande desafio atual é o financiamento das políticas assistenciais, e neste contexto encontram-se aquelas voltadas à população de rua.

No caso do município de São Paulo, verificamos que nas gestões do período analisado houve uma preocupação em atender às necessidades desta população, e que, apesar de considerarmos não se tratar de uma política de Estado, entende-se que há condições de ela ser implantada e tratada como tal. Isto se dá em razão da existência de programas para atendimento a esta população nos instrumentos de planejamento orçamentário do município, especialmente aqueles considerados de longo prazo.

Como exemplo, de acordo com o monitoramento apresentado no final da gestão municipal 2013-2016, as metas 8 e 10 do programa de metas daquela gestão foram atendidas em 85% e superadas em 105%, respectivamente. Para isto, foram entregues 4 Centros Pop e implantadas 23 unidades de acolhimento em diferentes modalidades. Estas metas foram previstas tanto no programa de metas como no plano plurianual.

No geral, a gestão municipal tem envidado esforços no sentido de manter uma política de atendimento a esta população, alocando recursos orçamentários sem grandes variações percentuais entre os exercícios, quando comparados com os recursos constantes no fundo municipal. No entanto, há de se considerar que motivos diversos têm feito com que a população em situação de rua tenha um crescimento maior do que os recursos alocados, especialmente nos últimos anos, fazendo com que o gasto per

capita seja menor com o passar dos anos e, assim, podendo prejudicar o atendimento a esses cidadãos.

Para isso, considera-se importante que as instituições municipais adotem uma política de Estado para o atendimento da população em situação de rua, com regramentos que permitam que os programas e seus financiamentos sejam consistentes e não se sujeitem às escolhas pessoais (ou ideológicas) do governo em exercício.

REFERÊNCIAS

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n. 33, de 12 dez. 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 20.351, de 31 ago. 1931**. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.830, de 15 out. 1942**. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4830.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 dez. 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004**; Norma Operacional Básica: NOB/SUAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 nov. 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: https://www.prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/Tipificacao_AS.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

DORIGON, Nelci Gonçalves. **Educação e trabalho: a convocação das workhouses**.

2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2006-Nelci_Dorigon.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONÇALVES, Marcos. Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 317-336, jun. 2011. DOI: 10.1590/S0104-87752011000100014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vh/a/GB8k7Kszs8NxvxpX3vwp6rF/>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- JARDIM, Rodrigo Guimarães. **Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil**. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/36139/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 30 out. 2020.
- LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lúcia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 35-43, jan./jun. 2006. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- LOPES, Octacilio de Carvalho. **A medicina no tempo**. São Paulo: Edusp; Melhoramentos, 1969.
- MARTINELLI, Maria Lucia. **Serviço Social: identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 47-58, maio/ago. 2004. DOI: 10.1590/S0102-71822004000200007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/r6rMZrKqN9VR8jxhKGVSDDq/>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- MONTEIRO, Fernanda Xavier; ASSUNÇÃO, Haroldo Celso de. A constitucionalização dos direitos sociais: uma análise comparativa das Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 como precursoras do constitucionalismo social e sua sindicabilidade. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 21., 2012, Uberlândia. **Sistema jurídico e direitos fundamentais individuais e coletivos: anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 13678-13701. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ad6aaed513b7314>. Acesso em: 1 set. 2020.
- MOURÃO, Pablo Augusto Lima. **Contexto histórico da evolução dos direitos sociais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3496, jan. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23540>. Acesso em: 9 out. 2020.
- NATUSH, Igor. **18 de junho de 1349: é editado na Inglaterra o Ordinance of Labourers 1349, uma das primeiras leis de caráter trabalhista do mundo**. O

trabalho na história, 16 jun. 2024. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/18-de-junho-de-1349-e-editado-na-inglaterra-o-ordinance-of-labourers-1349-uma-das-primeiras-leis-de-carater-trabalhista-do-mundo/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O processo de inserção da assistência social no campo da política pública no Brasil. **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 3, p. 8, 2017. Disponível em: <https://www.ifac.revistaespacios.com/a17v38n03/a17v38n03p08.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1192, out. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9014>. Acesso em: 9 out. 2020.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (org.). **Gestão orçamentária inovadora**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SÃO PAULO (Município). **A Secretaria: uma das maiores redes de serviços socioassistenciais da América Latina**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/secretaria/a_secretaria/index.php?p=1856. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 40.531, de 7 maio 2001**. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, criado pela Lei n. 12.524, de 1º dez. 1997. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2001. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40531-de-7-de-maio-de-2001>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Fundos**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/participacao_social/fundos/index.php?p=164260. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 0, de 4 abr. 1990**. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1990. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 12.524, de 1º dez. 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1997. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12524-de-01-de-dezembro-de-1997>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 15.949, de 30 dez. 2013**. Dispõe sobre o Plano

Plurianual para o quadriênio 2014/2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15949-de-30-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.047, de 18 jul. 2014.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16047-de-18-de-julho-de-2014>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.099, de 30 dez. 2014.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2015. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16099-de-30-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.241, de 31 jul. 2015.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16241-de-31-de-julho-de-2015>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.334, de 30 dez. 2015.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2016. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16334-de-30-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.529, de 26 jul. 2016.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16529-de-26-de-julho-de-2016>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.608, de 29 dez. 2016.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16608-de-29-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.693, de 31 jul. 2017.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16693-de-31-de-julho-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.772, de 27 dez. 2017.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2018. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16772-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.773, de 27 dez. 2017.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16773-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.961, de 20 jul. 2018.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16961-de-20-de-julho-de-2018>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.021, de 27 dez. 2018.** Estima a receita e fixa a

despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2019. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17021-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.152, de 31 jul. 2019.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17152-de-31-de-julho-de-2019>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.253, de 26 dez. 2019.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17253-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019.** São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulgacenso-da-populacao-em-situacao-de-rua2019>. Acesso em: 6 maio 2021.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. **Programa de metas 2017-2020.** São Paulo: Secretaria Municipal de Governo, [2019]. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_de_metasp/programa_de_metasp_20172020/index.php. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016.** São Paulo: Secretaria Municipal de Governo, 2015. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/gestao/programa_de_metasp/index.php?p=149999. Acesso em: 11 mar. 2021.

SPOSATI, Aldaiza. 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José Ferreira da; et al. (org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 20-41.

SPOSATI, Aldaiza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os fundos de Assistência Social no SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 2, supl.: Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social, p. 22-26, dez. 2005. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acaoinstitucional/MDS_2005_0004.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.