

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CRISTINA MORAES PANDOLFO DE MATOS

**PROPOSTA DE GERENCIAMENTO DO NOVO FUNDO DO IDOSO
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

São Paulo
2015

CRISTINA MORAES PANDOLFO DE MATOS

**PROPOSTA DE GERENCIAMENTO DO NOVO FUNDO DO IDOSO
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito complementar para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

São Paulo
2015

RESUMO

Este artigo tem como objetivo demonstrar as mudanças ocorridas na forma de gestão das instituições governamentais e não governamentais através do tempo. E propor o gerenciamento do recém-criado Fundo do Idoso no Município de São Paulo, visando atender as expectativas da população idosa através de uma gestão transparente, eficaz e eficiente, como preconiza a gestão de resultados, implementada no Brasil após a Reforma Gerencial, proposta na década de 90.

Palavras-chave: Fundo do Idoso. Gestão. Políticas Públicas. Direitos Humanos. Idoso. Participação Social.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem passado por uma série de reformas e processos de modernização na forma de gerenciamento desde a época do Império (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, 2010).

Três fases são claramente identificadas no processo de modernização do aparelho do Estado no Brasil, destacando as principais transformações da administração pública:

- i) Administração Colonial, com fortes traços de patrimonialismo, quando o patrimônio do Estado era confundido com o patrimônio do governante. O governante escolhia as pessoas que iriam governar o Estado, sem nenhum critério de competência profissional para a escolha. Essa fase é facilmente identificada no final do século XIX.
- ii) A segunda fase foi chamada de Administração Burocrática, onde o Estado criou regras e critérios impessoais para os ocupantes dos cargos públicos. Foi na era Vargas que o concurso público começou a ser regra para que se ocupassem cargos públicos.
- iii) A Administração Gerencial foi considerada a terceira fase, onde busca-se a profissionalização da burocracia do Estado. Foi no governo de FHC (em 1995) que inicia-se essa nova fase, consolidada com a Reforma Gerencial do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que teve como foco principal o modelo gerencial ou a administração voltada para resultados.

De acordo com Bresser-Pereira, “a Reforma da Gestão Pública inspirou-se nas estratégias de ações das empresas privadas, que buscou tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas”. (BRESSER, 2010)

Edson Nunes menciona que “existem quatro padrões institucionalizados de relações ou gramáticas que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismos, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos” (NUNES, 2003, 5).

O insulamento burocrático foi uma blindagem de áreas técnicas do estado para que as decisões políticas não fossem mais importantes que as técnicas, ou seja, a prevalência da

racionalidade técnica sobre a política. Convivem no Brasil, diferentes lógicas de relacionamento entre Estado e sociedade. Identificam-se traços clientelistas e patrimonialistas na atual fase da administração.

Com a implantação da Administração Gerencial podemos dizer que houve avanços na administração pública: i) a democratização do Estado, fortalecendo o controle por parte de órgãos externos, como é o caso do Ministério Público; ii) a descentralização, para que houvesse uma maior aproximação entre o governo e a sociedade civil, e houvesse maior participação da sociedade para inovações em políticas públicas; iii) profissionalização meritocrática do serviço civil (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, 2010).

Várias ações foram implementadas indo ao encontro desses avanços, tais como aprovação da lei de responsabilidade fiscal, maior participação social, inovações nas políticas públicas, particularmente as vinculadas à área social, “governo eletrônico”, entre outras (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, 2010).

O Estado de São Paulo, na esteira desses avanços, com o Decreto 53.963 de 2009, institui uma nova Política de Gestão do Conhecimento e Inovação, conforme demonstra o artigo 1º abaixo:

Artigo 1º - Fica instituída, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Política de Gestão do Conhecimento e Inovação, tendo como objetivos:

- I** - a melhoria da eficiência, eficácia, efetividade e qualidade da formulação e implantação de políticas públicas e serviços ao cidadão e à sociedade;
- II** - a promoção da transparência na gestão pública por meio do provimento de informações governamentais ao cidadão, possibilitando a crescente capacidade para participar e influenciar nas decisões político-administrativas que lhe digam respeito;
- III** - o incentivo à criação de cultura voltada para a importância da inovação e da geração e compartilhamento de conhecimento e informação na gestão pública, entre os dirigentes governamentais;
- IV** - o desenvolvimento de cultura colaborativa e inovadora intra e intergovernamental, com a geração e compartilhamento de conhecimento e informações entre áreas governamentais e entre governo e sociedade;
- V** - a promoção de oportunidades de aprendizado contínuo aos servidores;
- VI** - a promoção da adoção e capacitação dos servidores na adoção de ferramentas de informática e uso da Internet para fins da Gestão do Conhecimento e Inovação;

VII - a divulgação dos resultados e benefícios da implantação da Política de Gestão do Conhecimento e Inovação.¹

Desta forma o Estado de São Paulo procura desenvolver ações que possam melhorar a qualidade dos serviços prestados à população com eficiência, eficácia e efetividade, como preconiza os conceitos de uma administração gerencial, onde a burocracia processual deve ser substituída pelos resultados que deverão ser atingidos.

Atualmente estamos vivendo a fase da administração gerencial, onde a exigência pela administração competente e profissional é muito requisitada pela população, que passa a ser mais exigente, crítica e reivindicativa.

Nessa direção, esse artigo pretende, através da análise documental, comparação e análise de processos já implementados, apontar e sugerir alguns mecanismos de gestão do Fundo Municipal do Idoso, utilizando comparações com fundos paradigmáticos, propondo alternativas de apresentação das informações à população, cada vez mais participativa.

¹ Artigo 1º do Decreto Nº 53.963, de 21 de janeiro de 2009 do Estado de São Paulo

2. POSICIONANDO O IDOSO

De acordo com Ferreira (2006), a população idosa está em crescimento devido a dois fatores: a queda na taxa da natalidade e queda na taxa de mortalidade. Um dos fatores que contribui para a redução da taxa da natalidade é a taxa de fecundidade, que já era baixa entre as mulheres com níveis mais altos de escolaridade, e que atualmente também diminuiu entre as mulheres com baixa escolaridade. A tendência é de que diminua ainda mais nos próximos 30 anos. Aliado a isso, a expectativa de vida que em 1950 era de 41 anos, passa para 62 anos em 1990, ou seja, em 40 anos houve um crescimento de 50% na expectativa de vida.

Estudos realizados pela Presidência da República através da Secretaria de Direitos Humanos, utilizando dados das Nações Unidas, demonstram que em 2050 haverá mais idosos do que crianças com menos de 15 anos no mundo. No Brasil a situação não é diferente, projeta-se que nesse mesmo ano, o país terá 22,5% de idosos na composição da população (BRASIL, 2012)².

Essas informações subsidiam o Estado para que estabeleça ações voltadas especificamente para essa população.

De acordo com Correa, o tema idoso destaca-se como objeto de gestão pública em virtude da expansão dos estudos de geriatria e gerontologia, aliados à criação da aposentadoria:

Por muito tempo, ela [a velhice] foi considerada como objeto da esfera privada e familiar. Cabia aos parentes e familiares ou à iniciativa de associações filantrópicas cuidarem de seus idosos. Com a constituição de um saber específico, por meio da gerontologia e da geriatria, e com o advento da aposentadoria sob responsabilidade do estado, a velhice passa a ocupar o lugar de objeto de gestão pública (CORREA, 2007, p. 33).

Foi na década de 30, com Getúlio Vargas, que os primeiros passos foram dados, na direção da elaboração de políticas de assistência social. Em oito anos todos os trabalhadores urbanos estavam cobertos com a previdência, desde os servidores públicos, bancários, comerciários e

² Disponível em <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadosobreoenvelhecimentoNoBrasil.pdf>> - acesso em 29/novembro/2015.

industriários. Na década de 40 os planos eram de que todos os brasileiros tivessem o plano de assistência (MALLOY, 1976).

Contudo, somente na década de 50 algumas medidas foram desenvolvidas e aprimoradas, resultando na implementação da Lei Orgânica da Previdência Social na década de 60. Porém somente em 1974 é que ocorreu a universalização do benefício (MALLOY, 1976).

A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social aconteceu em 1975, e no ano seguinte foi elaborado o primeiro documento “Diretrizes para uma Política Nacional para a Terceira Idade”, contendo normas para uma política social voltada à população idosa (CARVALHO, 2011).

A citação de Willig, Lenadt e Méier (2012), “a promulgação da Política Nacional do Idoso (PNI) em 1994, e sua regulamentação em 1996, que reafirmou o contido na Lei Orgânica da Saúde (1990) assegurando os direitos sociais à pessoa idosa, bem como o direito à saúde” (WILLIG; LENARDT; MÉIER, 2012, p. 575), nos leva a considerar que existe uma atenção pública voltada à população idosa no Brasil. A Previdência, como descrito acima, o Estatuto do Idoso (2003), e a Política Nacional da Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI – 2006), são importantes marcos legais que comprovam a atenção do Estado aos idosos.

Os estudos do PNAD, 2011 e do IPEA, 2012, ajudaram a posicionar o idoso no contexto da população do Brasil. Constatou-se, como já apontado em estudo realizado pelo grupo que elaborou a tese sobre o Fundo do Idoso no Município de São Paulo, que há um envelhecimento da população idosa, ou seja, Camarano e Kanso em seus estudos observaram que a proporção do grupo de idosos com mais de 70 anos aumentou, e por outro lado o grupo com idade entre 60 e 69 anos diminuiu. Depreende-se que está havendo uma evolução na expectativa de vida dos idosos, e desta forma os idosos estão ficando cada vez mais velhos (MATOS, CUNHA, FERNANDES, 2015).

A análise dos dados indica que há uma heterogeneidade na população idosa, pois estamos falando de idosos com idades variando entre 60 e 100 anos. As necessidades dessa população são muito diversas, pois um “idoso” de 60 anos ainda trabalha e produz, fazendo parte da população economicamente ativa. Contudo um idoso com 90 anos é considerado um “idoso velho” e dificilmente estará trabalhando e produzindo, dependendo de aposentadoria e de

cuidados específicos que a idade demanda (MATOS, CUNHA, FERNANDES, 2015. IPEA, 2012).

Analisando o aspecto de elaboração de políticas públicas, fica evidente que haverá um crescimento na demanda de serviços de saúde e de cuidados de longa duração, além de haver maior dispêndio com benefícios assistenciais e previdenciários, em consequência do crescimento dessa população idosa que está ficando cada dia mais velha.

Esse aumento da população idosa acarretará mudanças no comportamento do mercado de trabalho, demandando políticas de capacitação dos idosos, saúde ocupacional e mudanças na cultura da população em geral, no sentido de não discriminar o trabalho do idoso (IPEA, 2012).

Quanto mais velha for a população idosa, maiores serão as demandas por ações de assistência à essa população, como por exemplo, a necessidade de pessoas treinadas para serem cuidadores, clínicas ou hospitais que tenham profissionais de enfermagem treinados para atender a população idosa, casas de longa permanência, entre outras ações.

A implementação de políticas direcionadas a essa população é cada vez mais específica, uma vez que os idosos mais velhos necessitam de cuidados maiores, e por sua vez mais caros. Por exemplo, uma pessoa para ser cuidadora necessita de um treinamento específico; uma unidade de asilamento para pessoas idosas com idade acima de 70 anos demanda enfermeiros treinados e, portanto mais caros. Ainda de acordo com justificativa apresentada pelo então prefeito Gilberto Kassab, à Câmara dos Vereadores, o governo deverá despender altos níveis de recursos para atender as metas assistenciais previstas na legislação que trata do cuidado e atenção à população idosa.

O Fundo do Idoso tem um grande potencial de captação de receitas oriundas, dentre outras fontes, de contribuições dos governos Federal, Estadual e Municipais, de contribuições dedutíveis do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, de organismos estrangeiros e internacionais, dentre outras fontes (SÃO PAULO, 2012; MATOS, CUNHA, FERNANDES,

2015)³. Esses recursos poderão ser aplicados em políticas para financiar programas e ações voltadas à população de faixa etária acima dos 60 anos, uma população que cresce expressivamente na estrutura etária, como mencionado anteriormente.

³ Justificativa apresentada por Gilberto Kassab à Câmara dos Vereadores, quando apresentou a minuta do Projeto de Lei 131/2012 de dezembro de 2012, que criaria o Fundo Municipal do Idoso no Município de São Paulo.

3. IMPORTÂNCIA DO CONSELHO NA GESTÃO DO FUNDO

O Fundo do Idoso no Município de São Paulo foi criado para complementar os meios financeiros necessários para suprir a crescente demanda por projetos direcionados à população idosa. Essa crescente população necessita cada vez mais de ações que garantam seu “direito de cidadão” estabelecido na Lei 8.742, ou Lei Orgânica da Assistência Social, e o Estado tem o dever de cumpri-la.

O Fundo do Idoso de São Paulo foi criado pela Lei Municipal 15.679 de 21 de dezembro de 2012, e um ponto muito importante da Lei que cria o Fundo é que determina que o Grande Conselho Municipal do Idoso seja um órgão consultivo que deverá trabalhar em conjunto com o COAT, Conselho de Orientação e Administração Técnica, que de acordo com a Lei, é quem delibera sobre a utilização dos recursos do Fundo.

Antes de ser criado, houve um estudo da viabilidade de constituição do Fundo. Foi formado um Grupo de Trabalho (GT) com a participação de várias Secretarias Municipais, bem como do Grande Conselho Municipal do Idoso, que se reuniram durante dois meses levantando informações sobre Fundos já existentes, analisando a legislação, propondo regras, processos e propondo uma minuta de Projeto de Lei de criação do Fundo Municipal do Idoso no Município de São Paulo. Em um dos relatórios produzidos por esse Grupo de Trabalho (GT), a Secretaria Municipal de Saúde, por meio de seus representantes, levantaram algumas questões a respeito do Grande Conselho Municipal do Idoso.

De acordo com os membros da Secretaria da Saúde, o Conselho Municipal do Idoso deveria ser um órgão paritário, o Presidente desse Conselho deveria ser eleito pela sociedade civil e não indicado pelo Prefeito do Município, como previa a minuta do Projeto de Lei. Além disso, questionaram a gestão do Fundo do Idoso. Foi feita uma comparação com o Fundo Nacional do Idoso. A Lei que cria o Fundo Nacional do Idoso (Lei Federal 12.213 de 20 de janeiro de 2010) em seu Artigo 4º diz o seguinte:

É competência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDI gerir o Fundo Nacional do Idoso e fixar os critérios para sua utilização.

O Conselho Nacional do Idoso é um órgão criado pela Federação cuja responsabilidade é arquitetar as condutas e normas para que a Política Nacional do Idoso seja formulada e implementada, além do acompanhamento e fiscalização da execução das mesmas.

O CNDI é um órgão permanente e paritário, formado por quatorze integrantes do governo, de vários ministérios e quatorze integrantes da sociedade civil, e suas decisões e deliberações são colegiadas.

De acordo com o Decreto Federal que cria o Conselho Nacional do Idoso, em seu artigo primeiro determina:

Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, **órgão colegiado de caráter deliberativo**, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

E ainda dispõe que é de competência do CNDI⁴:

- 1- elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução;
- 2 - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso;
- 3 - dar apoio aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso;
- 4 - avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo;
- 5 - acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do idoso;
- 6 - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos;
- 7 - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos do idoso; e
- 8 - elaborar o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente e Vice-Presidente (BRASIL, 2004).

⁴ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16> - acesso em 02/dezembro/2015

E compete ainda⁵:

- 1 - acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.741, de 2003 (Lei que cria o Estatuto do Idoso), e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento do idoso;
- 2 - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil organizada na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos do idoso;
- 3 - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento ao idoso;
- 4 - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; e
- 5 - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos do idoso (BRASIL 2004).

Com base na legislação federal, o GT sugeriu que a regra de constituição do Conselho Nacional do Idoso fosse aplicada também ao GCMI em São Paulo, ou seja, caberia ao Grande Conselho Municipal do Idoso a decisão sobre como seria gerido o Fundo, tendo dessa forma caráter deliberativo. Contudo a Lei que criou o Fundo em São Paulo (Lei Municipal 15.679) estabelece que o GCMI tenha um papel apenas consultivo e não deliberativo.

Na justificativa do PL 131/12 – Projeto de Lei de criação do Fundo Municipal do Idoso na cidade de São Paulo, apresentada pelo então Prefeito, Gilberto Kassab, fica claro o papel “consultivo” do GCMI⁶. Além disso, a Lei menciona a criação do COAT – Conselho de Orientação e Administração Técnica, que, de acordo com a Lei, terá caráter deliberativo, conforme apontado no início do capítulo.

Conforme Teixeira e Gohn, os Conselhos são organismos de participação da sociedade civil, não só na formulação de diretrizes das políticas públicas, mas também como órgãos

⁵ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16> - acesso em 02/dezembro/2015

⁶ Processo Número 2011-0.086.935-9 da SMDHC – documentos transformados em arquivos digitais e disponíveis para consulta física na SMDHC.

fiscalizadores que monitoram a utilização dos recursos públicos (TEIXEIRA, 2000; GOHN, 2002).

De acordo com Souza, a composição dos Conselhos das áreas sociais (saúde, educação, criança e adolescente, idoso) discutindo, elaborando e controlando as políticas públicas, leva a um crescimento da criatividade da sociedade civil quando elabora políticas públicas, pois é ela que vivencia os problemas do dia a dia e tem condições de analisar se os serviços públicos prestados estão ou não atingindo seu objetivo (SOUZA, 2006).

Gohn aponta a falta de tradição da sociedade civil em participar ativamente na implementação de políticas públicas. A autora aponta como pontos importantes na implementação dos conselhos gestores: (GOHN, 2005)

- i) Os Conselhos devem ser paritários entre membros do governo e da sociedade civil;
- ii) Deve haver representatividade qualitativa dos diversos segmentos sociais;
- iii) Os membros devem ser capacitados, especialmente os representantes da sociedade civil;
- iv) Acesso à informação e dar publicidade às ações do Conselho;
- v) Os atos dos conselheiros deverão ser fiscalizados e controlados para não haver administração em “causa própria”;
- vi) O Poder Executivo deverá criar mecanismos para implementar e aplicar as decisões tomadas pelo Conselho.

Para que os Conselhos efetivamente cumpram seu papel, há a necessidade de capacitação de seus membros em administração e habilidades gerenciais, para que possam gerir os Fundos. Muitas vezes os conselhos estão envolvidos em discussões sobre políticas públicas, que requer uma capacitação técnica e especializada, e muitas vezes os conselheiros não estão habilitados para tal. Também necessitam ter habilidades negociais e argumentativas para que possam discutir com pessoas do meio político e chegarem a um consenso.

Por ter um papel fundamental de intermediário entre a sociedade e o governo, o fortalecimento dos Conselhos foi assunto da III Conferência Nacional do Idoso que aconteceu no ano de 2011.

A III Conferência Nacional do Idoso foi desenvolvida com base em quatro eixos estratégicos, e um deles era o fortalecimento e integração dos Conselhos. As propostas definidas para esse eixo foram assim descritas: i) criação e manutenção de um sistema de cadastro de todos os conselhos da Federação; ii) tornar os conselhos deliberativos; iii) criar estratégias para acompanhamento das deliberações determinadas nas conferências nos três níveis de governo; iv) criação imediata dos Conselhos e dos respectivos Fundos, seja Estadual ou Municipal do Idoso, caso o estado ou o município ainda não os tenha criado.

A sociedade civil recomenda que os Conselhos devam ser deliberativos, tendo participação ativa na administração e gestão dos Fundos. E para isso, precisam estar capacitados tanto administrativa quanto politicamente, especialmente os membros da sociedade civil, para que possam desempenhar o papel de representantes da população junto ao governo, no que tange à propositura de políticas públicas, além de terem a capacidade de propor, implementar e executar mecanismos de gestão dos Fundos.

4. FERRAMENTAS DE GESTÃO DO FUNDO

Para que se possa entender a estrutura dos Fundos e também analisar as boas práticas de gestão, no trabalho de dissertação do grupo que a autora do presente artigo participou, foram pesquisados Fundos que pudessem servir de exemplo para o estudo da regulamentação e gestão do Fundo do Idoso de São Paulo.

Um dos fundos considerado como paradigmático, foi o Fundo do Idoso de Porto Alegre, cujos processos foram analisados e comparados, utilizados na presente proposta de gestão do Fundo do Idoso de São Paulo.

4.1 – Cadastro de Novos Projetos

O Fundo Municipal do Idoso de Porto Alegre é considerado um fundo vitorioso não somente pelo potencial de captação de recursos, mas também por ser bem administrado e controlado. As pessoas entrevistadas que estavam envolvidas com a criação do Fundo do Idoso no município de São Paulo, também consideraram que o Fundo de Porto Alegre é um fundo paradigmático (MATOS, CUNHA, FERNANDES, 2015).

A administração operacional do Fundo de Porto Alegre fica a cargo da Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL), que também é responsável operacionalmente pelo Fundo da Criança e do Adolescente de Porto Alegre - FUNCRIANÇA. Essa gestão de dois fundos a cargo de uma mesma Secretaria, a de Governança, é exitosa, pois aplica os mesmos fluxos operacionais em ambos os fundos, tomando o cuidado de analisar as especificidades de cada um.

A seguir estão descritas as principais atribuições da Secretaria Municipal de Governança Local do município de Porto Alegre:



Figura 1 – Principais atribuições da Secretaria Municipal de Governança Local – Porto Alegre

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria Municipal de Governança Local⁷

O Fundo do Idoso é administrado pelo Conselho Municipal do Idoso – COMUI, órgão gestor do Fundo. Os recursos financeiros do Fundo são administrados em consonância com o planejamento do COMUI e aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O COMUI está ligado à Prefeitura do Município de Porto Alegre, porém é independente e autônomo para discutir e deliberar sobre as políticas do idoso no município. É composto por dezessete representantes e seus suplentes: dez de entidades não governamentais de atendimento ao idoso, advindos da sociedade civil, e sete do poder executivo, de diversas Secretarias. É composto por três comissões permanentes: a de Registros, de Projetos e Comunicação. As decisões são tomadas semanalmente em plenária que reúne os representantes do governo e da sociedade civil para discutir e deliberar sobre as diretrizes relacionadas à pessoa idosa.

A seguir, um demonstrativo das principais responsabilidades do Conselho Municipal do Idoso de Porto Alegre:

⁷ Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgf>> - acesso em 02 dez 2015

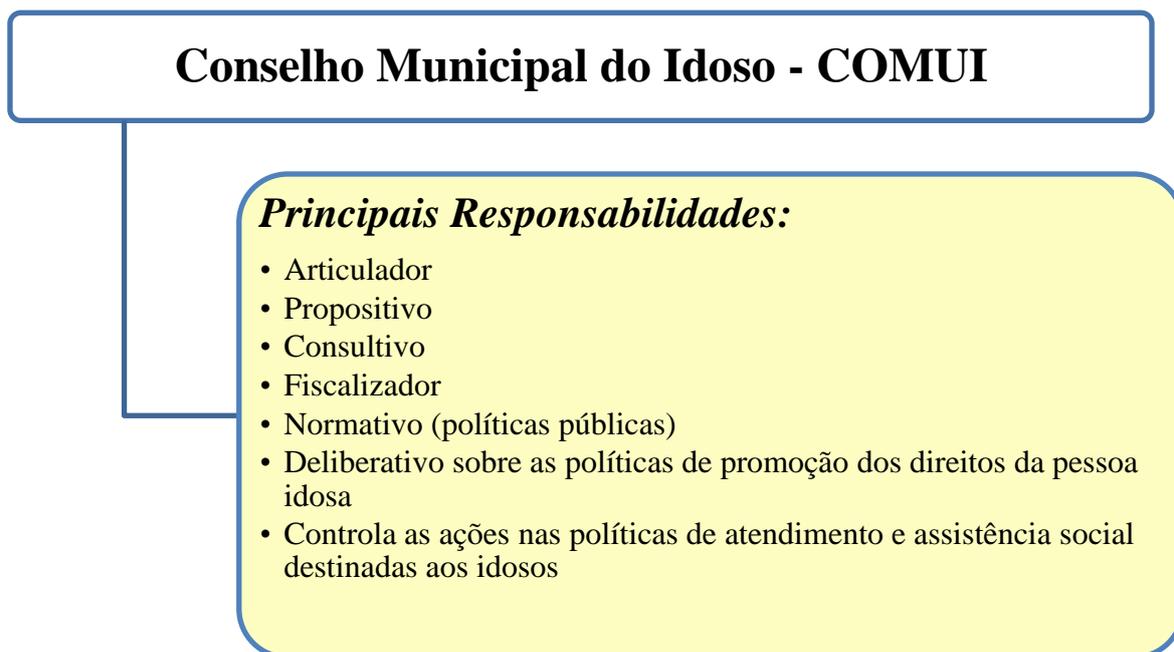


Figura 2 – Principais Responsabilidades do COMUI – Porto Alegre.

Fonte: Elaboração própria com base em informações do portal da Prefeitura - Secretaria Municipal de Governança Local – COMUI⁸

Com relação ao cadastramento de instituições não governamentais, com projetos direcionados a ações voltadas ao desenvolvimento e bem estar do idoso, o site apresenta um ícone específico onde relaciona a documentação necessária para realizar o cadastro, conforme demonstra a figura abaixo.

⁸ Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comui>> - acesso em 02 dez 2015



Figura 3 – COMUI – Conselho Municipal do Idoso do Município de Porto Alegre

Fonte: Página do Portal da Prefeitura de Porto Alegre⁹

No portal da Prefeitura, o contribuinte também poderá acessar o sistema de doações, que disponibiliza uma relação com todos os projetos cadastrados, permitindo ao doador escolher o projeto para o qual fará o aporte de recursos. Além disso, poderá verificar qual o percentual de adesão por projeto até o momento.

O Fundo retém 5% de todas as contribuições, formando um recurso livre¹⁰, que será utilizado em despesas de capacitação e ações de comunicação do COMUI, bem como para editais. (MATOS, CUNHA, FERNANDES, 2015)

Para melhor visualizar as etapas de operacionalização do Fundo do Idoso de Porto Alegre, abaixo encontra-se um fluxograma resumido das quatro etapas construídas pelo COMUI apresentando os processos pelos quais as entidades proponentes de projetos, que pretendem receber recursos do Fundo do Idoso, devem passar:

⁹ Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comui/default.php?p_secao=20>. Acesso em 03 dez 2015

¹⁰ Informação relatada por representante da Secretaria Municipal de Governança Local de Porto Alegre. Atualmente o recurso livre conta com R\$ 3,0 milhões, dos quais R\$ 300 mil será destinado à uma pesquisa qualitativa da população idosa de Porto Alegre e R\$ 2,3 milhões a um edital que atenderá idosos com dependência de grau 3 – dependência em todas as atividades de autocuidado para a vida diária e/ou comprometimento cognitivo.

Etapa 1 Registro da Entidade	Etapa 2 Carta de Captação de Recursos	Etapa 3 Termo de Compromisso (**)	Etapa 4 Prestação de Contas (**)
1- Verificação da documentação	1- Recebimento do Projeto	1- Entidade entrega Plano de Aplicação	1- Recebimento da prestação de contas
2- Encaminhamento à Comissão de Registro (*)	2- Abertura processo administrativo	2- Entrega da documentação atualizada	2- Análise da documentação
3- Visita à entidade	3- encaminhamento para Comissão de Projetos (*)	3- Conferência das doações	3- Aprovação ou Rejeição das contas com pedido de complementação
4- Parecer da Comissão	4- Análise	4- Encaminha Termo de Empenho	4- Aprovação Final
5- Resolução autorizando a entidade a encaminhar projeto ao Fundo	5- Aprovação	5- Ordenação das despesas	
	6- Emissão de certificado	6- Assinatura Termo de Compromisso	
		7- Repasse	

Quadro 1 – Fluxograma organizado pelo COMUI

Fonte: Elaboração própria com base nos fluxogramas das quatro fases do Fundo do Idoso da cidade de Porto Alegre

(*) *Comissões compostas por membros do COMUI*

(**) *Processos realizados pelo UPEO – Unidade de Programação e Execução Orçamentária*

É de responsabilidade da Administração Pública os repasses às entidades cujos projetos foram previamente aprovados e autorizados pelo COMUI, bem como a prestação de contas. A gestão financeira do Fundo, assim como a prestação de contas das entidades que receberam recursos do Fundo, são de responsabilidade da Unidade de Programação e Execução Orçamentária – UPEO, órgão administrativo ligado ao COMUI de Porto Alegre.¹¹ Todos os processos são auditados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, pela Câmara dos Vereadores e pelo Tribunal de Contas do Estado.

¹¹ A documentação de prestação de contas que as entidades deverão apresentar, consta do decreto 11.417 de 1996, disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/decreto%2011417> – acesso em 03 dez 2015

Em analogia ao que foi apresentado acima no que diz respeito ao cadastramento de projetos e prestação de contas, o Ministério da Cultura possui um sistema, o SalicWeb, criado com o objetivo de agilizar e facilitar o processo de envio, atualização, acompanhamento e prestação de contas de projetos culturais que recebem recursos incentivados (renúncia fiscal de imposto de renda). A ideia central foi a criação de um sistema informatizado, que oferecesse segurança e qualidade no envio das informações das propostas culturais endereçadas ao MinC, tornando o processo, que anteriormente era feito todo em via física (papel), mais seguro, ágil e eficaz.



Figura 4 – Programa SalicWeb – Ministério da Cultura

Fonte – Página do Portal do Ministério da Cultura. NovoSalic¹²

A proposta do presente artigo é que se estude o passo a passo dessa implantação, já que se encontra no site de um Ministério e é acessível a todos, e utilize a metodologia no cadastramento, análise e prestação de contas dos projetos endereçados ao Fundo do Idoso do Município de São Paulo, para que todo o trâmite seja feito via virtual.

No SalicWeb toda a documentação, tal como estatuto, certidões, manuais etc. pode ser enviada via arquivo digital, anexada no campo específico do sistema. Todas as informações que anteriormente eram enviadas por via física, são agora enviadas em meio eletrônico diretamente pelo sistema.

Interessante ressaltar que todas as informações são disponibilizadas no site e as análises são feitas *on line*, ou seja, se houver alguma diligência direcionada à entidade que está propondo

¹² Disponível em < <http://novosalic.cultura.gov.br/agentes/incluiragente?menuLateral=false&acao=prop> > acesso em 03 dez 2015

o projeto, a mesma poderá identificar qual é a demanda e tempestivamente poderá responder ao órgão analista, evitando perda de tempo, gastos com correios, com espaços e manutenção de arquivos físicos, eventuais perdas das informações durante o envio ao órgão receptor da documentação, tornando o processo mais rápido, eficiente e eficaz.

Todos os manuais referentes à operacionalização do sistema estão disponibilizados para que o preenchimento de todas as telas seja feito de forma clara, simples, dirimindo as eventuais dúvidas.

Mesmo com a implantação de um sistema como o SalicWeb, a análise e aprovação da documentação ainda seria responsabilidade do órgão gestor e deliberativo, no caso do Fundo do Idoso, o Conselho do Idoso, porém o processo seria muito mais claro e transparente, tanto para os proponentes quanto para os órgãos que farão as análises.

4.2 – Transparência para os Doadores e Contribuintes

Para que haja transparência em um processo ou em um sistema, as informações devem ser confiáveis, relevantes e oportunas.

Utilizando o Fundo de Porto Alegre, como fundo paradigmático, foi feita uma análise nas informações contidas em suas páginas na web, no portal da Prefeitura de Porto Alegre.

O sistema informatizado que consolida informações sobre o Fundo do Idoso, o Conselho do Idoso, e demais informações sobre a pessoa idosa, está contido no site da Prefeitura de Porto Alegre. Nele encontram-se as estruturas demonstrando transparência, facilidades e informações disponibilizadas aos doadores e contribuintes do Fundo ou a quem tenha interesse em pesquisar e conhecer as estruturas, responsabilidades e atribuições desses órgãos.

A disponibilização das informações no sistema é um facilitador junto aos doadores/contribuintes, pois encontram-se no site todas as informações necessárias para se fazer uma doação, tais como um simulador de cálculo onde o doador poderá verificar qual o valor máximo de doação ele poderá fazer, levando em consideração sua alíquota de desconto de Imposto de Renda. Além disso, o site disponibiliza a situação atual de doações por

projeto, legislação, eventos relacionados. Como ferramenta de gestão do Fundo, o sistema é uma forma de demonstrar ao contribuinte onde o dinheiro doado está sendo alocado.

Muito importante também é a comunicação das ações realizadas aos doadores e contribuintes. O potencial de arrecadação de recursos de renúncia fiscal é imenso, de acordo com levantamento da equipe Prattein:

“com base em dados da Receita Federal, é possível estimar que, em 2012, o potencial de doação aos Fundos da Criança e do Adolescente e aos Fundos do Idoso, passível de dedução do Imposto de Renda devido pelas pessoas físicas, foi de R\$4,29 bilhões. Para os Fundos do Idoso, a projeção das destinações efetuadas por pessoas físicas naquele ano foi de apenas R\$4,15 milhões. Há, portanto, um enorme espaço para que as doações aos Fundos cresçam e ajudem a viabilizar programas de atendimento prioritários para a população idosa” (BOLETIM PRATTEIN, 2015)¹³

Desta forma, a criação de mecanismos de informação aos doadores, que torne mais clara a destinação dos recursos doados, para que possam dispor dos recursos e doá-los aos Fundos, dentre eles o Fundo do Idoso, é uma maneira de incrementar a doação dos recursos para direcioná-los a projetos de interesse da população idosa.

Quanto mais transparentes forem as informações oferecidas aos contribuintes, maior será a confiança que esses terão na instituição, com potencial de incremento nas doações.

As informações sobre o sistema que gerencia os recursos doados ao Fundo de Porto Alegre, foram utilizadas para que pudesse ser feita a estruturação de gestão do Fundo do Idoso no Município de São Paulo.

Portanto, mecanismos de gestão do Fundo do Idoso de São Paulo devem ser criados usando como fundo paradigmático o Fundo do Idoso de Porto Alegre.

Os principais mecanismos de gestão propostos são:

¹³ Disponível em : http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=801:deducao-do-imposto-de-renda-para-o-fundo-do-idoso-obtem-parecer-favoravel-no-senado-federal&catid=107:fundo-dos-direitos-do-idoso&Itemid=197 >Acesso em 03.dez.2015

- i) Criação de um sistema informatizado no portal da Prefeitura do Município de São Paulo - Secretaria dos Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo;
- ii) Desenvolver uma ferramenta de simulação de doações no portal;
- iii) Desenvolver fluxogramas com os processos de cadastro das entidades propositoras de projetos, captação de recursos, termo de compromisso de repasse de recursos e prestação de contas;
- iv) Criar comissões especializadas nos processos acima mencionados, para facilitar a operacionalização do Fundo;
- v) Desenvolver ferramenta dentro do sistema, para recepcionar toda a documentação necessária para o cadastro dos projetos, para posteriormente ser analisada pelo departamento competente;
- vi) Desenvolver manuais de preenchimento e navegação no site, para serem disponibilizados no sistema;
- vii) Assegurar recursos humanos e materiais para gerir o Fundo;
- viii) Capacitar os membros do Grande Conselho do Idoso;
- ix) Capacitar equipe responsável por assessorar no gerenciamento do Fundo do Idoso nas diversas Secretarias envolvidas (Finanças, Recursos Humanos e outras se houver).

Após a implantação das sugestões acima, o gerenciamento do Fundo do Idoso no Município de São Paulo, poderá ser feito de uma maneira clara e transparente. O processo de cadastramento, análise e aprovação dos projetos poderá ser mais simples e efetivo. A prestação de contas poderá ser feita de uma forma mais eficaz.

Com isso haverá mais credibilidade por parte dos doadores e a captação de recursos poderá aumentar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, através da comparação com o Fundo paradigmático de Porto Alegre, propôs a criação de mecanismos de gestão do Fundo do Idoso do Município de São Paulo.

O artigo foi elaborado considerando um breve histórico das mudanças nas formas de gerenciamento do Estado, através das reformas implementadas em busca da modernização e profissionalização do aparelho do Estado, e a administração voltada para resultados.

Em outra sessão apresentou as características da população idosa estudada, e quais tipos de ações deverão ser tomadas levando em consideração essa parcela da população.

Mais adiante, tomando como inspiração o processo já existente do Fundo de Porto Alegre, foi proposta a criação de um sistema informatizado detalhando todo o processo de gestão do Fundo. Além disso, foi indicado que se fizesse um estudo sobre o sistema informatizado existente no Ministério da Cultura, para que comparativamente, o cadastramento dos projetos do Fundo do Idoso seja feito de uma maneira mais ágil, eficiente e segura.

Também foi sugerida a criação de comissões que facilitem a operacionalização do Fundo e a capacitação dessas equipes, bem como do Grande Conselho do Idoso.

O artigo não tem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de gerenciamento do Fundo, mas oferecer algumas alternativas para torná-lo claro, eficiente e eficaz, dando mais transparência ao processo, tentando dessa forma alavancar a capacidade de captação de recursos via doações incentivadas ou não incentivadas, de pessoas físicas e jurídicas.

Espera-se que essas reflexões possam de alguma forma, contribuir para o bom gerenciamento dos recursos e do desenvolvimento de projetos direcionados à melhoria contínua do bem estar da população idosa no Município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Maria Nazaré Lins. **Fomento empresarial aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2009. 165 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Dados Sobre o Envelhecimento no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadossobreoenvelhecimentoNoBrasil.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.
- BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 02 dez.2015
- BRASIL. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16>. Acesso em: 02.dez.2015
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial – ERA – Revista de Administração de Empresas; 2010. Pags 112 a 116.
- CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. Tendências Demográficas Mostradas pela PNAD 2011. IPEA. Comunicado 157. 2012
- CARVALHO, R. R. **Política nacional de saúde da pessoa idosa: competência dos cuidadores de pessoas dependentes**. 2011. 122 f. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Cefor, Brasília. p. 73-153.
- CORREA, Mariele Rodrigues. **Uma Cartografia do envelhecimento na contemporaneidade: a velhice e a terceira idade**. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Assis.
- FERREIRA, José Vicente. **Os muito idosos no Município de São Paulo**. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOHN, Maria da Glória, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005

LOUREIRO, M.A.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI. Editora FGV. 2010. Prefácio, Introdução, Cap. 1 – A Formação da Burocracia Brasileira. São Paulo. Págs 7 a 71.

MALLOY, James. **Política de Bem-Estar Social no Brasil**: histórico, conceitos, problemas. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1976.

MATOS, Cristina M.P., CUNHA, Rosana P., FERNANDES, Willian. “IMPLANTAÇÃO DO FUNDO DO IDOSO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: proposta para estruturação e gestão – Tese de Mestrado. MPGPP-FGV. 2015

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil – Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. Pag 5.

PRATTEIN – Boletim Prattein – Envelhecimento – Fundo dos Direitos do Idoso - *Dedução do Imposto de Renda para doações ao Fundo do Idoso obtém parecer favorável no Senado Federal*. Boletim de 15 de julho de 2015. Disponível em <http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=801:deducao-do-imposto-de-renda-para-o-fundo-do-idoso-obtem-parecer-favoravel-no-senado-federal&catid=107:fundo-dos-direitos-do-idoso&Itemid=197> Acesso em 03.dez.2015.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto 53.963 de 21 de janeiro de 2009. Institui, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Política de Gestão do Conhecimento e Inovação e dá providências correlatas **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-53963-21.01.2009.html>>. Acesso em: 02.dez.2015

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 15.679, de 21 de dezembro de 2012. Cria o Fundo Municipal do Idoso no Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 22 dez. 2012.

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania – Coordenadoria de Políticas para Idosos. **Processo Número 2011-0.086.935-9 da SMDHC**. Documentos enviados em 16 de ago. 2015.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social, in *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos/* Mione Apolinário Sales, Maurílio Castro de Matos, Maria Cristina Leal (organizadores), 2ª. ed., São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, M.A.C., ZUCCOLOTTO, R, RICCIO, E.L. Transparência: Reposicionando o Debate – Revista Contemporânea de Contabilidade. Jan/Abr 2015. Pags 137 a 158

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Publicações Polis n. 37. São Paulo: Polis, 2000.

WILLIG, Mariluci Hautsch; LENARDT, Maria Helena; MÉIER, Marineli Joaquim. A trajetória das Políticas Públicas do Idoso no Brasil: breve análise. **Cogitare Enfermagem**, v. 17, n. 3, p. 574-577, 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cogitare/article/view/29298>>. Acesso em: 29.nov. 2015