

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV – EAESP
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO**

JULIANNE NESTLEHNER PINTO

**DESAFIOS DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL:
O caso dos convênios em São José dos Campos**

SÃO PAULO

2015

JULIANNE NESTLEHNER PINTO

DESAFIOS DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL:

O caso dos convênios em São José dos Campos

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Rita Loureiro

**SÃO PAULO
2015**

PINTO, Julianne Nestlehner.

Desafios de monitoramento da política social em âmbito local: o caso dos convênios em São José dos Campos / Julianne Nestlehner Pinto. - 2015.

160 f.

Orientador: Maria Rita Loureiro

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Política social. 2. Políticas públicas. 3. Organizações não governamentais. 4. Terceiro setor. 5. Convênios. I. Loureiro, Maria Rita. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 304

JULIANNE NESTLEHNER PINTO

DESAFIOS DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL EM ÂMBITO LOCAL:

O caso dos convênios em São José dos Campos

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Maria Rita Loureiro (Orientadora)
FGV- EAESP

Prof.Dr. Marcos Teixeira
FGV EAESP

Prof.^a Dr.^a Cecília Olivieri
EACH -USP

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha família, que me ensinou a lutar pelos meus objetivos,
Aos amigos que me fizeram evoluir e crescer durante a vida,
E aos professores que inspiram com suas ações e palavras.

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final desse ciclo é uma conquista indescritível. Ter a possibilidade de concluir um Mestrado é uma conquista imensa, ainda mais quando conciliado a um emprego durante todo o trajeto. Mais do que o esforço para usar da melhor maneira o pouco tempo disponível, a ajuda, apoio e compreensão de muitas pessoas fizeram esse momento possível.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Luiz e Cida, pelo exemplo, pelo amor, pelo apoio e por lutarem todos os dias pela nossa família, me ensinando a humildade que eu tento carregar comigo em todos os momentos.

À minha irmã, Patricia, por me dar o incentivo que faltava nos dias em que eu duvidava da minha própria capacidade, e por ouvir incansáveis conversas sobre Reforma do Estado, implementação de políticas públicas e *accountability*, mesmo sem entender absolutamente nada sobre o assunto,

Aos meus avós, tios e primos de Iporanga, que me mostram que a felicidade se encontra nos detalhes simples da vida, e que nenhum título acadêmico faz alguém ser melhor e nem mais sábio do que aqueles que se formaram na escola da vida,

Aos meus avós de consideração, Danuta e Jorge, que me ensinaram a lutar por meus objetivos, ampliando as expectativas que eu tinha sobre mim mesma e inculcando em mim a disciplina e a coragem para buscar aquilo que estava longe do meu alcance presente, apesar das dificuldades,

Ao meu companheiro pra vida toda, Paulo César de Abreu Paiva Jr, pela paciência nos diversos momentos de puro stress e desespero, pela ajuda na resenha de inúmeros textos, pela leitura de dezenas de versões dessa dissertação e, sobretudo, pelo amor e pela certeza de que eu sempre tinha alguém ao meu lado,

Aos amigos que participaram desse processo, perto ou longe, e a todos aqueles que tiveram uma grande capacidade de compreender a minha ausência em eventos sociais durante dois anos. Em especial, à Cristina de Miranda Costa, pela amizade, preocupação e companheirismo inigualáveis, e que começaram desde o dia da entrevista para o Mestrado na FGV; à Patrícia Beatriz, amiga de longa data, com quem, mesmo distante em alguns momentos, sempre pude contar; à Tamara Ilinsky Crantschanivov, veterana da graduação e do Mestrado, pelo suporte e paciência em responder tantas perguntas antes do ingresso na FGV; Simone Borges Paiva, grande amiga doutoranda, tão desesperada quanto eu com prazos, mas solícita aos meus pedidos de socorro; ao amigo Hsu Teng Kai, pela amizade e companheirismo rumo à evolução espiritual; à Filomena Siqueira, Fabrizio Mencarini,

Roberto Seracinskis, Natalia Neris, Patricia Nogueira Pröglhöf, Aldo Valentim, Raquel Sobral, Wanderson de Souza, Maria Cecília Gomes Pereira, e a todos os colegas de Mestrado e Doutorado que, em meio a muitos cafés, compartilharam comigo as angústias e divertimentos de uma dissertação em andamento.

Aos Mestres Espirituais e minhas mães e pais de criação, sem os quais eu não teria a força e proteção para seguir o meu Caminho. Em especial, à Mãe Vera, Mãe Verinha, Mãe Terezinha, Pai Sinésio, Mãe Kátia, Mãe Waldirene, Pai Marcos, Mãe Dora e família, e aos amigos Gabriel Costa Lopes, Ana Gabriela Saraiva Grechi, Juliana Pereira, Adriana Oliveira, Nelita Sanchez, que, cada um ao seu modo, sempre se preocuparam comigo e com minha família, sendo importantes em algum momento da minha vida.

Aos professores que inspiram por suas palavras e ações, e me fazem ter certeza de que a docência é a profissão mais privilegiada do mundo, pois é aquela que mais influencia a decisão e o entusiasmo de tantos jovens pelo caminho que deverão seguir em suas vidas. Em especial, aos professores da EACH-USP, Prof. Fernando Coelho e Prof^a. Cecília Olivieri, pela recomendação e pelo incentivo a começar o Mestrado; à Prof^a Maria Rita Loureiro, pela orientação e paciência com uma orientanda que estava sempre correndo; ao Prof. Peter Spink, pelos conselhos em aula e na qualificação; ao Prof. Marco Antônio Teixeira, pela presença amigável e participativa em minha qualificação e em minha defesa final; aos professores Bresser-Pereira, Regina Pacheco, Nelson Marconi, Kurt Eberhart Von Mettenheim, Marta Ferreira Santos Farah, pelas ótimas aulas e pelo incentivo constante;

Ao antigo chefe, Marcos Flávio Azzi, pela oportunidade de cursar disciplinas quando o horário delas chocava-se com os compromissos do trabalho, e pelas antigas colegas de trabalho, Patricia Senise Gomes, Priscila Rodrigues e Nayara Bazzoli, pela ajuda e compreensão;

Aos novos chefes e amigos, Angela Tornelli, George André Esteves, Everton Luis de Araújo, Marcelo Sassa Carpintéro pela ajuda e compreensão com as alterações finais da dissertação, e a todos os demais colegas e amigos pelo companheirismo de todos os dias;

A CAPES, pela oferta da bolsa-taxa, sem a qual eu jamais poderia realizar o sonho de cursar e me formar na FGV;

À Secretária de Pós-Graduação da FGV-SP, sempre amigável e solícita na explicação de detalhes e encaminhamentos feitos, geralmente, no dia do prazo final,

À todos os funcionários da FGV – SP que, igualmente solícitos, sempre fizeram com que eu me sentisse em casa;

A todos aqueles que me disseram repetidas vezes que era impossível fazer um Mestrado trabalhando, por incentivarem a minha auto superação em todos os momentos, para provar a vocês e a mim que eu conseguiria vencer,

E a todos os amigos e colegas que fizeram parte dessa jornada incrível que, mesmo tendo passado tão rápido, jamais será esquecida por mim. A todos, o meu muito obrigado!

EPIGRAFE

“Pensar a complexidade – esse é o maior desafio do pensamento contemporâneo, que necessita de uma reforma no nosso modo de pensar.”

—Edgar Morin

RESUMO

As pesquisas relativas à temática das relações cada vez mais frequentes entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos na provisão de serviços públicos apresentam ao menos três questões importantes: a primeira diz respeito ao papel do Estado, incluindo seus limites, suas responsabilidades e sua forma de atuação. A segunda questiona o papel do chamado Terceiro Setor, entendido como o conjunto de organizações e iniciativas sem fins lucrativos que, cada vez mais, assume a provisão de serviços e políticas públicas – sobretudo as de caráter social – como consequência da delegação do Estado. Por fim, somando-se a estes dois pontos (que muitas vezes giram em torno de questões políticas e ideológicas), levantam-se problemas de ordem prática, ligados aos desafios da gestão e governança de complexos arranjos interorganizacionais de implementação – o que inclui padrões de monitoramento e relacionamento, a exigência de *accountability*, a busca pela eficiência e por resultados, etc. Tais discussões entrelaçam-se no campo de estudos da Administração Pública – uma vez que as diretrizes efetivas de gestão dependerão de certos consensos acerca do papel do Estado e das demais organizações da sociedade. Esta dissertação aborda o tema da implementação de políticas sociais realizada de forma conjunta entre entidades públicas e privadas por meio de convênios, atentando para a etapa de acompanhamento e monitoramento dessas parcerias, realizada pelo poder público municipal. A predominância de práticas procedimentais em detrimento de ações gerenciais, a ausência de mecanismos de comunicação entre entidades sociais e organizações públicas, a existência de certo nível de dependência mútua entre os envolvidos, a inexistência de uma cultura gerencial estatal e a baixa importância dada por todos os atores envolvidos à etapa de monitoramento enquanto ação capaz de produzir informações e melhorar a gestão da rede socioassistencial como um todo foram as principais conclusões desse trabalho. Todos esses fatores trazem a tona nuances importantes da gestão de políticas sociais e dos desafios gerenciais vivenciados pelo poder público em âmbito local.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social; Implementação de Políticas Públicas; Monitoramento de Políticas Públicas; Delegação de Serviços Públicos; Terceiro Setor.

ABSTRACT

The current research on the increasingly and frequent relations between the state and private non-profit organizations in the provision of public services have, at least, three important issues: the first one concerns the role of the state, including its limits, their responsibilities and their way of performance. The second question holds the role of the so-called Third Sector, understood as the set of non-profit organizations and initiatives, that even more assumes the provision of public services and policies - particularly the social ones - as a result of state delegation. Finally, adding with these two points (which often revolves political and ideological issues), there is an arising of practical problems linked to the challenges of management and governance of the complex inter-organizational implementation arrangements - which includes standards of monitoring and relationships; the requirement of accountability; the search for efficiency and results; etc. Such discussions interwoven in the Public Administration field - since the effective management guidelines depend on certain consensus about the role of the state and other organizations in society. This dissertation addresses the issue of implementation of social policies carried out jointly between public and private entities through agreements, noting the step of monitoring and the “tracking on” processes of these partnerships held by the municipal government. The predominance of procedural practices at the expense of management actions; the lack of communication mechanisms between social agencies and public organizations; the existence of a certain level of mutual dependency between those involved; the absence of a state management culture and the low importance given by all the actors involved in the monitoring step as an action capable of producing information and improve the management of social assistance network as a whole, were the main conclusions of this work. All these factors bring to light important details of social policy management and managerial challenges experienced by the government at the local level.

KEYWORDS: Social Policy; Public Policy Implementation; Public Policy Monitoring; Public Service Delegation; Third Sector.

LISTA DE FIGURAS E MAPAS

Figura 1: Tipos de interdependência entre organizações em contextos de implementação.	33
Mapa 2 – Localização de São José dos Campos	69
Mapa 3 – São José dos Campos e municípios limítrofes	70
Mapa 4 – Regiões Geográficas de São José dos Campos	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Diferenças entre Acompanhamento e Monitoramento	46
Tabela 2: Distribuição dos municípios por faixa de população – Brasil 2010	58
Tabela 3: Distribuição da população pelo total de municípios– Brasil 2010	59
Tabela 4: Municípios do Estado de São Paulo que transferem de recursos por convênio para ONGs ou Entidades da Assistência Social	59
Tabela 5: Oferta de Vagas e quantidade de unidades no âmbito da proteção social especial de alta complexidade nos municípios – Estado de São Paulo, 2012	63
Tabela 6: Total do valor de repasses do orçamento municipal a entidades sociais joseenses	78
Tabela 7: Entidades Sociais Conveniadas à Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos – 2014	79

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1: Evolução financeira dos recursos da União na Assistência Social, entre 2002/2012 52
- Gráfico 2: Frequência com que o gestor apresenta ao Conselho Municipal o relatório de aplicação dos recursos do Fundo de Assistência Social - FMAS (Municípios do Estado de São Paulo, 2012). 60
- Gráfico 3: Percentual de serviços de proteção social básica ofertado nos municípios por localização da oferta – Estado de São Paulo, 201 61
- Gráfico 4: Percentual de serviços de proteção social especial de média complexidade ofertados nos municípios por localização da oferta – Estado de São Paulo, 2012 62
- Gráfico 5: Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil em 2010 66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

CF – Constituição Federal

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

DAS - Departamento de Assistência Social

DEMBES - Departamento Municipal de Bem-Estar Social

GIFE - Grupo de Instituições, Fundações e Empresas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NPM – New Public Management

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SDS SP– Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo

SDS – Secretária de Desenvolvimento Social de São José dos Campos

TCU – Tribunal de Contas da União

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	6
1.1 A Nova Gestão Pública e o desenho de um novo Estado	7
1.2 A Constituição Federal de 1988 e o papel dos municípios	13
1.3 A provisão de serviços públicos em parceria no mundo	15
2 A ETAPA DA IMPLEMENTAÇÃO EM CONTEXTOS INTERORGANIZACIONAIS	
2.1 O Ciclo de Políticas Públicas	20
2.2 A literatura sobre implementação de políticas públicas	24
2.3 Os desafios adicionais de cenários interorganizacionais	27
2.4 O convênio como forma de parceria entre atores e a responsabilidade do Estado	36
3 A ETAPA DO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.1 O monitoramento de políticas públicas e sua prática	41
3.2 Monitoramento, fiscalização e avaliação de políticas públicas: distinções conceituais	47
4 O PERFIL DOS PARCEIROS E A DINÂMICA INTERORGANIZACIONAL NA ÁREA SOCIAL	
4.1 O Plano Nacional de Assistência Social e a importância do nível local	50
4.2 O perfil dos municípios e a provisão de serviços públicos sociais	58
4.3 O formato e a atuação das organizações não governamentais no Brasil	64
5 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA SOCIAL EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	
5.1 Aspectos demográficos, econômicos e sociais do município	70
5.2 A Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos, a Política de Assistência Social e a importância das entidades sociais conveniadas	74
6 ANÁLISE	84
6.1 Acompanhamento e monitoramento público municipal: práticas, desafios e lacunas	
CONCLUSÕES	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXO	109

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, dois fenômenos paralelos têm chamado a atenção de pesquisadores do campo de Públicas em diversos países do mundo: a visível expansão do chamado Terceiro Setor (constituído por organizações privadas sem fins lucrativos, fora do aparelho estatal), e a delegação crescente da provisão de serviços públicos, pelo Estado, a essas organizações. As implicações dessa mudança para a gestão pública (notadamente no campo da implementação) são consideráveis, e contribuem para a necessidade de revisão de conceitos e paradigmas. Alguns autores sugerem que é iminente a necessidade de rever modelos clássicos da gestão de políticas e da própria noção de Estado (no que diz respeito ao seu papel e responsabilidades) em um contexto marcado por parcerias e redes (O'TOOLE, 2003; AGRANOFF & McGUIRE, 2001).

Embora a relação entre Estado e organizações da sociedade civil não seja necessariamente uma novidade em diversos países, chama a atenção o novo formato que muitas dessas parcerias têm assumido. Diante das prerrogativas enfatizadas pelo Movimento de Reforma de Gestão Pública (tais como a busca por resultados, a preocupação incessante com a eficiência, a responsabilização e o desenvolvimento de mecanismos de *accountability*), as relações entre tais organizações suscitam importantes questionamentos no que diz respeito à gestão e gerenciamento desses relacionamentos.

O desenvolvimento crescente (e em muitas áreas predominante) destas formas de prestação de serviços ao cidadão traduz novos moldes de atuação governamental, refletindo novos contornos entre a atuação pública e privada. Muitos serviços antes monopolizados pela máquina estatal são delegados a organizações externas, não significando, no entanto, a perda ou diminuição da responsabilidade do Estado (MODESTO, 2005). Este deve monitorar e prestar contas sobre a entrega de bens e serviços públicos ao cidadão, independente de quem os tenha executado.

Mesmo que a burocracia ou os gestores públicos nem sempre possam comandar ou implementar certas ações, eles continuam sendo responsáveis pelos resultados do processo colaborativo (McGUIRE, 2006) – sobretudo quando há recursos públicos envolvidos. É nesse quadro que surge o conceito de *hollow state* ou “Estado oco” – uma metáfora que aponta para o aumento do uso de terceiros (muitas vezes sem fins lucrativos) para oferecer serviços sociais e agir em nome do Estado (MILWARD & PROVAN, 2000; PETERS & PIERRE, 1998).

Boa parte das discussões relativas ao estabelecimento de parcerias entre Estado e diversas organizações – estatais ou não - se concentra nas estruturas, incentivos e mecanismos

utilizados para controlar os provedores de serviços e garantir a eficácia das políticas, bem como na criação de mecanismos de coordenação e *accountability*.

A natureza cada vez mais interativa da administração pública tem contribuído para o incremento da complexidade dos arranjos de gestão da ação governamental, e já se caracteriza como um desafio rotineiro para os gestores públicos (AGRANOFF & McGUIRE, 2001). A pesquisa sobre as implicações de ações realizadas em cenários com múltiplos atores ao tradicional conhecimento acumulado no campo da gestão pública, no entanto, tem recebido uma atenção tímida, pouco sistemática e dispersa (O'TOOLE, 2010).

Este cenário exige novas competências e habilidades por parte dos gestores e burocratas, bem como uma nova forma de conceber a estrutura e função da administração pública. Tais transformações envolvem não só questões organizacionais, mas culturais e, sobretudo, políticas – afinal, um ponto essencial dessa discussão refere-se à distribuição do poder (MARTINS, 1998). Tudo isso se mostra como um desafio a muitos órgãos públicos, por razões que incluem desde variáveis culturais e organizacionais, até a falta de estrutura adequada para lidar com novas competências.

Se fosse preciso resumir as discussões e pesquisas relativas a essa temática, teríamos ao menos três questões importantes: a primeira diz respeito ao papel do Estado, incluindo seus limites, suas responsabilidades e sua forma de atuação. A segunda questiona o papel do chamado Terceiro Setor, entendido como o conjunto de organizações e iniciativas sem fins lucrativos, e que, cada vez mais, assumem a provisão de serviços e políticas públicas – sobretudo as de caráter social – como consequência da delegação do Estado. Por fim, somando-se a estes dois pontos (que muitas vezes giram em torno de questões políticas e ideológicas), levantam-se problemas de ordem prática, ligados aos desafios da gestão de complexos arranjos interorganizacionais de implementação – o que inclui padrões de monitoramento e relacionamento, a exigência de *accountability*, a busca pela eficiência e resultados, etc.

Tais discussões entrelaçam-se no campo de estudos da Administração Pública – uma vez que as diretrizes efetivas de gestão dependerão de certos consensos acerca do papel do Estado (ainda que este nem sempre seja claramente definido) e das demais organizações da sociedade. Situando-se no campo das discussões sobre o papel de entidades públicas e privadas, essa dissertação foca os desafios de monitoramento das organizações não governamentais pelo Estado, vivenciados em âmbito municipal.

No Brasil, o principal instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando a realização de um projeto, atividade ou serviço

de interesse recíproco e em regime de mutua cooperação é o convênio – estabelecido tanto entre órgãos públicos quanto entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos (TCU, 2011). A principal fragilidade no que diz respeito ao estabelecimento de convênios encontra-se justamente na fase de fiscalização e monitoramento - embora não se resuma apenas a isso (VALENTIN, 2011). A própria pactuação de objetivos entre os atores mostra-se precária, tornando a mensuração de resultados muitas vezes impossível.

O aumento considerável das cifras envolvidas nos últimos anos no país tem tornado o assunto ainda mais relevante. Apenas em 2010, por exemplo, somente o Governo Federal repassou o montante de R\$3,5 bilhões a entidades sem fins lucrativos - significando um aumento de 26% em relação a 2009 (TCU, 2010).

Entre os pontos considerados essenciais ao sucesso da implementação de ações conjuntas e da busca por resultados eficientes e efetivos, destacam-se justamente os **mecanismos de monitoramento** utilizados por organizações estatais às parceiras não governamentais. A dificuldade premente diz respeito à necessária conciliação de flexibilização em relação à atuação das ONGs com o cumprimento de prerrogativas constitucionais e democráticas relativas à legalidade, eficiência e publicidade.

É importante considerar, nesse sentido, que a possibilidade de implementar políticas públicas sem o padrão rígido comumente atribuído à lógica estatal, que mostrava certa insuficiência para lidar com os desafios e dinâmica social recente, foi um dos motivos que deram espaço à atuação crescente das ONGs na provisão de serviços públicos, nos últimos anos (PETERS & PIERRE, 1998). Além disso, a busca pela eficiência, eficácia e controle social (prerrogativas da descentralização e delegação de serviços a organizações sem fins lucrativos) deve ser gerenciada e perseguida a todo o momento.

Parte-se da premissa de que o monitoramento estatal responsável é estratégico e ultrapassa a mera validação de formalidades, devendo incluir uma análise gerencial e compreensível sobre a aplicação dos recursos e os resultados obtidos (JUNQUEIRA & FIGUEIREDO, 2011). Sobretudo em sociedades que não contam com sólida tradição de parcerias interorganizacionais envolvendo o Estado e organizações não governamentais, como o Brasil, a dificuldade em conciliar linguagens e objetivos comuns é recorrente.

Soma-se a esse contexto a crescente importância atribuída aos governos municipais no tocante ao desenvolvimento local, tendência observada em diversos países do mundo e ligada ao avanço da descentralização, considerada alavanca tanto da democracia quanto do desenvolvimento econômico (FARAH, 2001; SPINK, 1999). O discurso fortalecido a partir da década de 1970 afirmava a possibilidade de tornar as políticas públicas mais eficazes se

executadas de forma descentralizada, sobretudo pela possibilidade do incremento do controle e fiscalização por parte de atores sociais no nível local (GARCIA, 1995).

Em muitos casos, no entanto, a complexidade do processo de descentralização - envolvendo desde problemas técnicos a aspectos culturais – foi negligenciada. A Constituição de 1988 conseguiu alterar, em parte, a dependência financeira dos municípios em relação aos outros entes nacionais, transferindo para o nível subnacional uma proporção de impostos sobre atividades econômicas (ABRUCIO & COUTO, 1996). Embora a situação de muitos governos locais brasileiros continue precária, muitas experiências inovadoras relativas à gestão de políticas tem sido implementadas nos municípios.

Cresce, nesse cenário, o montante de parcerias estabelecidas entre secretarias municipais e organizações do terceiro setor. Analisando o Programa Gestão Pública e Cidadania, SPINK aponta que entre 1996 e 1998 cerca de 75% das iniciativas semifinalistas promovidas por governos subnacionais contavam com alguma parceria com organizações da sociedade civil na provisão de serviços públicos (SPINK, 1999). Nos últimos anos, essa tendência não retrocedeu.

No sentido oposto, a atenção dada por estudiosos de administração pública aos aspectos de gestão de políticas públicas relativos à dinâmica que não diz respeito aos desafios e dilemas do governo federal, mas à dimensão municipal do poder estatal, ainda é tímida (ABRUCIO & COUTO, 1996). Os governos locais precisam lidar simultaneamente com a consolidação de uma máquina estatal voltada aos princípios gerenciais e democráticos preconizados pelo movimento da Nova Gestão Pública e com o domínio de novas formas de provisão de serviços públicos, dentro de uma noção de espaço público em transformação.

Embora todos os entes nacionais firmem parcerias com organizações sem fins lucrativos, optou-se neste trabalho pela análise de nível municipal, tendo em vista três aspectos relevantes. O primeiro, pela crescente importância atribuída aos governos municipais no tocante ao desenvolvimento local, tendência observada em diversos países do mundo (FARAH, 2001). O segundo, pela atenção ainda tímida de estudiosos de administração pública aos aspectos de gestão relativos à Reforma do Estado que não dizem respeito aos desafios e dilemas do governo federal, mas a dimensão municipal do poder estatal (ABRUCIO & COUTO, 1996).

Por fim, pela constatação do elevado número de convênios estabelecidos com ONGs e secretarias municipais, seja para o desenvolvimento de políticas locais, seja para implementar programas federais ou estaduais. Nesses últimos casos, é comum a atribuição de responsabilidades de coordenação, relacionamento e monitoramento de organizações não

governamentais ao poder local, graças a proximidade com as referidas ONGs (BARBOSA & MEDEIROS, 2005). É neste campo interdisciplinar e atual que o presente trabalho se insere, com vistas a contribuir com a análise dessa temática em âmbito local.

A partir dessas constatações, a presente dissertação tem como principal objetivo analisar as características do acompanhamento e monitoramento desenvolvido pelo governo municipal de São José dos Campos aos convênios estabelecidos com organizações privadas sem fins lucrativos na área social, visando descobrir os desafios relativos a esse processo e as particularidades locais existentes.

Para tal, foi adotada a metodologia qualitativa de estudo de caso, com análise da literatura referente às novas formas de atuação estatais e à importância crescente das organizações não governamentais na provisão de serviços públicos no Brasil e no mundo. Foram feitas, também, entrevistas com a burocracia envolvida diretamente com o acompanhamento de convênios, visando verificar as práticas e os desafios da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de São José dos Campos relacionadas ao assunto.

A escolha dos entrevistados baseou-se na proximidade destes com as práticas de acompanhamento de convênios e com as primeiras iniciativas de monitoramento no município, datadas de 1991 (conforme aborda o trabalho de SILVA, 2011). Foram entrevistados dois profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social e uma coordenadora de unidade do CREAS, órgão descentralizado de assistência social que possui algum nível de proximidade com as entidades sociais conveniadas.

A cidade foi escolhida por dois motivos principais: o primeiro deles, por conveniência da autora, que residia em São José dos Campos e atuava em uma Organização Social de Cultura, tendo contato com a atuação de diversas entidades sociais conveniadas e observando, de perto, o trabalho pouco coordenado com o poder público. O segundo, por se tratar de um caso especial no que diz respeito à atuação de entidades sociais no oferecimento de serviços à população. Por conta do histórico sanatorial joseense, tais organizações ocuparam papel decisivo no campo da Assistência Social, sobretudo quando o Estado deixou tal atuação em segundo plano.

Fiz a opção de não realizar entrevistas com os representantes das entidades sociais, já que o objetivo principal desta pesquisa é atentar para os desafios vivenciados pelo poder público municipal, incluindo visões acerca das parcerias entre este e o Terceiro Setor, lacunas institucionais e práticas/deficiências comuns às outras esferas do Estado. Considerando este objetivo e levando em consideração o foco de estudos da linha de pesquisa que a autora se inclui (Transformações do Estado e Políticas Públicas), acredito que as críticas e posições de

representantes das entidades sociais, embora extremamente importantes para uma análise completa desse cenário, poderiam distorcer os resultados obtidos.

A leitura dessas características pretende trazer a tona questões relativas ao monitoramento de parcerias estabelecidas entre Estado e Terceiro Setor no contexto de provisão local de serviços públicos. Considerando a incipiência da literatura sobre monitoramento em contextos interorganizacionais de implementação de políticas públicas, considera-se o presente esforço como uma tentativa de apontar variáveis importantes e pouco exploradas.

CAPÍTULO 1: O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A administração pública tem passado por um momento de transição entre uma abordagem majoritariamente burocrática para uma atuação gerencial, e tem assistido o surgimento de novos conceitos, práticas e paradigmas – sobretudo nos últimos 30 anos. Fatores como o incremento das demandas sociais, a ocorrência de sucessivas crises econômicas, a perda de legitimidade do Estado e discussões sobre seu papel têm incentivado um ambiente de questionamentos e reformas (FLEURY, 2001).

Entre os assuntos emergentes nesse contexto, um tema que tem chamado a atenção nos estudos e discussões envolvendo os atuais desafios do Estado diz respeito à ampliação considerável do leque de atores envolvidos na formulação e – sobretudo – na implementação de políticas públicas. São assuntos recorrentes em diversos países temas como a consolidação de parcerias entre poder público e privado, redes interorganizacionais e intersetoriais, a expansão de novas formas de provisão de serviços públicos envolvendo organizações privadas com ou sem fins lucrativos e a crescente nebulosidade entre as fronteiras antes bem delimitadas entre o setor público e privado (KISSLER & HEIDEMMAN, 2006).

É importante contextualizar tal cenário e relacioná-lo a importantes ideologias e movimentos sobre o papel e a atuação do Estado – destacando-se, nesse sentido, as iniciativas da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e a transição de um Estado burocrático para um Estado gerencial. Essas considerações mostram-se essenciais à discussão do monitoramento, na medida em que trazem para o debate público com maior ênfase a importância da boa alocação de recursos, do controle social e da transparência das ações governamentais.

1.1 A Nova Gestão Pública e o desenho de um novo Estado

No início da década de 1970, caracterizada por uma intensa recessão destoante da chamada “Era Dourada” (que vigorou entre 1945 e 1970), por uma profunda crise fiscal e pela

perda de legitimidade política, o Estado não encontrava meios para financiar seus déficits, não tinha apoio popular e possuía uma visível sobrecarga de atividades (AUCOIN, 1990; BRESSER PEREIRA, 2009).

O Estado afetado por esse conjunto de crises possuía três dimensões interligadas: a econômica, a social e a administrativa. A dimensão econômica correspondia ao modelo keynesiano adotado pelo Estado após o desastre econômico e social provocado pela intensa desregulação dos mercados e pela Grande Depressão de 1929, marcado pela forte intervenção estatal, visando garantir, sobretudo, o pleno emprego. A segunda dimensão – social – era atendida pelo *Welfare State*, adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. Já a dimensão administrativa ligava-se ao funcionamento interno do Estado, correspondendo ao modelo burocrático weberiano – impessoal, rígido e pretensamente neutro (ABRUCIO, 1997).

A combinação entre a sobrecarga dos governos, as crises econômicas e seus efeitos (potencializados pela globalização) foram os principais fatores que conduziram à crise do Estado, reduzindo cada vez mais seu poder de ação e sua legitimidade. Em outras palavras, “surge naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder” (ABRUCIO, 1997). Seria necessário um novo modelo de atuação estatal visando retomar o crescimento e tornar mais eficientes as tarefas a cargo do setor público.

Nesse contexto, duas importantes prerrogativas recebiam destaque, relacionadas a uma necessária Reforma do Estado. A primeira pregava a diminuição radical do tamanho do Estado e a transferência de certos serviços a iniciativa privada, sobretudo na fase inicial desse movimento, com as experiências do Reino Unido. A crença na superioridade do mercado e do modelo privado de administração fazia parte importante de tal discurso (FLEURY, 2001).

A segunda prerrogativa dizia respeito ao modelo burocrático, posto em cheque já que não se mostrava capaz de responder as novas demandas e desafios dos cidadãos. Propunha-se uma mudança da administração burocrática para a gerencial, sendo essa transição parte de um movimento em defesa da Nova Gestão Pública - *New Public Management* (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A crise do Estado foi acompanhada por uma forte inversão de concepções consolidadas a respeito de seu papel, que incluía a correção de falhas de mercado e a superação de crises econômicas, fortalecendo um pressuposto amplamente reforçado (implícita ou explicitamente): o da inevitável imperfeição da “máquina do Estado”, vista essencialmente como um problema (FARAH, 1997). Esse processo abala fortemente o padrão de relação entre Estado e sociedade prevalecente desde o pós-guerra em muitos países

capitalistas, marcado pela forte e decisiva intervenção estatal na prestação de serviços públicos.

Analisando os modelos de reflexão do Estado e seu papel no desenvolvimento, EVANS (1993) apresenta uma linha histórica que sustenta dois grandes momentos. O primeiro predominou entre as décadas de 1950 e 1960, com a expansão da industrialização e a necessária mudança nas políticas econômicas, visando o desenvolvimento econômico. Nesse cenário, a atuação do Estado era essencial para implementar ações de modernização, garantindo maior vantagem competitiva às indústrias.

O segundo período compreende as décadas de 1970 e 1980, com a queda da produção interna e um mercado internacional cada vez mais instável. Nesse contexto, o Estado não consegue atuar de forma a garantir o desenvolvimento, e passa a ser encarado como principal entrave para o avanço econômico. A solução seria um Estado mínimo, com maior capacidade de adaptação e gerencialismo.

EVANS defende que o Estado pode ser uma boa ferramenta para o desenvolvimento, sobretudo se contar com uma burocracia bem formada (com mecanismos meritocráticos consolidados, planos de longo prazo, seletividade em relação as suas incumbências e comprometimento dos envolvidos) e com estruturas que possibilitem a sua relação com outros atores da sociedade, como o setor privado. Fugindo de opiniões extremas sobre a capacidade do Estado, EVANS sugere um “meio termo” como saída, que consiste numa burocracia forte e capaz de interagir com atores do mercado e da sociedade. Essa combinação de coerência interna e conexão externa é chamada pelo autor de "autonomia inserida" (EVANS, 1993).

Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema. (EVANS, 1993)

No Brasil, uma importante iniciativa de Reforma do Estado foi inicialmente apresentada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), elaborado pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual tomava a frente o então Ministro Bresser Pereira. Tal Plano afirmava a ineficiência da administração pública existente até então (envolvendo aspectos fiscais, culturais e de gestão) e as mudanças que sustentariam melhorias para o país.

A reforma da gestão pública tinha como objetivo provocar alterações no modo de organização do Estado. O modelo denominado por Bresser Pereira como “modelo estrutural

de gerência pública” incluía não só mudanças processuais e novas estratégias de gestão, mas também alterações na própria estrutura estatal (BRESSER PEREIRA, 2008). É justamente nesse aspecto que as organizações não governamentais assumem importante papel, na medida em que uma das prerrogativas da Reforma Gerencial brasileira dizia respeito a necessária consolidação de diversos tipos de parcerias para a entrega de certos tipos de serviços.

As iniciativas promovidas pelo MARE tinham como objetivo substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial, com a adoção de princípios da "Nova Gestão Pública" (*New Public Management*), envolvendo profundas mudanças institucionais que transformassem o Estado em uma instituição forte e eficiente (BRESSER PEREIRA, 1999 e 2008). O conceito de eficiência surge com frequência nos textos sobre o assunto. Depois da experiência da crise fiscal na década de 1970, era urgente colocar como prioridade o uso eficiente dos recursos – tendo em vista o contínuo incremento das demandas sociais, sobretudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para Bresser Pereira, o modelo estrutural de gerência pública contemplaria dois aspectos: um estrutural e outro gerencial. O primeiro aspecto diria respeito ao modo de organizar ou estruturar os serviços do Estado, o que incluía refletir sobre o que deveria ser tarefa do núcleo estratégico do Estado, o que seria delegado para agências e quais serviços deveriam ser terceirizados. O aspecto gerencial dizia respeito a como administrar e gerir todo esse sistema (BRESSER PEREIRA, p.394, 2008).

A direta relação de complementaridade entre estes dois aspectos é clara: enquanto um analisa a revisão do papel do Estado, o outro prevê meios de gerir os novos processos da forma mais eficiente possível. No entanto, uma importante ressalva é feita por Bresser Pereira:

Para ser eficiente e geral, o modelo não se limita ao aparelho do Estado. Seu caráter estrutural exige um horizonte mais amplo, abrangendo as diferentes atividades críticas que são desempenhadas pelo Estado e por outros atores sociais. (BRESSER PEREIRA, 2008, p.395)

Entre os objetivos centrais detalhados no Plano da Reforma Gerencial de 1995, constam o aumento da governança do Estado (ou da capacidade administrativa deste para governar com efetividade e eficiência), a descentralização de serviços sociais para estados e municípios, a definição de atividades estratégicas (que ficariam a cargo de um grupo de funcionários de alto escalão), a garantia da responsabilização (*accountability*) e controle social nas atividades estatais, a separação entre a formulação e a execução das políticas, a terceirização de diversos serviços para o setor privado e a transferência de algumas atividades

sociais e científicas para entidades definidas por Bresser Pereira como públicas não estatais. Estas compreendiam, na prática, as Organizações Sociais - OS's, um tipo particular de organização, a ser contemplada no orçamento do Estado e que, segundo Bresser Pereira, constituía-se como a parte mais inovadora do Plano Diretor (BRESSER PEREIRA, 1999).

A criação das OSs refletia as transformações da administração pública nas décadas anteriores (1970 e 1980), período em que se torna crescente na literatura temas como a nebulosidade entre as fronteiras e responsabilidades do público e do privado, bem como a dependência entre instituições organizadas em rede por atores autônomos (STOKER, 1998; KISSLER & HEIDEMANN, 2006).

Décadas após a iniciativa da Reforma Gerencial brasileira e das primeiras iniciativas nesse sentido em diversos países do mundo, é possível observar de forma mais crítica e cautelosa seus resultados e limitações. SECCHI (2009), por exemplo, aponta como fator essencial ao sucesso ou fracasso de reformas administrativas a dificuldade de promover fortes rupturas no que diz respeito à cultura organizacional da Administração Pública brasileira. Para ele, a opção mais consistente envolveria um processo cumulativo de novas práticas e valores, que exigiriam necessariamente um nível de comprometimento político elevado e de médio/longo prazo.

Igualmente importante na opinião do mesmo autor é reconhecer que a penetração de tais práticas ocorre de forma diversa dependendo do histórico e do nível organizacional analisado, bem como da região geográfica e do perfil da burocracia envolvida. Nesse sentido, os aspectos culturais e políticos presentes em qualquer tipo de organização ganham maior importância nas análises sobre o resultado da experiência brasileira e internacional, e que, em maior ou menor grau, foram deixados em segundo plano em meio ao discurso técnico da época (FERREIRA, 1996).

DINIZ (2001) enfatiza aspectos geralmente negligenciados nas análises posteriores à Reforma do Estado, tais como a importância das características do regime político e a inter-relação entre governabilidade democrática, *accountability* e responsabilidade pública dos governantes. Para a mesma autora, a Reforma do Estado readquire relevância neste novo século, na medida em que o país enfrenta dificuldades para formular e implementar uma nova estratégia de desenvolvimento, sobretudo com a ocorrência de novos processos econômicos e políticos decorrentes da globalização.

O foco demasiado na vertente gerencial da Reforma da Gestão Pública teria deixado de lado importantes aspectos sociopolíticos, sobretudo porque, no caso brasileiro, o país havia passado há pouco tempo por um processo de redemocratização. Tal fato demonstrou-se

desafiador na condução das ações propostas, constituindo-se, muitas vezes, como impedimentos para transformações estruturais na Administração Pública.

Para DINIZ (2001, p.21), embora tenha resultado em avanços, o processo de reforma mencionado não conseguiu resolver em profundidade as causas da ineficácia da ação estatal. Para a autora, os principais motivos que levaram a esse incompleto sucesso dizem respeito a falhas de implementação e, sobretudo, a baixa atenção dada pelos técnicos e defensores da Reforma aos aspectos políticos que permeiam a administração pública e que ultrapassam as questões meramente técnicas e financeiras. Nesse sentido, DINIZ (2001; DINIZ, 1996) aponta que é preciso repensar meios de atingir maior eficácia estatal considerando o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instâncias participativas, através do desenvolvimento e expansão dos mecanismos de *accountability* e de prestação de contas, dos meios de controle externo, da transparência e da publicização dos atos do governo.

A importância da variável política no debate e nas iniciativas de Reforma do Estado brasileiro visando o alcance de maiores níveis de eficácia e eficiência torna-se essencial em um contexto de crescentes parcerias. Nesse cenário, o uso do conceito de governança é recorrente, caracterizando tendências em relação a atuação pública que incluem a atribuição de poder a instituições e atores não governamentais. Nesse contexto, o Estado passa de prestador direto de serviços para regulador e coordenador de ações implementadas por terceiros (PETERS & PIERRE, 2008). Em outras palavras:

Governança diz respeito à capacidade governamental em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas, tendo em vista a consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. Em outros termos, cabe viabilizar a inserção do Estado na sociedade, sem enfraquecer a autoridade estatal e seus meios de coordenação e de execução. (DINIZ, 1998, p. 43)

Nesse sentido, os limites da ação estatal em relação à gestão de políticas na área social são mais claros. FERRAREZI (1997) reitera a incompatibilidade do modelo burocrático de administração pública para lidar com as exigências da gestão social, caracterizada por uma dinâmica imprevisível e pela forte dependência de variáveis políticas e financeiras. No entanto, a transformação de variáveis da área social em dados quantitativos preteridos pela administração gerencial também tem se demonstrado uma tarefa complexa e, em alguns

casos, impossível. Tais fatores, somados ao incremento crescente das demandas sociais, elevam a complexidade desta área, exigindo da administração pública a capacidade de atuar de forma flexível e adaptativa, sem perder de vista a qualidade, eficácia e eficiência de seus serviços.

Assim, o modelo de Estado Gerencial é marcado pela atuação conjunta com outros atores sociais privados, sobretudo na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, conforme mencionado anteriormente, o poder público ganha um papel coordenador e motivador de ações promovidas por diversas organizações, sem perder de vista a necessária fiscalização, acompanhamento, monitoramento e prestação de contas ao cidadão, com vistas à sinergia, à máxima utilização de recursos e ao controle social.

No caso brasileiro, cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 já havia estabelecido alguns aspectos posteriormente reforçados pela Reforma da Gestão Pública, tais como o controle social, a participação e a necessidade de transparência. Dessa forma, é possível concluir que o Estado brasileiro precisa lidar paralelamente com o desafio da busca pela eficácia e eficiência e com a garantia e incentivo ao controle social. Tais desafios mostram-se potencializados no contexto de descentralização de responsabilidades aos municípios e de fomento às parcerias entre organizações públicas e privadas.

1.2 A Constituição Federal de 1988 e o papel dos municípios

No Brasil, a crise econômica e fiscal que atingiu o Estado após o início da década de 1980 mostrou-se como a crise do modelo Nacional-Desenvolvimentista e do próprio Estado que implementava esse modelo, e a forte intervenção estatal era apontada como motivo para tal situação. Assim, para sua superação, seria necessário um conjunto de reformas que incluía a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios e a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Tais questões envolviam ampla discussão, com relação à necessidade da criação e consolidação de um novo modelo de Estado, paralelamente aos desafios inerentes a esse processo e à abertura democrática vivenciada nas últimas décadas. Com a crise financeira do setor público a partir de meados da década de 1970, a administração federal passa a redefinir suas funções e responsabilidades – o que gera consequências para outros níveis de governo. Tal redefinição é consolidada na Constituição Federal de 1988, na qual estados e municípios adquirem maior importância no tocante à condução de políticas públicas.

Diante da criação de um novo arranjo federativo, delimitado por novas regras e pela redefinição de atribuições e funções do setor público, os municípios passam a assumir a

responsabilidade pela formulação e implementação de diversas políticas públicas e a responder, de forma mais direta, pelo desenvolvimento econômico e social em âmbito local. Tal realidade incita o estabelecimento de novas formas de relacionamento com organizações não-estatais (tais como entidades privadas e sem fins lucrativos), tendo em vista que a limitação de recursos e estrutura do Estado, o contexto e a natureza dos problemas sociais exige a implementação de ações multifacetadas e a consolidação de diversas parcerias.

É interessante observar que, dentro de um contexto em que o “Estado mínimo” (enxuto e eficiente) é defendido e ganha força, há a consolidação de um desenho federativo em que as políticas consideradas de responsabilidade governamental são justamente aquelas compatíveis às esferas subnacionais, tais como saúde, educação, habitação, saneamento, etc. (ABRUCIO & COUTO, 1996). Isso significa que tais entes (sobretudo municípios) passam a lidar com os desafios e problemas de uma sociedade complexa e em transformação como a brasileira, sem possuir, na maioria dos casos, uma estrutura político-administrativa compatível a essa empreitada.

Contrariamente à importância dos governos locais na provisão de serviços públicos essenciais, observa-se que, de modo geral, o debate sobre o processo de reforma do Estado tem deixado em segundo plano a análise da dimensão municipal, focalizando demasiadamente os desafios e dilemas observados no governo federal (ABRUCIO & COUTO, 1996). Com a “municipalização” de certos serviços prioritários, o setor público municipal tem sido pressionado a se capacitar do ponto de vista administrativo e financeiro, bem como a modificar sua estrutura e seus processos para atingirem a necessária eficiência e eficácia de suas ações.

No entanto, diversos desafios e problemas são enfrentados hoje pelo nível local, resultado de situações que incluem desde falta de estrutura e recursos humanos para lidar com uma ampla gama de políticas até a perpetuação de práticas clientelistas e complexas relações de poder. Muitos desses problemas enfrentados pelos municípios podem ser associados à forma descoordenada na qual ocorreu a descentralização no Brasil, que acabou acentuando os problemas estruturais de unidades federativas e regionais que se caracterizam historicamente por suas grandes desigualdades socioeconômicas (AFFONSO, 1996).

Farah destaca as iniciativas de governos locais no Brasil, marcadas pelas parcerias entre Estado e sociedade civil e pela redefinição da esfera pública que sugerem, segundo a autora, um processo de reconstrução do Estado – ainda marcado por uma visão negativa baseada na crença na incapacidade da máquina estatal em alavancar o desenvolvimento (FARAH, 2001). Nesse contexto, a descentralização e a importância crescente dos governos

locais apontam para um cenário que ultrapassa a mera delegação de responsabilidades aos níveis subnacionais, e faz parte de um processo de reconstrução da esfera pública, visando a ampliação da democratização das políticas públicas e da própria gestão pública.

A crescente relevância dos governos locais é uma tendência observada não só no Brasil, mas em diversos países do mundo. O´Toole destaca justamente os desafios dos gestores locais em lidar com diversos atores atuando em configurações que vão de contratos a redes complexas (O´TOOLE, 1997). Barbosa & Medeiros, ao analisarem a implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos (parceria entre o governo federal e estadual do Nordeste), apontam que são os municípios que geralmente encarregam-se da relação com grande quantidade de organizações do terceiro setor, visando garantir a implementação de muitas políticas (BARBOSA & MEDEIROS, 2005).

A atuação por meio de arranjos colaborativos e multi-organizacionais torna-se, assim, uma estratégia de ação inevitável, através da qual a esfera governamental procura alcançar seus objetivos e oferecer os serviços públicos que lhe competem à população. O gerenciamento dessas relações surge como um novo desafio à gestão pública, que deve buscar - ao mesmo tempo - o consenso e a eficácia das ações promovidas por entes não estatais (FLEURY, 2005).

1.3 A provisão de serviços públicos em parceria no mundo

A atuação conjunta entre Estado e organizações não governamentais ou mesmo o debate sobre a entrega de serviços públicos por organizações do terceiro setor não é algo tão recente quanto se imagina. O que tem despertado a atenção de pesquisadores, no entanto, é o aumento da complexidade dessas relações (seja pela natureza dos problemas enfrentados, seja pelo grande número de organizações envolvidas), bem como a extensão do rol de atividades ofertadas por entidades privadas sem fins lucrativos. Isso levanta questões relativas tanto a um suposto novo papel do Estado quanto sobre a real capacidade organizacional das entidades não governamentais para lidarem com questões sociais de alta complexidade.

A expansão no número de organizações privadas sem fins lucrativos é notável, seja em países desenvolvidos da América do Norte e Europa, seja em sociedades de países em desenvolvimento da América Latina e África (SALAMON, 1998). Mais do que defender a garantia de direitos, tais organizações tem ocupado papel cada vez mais fundamental na provisão de serviços públicos antes deixados sob a responsabilidade direta do Estado, sobretudo na área social.

É a partir da década de 1970 que o Terceiro Setor desponta no debate público internacional carregando a grande promessa de renovar o espaço público, resgatar a solidariedade e a cidadania e superar a pobreza (FALCONER, 2002). Tal visão foi fortemente influenciada por agências multilaterais como o Banco Mundial, que defendia a atuação em parceria com organizações sem fins lucrativos visando ganhos tais como a inovação, a multiplicidade de alternativas, a participação e consulta das populações locais beneficiadas, o ganho de compreensão dos objetivos de projetos e políticas pela sociedade e a sustentabilidade das ações (WORLD BANK, 1995).

É importante frisar que tal tendência relaciona-se diretamente com o fortalecimento da ideologia neoliberal e seus postulados de descrédito do Estado e exaltação do mercado (na esfera econômica) e da sociedade civil (BRANDSEN & PESTOFF, 2006).

A participação cada vez maior de organizações não estatais na provisão de serviços públicos tem dado espaço ao fortalecimento do conceito de “público não-estatal” - ou seja, o público deixando de ser sinônimo exclusivo de atividades do Estado. Obviamente esse conceito não é homogeneamente aceito, e diversas críticas apontam que a falta de limites claros entre o público e o privado podem acarretar conseqüências de difícil resolução tanto no âmbito jurídico quanto político (MODESTO, 2005).

É importante destacar ao menos dois pontos que norteiam a temática das parcerias entre Estado e organizações não governamentais, e que perpassam por questões ideológicas nem sempre aparentes. Uma delas diz respeito a capacidade real das ONGs em lidarem com problemas sociais complexos de forma eficaz e efetiva. A segunda envolve o papel de tais organizações nas propostas e atuação conjunta. As ONGs ocupariam um lugar de parceria, de fato, ou apenas prestariam serviços – sociais ou não – como qualquer outra entidade privada que atua mediante contrato? A diferença entre essas duas opções reside nas estruturas de coordenação e relacionamento entre as partes e na visão do Estado em relação às parcerias, e que podem impactar diretamente no desenho e resultado das políticas públicas – sobretudo sociais (FISCHER & FALCONER, 1998).

Analisando casos internacionais em que a discussão sobre a parceria entre Estado e organizações não governamentais é feita há décadas, importantes questões são levantadas. Embora muitos países possuam certa tradição no que diz respeito ao financiamento de organizações não governamentais para provisão de serviços públicos (tais como Holanda e Alemanha, que já vivenciavam esse tipo de relacionamento no século 19), cada nação apresentou retrato diferente nesse aspecto, e importantes diferenças são apontadas. No caso do Reino Unido e da Suécia, por exemplo, a maior parte dos serviços sociais era fornecida pelo

poder público local desde a década de 1970, tendo as ONGs um papel complementar em determinados nichos. No caso da Holanda e da Alemanha, a maioria dos serviços sociais era de fato provida por ONGs, financiadas com recursos públicos (SALAMON, 1995).

No Reino Unido, as organizações filantrópicas e toda uma gama de instituições sem fins lucrativos estiveram sempre envolvidas na entrega de serviços públicos (muito embora a relação entre elas e o Estado mudasse ao longo do tempo). Os anos 1990 marcaram um momento onde agências voluntárias e empresas privadas entregavam serviços públicos como parte de uma “economia mista de bem estar social” (“*mixed economy of welfare*”), trazendo novas implicações para a relação entre Estado e sociedade, inaugurando uma emergente “cultura do contrato” (MACMILLAN, 2010).

Neste sentido, sobre a égide da *New Public Management*, organizações voluntárias e comunitárias eram consideradas como pouco menos do que “parceiras complementares” na oferta de serviços. Gradativamente, esta visão foi mudando. No período compreendido entre 1997 a 2010, mudanças ocorridas principalmente nas áreas da saúde e assistência social conduziram a um contexto de parceria mais ampla entre o Estado e estas organizações, no caso do Reino Unido.

Já nos Estados Unidos, a situação foi bastante diferente. Os serviços públicos sociais do *Welfare State* eram providos essencialmente pelo governo local, e apresentavam uma natureza limitada. Mesmo com a ampliação do Estado na década de 1960, as ONGs não ampliaram seu papel na política social e o financiamento público cresceu timidamente (SALAMON, 1998).

Fazendo referência a essa dinâmica de relação Estado-Terceiro Setor, Salamon assinala que o pensamento comum sobre o *non profit sector* norte-americano estruturou-se baseado em uma filosofia política conservadora, que considerava a existência de um conflito inerente entre Estado e organizações da sociedade civil, onde o crescimento de um setor acarretaria a ruína de outro. Para o autor, esse mito condena o terceiro setor a um papel marginal no cenário político e social – contribuindo, também, para a diminuta atenção dada ao tema pelos acadêmicos do país (SALAMON, 1998).

No Brasil e em outros países da América Latina, a ampliação das possibilidades de atuação das organizações não estatais na provisão de serviços públicos é vista como essencial não apenas pela possibilidade de atender as crescentes demandas do Estado, mas pela abertura à participação social, à promoção das organizações comunitárias e ao desenvolvimento social - entendido como o incremento da participação de diversos grupos da sociedade civil (que compõem muitas dessas organizações) na interação com o Estado e com outros atores, na

busca de resultados mais efetivos no que diz respeito ao desenvolvimento sócio-econômico sustentável (FERRAREZI, 1997). Ademais, abrem-se oportunidades para a elevação do nível de confiança entre organizações sem fins lucrativos e os cidadãos, aumentando as chances de cooperação e ação cívica.

A ampliação destas parcerias traz questionamentos para ambos os lados envolvidos. Para o Estado, argumenta-se que o estabelecimento de parcerias amplie as possibilidades de redução de custos e de aumento de flexibilidade na gestão de políticas públicas. No entanto, existem poucos dados que comprovem a veracidade de tal afirmação (FISCHER & FALCONER, 1993). Além disso, outras dificuldades surgem para a administração pública, envolvendo o desenvolvimento de mecanismos próprios de *accountability*, a formatação apropriada de inúmeros contratos, a verificação e apoio à infra-estrutura das organizações que prestam serviços ao Estado e, obviamente, a coerente fiscalização e monitoramento dessas atividades (SMITH, 2003). Novas relações de autoridade e influência devem, portanto, surgir nestas configurações (PETERS, 1994).

Tais questionamentos tem sido comuns em trabalhos acadêmicos que abordam o conceito de “*hollow state*” (estado oco) que traduz a expansão da oferta de serviços públicos por terceiros, agindo em nome do Estado (MILWARD & PROVAN, 2000). O conceito de “estado oco” refere-se às unidades do governo que são, cada vez mais, separadas da oferta direta de seus serviços e produtos (*outputs*), negociando a prestação desses serviços através de contratos ou acordos com organizações fora do aparelho do Estado (AGRANOFF, 1998).

MILWARD & PROVAN (2000), referem-se a “estado oco” como sendo a “nova moda” gerencial de se contratar ou conveniar serviços públicos (que em tese deveriam ser providos diretamente pelos governos) através de parcerias com organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. Tal condição inaugurou também novas formas de gestão governamental, que envolvem menos produção interna de políticas e mais gerenciamento de redes de contratos. Os autores também frisam o grau de separação entre um governo e os serviços que ele financia – ou seja, o número de organizações intermediárias existentes entre a fonte e o uso dos recursos.

Em linhas gerais, a idéia de “estado oco” refere-se a qualquer situação de provisão conjunta de ações, onde uma agência do governo se apóia em organizações externas ao Estado (como firmas, ONGs, entidades filantrópicas) na oferta de serviços públicos. Neste sentido (e guardadas as devidas proporções de análise) no limite, o trabalho do Estado torna-se mais voltado a gerir redes do que a tradicional implementação burocrática. Em tais contextos, os tradicionais mecanismos de comando e controle associados à burocracia nem sempre se

adéquam às complicadas relações interorganizacionais estabelecidas, uma vez que os serviços públicos são produzidos conjuntamente.

A atenção acadêmica voltada para tal questão reflete a preocupação acerca da *accountability* e responsividade dos prestadores de serviços oferecidos por organizações não governamentais. O diagnóstico de “o quanto oco” pode ser um Estado depende do grau em que os serviços são implementados por organizações não estatais, e em que medida o controle e a regulação destes serviços são exercitados pelas agências e gestores públicos competentes (FREDERIKSEN & LONDON, 2000). Nesse sentido, convém destacar que

A diferença principal entre o estado oco (*hollow state*) e a provisão direta de serviços reside no mecanismo burocrático. O estado oco possui bem poucos mecanismos de comando e controle. [...] Enquanto a flexibilidade é um aspecto positivo do estado oco, a coordenação de atividades e a prestação de contas podem ser aspectos complexos e difíceis de se conduzir. É o estado oco melhor ou pior que o estado burocrático? (...) as questões conjuntas do financiamento e da responsividade nestas redes tornam este tipo de questão difícil de responder. (MILWARD & PROVAN, 2000, p.364)

Já para o amplo rol de organizações privadas sem fins lucrativos, observa-se um debate concernente à “independência” deste setor. Questões sobre seu comprometimento com redes regulatórias e burocracias de Estado, e até mesmo acerca de alguma cooptação por parte do aparato público, são assuntos recorrentes na literatura acadêmica (NAJAM, 2000; MACMILLAN, 2010).

Outro foco de atenção refere-se a real capacidade das organizações sem fins lucrativos de lidarem de forma eficaz com questões sociais. É crescente na literatura uma abordagem crítica em relação ao terceiro setor, especialmente no que diz respeito a provisão de serviços públicos. Após quase meio século de uma visão muitas vezes romântica sobre o papel dessas organizações, multiplicam-se trabalhos abordando o real impacto da atuação das ONGs diante de problemas sociais complexos.

Mesmo os autores favoráveis à atuação do terceiro setor na provisão de serviços públicos admitem que a capacidade efetiva dessas organizações em lidarem com tais desafios ainda não é clara (SALAMON, 1998). Aponta-se que grande parte da discussão e defesa da atuação de tais organizações é motivada muito mais por questões ideológicas do que factuais, e que há grande popularidade acerca de projetos geridos localmente por organizações não governamentais (BRANDSEN & PESTOFF, 2006).

Porém, pesquisas recentes indicam que grande parte delas não possui a devida capacidade para gerirem seus projetos, e que é necessário um melhor entendimento por parte dos pesquisadores sobre o que ocorre quando o terceiro setor é encarregado de prover serviços

públicos (FREDERIKSEN & LONDON, 2000). Mesmo o papel das organizações não governamentais no que diz respeito à justiça social está longe de ser um consenso.

A principal crítica à atuação do terceiro setor sugere que suas organizações funcionariam mais como um meio de justificar a pobreza e a perpetuação da iniquidade do que um veículo de mudança e transformação social. Sobretudo em países altamente vulneráveis e com governos autoritários, a existência de organizações sociais e o direcionamento de recursos financeiros a elas poderiam, segundo alguns críticos, inibir alternativas políticas radicais ou mesmo revolucionárias (MONTANO, 2002). Nesse contexto, as ONGs desempenhariam um papel de manutenção do sistema, ao invés de luta pela equidade de direitos.

Analisando estritamente a principal forma de parceria utilizada no Brasil (os convênios), observa-se que é bastante complexa a relação entre o “público” e o “privado sem fins lucrativos” na provisão de serviços. Algumas das questões envolvendo estes relacionamentos interorganizacionais são: a política estabelecida pelos governantes locais; o momento histórico, político e econômico onde a relação se estabelece; a forma gerencial adotada pelo órgão público e pela entidade social; as relações entre os atores que estão envolvidos no convênio; a forma como é concebida a parceria entre as organizações; o significado de “convênio” e mesmo o significado de “parceria” para todos os atores envolvidos, etc. Ademais, os instrumentos utilizados para o acompanhamento, avaliação e monitoramento dos serviços também são componentes chave desta questão (RAMOS, 2003).

Apesar das críticas, o relacionamento entre Estado e Terceiro Setor caracteriza-se hoje mais pela cooperação do que pelo conflito. Embora os padrões de relacionamento diferenciem-se consideravelmente, é inegável que a relação entre estes dois setores ampliou-se de modo acentuado, seja em países com forte tradição associativista (como os Estados Unidos), seja em regiões com histórico recente de desenvolvimento comunitário. A garantia de muitos sistemas de promoção social está cada vez mais intimamente relacionada às parcerias entre Estado e organizações sem fins lucrativos (SALAMON, 1998).

No entanto, questões de ordem gerencial são colocadas no topo da agenda de discussão de acadêmicos e gestores, e giram em torno da garantia de eficiência e transparência, a necessária coordenação de diversos atores, a criação de metodologias e mecanismos de monitoramento e avaliação e a constante preocupação com o bom uso dos recursos públicos – que continuam escassos perante as demandas e problemáticas diversas.

CAPITULO 2 – A ETAPA DA IMPLEMENTAÇÃO EM CONTEXTOS INTERORGANIZACIONAIS

2.1 O Ciclo de Políticas Públicas

Entender o ciclo de políticas públicas diz respeito a compreender as formas e caminhos de ação do Estado, traduzido no ato de “fazer” políticas públicas. Caracteriza-se, portanto, como um processo contínuo de reflexão, pois se trata de “um esforço para explicar a difícil interação de *intenções*, construídas na fase de formulação de políticas, e *ações*, presentes na fase de implementação...” (VIANA, 1996, p.6 *grifos da autora*).

Tal processo enfatiza a discussão sobre a difícil e complexa relação entre o meio social, político-econômico e o governo em todas as fases das políticas públicas. Estudar ou pensar o ciclo de políticas públicas, em síntese, é abrir os olhos sobre a relação que se estabelece entre atores governamentais na máquina estatal, bem como entre atores governamentais e não-governamentais.

Durante a fase do Estado como “ator primário” do desenvolvimento, entre os anos 1945 e 1979, a administração pública visava estruturar e liderar as burocracias de forma mais centralizada, com vistas à construção e manutenção de infra-estrutura, provisão direta de serviços e planejamento econômico. O encaminhamento de projetos internacionais de desenvolvimento econômico neste período refletia tal abordagem, contando com a transferência de clássicas ferramentas e sistemas de gestão dos países desenvolvidos, em direção aos países em desenvolvimento.

Depois, durante a fase do “Estado como problema” (entre os anos 1979 e 1997), os países passaram a questionar o motivo pelo qual anos de investimento não produziram os objetivos almejados (BRINKERHOFF, 2008), ou resultaram em cenários muito aquém do esperado. No final dos anos 1980, consoante a esta preocupação, um maior interesse acadêmico voltou-se para os processos sociais, políticas públicas e mesmo para a ciência política, tendo em vista que a velha abordagem tecnocrática não parecia mais responder aos anseios do desenvolvimento.

Segundo SARAVIA (2007), a visão das ciências administrativas ou organizacionais surge no começo do século XX como dominantes na leitura do Estado e na análise das atividades estatais. Convivendo com outros modelos de análise, tal visão contribuiu e tem contribuído para a priorização de estudos envolvendo as estruturas e normas que organizam a atividade estatal.

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações

nacionais e internacionais, bem como entre Estados, tem se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática. Essa situação foi se acelerando a partir do final da Segunda Guerra Mundial e exigindo, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas (SARAVIA, 2006, p.24).

Ao longo dos anos 1980, a ação estatal baseada no planejamento deslocou-se para a idéia de política pública. “Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração...” (SARAVIA, 2006, p.26). Este processo segue a preocupação com um maior conhecimento sobre as características gerais dos sistemas políticos e das diversas relações entre políticas públicas e política, bem como dos multivariados entrelaçamentos entre governo e sociedade.

Neste sentido, tornou-se necessário conceituar a expressão *política pública*. SARAVIA (2006) infere que uma política pública é um fluxo de decisões públicas, orientadas para a manutenção do equilíbrio social ou para a introdução de desequilíbrios destinados à modificação da realidade. Trata-se de um sistema de decisões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social por meio da definição de estratégias de atuação e da alocação de recursos. Conforme afirma VILLANUEVA,

Política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (...) o impacto real da atividade governamental. (VILLANUEVA, 1992, p.22).

A produção sobre o ciclo de políticas – intensificada a partir dos anos 1970 (VIANA, 1996) – busca principalmente analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas, as “fazedoras de políticas”, e também

dos atores participantes desse processo de "fazer" políticas; dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados pelas instituições responsáveis por "fazer" políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. Cabe, no entanto, assinalar que é preocupação desse campo teórico - explicitada às vezes por alguns autores - obter, com base nesses estudos empíricos sobre políticas públicas (isto é, sobre o que o governo faz), um maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro... (VIANA, 1996, p.5-6).

Segundo SOUZA (2006), as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado *políticas públicas*, devido à atual agenda dos países em desenvolvimento e às novas visões dos papéis dos governos. A *política pública* enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, “rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos...” (SOUZA, 2006, p.22).

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) *formulado cientificamente* e (b) *analisado por pesquisadores independentes*. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. (SOUZA, 2006, p.22).

Considera-se, ainda segundo SOUZA (2006), que a área das políticas públicas contou com quatro grandes pais fundadores: LASWELL (1936), SIMON (1957), LINDBLOM (1959) e EASTONE (1965). Laswell foi o introdutor da expressão “análise de política pública” (*policy analysis*), ainda nos anos 1930, como forma de conciliar o conhecimento acadêmico com o “fazer político” dos governos. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que tal limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento. Para Simon, a racionalidade dos decisores é sempre limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse, etc.. Porém, tal racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório com a criação de estruturas que enquadrem o comportamento dos atores, incentivando resultados desejados e minimizando interesses estreitos.

Lindblom questionou a ênfase no racionalismo e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, “tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um

fim ou um princípio...” (SOUZA, 2006, p.24). Por fim, Eastone contribuiu para a área ao definir política pública sistemicamente, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Segundo o autor, políticas públicas também recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

A produção de políticas públicas está longe de ser – como a conceituação sugere – uma ordenação tranqüila, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. O processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta (SARAVIA, 2006, p.29), e esta é a principal peculiaridade que move os interesses diversos no estudo das políticas públicas. Por detrás das dinâmicas sociais que suscitam uma enorme turbulência e uma aparente não-governabilidade, forma-se a extrema complexidade que consiste em ter de lidar com as debilidades do Estado e da Sociedade no cumprimento de normas, na garantia de direitos e na construção conjunta da regulação da vida social.

Cada política pública passa por diversos estágios, onde os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são, de alguma forma, diferentes. As etapas normalmente consideradas são: formulação, implementação e avaliação, ou seja, a preparação da decisão política, a tomada de decisão, e o diagnóstico de seu devido funcionamento, respectivamente. Como comentado, cada uma das etapas são campos diferentes de negociação, e a visão seqüenciada do processo serve apenas como exercício de compreensão.

A preocupação de acadêmicos com a análise de políticas públicas (incluindo o chamado *policy cycle*) se desenvolve a medida que os desafios da gestão pública aumentam, gerando a necessidade de 1º) utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira possível e 2º) assumir que cada país ou localidade possui características culturais, sociais e políticas que impactarão decisivamente na condução do ciclo de políticas.

Tais necessidades suscitaram a importância das reformas de políticas e da implementação como principais armas para transformar o Estado de “problema” em “solução”. Como comentado, a construção da *New Public Management* se inicia neste período. A partir do final dos anos 1990 e até o presente, uma maior atenção é dada para a eficiência e eficácia do setor público, ou seja, as duas funções primordiais da agenda de performance implementada pela *Nova Administração Pública*.

Nesse contexto, a “boa governança” e sua implementação ganhou fôlego, e a emergência de novas parcerias para a provisão de serviços públicos tornou-se notória: as expressões “rede” e “convênio” tornaram-se comuns no vocabulário da gestão pública, e de

diferentes formas, foi se definindo uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade.

2.2 A literatura sobre implementação de políticas públicas

A sociedade contemporânea é marcada pela complexidade, pelo incremento das relações e pelo predomínio de redes entre indivíduos e organizações (CASTELLS & CARDOSO, 2005). Com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, a conexão financeira, política e cultural é um fenômeno global, que não tende a regredir em intensidade nas próximas décadas.

Tal complexidade reflete-se no pensamento científico em diversas áreas do conhecimento, que passam a analisar o impacto desse fator no comportamento humano e organizacional e os inerentes desafios relacionados à interdependência. Os estudos e pesquisas da administração pública não ficariam a margem dessa tendência, dedicando atenção crescente a recorrente interação entre Estado e diversas organizações, públicas ou não.

Dentre as conhecidas etapas do *Policy Cycle*, a implementação de políticas tem recebido atenção recente por parte de acadêmicos dentro deste novo cenário de atuação estatal. Ainda que o desenvolvimento dos estudos no campo da administração pública ocorra de forma consistente e que seja notável o incremento das pesquisas e estudos na área de Públicas no Brasil (sobretudo nas últimas duas décadas), acadêmicos têm apontado uma lacuna na literatura referente à etapa de implementação (PIMENTA, 2012). Nesse sentido, Hill menciona que mesmo com o desenvolvimento de pesquisas empíricas, muitos estudos de análise de políticas costumavam deixar de lado essa etapa, que não interessava aos pesquisadores por ser vista como uma mera atividade técnica até a década de 1960 (HILL, 2006).

O estudo sobre a etapa de implementação de políticas desenvolve-se nas décadas de 1970 e 1980, após a constatação de diversas falhas e incongruências entre o que era planejado e o que correspondia ao produto final. A obra de Pressman e Wildavsky intitulada *Implementation* (1973) abre caminho para um campo fértil de produção teórica, com trabalhos que apontam os problemas e desafios da implementação como elementos-chaves no aperfeiçoamento da ação dos governos (SILVA E MELO, 2000).

Muitos trabalhos foram estimulados pela percepção de uma visível lacuna existente entre as decisões e diretrizes políticas contidas na formulação de ações governamentais e as conseqüências ou impactos identificados durante e após a implementação de tais diretrizes

(OLIVEIRA, 2012). Sucintamente, a análise volta-se para a implementação como o “*elo perdido*” da análise da ação governamental (SILVA E MELO, 2000; PIMENTA, 2012). Estudos recentes indicam a forte relação existente entre implementação e o sucesso ou fracasso de políticas públicas e apontam para uma questão chave para a gestão de políticas: como idéias podem manifestar-se, da melhor maneira possível, na prática (MAJONE & WILDAVSKY, 1995).

Esse campo de estudos é marcado por duas abordagens distintas: a *top-down*, defendendo a neutralidade do implementador (que apenas aplicaria as diretrizes recebidas dos órgãos ou gestores superiores) e a *bottom-up*, que considera a participação dos chamados “*street level bureaucrats*”(ou burocratas do nível de rua) no processo de tomada de decisão durante a implementação (SECCHI, 2010; SUBIRATS, 2012).

Somam-se a essas abordagens duas vertentes específicas de pesquisa sobre o processo de implementação: o *forward mapping* e o *backward mapping*. A primeira delas argumenta que o formulador de políticas define, juntamente a um grupo gerencial da administração pública, as políticas e responsabilidades pela implementação desta. Pressupõe-se, neste caso, que estes profissionais podem tanto prever as possíveis interferências que a política poderá estar sujeita, quanto promover ações diretas sobre tais interferências. Com o avanço dos estudos sobre implementação, tais pressupostos tem sido cada vez mais questionados. Já o *backward mapping* refere-se ao processo de análise da política após sua implementação, enfocando seus pontos críticos, na tentativa de compreender possíveis falhas e lacunas (FREY, 2009).

No trabalho desenvolvido por Majone sobre a evolução da implementação ao longo das décadas, o autor analisa o modelo racional (também chamado de modelo de planejamento e controle) e o modelo interativo de implementação. Sobre o primeiro, o autor ressalta os limites que podem ser observados na prática, tendo em vista que embora tal modelo reconheça que a implementação possa falhar porque o plano original era inviável, ele não reconhece que a maioria das restrições permanece oculta no estado de planejamento, sendo descoberta apenas no processo de implementação (MAJONE, 1995, p.142). Nesse contexto, a utilização de metodologias de monitoramento e avaliação capazes de captar tais discrepâncias e aperfeiçoar políticas ainda durante sua execução torna-se essencial.

Sobre a existência de modelos que privilegiam a implementação como um processo de interação entre atores, Majone ressalta que estes minimizam (às vezes de forma arriscada) a importância de planos e metas rígidas. No entanto, a ênfase na comunicação das mensagens e objetivos que as políticas carregam é uma contribuição relevante dessas formas de

abordagem, sobretudo na medida em que refletem sobre a possibilidade de palavras influenciarem comportamentos e de traduzirem prescrições em expectativas e resultados (MAJONE, 1995).

Essas e outras abordagens da literatura de implementação tem sido essenciais à iluminação de um momento tão essencial do ciclo de políticas, apontando para a complexidade das relações que se estabelecem nesse processo, a negociação entre atores que possuem imensa discricionariedade e autonomia, a importância das organizações que desenham as políticas e o modo como estas são planejadas (quanto à clareza de objetivos, diretrizes e meios para alcançá-los).

No entanto, menor e mais recente é o espaço ocupado, na literatura, pelo estudo das novas formas de atuação do Estado, incluindo a participação de novos atores e a ocorrência de processos inéditos, que se desenvolvem dentro de sistemas de elevada complexidade e através de interações não hierárquicas. Ao revisar a literatura de implementação de políticas públicas, a exclusão ou a falta de atenção dada aos diversos novos atores externos ao Estado na análise dos resultados de tais ações é ainda mais evidente. Tal fato sinaliza o direcionamento que, durante décadas, foi predominante nos estudos do *policy cycle*, atribuindo ao Estado a gestão e implementação de políticas.

Esse novo desafio que tem sido colocado aos estudos sobre tal etapa, tendo em vista que a implementação de políticas públicas financiadas pelo Estado pode ser executada por atores que não fazem parte da burocracia estatal, tem incitado o desenvolvimento de pesquisas analisando as condições em que a implementação com diferentes atores ocorre e até que ponto as tradicionais perspectivas podem ser utilizadas na leitura desta realidade.

2.3 Os desafios adicionais de cenários interorganizacionais

A ocorrência de contextos interorganizacionais de implementação de políticas públicas tem sido apontado como ponto crítico para os gestores públicos da atualidade (AGRANOFF, 1998). Embora o relacionamento entre organizações públicas e privadas não seja algo inédito, é fato que o incremento dessas relações e o padrão que elas assumem em um mundo globalizado fazem com que a gestão interorganizacional de políticas assumam caráter especial

Diante de problemas sociais multifacetados e de uma sociedade complexa e interdependente, torna-se impossível que políticas macroeconômicas ou setoriais não ultrapassem uma única agência governamental. Quando gestores governamentais atuam com tais políticas, inevitavelmente terão que lidar com ações que englobem não só órgãos

públicos, mas sim organizações do setor privado e atores não governamentais. A questão da interação torna-se, portanto, tema e prática recorrente na gestão de políticas públicas.

Relações interorganizacionais são comumente descritas como transações, fluxos ou ligações relativamente duradouras que ocorrem dentro de uma organização ou entre diversas organizações em um determinado ambiente (OLIVER, 1990). Segundo VAN DE VEN (1976), uma relação interorganizacional ocorre quando duas ou mais organizações trocam recursos (dinheiro, espaço físico, materiais, informações e serviços) entre si, podendo esta relação ser temporária ou de longo prazo. Ademais, o objetivo final das organizações envolvidas em uma relação interorganizacional é o alcance de objetivos que não seriam alcançáveis se cada uma delas atuasse isoladamente.

Esse campo de estudos surge a partir da observação de que a interação entre duas organizações é afetada pela natureza dos padrões organizacionais de ambas e pelas redes em que elas se encontram (WARREN, 1967). Logo, assume-se que o contexto no qual a organização se insere será determinante para os padrões de interação estabelecidos por ela.

A literatura sobre o tema apresenta diversas vertentes conceituais e abordagens teóricas distintas, que lidam com certas questões primordiais, tais como as causas e determinantes que levam organizações a entrarem em relação umas com as outras, as condições essenciais para um relacionamento duradouro, a influência de fatores externos, etc.

O principal pressuposto que sustenta as motivações para a formação de relacionamentos interorganizacionais assume que as organizações decidem estabelecer uma relação de forma consciente e intencional, de forma explícita, por razões específicas. Logo, assume-se que, mesmo com a existência de variáveis externas poderosas, uma organização sempre opta por fazer parte de um relacionamento ou arranjo interorganizacional, considerando os ganhos, as restrições ou punições relacionadas à decisão oposta.

Os estudos sobre relações interorganizacionais governamentais baseiam-se nos padrões estruturais criados pelas múltiplas ligações realizadas entre diversos atores de implementação de uma política, formando redes de organizações (BRINKERHOFF, 1996). Tais redes são cada vez mais comuns tanto do ponto de vista analítico quanto operacional, e atingem elevada complexidade, por exemplo, em programas de desenvolvimento internacional que reúnem dezenas de unidades de financiamento, diferentes níveis de governo, grandes organismos multilaterais e muitas vezes centenas de organizações não governamentais.

Analisando o processo de implementação de políticas, O'Toole aponta que embora esta seja uma tarefa naturalmente árdua, muitas questões relativas a essa etapa são

particularmente difíceis em cenários interorganizacionais. O mesmo autor salienta que o modo como as relações entre diferentes tipos de organização se desenvolvem pode influenciar o processo de implementação e o conseqüente resultado da política. Considerando que tais ambientes institucionais são cada vez mais comuns, o autor é enfático ao dizer que os administradores públicos precisam desenvolver uma compreensão sobre como operar tais configurações, ao invés de ter esperança de que elas possam ser evitadas (O'TOOLE, 2010).

Embora seja reconhecido que o ambiente institucional em que ocorre a implementação de políticas apresente muitas variedades possíveis, O'TOOLE afirma que é possível fazer uma distinção importante entre a implementação que pode ser executada por uma organização e aquela que exige a cooperação e, possivelmente, a coordenação de múltiplas organizações ou partes destas. Sobre isso, cabe destacar:

Na medida em que a implementação pode ser tratada dentro dos limites de uma única organização formal, muito do que se sabe sobre administração pública em geral pode ser aplicado para produzir resultados em políticas públicas. Quando programas públicos precisam ser executados por meio de ações que abrangem dois ou mais ambientes organizacionais, no entanto, a tarefa da implementação é mais complicada. Os impedimentos para uma ação concertada são maiores, *ceteris paribus*, e os incentivos para trabalhar juntos são tipicamente menores. Entre ou junto com organizações, as diferentes rotinas e linguagens especializadas, para não mencionar formas distintas de ver o mundo, significam que a implementação interorganizacional coloca desafios particularmente assustadores. Entre outras coisas, essas situações exigem que os administradores públicos complementem o que eles sabem sobre a gestão dentro de uma organização com perspectivas e opções adicionais. (O'TOOLE, 2003, p.235)

Fazer com que arranjos com múltiplos atores sejam efetivos na concretização dos objetivos propostos por uma política pública depende das conexões estabelecidas entre os atores e da complexa estrutura criada para gerenciá-las, tornando-se esta uma das tarefas mais desafiadoras e essenciais da implementação.

Assim, as discussões relativas à gestão da implementação interorganizacional têm ultrapassado a área privada e adquirido novos contornos, que incluem estudos sobre motivação, incentivos, hierarquia e poder dentro das burocracias governamentais e discussões sobre monitoramento e desempenho em ambientes deste tipo. Bardach reforça tal argumento, afirmando que a gestão de parcerias colaborativas possui características semelhantes às aquelas necessárias ao eficaz funcionamento de uma agência individual – tais como controles e papéis definidos, coordenação e formalização (BARDACH, 1998, p.21).

Alguns autores referem-se ao processo da implementação interorganizacional envolvendo organizações privadas e públicas analisando a administração pública colaborativa

(*collaborative public management*), que diz respeito ao processo de criação e operação de arranjos multi-organizacionais visando resolver problemas que não poderiam ser resolvidos – ou resolvidos facilmente – por uma única organização (McGUIRE, 2006; AGRANOFF & McGUIRE, 2001, BARDACH, 2001). Tais arranjos têm recebido atenção crescente graças ao envolvimento recorrente de gestores públicos em tais configurações e ao fato de que o governo continua sendo responsável pela entrega de bens e serviços públicos, ainda que não os comande ou execute diretamente.

Isso levanta questões que incluem a análise das situações em que tal desenho é indicado ou não e as habilidades necessárias ao gerenciamento da ação governamental nesse contexto – uma vez que boa parte das perspectivas que guiaram a administração pública até nossos dias baseia-se no gerenciamento de organizações individuais, operadas internamente e de forma hierárquica.

Uma importante questão levantada pela literatura interorganizacional diz respeito à construção da confiança entre os envolvidos como fator essencial para o sucesso conjunto. Sem práticas de troca de informação e conhecimento, o nível de cooperação tende a ser menor, pois os autores sentem-se inseguros quanto à condução da parceria como um todo, aumentando a chance de saírem do prescrito (OLIVER, 1990; BALESTRO & MESQUITA, 2002; CUNHA & MELO, 2004, dentre outros.)

A colaboração não é um tema totalmente inédito à administração pública, embora seja mais comum nas últimas décadas. As explicações para tal tendência são várias: uma delas afirma que os problemas enfrentados pelo governo atualmente (tais como pobreza, saúde e educação) não podem ser resolvidos por estruturas burocráticas tradicionais, pois requerem mecanismos mais flexíveis e dinâmicos do que os existentes em nossas organizações governamentais (ALTER & HAGE, 1993; FERRAREZI, 1997).

Outra explicação afirma que as políticas que tratam de questões complexas necessitam, cada vez mais, de estruturas de colaboração para sua execução – e tais estruturas seriam necessárias em áreas problemáticas em que o público prefere simultaneamente mais ação do governo e menos envolvimento do governo (O'TOOLE, 1997). Seja qual for o argumento, há consenso de que não há uma melhor maneira de organizar a colaboração, e os gestores públicos precisam dar atenção cuidadosa para as decisões associadas à organização de políticas que envolvem atividades colaborativas.

Em outro trabalho, O'TOOLE & MONTJOY (1984), alertam, já na década de 1980, para o visível incremento de estudos e análises sobre a etapa de implementação, mas também para a baixa atenção dada aos cenários interorganizacionais, onde mais de uma organização

pública atuava na provisão de serviços ou na execução de políticas. Ao realizarem uma análise crítica a respeito da literatura já existente sobre implementação e sua adequação a contextos interorganizacionais visando compreender o que levava alguns padrões a funcionarem ou não, os autores defendem a seguinte tese: a probabilidade de iniciativas de implementação com diversas organizações ou unidades setoriais apresentarem variância em seus resultados teria relação direta com o nível de interdependência estabelecida entre elas e a conseqüente necessidade (alta ou baixa) de coordenação dos envolvidos.

Assim, cenários interorganizacionais que demonstram baixa interdependência entre os envolvidos e requerem pouca coordenação, possuem maiores chances de serem eficazes em seus objetivos. Já redes que requerem maiores níveis de coordenação graças à grande interdependência entre as organizações, necessitam de maior atenção para que a iniciativa não resulte em fracasso.

Tendo em vista que a maior interdependência geralmente está associada ao número de organizações envolvidas, a probabilidade de a implementação ser mais complexa aumenta quando esta quantidade for maior. No entanto, os autores alertam que nem sempre o número de organizações está diretamente relacionado à chance de uma implementação ser bem sucedida entre mais de uma organização: o fator-chave é a interdependência entre elas.

Outro ponto importante levantado pelos autores diz respeito aos incentivos à colaboração, já que este ponto é essencial em um ambiente de implementação de políticas. Os autores iniciam sua análise do ponto de vista de uma única organização, e expandem essa lógica para explicarem os desafios de cenários com múltiplos atores. Segundo O'TOOLE e MONTJOY, existem três formas de incentivos importantes em ambientes organizacionais: a autoridade (resultando na cooperação graças a um sentimento de dever), o interesse comum (que induz a cooperação, pois os participantes valorizam o objetivo posto), e a troca (a cooperação é realizada visando algo diferente de realização da meta, como um pagamento, por exemplo).

Em organizações, um mecanismo essencial para alcançar e manter a cooperação ao longo do tempo é a organização formal, que se utiliza de treinamentos, rotinas e procedimentos para induzir as pessoas a compartilharem certas visões de mundo, rotinas e padrões de comportamento de forma previsível e cooperativa.

No entanto, embora tal lógica funcione muito bem dentro de uma organização, tais mecanismos podem limitar a capacidade do pessoal empregado de cooperarem com o ambiente externo – entendido como outras organizações e pessoas. Isso ocorre porque neste

ambiente existem outras metas, objetivos, visões de mundo e rotinas, que tendem a se chocar com os padrões praticados há certo tempo (O'TOOLE & MONTJOY, 1984, p. 492).

Para os autores, essa limitação para cooperar será menor caso a organização parceira coincida com seus objetivos, visões de mundo e rotinas organizacionais, ou se a ação realizada de forma colaborativa detalhar minuciosamente as ações necessárias, a ponto dos lados envolvidos conseguirem invocar as devidas sanções quando necessário. Apenas com a interação dessas variáveis seria possível prever certos padrões de resultados interorganizacionais.

No entanto, quando trazemos essa análise para dentro da realidade das políticas públicas governamentais, a questão fica ainda mais complicada. Dadas as especificidades de muitas agências do governo e mesmo da pequena estrutura para lidar com diversos problemas, a implementação de políticas requer um grande número de organizações para se concretizar.

Diante disso, apresentam-se os seguintes desafios, levantados pelos autores: primeiro, quando mais organizações estiverem envolvidas na implementação, maiores os obstáculos à sua eficácia. Segundo: é preciso considerar que as organizações não devem apenas agir de acordo com seus objetivos, mas devem agir de forma coordenada. Somando essa necessidade ao número de organizações envolvidas, a implementação se torna muito mais complexa do que quando executada por apenas uma agência. Terceiro: graças a esse aumento de complexidade, as chances das parcerias conseguirem especificar em detalhes as ações e interações necessárias à cada organização é reduzida.

Essa falta de especificidade diminui a autoridade da organização central, que não pode invocar certas obrigações às demais envolvidas no processo. A solução para esse problema não é simples, pois mesmo com mandatos muito específicos, haveria o desafio de criar e manter sistemas de monitoramento e fiscalização compatíveis com essas especificidades.

Em qualquer um dos cenários, pode-se esperar como resultado negativo um monitoramento mais fraco, ou mesmo inexistente – além da impossibilidade de utilizar a autoridade do órgão central como meio de garantir a cooperação. Sem essa autoridade, espera-se pouca coordenação – a não ser que os objetivos e visões de mundo dos envolvidos sejam praticamente os mesmos. Nas palavras dos autores, *“Casos de coordenação espontânea são relativamente raros, porque algum ajuste é geralmente necessário para engrenar as rotinas de organizações independentes.”* (O'TOOLE & MONTJOY, 1984, p. 493). Caso contrário, existe a possibilidade de uma ou mais organizações envolvidas adotarem uma atitude de inércia – o que ocorrerá de forma mais incisiva caso a interdependência entre elas seja baixa.

Para resolver (ou ao menos se aproximar de uma compreensão mais detalhada dessas formas de implementação), O'TOOLE & MONTJOY enfatizam a leitura da interdependência existente no cenário analisado. Para eles, é surpreendente que tal variável seja negligenciada nos estudos sobre implementação, tendo em vista que podemos esperar desenhos distintos de execução conforme a interdependência observada.

Na tentativa de serem didáticos, os autores utilizam um esquema elaborado por THOMPSON (1967), que divide o contexto interorganizacional em três categorias de interdependência: agrupada, seqüencial e recíproca. Embora tais categorias possam desconsiderar a complexidade de muitos contextos de implementação, esse esquema mostra-se útil para ilustrar pontos básicos.

A primeira categoria (interdependência agrupada) ocorreria quando as agências ou organizações envolvidas são convidadas a realizarem seu trabalho, sem terem que lidar umas com as outras – sendo comum em situações em que duas agências operam sobre o mesmo objeto durante a implementação. Nesses casos, embora ações de coordenação fossem positivas para reforçar os esforços produzidos, tais iniciativas não são essenciais – na medida em que a interação é mínima ou inexistente, pois nenhuma organização depende de qualquer outra para fazer a sua parte do trabalho. Como os esforços de coordenação costumam ser custosos, o mais provável é que eles não existam em tal configuração de interdependência.

Já na interdependência seqüencial, uma organização começa a atuar a partir da saída de outra parceira – semelhante a uma linha de montagem. Esse tipo de relacionamento se distingue na medida em que um atraso ou erro em um ponto da cadeia de implementação, afetará todas as demais atividades subseqüentes. Isso gera reações perante os demais participantes do processo, pois – ao contrário do primeiro caso – as organizações não podem simplesmente ignorar umas as outras. Os autores distinguem esse tipo em três grupos (linear simples, competitiva e seqüencial-recíproca) para demonstrar que a interdependência pode ocorrer em diferentes momentos do processo (a saber, no estágio inicial do fluxo, ou na fase operacional).

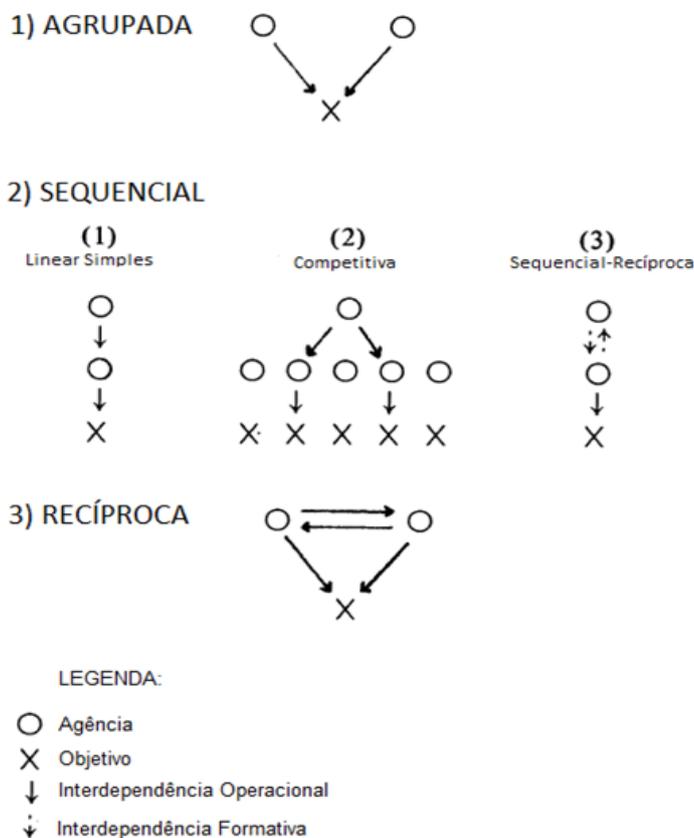
Por fim, a interdependência recíproca ocorre quando a ação de uma unidade depende diretamente de outra envolvida. Nesses casos, as organizações precisam ajustar-se umas as outras durante todo o processo, e as dificuldades de coordenação tornam-se muito relevantes. Soma-se a isso o processo de negociação contínua entre as partes, que embora possam trazer resultados positivos, geram desafios ainda maiores. Graças à incerteza que permeia essas relações, os parceiros podem ter incentivos a utilização de diversas formas de manipulação

para chegarem a acordos favoráveis – o que aumenta continuamente os níveis de incerteza dos participantes.

Com tantos desafios inerentes a essa reciprocidade, parece difícil imaginar por qual motivo organizações aceitariam fazer parte de um processo como esse. Os autores reforçam que, muitas vezes, simplesmente não há escolha: a natureza da política requer esse tipo de desenho de implementação. Por todos esses motivos, os casos de interdependência recíproca são aqueles que mais forçam o processo de adaptação interorganizacional à política implementada. Segundo os autores, “o caráter desse tipo de política pública é tal que obriga as agências de implementação a seguirem suas exigências” (O’TOOLE & MONTJOY, 1984, p. 495).

Assim, o nível de interdependência aumenta através de um continuum, e quanto maior for este nível, maior será a necessidade de mecanismos de coordenação. No entanto, tais diretrizes tem a finalidade de auxiliar a compreensão do processo de implementação e os necessários mecanismos de controle e coordenação. Não servem, conforme reforçam os autores, para prever o resultado das políticas – tendo em vista a imensa complexidade atrelada a esse processo.

Figura 1: Tipos de interdependência entre organizações em contextos de implementação



Fonte: O’TOOLE & MONTJOY, 1984, p.465

Dificuldades adicionais surgem quando uma ou mais organizações envolvidas em algum tipo de parceria não possuem mecanismos bem desenvolvidos de controle em suas próprias estruturas. É o que pontuam alguns trabalhos que concluem que, muitas vezes, certas estruturas e disfunções típicas do Estado burocrático perpetuam-se em arranjos interorganizacionais, mesmo que o objetivo e discurso da política ou programa sejam permeados pelos conceitos de rede, parcerias e descentralização.

Nesse sentido, BARBOSA & MEDEIROS (2005), ao analisarem a configuração do arranjo interorganizacional de implementação do Programa de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos (parceria entre o governo federal e estadual do Nordeste), concluíram que tal configuração caracterizou-se como fortemente hierárquica, verticalizada, centralizada e pouco interativa, sendo inadequada ao objetivo da política e contribuindo para seu fracasso. Neste mesmo caso, foram constatados um forte controle burocrático da agência central, o comum caráter de urgência na formalização dos convênios (indicando pouquíssimo planejamento), a falta de mecanismos de comunicação entre os órgãos executores e a utilização pouco eficiente, por parte do órgão central, da estrutura e da capilaridade criadas para a implementação do programa.

É importante salientar, no exemplo mencionado, que o estudo de Barbosa e Medeiros focou as relações estabelecidas entre órgãos públicos do governo federal e estadual, o que não incluía a análise das ligações entre os órgãos executores e outras organizações (públicas e não governamentais), responsáveis pela implementação da política, em nível local. As próprias autoras sublinham que essas relações formam uma rede ainda mais extensa e complexa, que, no entanto, pode vivenciar os mesmos desafios e equívocos observados nos níveis de gestão superiores do Programa.

Embora o conceito de redes (caracterizando estruturas complexas e com a interconexão de uma ampla gama de atores) seja utilizado com frequência em pesquisas envolvendo a análise da atuação conjunta de organizações, é importante destacar que a colaboração pode ocorrer de outras formas. Talvez a mais comum seja a estrutura da parceria, firmada entre duas organizações em prol do atendimento de um objetivo específico – tal qual a entrega de um produto ou serviço público (McGUIRE, 2006).

Aparentemente, essa seria uma definição coerente para o caso dos convênios estabelecidos entre uma secretaria municipal e uma organização não-governamental, que interagem visando o cumprimento de um fim específico. Ainda que não se caracterize como uma estrutura complexa como uma rede, esse tipo de configuração apresenta estruturas, regras, procedimentos e até mesmo padrões culturais de interação diferentes daqueles

implementados à realidade interna de uma organização pública - embora possam seguir padrões semelhantes àqueles vistos em organizações formais tradicionais e hierárquicas.

Pela complexidade típica que essa etapa carrega, somada a um contexto interorganizacional, fortalece-se certo consenso de que não há um modelo único e ideal de implementação de políticas públicas, e que o sucesso dessa etapa consiste na análise cuidadosa da natureza da ação pretendida, da estrutura e mecanismos estabelecidos, das variáveis políticas, econômicas e socioculturais envolvidas e dos próprios *stakeholders* atuantes no processo.

2.4 O convênio como forma de parceria entre atores e a responsabilidade do Estado

O poder público transfere recursos a entidades não estatais que realizam serviços de interesse público – e essa transferência pode dar-se mediante auxílios, subvenções, contribuições, convênios, contratos de gestão e termos de parceria. No Brasil, o principal instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando a realização de um projeto, atividade ou serviço de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação é o convênio – estabelecido tanto entre órgãos públicos quanto entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos (TCU, 2011).

A relação se estabelece entre o concedente (o poder público, responsável por elaborar pareceres sobre o uso do recurso e a conquista dos objetivos acordados) e o conveniente ou proponente (a organização sem fins lucrativos, que deve apresentar uma proposta formal em formato de projeto ao órgão concedente e, após aprovação, prestar contas dos gastos do repasse). Um convênio sempre possui um período de vigência, podendo ser prorrogado (aditado) conforme o cumprimento dos objetivos previstos e as necessidades do poder público.

Do ponto de vista jurídico, “convênio” traduz-se por: “... acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes...” (MEIRELLES, 2002, pg. 383), ou ainda segundo Di Pietro, “... como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração...” (DI PIETRO, 2002, pg. 291). O instrumento jurídico que confere legitimidade ao processo de convênio denomina-se “Termo de Convênio”. As partes, Poder Público e Entidade, o assinam assumindo competências e obrigações específicas referentes à “operacionalidade” do serviço (ou projeto conveniado). Trata-se, porém, de um acordo e não de um contrato.

Abordando brevemente a diferença entre contrato e convênio, atentamos para as às explicações de DI PIETRO (2002), que aponta que 1) no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. Assim, as partes conveniadas buscam os mesmos resultados e têm objetivos institucionais comuns, se unindo, por meio de convênio, para alcançá-los; 2) no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, tais como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, dentre outros; 3) os valores repassados pela esfera pública aos entes conveniados não podem ser agregados ao patrimônio desses últimos e sim devem ser utilizados conforme acordado no convênio. No entanto, a verba repassada não perde o caráter de recurso público, devendo, portanto, ser devidamente fiscalizada e utilizada com eficiência e responsabilidade.

Esse instrumento tem sido revisto e questionado nos últimos anos. A discussão relativa ao estabelecimento de marcos legais que regulem o crescente e intenso relacionamento entre organizações do Estado e da sociedade civil encontra-se aquecida em diversos países, graças à ampliação de processos colaborativos entre estes. No Brasil, o tema passou a ocupar lugar na agenda nacional nos últimos 20 anos, relacionando-se, sobretudo, à promulgação da Constituição Federal de 1988 e ao aumento considerável tanto de organizações da sociedade civil quanto do montante de repasses de recursos financeiros da União, estados e municípios.

O grande desafio pode ser resumido na necessidade de criar uma regulamentação adequada às relações entre organizações do terceiro setor e Estado, de modo que tanto as características privadas das entidades sem fins lucrativos sejam respeitadas, quanto os princípios constitucionais de eficiência do gasto público, da boa administração e publicidade sejam preservados. Em suma, garantir o equilíbrio entre o público e o privado em regimes de cooperação e colaboração.

No caso específico da Assistência Social, verificamos que as ações públicas nesse sentido funcionam há décadas no formato de parcerias, composta por diversas organizações públicas (tais como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, e os Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS) e privadas sem fins lucrativos, que compõem a rede direta e indireta.

Segundo RAMOS (2003) a “rede direta” é caracterizada pelo custeio e gestão dos recursos materiais e humanos realizados de forma integral pelo poder público, sendo gerida e operada por funcionários públicos. A “rede conveniada” funciona em conjunto entre o órgão e entidades privadas de caráter assistencial, através do estabelecimento de convênios pelos quais estas recebem mensalmente. Existem duas modalidades para o estabelecimento destes convênios: na “rede indireta” a infra-estrutura física (prédio e instalações) é cedida pelo poder

público enquanto perdurar o convênio; na “rede conveniada particular”, prédio e instalações pertencem à própria entidade.

Embora o formato das propostas apresente todas as informações consideradas relevantes em um projeto, problemas surgem de ambos os lados envolvidos. Para as organizações não governamentais com o perfil caracterizado anteriormente (pequenas em porte, com poucos funcionários remunerados) formular uma proposta fundamentada para atuar com públicos vulneráveis e complexos não é tarefa simples (FISCHER, 1998).

Mesmo as Prefeituras que firmam convênios com órgãos federais possuem dificuldades semelhantes. No entanto, para o poder público concedente, a principal fragilidade no que diz respeito ao estabelecimento de convênios encontra-se justamente na fase de fiscalização e monitoramento de tais instrumentos - embora não se resume apenas a isso (VALENTIN, 2011). A própria pactuação de objetivos aprovados entre os atores mostra-se precária, tornando a mensuração de resultados muitas vezes inviável ou impossível.

No Brasil, as dificuldades desse desenho de implementação interorganizacional são constatadas tanto em trabalhos acadêmicos (sobretudo do Direito Administrativo) quanto em Acórdãos emitidos pelos Tribunais de Contas dos entes nacionais e por relatórios de Ministérios como o da Justiça e da Fazenda. A própria ferramenta do convênio para mediar a prestação de serviços públicos por entes não estatais tem sido fortemente questionada em numerosas mudanças legislativas referentes a esse tipo de instrumento, onde é possível perceber o baixo nível de consenso em relação a questões complexas (como o papel do Estado e da sociedade civil e o nível de controle necessário às parcerias estabelecidas entre eles), bem como o distanciamento entre as normas previstas e as diretrizes do Estado Gerencial (JUNQUEIRA & FIGUEIREDO, 2011).

Tais problemas são constatados e relatados em inúmeros Acórdãos do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União- órgãos responsáveis pela fiscalização e monitoramento de convênios e outros tipos de repasse feitos no âmbito da União. A análise feita por estes dois órgãos abarca uma amostra aleatória de contratos firmados durante determinado período entre o poder público e organizações privadas sem fins lucrativos ou entre Prefeituras e Ministérios, e envolve o atendimento às exigências legais, a execução financeira e física do contrato (tais como a realização de reformas, contratação de serviços e aquisição de bens), a fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos e a avaliação da efetividade do convênio.

Os Acórdãos e Instruções Normativas dos órgãos supracitados enfatizam questões como a inexistência de análises aprofundadas sobre a condição que os convenientes possuem

ou não para executar os Planos de Trabalho estabelecidos e a inquestionável responsabilidade dos próprios órgãos concedentes de realizarem tal análise. Também são questões: a falta de pareceres *ex-post* que sirvam para a concessão ou não de novas parcerias no futuro; a fragilidade que certas entidades parceiras possuem para executarem suas atribuições; a superficialidade ou ausência de análises técnicas feitas pelos Ministérios; a falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados e a conseqüente conclusão de que a recorrência de tais falhas aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores (ACÓRDAO TCU n.º 2066/2006 – Plenário e ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006-Plenário).

Outras irregularidades relativas à etapa de fiscalização e monitoramento de convênios incluem a ausência parcial ou total dessas etapas, a falta de atendimento aos objetivos estabelecidos ou a ausência de um plano de trabalho completo, a formalização de novos contratos com organizações inadimplentes e a ocorrência de Fraudes em licitações e notas fiscais falsas. A conclusão dos documentos expedidos pelo TCU e pela CGU aponta, em síntese, para a negligência e desestruturação das entidades públicas em relação à fiscalização de convênios e outros contratos de repasse, abrindo espaço ao mau uso do recurso público ou para fraudes e desvios (ACÓRDÃO TCU n.º 788/2006-Plenário).

Órgãos estaduais e municipais de controle não chegam a conclusões distintas daquelas observadas em âmbito federal. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, relata a necessidade de desenvolver critérios que inibam a má utilização do dinheiro público e a falta de transparência fiscal. Entre as principais falhas constatadas em Prefeituras, estão a utilização de recursos para finalidade diferente da prevista, a existência de condições insuficientes de operação das convenientes (tais como precariedade de instalações, mão de obra desqualificada, etc), remuneração de diretores, o uso e aceitação, por parte da fiscalização pública, de notas fiscais falsas, etc (TCESP, 2011).

Se fosse preciso resumir o enorme desafio de juristas e gestores públicos neste campo, três pontos seriam essenciais: o primeiro, a falta de clareza quanto às regras aplicáveis à gestão de convênios, sua fiscalização e prestação de contas. A segunda, pela lógica fortemente procedimental e formalista que ainda perdura na administração pública. Por fim, a forte heterogeneidade do referido Terceiro Setor, constituído por muitas organizações frágeis, com poucos recursos e pessoal insuficiente para dar conta das exigências dos diversos órgãos de controle (OLIVEIRA, 2008).

O aumento considerável das cifras envolvidas nos últimos anos tem tornado o assunto ainda mais relevante. Apenas em 2010, por exemplo, somente o Governo Federal repassou o

montante de R\$3,5 bilhões a entidades sem fins lucrativos - significando um aumento de 26% em relação a 2009 (TCU, 2010).

Ademais, questiona-se a lógica fortemente procedimental no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento de convênios, atentando apenas para o cumprimento de prerrogativas formais e abstendo-se de uma análise de custos e benefícios envolvidos (OLIVEIRA, 2009). Nesse cenário, o real impacto de diversas parcerias estabelecidas entre poder público e terceiro setor deixa de ser mensurado, constituindo-se em ineficácia e ineficiência na utilização de recursos e de problemas diversos nas políticas públicas sociais. A conceituação da prática de acompanhamento e monitoramento será abordada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: A ETAPA DO MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O monitoramento associa-se diretamente à etapa de implementação de políticas, caracterizando-se como um momento-chave tanto para o bom curso desta fase do ciclo de políticas, quanto para uma eficaz etapa de avaliação. No entanto, não há demasiada literatura a respeito do tema, tratado geralmente como uma mera coleta de dados durante a implementação da política, podendo servir ou não para eventuais correções e alterações de rumo. Soma-se a isso o fato de que nem sempre a distinção entre monitoramento e acompanhamento é feita com clareza, ou mesmo entre a primeira etapa e a fase de avaliação de políticas.

De forma geral, a literatura analisada permite quatro conclusões: 1º) a diferença principal entre acompanhamento e monitoramento diz respeito ao caráter procedimental e não gerencial do primeiro, comumente associado a mera fiscalização; 2º) para obter um monitoramento eficaz, é preciso que este seja considerado já na fase de planejamento da política, tendo em vista que é neste momento que serão definidos os objetivos, atores e prioridades da ação governamental, sendo tais questões diretamente ligadas aos dados, evidências e informações colhidas na fase de monitoramento; 3º) a etapa de monitoramento não pode ser tratada de forma neutra, pois envolve escolhas sobre o que ou quem deve ser monitorado, como e quando e 4º) não existe um modelo ideal para monitorar políticas, pois fatores como escopo, prazos, custos, interdependência dos atores, estrutura de implementação e a área da política (ambiental, social, habitacional, etc.) devem impactar no desenho de monitoramento estabelecido.

Esse capítulo abordará questões ligadas à definição e relevância do acompanhamento e monitoramento, os desafios inerentes a esses processos e o estado atual de sua prática na área social e nos diferentes níveis federativos.

3.1 O monitoramento de políticas públicas e sua prática

Iniciando essa abordagem, tomamos por monitoramento o conjunto de ações de coleta de dados e informações sobre uma política em implementação, visando descrever e analisar seu desenvolvimento e execução, identificar possíveis falhas e oportunidades de redesenho e dar suporte aos gestores e aos demais profissionais envolvidos (HARDEE et al. 2012).

Em outras palavras, o monitoramento de uma política diz respeito à coleta de evidências sobre sua implementação e o uso destas para a definição de futuras linhas de ação (SCHNELL & COETZEE, 2007). A junção destes três componentes do monitoramento (coleta de evidências, análise e influência sobre as decisões políticas) torna essa etapa importante na medida em que possibilita a correção ou alteração de rumos antes do momento final de avaliação, quando todo o processo já se desenvolveu.

A atividade de monitoramento de uma política pública é parte essencial do ciclo de políticas, e pode fornecer informações não apenas sobre os resultados dos programas governamentais (produtos), mas também sobre os profissionais e atividades envolvidas diretamente com essa execução (processos). Nesse sentido, RUA (2007) define monitoramento da seguinte forma:

É uma ferramenta utilizada para intervir no curso de um programa, corrigindo sua concepção. É o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e os impactos das ações realizadas. O monitoramento permite identificar tempestivamente as vantagens e os pontos frágeis na execução de um programa e efetuar os ajustes necessários à maximização dos seus resultados e impactos. (RUA, p. 10, 2007)

Conforme desenvolvido no capítulo anterior, a implementação de políticas é o processo pelo qual ideias, intenções e planos são transformados em ações que podem impactar a vida das pessoas. Esse processo caracteriza-se por uma complexa cadeia de causas e efeitos, tendo em vista que diversos fatores podem influenciar os resultados de determinada política. Tal cadeia será diferente para cada área de política pública, e é influenciada fortemente por seu contexto.

Nesse sentido, o monitoramento da política pública tem como principal objetivo colher informações e dados que demonstrem a condução da implementação, e que possam ser

traduzidos em conhecimento aos gestores, na tentativa de compreender melhor tais relações de causa e efeito. Partindo do pressuposto de que a implementação de políticas públicas costuma caracterizar-se por alto nível de complexidade, é de se esperar que a prática do monitoramento seja igualmente composta por dificuldades e desafios.

A preocupação com tais metodologias e práticas deriva da necessidade crescente de aferir resultados (*outcomes*) e produtos (*outputs*) derivados das políticas públicas, a fim de justificá-las política e financeiramente. Trata-se, portanto, de demonstrar aos *stakeholders* os impactos de determinadas ações. Esses produtos são importantes porque representam o resultado final de um processo político específico, e podem ser quantificados e observados em diferentes momentos (WATERMAN & WOOD, 1993).

Cresce o consenso, sobretudo nos países desenvolvidos, que as ferramentas de monitoramento e avaliação utilizados pela gestão pública podem ser usadas para melhorar a forma como os governos e as organizações alcançam resultados, garantem a boa governança e a eficácia. Assim como a Administração Pública precisa de sistemas financeiros, de recursos humanos e de *accountability*, defende-se que os governos também precisam de bons sistemas de medição de desempenho, traduzidos por ferramentas de monitoramento e avaliação da ação governamental (KUSEK & RIST, 2004).

Em um trabalho publicado pelo Banco Mundial, MACKAY (2006) reforça que é notória a crescente preocupação com o desempenho da administração pública, sobretudo em países em desenvolvimento. Segundo o autor, consolida-se uma “cultura de avaliação” como forma de aumentar a eficiência e efetividade governamental, resultado em bens e serviços de melhor qualidade, para o público-alvo correto e no momento certo. A fim de embasar esta tendência, diferentes governos estão trabalhando através da construção, aperfeiçoamento e manutenção de seus sistemas de monitoramento e avaliação.

Segundo MACKAY, os pontos de partida dos países - na questão do monitoramento e da avaliação - são completamente diferentes, com orientações diversas. Isto nos permite dizer que não há uma “melhor abordagem” para um sistema de monitoramento e avaliação nacional ou setorial. Ao invés disto, é essencial considerar pontos como a condição atual ou pretendida do uso de informações que tal sistema produzirá, a alocação de recursos e a sua forma de gerenciamento, a possibilidade e a forma de incrementar o planejamento governamental com os dados obtidos, o uso ou não das informações para alterar a oferta de serviços que já está sendo conduzida e a escolha pelo maior ou menor uso dos dados obtidos pelo sistema para fins de *accountability* da gestão (MACKAY, 2006).

Em termos de experiências internacionais, o autor afirma que a literatura oferece algumas lições-chave. A mais importante delas diz respeito a necessidade da “demanda” dos governos como pré-requisito à institucionalização de práticas de monitoramento bem sucedidas. Como institucionalização, o autor entende “a criação de um sistema de avaliação e monitoramento que produza informações e diagnósticos julgados válidos pelos diversos interessados (*stakeholders*)...”. (MACKAY, p.5, 2006).

Também são lições internacionais no processo de construção de sistemas de monitoramento e avaliação: 1) a importância de refletir sobre o papel dos incentivos à criação de tal sistema; 2) iniciar o processo após o diagnóstico do que já existe em termos de sistema de avaliação (caso exista); 3) ainda que os dados sejam colhidos de forma descentralizada, há certo consenso de que o sistema deve ser gerenciado de forma centralizada, por uma organização (ministério ou secretaria) que tenha condições de fazê-lo e 4) consolidar um banco de dados confiável e simples, que sejam efetivamente utilizados pelos atores envolvidos. Por fim, o autor lembra que a criação, desenvolvimento, manutenção e uso de um sistema de monitoramento e avaliação é um processo incremental de longo prazo, que requer paciência e vontade política.

Impor um modelo de monitoramento único tem se mostrado como arriscado, a partir da análise de experiências de diversos países e regiões, tendo em vista que um sistema deste tipo deve ser formulado com base nas especificidades e objetivos vivenciados caso a caso. SCHNELL & COETZEE (2007) reforçam que toda organização enfrenta o desafio de desenvolver uma abordagem que se adapte aos objetivos de sua ação e ao contexto de implementação.

Tendo em vista que muitas decisões precisam ser tomadas na elaboração dessa abordagem (tais como o período em que será realizado, quais atores atuarão no processo e de que forma), as autoras destacam que não há um único modelo de monitoramento e nenhum deles será neutro. Decisões relativas a níveis de participação e transparência, centralização ou descentralização e a escolha de dados considerados importantes ou dispensáveis serão baseadas em escolhas políticas.

Entre os fatores essenciais ao desenho de um sistema de monitoramento, SCHNELL & COETZEE destacam os seguintes pontos:

- **O monitoramento é contínuo ou pontual?**

Algumas organizações acompanham certas políticas de forma contínua, como parte de sua função essencial – como é o caso de organizações públicas de saúde, segurança ou assistência

social. Outras organizações (públicas ou não) possuem projetos de monitoramento com prazos específicos, objetivando coletar dados e evidências sobre uma determinada política ao longo de certo período, para analisar tendências de médio ou longo prazo. A frequência com que tal atividade ocorre deve determinar o plano proposto, na medida em que impacta no desenho da equipe responsável, nos custos operacionais envolvidos e na relevância da etapa para a organização como um todo.

- **Em qual nível ou esfera governamental o processo se desenvolve?**

As autoras defendem que as políticas de monitoramento dos níveis subnacionais de governo possuem maiores chances de êxito do que aquelas promovidas em âmbito nacional, tendo em vista a maior complexidade e quantidade de dados e informações necessárias à consolidação de resultados de todo o país. Parte-se do pressuposto, porém, que existem profissionais capacitados a essa atividade e iniciativas políticas locais nesse sentido.

- **Qual é o foco ou área da política pública que será monitorada?**

As ações e mecanismos de monitoramento diferem substancialmente dependendo das questões e áreas de política consideradas – tais como saúde, educação, habitação, segurança, etc. A facilidade da obtenção de dados, a diversidade de atores envolvidos (*stakeholders*) ou a influência de outras variáveis sobre o contexto analisado impactam diretamente no trabalho de monitoramento, tornando difícil a criação de prescrições que sejam válidas em diversos casos.

Embora a importância de monitorar as ações implementadas direta ou indiretamente pelo Estado pareça ser inquestionável, discussões sistemáticas e aprofundadas sobre o tema tem recebido, no Brasil e em outros países em desenvolvimento, atenção recente e distinta de acordo com a área de política analisada (NOGUEIRA, 2002; MACKAY, 2006). Entre as barreiras para o avanço de tais práticas estão a falta de conhecimento acerca do que o monitoramento, a baixa relevância dada a atividades gerenciais no contexto da administração pública e a própria estrutura do setor para lidar com tais processos.

Graças a esses fatores, surge um círculo vicioso que reforça a falta de iniciativas nesse sentido: a falta de demanda governamental por mecanismos de monitoramento ocorre graças a ausência de experiências na área, e a falta de experiência reforça a baixa demanda por sistemas de monitoramento. Segundo MACKAY, uma forma de contornar esse problema é aumentar a visibilidade sobre os processos e métodos de monitoramento e avaliação, seu potencial e impacto. A demanda só poderá aumentar, segundo o autor, quando os *stakeholders* envolvidos começarem a entender melhor estas particularidades.

No Brasil, no entanto, o interesse por práticas de monitoramento ainda mostra-se circunscrito principalmente a centros de pesquisa e universidades, traduzindo, não raras vezes, visões simplistas e ingênuas do processo de implementação de políticas. Nessa linha, JANNUZZI (2014) aponta que o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento difere substancialmente no nível subnacional e em determinadas áreas de política pública. Enquanto as políticas de trabalho e emprego possuem acompanhamento bem desenvolvido, na área social, por exemplo, existem poucos estudos preocupados com essa temática, tornando as práticas e métodos da gestão social pouco analisados.

O heterogêneo desenvolvimento de uma cultura de monitoramento e avaliação mostra-se ainda mais clara em relação aos diferentes entes federativos no Brasil. Nesse sentido, tratando especificamente das políticas sociais, embora avanços possam ser diagnosticados nos sistemas de monitoramento e avaliação após a promulgação da Constituição de 1988, o ritmo dessas mudanças é lento e os contrastes entre gestores do governo federal e técnicos de prefeituras de pequenos municípios são expressivos (JANNUZZI, 2014).

Embora as ações na área social tenham recebido maior atenção nas últimas décadas, não houve a construção de uma cultura de gestão neste setor – sobretudo porque os instrumentos de gestão conhecidos não conseguem abarcar a complexidade deste campo (DOWBOR, 1999). Ainda que tais instrumentos tornem-se crescentemente exigidos, JANNUZZI reforça que

Não é tão comum encontrar, nos gabinetes e escritórios de gestores e técnicos do setor público, especialmente em nível estadual e dos grandes municípios, sistemas de monitoramento que permitam acompanhar, por meio de um conjunto consistente e atualizado de indicadores, a ação governamental, desde a alocação do gasto público ao impacto junto aos públicos beneficiários. (JANNUZZI, 2014, p.22)

No entanto, autores como MACKAY (2006), KUSEK & RIST (2004) e RUA (2007) defendem que a consolidação de sistemas de monitoramento demanda tempo, recursos e muitas tentativas fracassadas.

“Seria mais justo dizer que a maioria dos países que possui sistemas funcionais de monitoramento e avaliação não os produziu de forma linear, começando com um entendimento claro de como seria seu sistema assim que ele atingisse a ‘maturidade’ e trabalhando progressivamente com o objetivo de alcançar este patamar. Ao invés disto, quando analisamos a experiência de países como a Austrália (Mackay, 2004), Canadá (Lahey, 2005), Chile (Zaltsman, 2006), Irlanda (Boyle, 2005) e Estados Unidos (Joyce, 2004; e Lahey, 2005), é evidente que os sistemas de monitoramento e avaliação foram desenvolvidos incrementalmente, com alguns passos em falso e becos sem saída pelo caminho...” (MACKAY, 2006, p.9, *tradução livre*)

Mais do que criar sistemas e ferramentas para monitorar e avaliar, estudiosos do tema tem se preocupado com a utilidade real desses mecanismos. KUSEK & RIST (2004) apontam que muitos governos têm melhorado seus processos de gestão, mas muitos deles não conseguem responder a uma questão simples: a ação fez sentido? Em outras palavras, o problema foi resolvido – ou os objetivos da política foram alcançados? Na mesma linha, ANTERO (2008) observa que, no caso brasileiro, não raras vezes existe grande quantidade de dados coletados na fase de acompanhamento e monitoramento de políticas federais – mas eles não são traduzidos em conhecimento prático ou, pior ainda, simplesmente não são relevantes para a avaliação da eficácia e efetividade da política.

Apesar da crescente elaboração de estudos, diagnósticos e indicadores sobre os programas sociais atuais, muitos desses trabalhos fornecem visões descritivas e gerais da realidade, oferecendo poucas contribuições para ações públicas cada vez mais dirigidas e específicas. Seja pela falta de clareza dos objetivos da política, pela ausência de sistemas de dados e informações sistemáticas, ou pela falta de tempo e recursos para realizar levantamentos mais específicos, o fato é que, na maioria das vezes, os dados e pesquisas disponíveis na área social são inconsistentes, ambíguos e pouco generalizáveis, contribuindo timidamente para o aperfeiçoamento e avaliação das políticas governamentais (JANNUZZI, 2014, p.17).

Por todas essas questões, o estado atual da prática de monitoramento pode ser considerado incipiente na administração pública brasileira. Com poucas exceções, o interesse por essa atividade, visando o desenvolvimento de avaliações consistentes durante e após o processo de implementação, é recorrente apenas na literatura. Na prática cotidiana dos administradores públicos, esse instrumento gerencial tem sido deixado em segundo plano. No ambiente de escassez de recursos, pressão por maiores níveis de transparência e *accountability* e preocupação com a eficiência de gastos, essa falta de aplicação prática torna-se um ponto essencial (COTTA, 1998, JANNUZZI, 2014).

Em termos de conclusões e desafios para o futuro, MACKAY (2006) argumenta que a demanda é a chave para a criação bem sucedida de sistemas governamentais de avaliação e monitoramento. Neste sentido, o sucesso de um sistema pode ser medido em quatro dimensões: em primeiro lugar, se ele consegue apresentar informações e diagnósticos confiáveis; em segundo lugar, se suas informações são utilizadas pelos governos; em terceiro lugar, se este sistema se sustenta em direção ao futuro; e, por último, se os governos o reconhecem como parte intrínseca de sua atividade.

3.2 Acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas: distinções conceituais

É interessante atentar para a definição conceitual de acompanhamento, monitoramento e avaliação, tendo em vista que tais termos são comumente tomados como sinônimos, mas que se traduzem como práticas distintas. Embora a literatura sobre o tema seja tímida, alguns trabalhos permitem um claro entendimento a respeito desses conceitos.

Entende-se por acompanhamento, segundo BORGES,

uma responsabilidade atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, para exercer a função fiscalizadora sobre a execução de programas de trabalho, projetos, atividades ou eventos com duração certa, assim como sobre obras e serviços pactuados na forma de convênios, contratos e outros. É uma atividade mecânica e burocrática, que se confunde com o conceito de monitoramento empregado no atual modelo de gestão do PPA (BORGES, 2007, p.12)

Tal atividade liga-se diretamente à função de fiscalização que a Administração Pública possui como prerrogativa em relação tanto a atos internos quanto aqueles estabelecidos com organizações fora de seu aparelho. Não por acaso, tais termos são comumente usados em conjunto em documentos oficiais, diretrizes legais, etc. Em um recente Manual sobre convênios, por exemplo, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2013 e intitulado “*Acompanhamento e Fiscalização: Concedente, Instituição Mandatária e Conveniente*”, destaca-se que

Para efetivar o **acompanhamento e fiscalização** da execução de um Convênio, os gestores deverão **acompanhar e fiscalizar** de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o Conveniente ou Contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013, p.3, grifo nosso)

O quadro abaixo, elaborado por RUA (2005) oferece uma visão clara e sintética sobre as diferenças entre essas duas práticas da administração pública:

Tabela 1: Diferenças entre Acompanhamento e Monitoramento	
Acompanhamento	Monitoramento
Não é um processo interativo As informações são superficiais e nem sempre são analisadas Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados É realizado de forma mecânica, para cumprir exigências Visco como controle, fiscalização	É uma ferramenta de gestão interativa e proativa Utiliza informações com a profundidade necessária e os dados são sempre analisados Divulga as descobertas feitas e fornece insumos qualificados para o planejamento Os resultados são utilizados para o aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões Gera aprendizagem organizacional

Fonte: Rua, 2005, apud Antero, 2008, p.206

Já os termos "monitoramento" e "avaliação" são muitas vezes utilizados em conjunto, considerando etapas de um processo. No entanto, a ênfase dada por boa parte dos artigos e trabalhos sobre o assunto refere-se à etapa de avaliação, dando margem à compreensão do monitoramento como uma atividade da avaliação. Isso torna difícil a distinção entre estas duas atividades.

Reconhecendo a diferença entre essas duas etapas, alguns autores atentam para as definições conceituais de ambas. Para SCHNELL & COETZEE (2007), por exemplo, o monitoramento é geralmente entendido como uma atividade contínua que ocorre durante a implementação da política, tendo como objetivo controlar e ajustar o processo que está sendo colocado em prática. Já a avaliação é geralmente realizada no final de um período de execução, visando auxiliar os tomadores de decisão na avaliação global das diferenças entre o antes e o depois da implementação da política.

ANTERO (2008) segue uma linha de raciocínio semelhante, apontando que algumas diferenças importantes entre essas duas atividades dizem respeito ao momento em que elas ocorrem no processo político e quem são os responsáveis envolvidos. Enquanto o monitoramento se dá de forma contínua e é uma função de gerenciamento interno, a avaliação ocorre em um momento específico no tempo e pode ficar a cargo de indivíduos externos à organização, o que poderia, em tese, diminuir o risco de “embelezamento” dos resultados. Como uma forma simples de distinguir os dois conceitos, o autor aponta que:

A diferença básica entre avaliação e monitoramento reside no fato de que a primeira constitui-se uma análise discreta, enquanto a segunda é uma análise contínua, processual. Utilizando-se uma metáfora simples, poder-se-ia comparar a avaliação a uma foto e o monitoramento a uma filmagem. Isto é, enquanto a primeira retrata uma situação passada (e, portanto, não necessariamente mais verdadeira no presente), a segunda busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente. (ANTERO, p. 806, 2008)

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são ferramentas de gestão, que devem preferencialmente ser utilizadas de forma conjunta e sistemática. Tal medida auxilia na conquista de práticas de mensuração de resultados das ações governamentais, indicando o maior ou menor desempenho e efeito de determinada política ou projeto e, mais do que isso, as possíveis razões para o sucesso ou fracasso destas iniciativas.

No caso brasileiro, defende-se que o monitoramento deve ultrapassar a mera lógica formalista e procedimental, atentando para o alcance de metas, a compreensão dos desafios e particularidades enfrentados e as inovações ou desajustes em relação ao direcionamento da

organização conveniente. Parte-se da premissa de que o monitoramento estatal responsável é estratégico e ultrapassa a mera validação de formalidades, devendo incluir uma análise gerencial e compreensível sobre a aplicação dos recursos e os resultados obtidos (JUNQUEIRA & FIGUEIREDO, 2011).

Relembrando as recomendações e críticas de órgãos de controle como o Tribunal de Contas, o Estado brasileiro ainda possui, de forma geral, muitas dificuldades nesse sentido. Por vezes, nem mesmo a etapa de acompanhamento/fiscalização é realizada a contento, dando margem ao uso indevido de recursos públicos – seja por motivos de desvios, seja pela falta de utilização eficiente das verbas repassadas. Em relação ao monitoramento de órgãos federais que repassam recursos a diversas ONGs, argumenta-se que é necessário desenvolver melhor os processos dessa etapa, envolvendo desde visitas técnicas a análises gerenciais dos recursos investidos – além da garantia crescente de transparência dessas atividades (ACÓRDAO TCU n.º 2066/2006 – Plenário).

Nesse ponto, é útil retomar as questões abordadas no primeiro capítulo desse trabalho, enfatizando as discussões relativas ao papel do Estado e do Terceiro Setor, a real capacidade deste último em lidar com questões sociais de alta complexidade e a posição das organizações não governamentais nas políticas públicas. Embora seja indiscutível a necessidade de fiscalizar as ações de todos aqueles que promovem atividades com recursos públicos, é importante considerar se a prática estrita dessa tarefa é suficiente em ambientes de colaboração.

Enquanto esta última exige troca de informações, diálogo e interatividade, o acompanhamento resume-se a uma atividade procedimental, praticada pelos agentes do Estado, sem interferências da sociedade civil. Em se tratando de contratos (com participantes possuindo interesses opostos, conforme comentado anteriormente), o acompanhamento mostra-se minimamente suficiente. Porém, no caso dos convênios, as partes envolvidas necessitam de maior dinamismo, confiança, coordenação e troca de experiências (OLIVEIRA, 2009) – produtos que apenas o monitoramento pode possibilitar.

CAPÍTULO 4: O PERFIL DOS PARCEIROS E A DINÂMICA INTERORGANIZACIONAL NA ÁREA SOCIAL

4.1 O Plano Nacional de Assistência Social e a importância do nível local

O campo da Assistência Social e das políticas sociais é reconhecidamente vasto, dinâmico, multidisciplinar e repleto de debates. Diversas idéias pré-concebidas, preconceitos e ideologias orbitam uma arena política intensa, ainda distante de consensos. Mesmo que esta

atividade seja um fenômeno milenar (praticado de variadas formas, consoante seus paradigmas e tempos históricos), atualmente ela não recebe a devida atenção nem do ponto de vista científico e conceitual, tão pouco como questão política e estratégica relevante (PEREIRA, 2012).

A função da assistência social nos governos lida historicamente com o desafio de articular relações entre Estado e sociedade na promoção de ações e políticas. Sendo encaradas ora como atos de motivação moral e boa vontade de entidades sociais (muitas vezes vinculadas à Igreja ou à filantropia), ora como providências governamentais emergenciais voltadas especificamente para suprir as carências da pobreza extrema, as iniciativas de assistência social geralmente enfrentam desafios de legitimidade e relevância.

Retomando pontualmente a definição de política pública e aplicando-a à área social, é possível conceituá-la como

um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades do Estado ou governo quanto a essas políticas. Assim, um programa social é um conjunto de atividades direcionadas para solucionar um problema vivenciado pela sociedade, em seu conjunto ou por grupos. (JANNUZZI, 2014, p.24)

Tendo em vista que o reconhecimento da área enquanto política social também não representa um consenso, é persistente a resistência em transformá-la em política pública valorizada e estratégica – mesmo após a promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, PEREIRA aponta que

Para muitos, a assistência social não é política social porque, além de não lhe serem exigidas sistematicidade, continuidade no tempo e previsibilidade de recursos, ela não se organiza em torno de decisões informadas por conhecimentos científicos, mas em torno de uma anomalia social, qual seja: uma “clientela” negligenciada que, a rigor, só existe porque as políticas sociais e econômicas (saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, renda, etc), que deveriam impedi-la de existir, não funcionam a contento. Sendo assim, a assistência social não passa de uma incômoda reserva estratégica ou uma “tapeação” política das elites no poder, que a acionam para encobrir as falhas das demais políticas socioeconômicas. (PEREIRA, 2012, p.222)

Apesar das resistências à validação da legitimidade de políticas de assistência social, importantes avanços são observáveis nas últimas décadas. A criação e consolidação de políticas de redução da miséria e as tentativas de articular tais ações de forma intersetorial trouxeram a questão para a agenda pública, juntamente à preocupação crescente da eficiência, efetividade e equidade do gasto público na área social. No entanto, as explicações das possíveis razões para tal interesse são destoantes na literatura sobre o tema.

Por um lado, aponta-se que a área social ganhou relevância nos últimos anos, com a constatação de que o desenvolvimento econômico não seria, por si só, sustentável no tempo, e não poderia prescindir de boas condições de saúde, previdência, assistência social e emprego. Nesse aspecto, justificam-se as ações de responsabilidade social empresarial, o apoio às organizações do Terceiro Setor e o desenvolvimento de novos mecanismos de gestão aplicados especificamente na gestão da área social (DOWBOR, 1999).

Por outro, tal interesse na área apenas teria como objetivo reforçar o *status quo* de dominação e desigualdade, perpetuando os problemas estruturais do sistema capitalista, responsável pela geração dos problemas que a gestão social tenta amenizar. Muitos autores assinalam que o papel de destaque atribuído às organizações não governamentais e sua maior inserção na execução de políticas sociais ocorre sob a égide da hegemonia neoliberal, que utiliza perversamente as iniciativas da sociedade civil para dismantlar a área social e, sobretudo, para retirar cada vez mais a responsabilidade do Estado por essas iniciativas (MONTANO, 2002; ANDRADE, 2006).

Nessa linha, o avanço da proliferação do amplo rol de organizações sem fins lucrativos no Brasil e no mundo, a ênfase em seu papel de implementador de políticas e a constituição do chamado “Terceiro Setor” como um poder para além do Estado e do Mercado fazem parte de um movimento de reestruturação do capitalismo para enfrentar as sucessivas crises vivenciadas desde os anos 1970. Para isso, falsas retóricas são utilizadas, tais como o reforço do discurso de crise e ineficiência do poder público e a possibilidade de substituí-lo pela sociedade civil organizada.

O objetivo “real” dessas iniciativas seria simples: retirar do Estado a responsabilidade de refletir e agir sobre a “questão social” - que torna-se cada vez mais complexa justamente pelas desigualdades crescentes geradas pela ordem capitalista (ANDRADE, 2006).

Nesse sentido, a política social é encarada como sendo contraditória por natureza, pois existe graças às discrepâncias e desequilíbrios gerados pelo mesmo sistema que a legitima e sustenta, em maior ou menor grau. Nesse sentido, ANDRADE afirma que

a política social num momento é vista como um fato positivo e construtivo (tradição não-marxista) do sistema social e econômico, buscando corrigir suas falhas e amparar as pessoas marginalizadas pela situação de mercado, e em outro como um fato negativo ou sintomático de fraqueza e debilidade (tradição marxista) deste mesmo Sistema tentando “tapar o sol com a peneira”, ou seja, supor que é possível sanar contradições estruturalmente arraigadas... (ANDRADE, 2012, p.41)

A Reforma do Estado faria parte desse movimento que visa reduzir o caráter público e universal das políticas sociais e redefinir as funções do Estado. Como resultado, além da

crescente diminuição das responsabilidades estatais, ocorreria o amortecimento dos conflitos sociais e de classe, a redução dos investimentos em políticas sociais estatais e sua precarização e o uso crescente na gestão social de métodos e conceitos comumente associados à lógica empresarial.

Não é sem sentido, portanto, que a atribuição de abordagens gerenciais à área social é muitas vezes encarada por alguns estudiosos (sobretudo aos vinculados ao campo do Serviço Social) como estratégia de despolitização. O enfoque técnico traduzido pelo crescente uso de indicadores quantitativos, de métodos mais eficientes e eficazes, análises de custo/benefício, estabelecimento de metas, etc., são classificados como tentativas de transformar interesses públicos em assunto técnico e essencialmente burocrático, diminuindo a ênfase do controle social e democrático e de noções menos quantificáveis da proteção social – tais como bem-estar, solidariedade, etc. (VIANNA, 2012; PEREIRA, 2009). Tal tecnicismo imprimiria uma neutralidade apenas aparente às ações e questões eminentemente políticas.

É dentro desse contexto que a expansão da atuação das organizações da sociedade civil é vista como um fenômeno historicamente determinado, e a forma como o 1º Setor (Estado), o 2º Setor (mercado) e o 3º Setor (a sociedade civil) se articulam e relacionam (sobretudo no âmbito das políticas sociais) mostra-se como uma questão importante do capitalismo atual e distante de uma pretensa neutralidade. Os gestores devem ter isto também em vista. Longe de ser mero arranjo gerencial ou sistema integrado de coordenação, a política social mostra-se como elemento fundamental para compreendermos as lutas e relações entre as classes sociais, e a busca do consenso pode, desse ponto de vista, esconder estruturas sociais de exploração e precarização (ANDRADE, 2006).

Embora a área da assistência social seja campo possível para diversos métodos usuais de gestão, há certo consenso de que sua prática eficiente necessite de metodologias próprias, dadas suas especificidades e desafios – tal como seu complexo caráter intersetorial (JANNUZZI, 2014). Nas palavras de DOWBOR, *“Não há fórmula universal na área social, já que a dimensão diferenciada de relações humanas é fundamental nas políticas sociais”* (DOWBOR, 1999, p.12).

Considerando que é impossível pensar nos problemas sociais e em políticas de Assistência Social de forma isolada, torna-se aparentemente inevitável a atuação em rede e a necessidade de se compreender as questões sociais de forma menos restrita. No entanto, o trabalho com parceiros é complexo, seja pelo lado do Estado, seja pelo lado das entidades sociais. Sobre a resistência de certas organizações não governamentais a atuarem de forma compartilhada na área social, COUTO reforça que

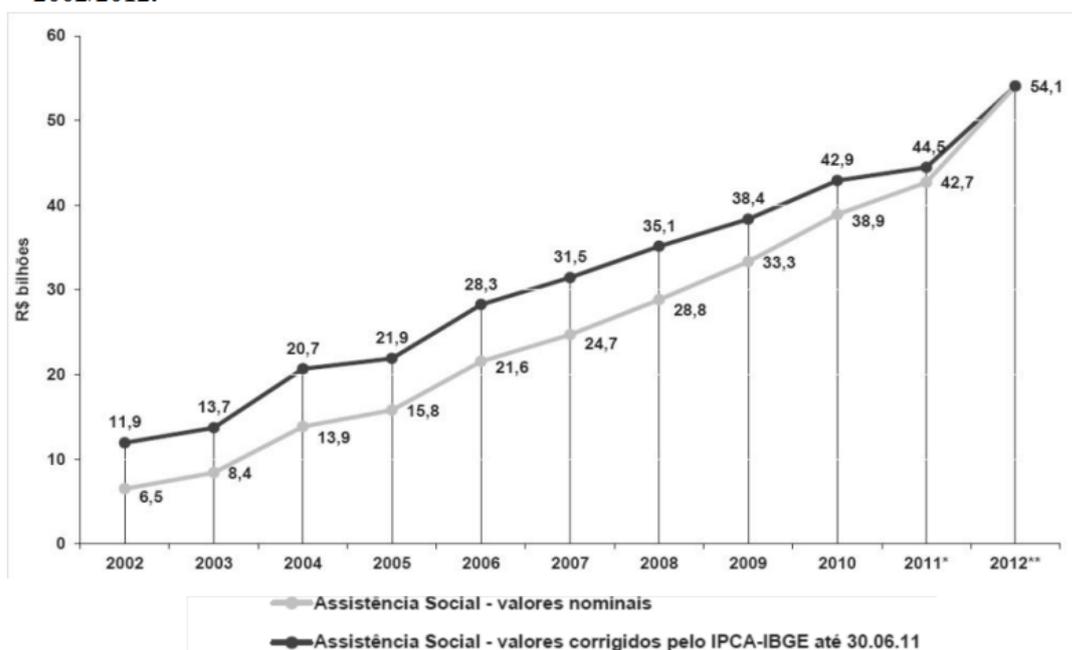
Outra questão fundamental nesse trabalho de gestão compartilhada está na ótica de entender o papel das entidades beneficentes que devem compor a rede de serviços socioassistenciais. Nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais. (COUTO, 2009, p.207)

Na área social, o debate sobre a eficácia, eficiência e alocação do gasto público adquire cada vez mais proeminência – tanto em âmbito federal quanto local. O objetivo é subsidiar as decisões dos gestores sobre a continuidade ou não de certos programas, bem como a reformulação e adequação das ações governamentais (TREVISAN, 2008). No entanto, conforme aponta COUTO (2009),

O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” têm uma larga aceitação como elementos de mediação. (COUTO, 2009, p.205).

O considerável aumento de recursos destinados à área social explica, em parte, o aumento do interesse pelo tema. O gráfico 1, representado abaixo, mostra os valores destinados à Assistência Social pela União, no período entre 2002 e 2012.

Gráfico 1: Evolução financeira dos recursos da União na Assistência Social, no período de 2002/2012.



Fonte: CAMOLESI, 2013, p.80

Conforme aponta CAMOLESI (2013), os aumentos observados no gráfico referem-se, principalmente, à criação e expansão do Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada, importantes políticas na área social. No entanto, de forma geral, houve aumento de recursos destinados à área, bem como de repasses às entidades sociais.

No que diz respeito ao desenho da política de assistência social no Brasil, ARRETCHE (1999) aponta que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro foi - ao longo da década de 90 - redesenhada. Mais especificamente, o que se observa é um notório processo de descentralização: ou seja, a flexibilização de recursos acompanhada de uma maior condição de intervenção dos estados e municipalização na prestação de diversos serviços. Ainda que tal processo esteja caminhando com velocidades diferentes em cada estado, o velho modelo centralizado de Proteção Social Brasileira dos anos 60 e 70 tem se modificado consideravelmente ao longo dos últimos anos – o que se observa claramente na Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Ao abordar a gestão local de políticas sociais universais, SOUZA (2004) reitera que os municípios tem assumido importância crescente no que diz respeito a governança de políticas sociais promovidas pelo governo federal, ainda que de forma desigual pelo país. No entanto, o aumento progressivo de transferências federais às instâncias locais para tal implementação (observado a partir do final dos anos 1990) não foi acompanhado pelo aumento da capacidade de gestão local dessas políticas. Em outras palavras, há mais recursos em jogo, mas poucas discussões e práticas consistentes sobre onde e como utilizar tais recursos (SOUZA, 2004).

Outra questão central é a capacidade dos governos subnacionais de sustentarem seus investimentos em políticas sociais, visando garantir um padrão mínimo de estabilidade e consistência às ações nessa área (SOUZA, 2001). Nesse sentido, o tratamento diferenciado e bem estruturado à diferentes municípios poderia auxiliar na equidade dos serviços oferecidos, ficando a cargo dos governos federal e estadual.

A mesma autora aponta que mais importante do que a quantidade de recursos repassados aos municípios em diversas áreas de políticas públicas (como saúde, educação e habitação), uma variável decisiva para uma efetiva descentralização de políticas é o desenho institucional da mesma. Para ela, a ausência de repasses regulares de recursos (no caso da assistência social), somados a inexistência ou precariedade de mecanismos de recompensas e sanções e de regras claras torna difícil ou incompleta a transferência de capacidade decisória para os governos locais. Nesses casos, o resultado seria a mera delegação de responsabilidades pela implementação de políticas universais, tarefa de difícil execução por muitos municípios brasileiros (SOUZA, 2004, p.37).

É o que também argumenta ARRETCHE (2003), reiterando que, embora os governos locais tenham assumido responsabilidades como a implementação da política de assistência social e a gestão da atenção básica à saúde, não há garantias quanto a eficiência, o acesso ou a qualidade dos serviços oferecidos, uma vez que tais questões dependem, em grande medida, dos incentivos e controles aos quais tais governos se submetem. Tais controles, por sua vez, ligam-se diretamente ao desenho institucional da política.

A mesma autora ressalta que mais do que criar novos mecanismos de gestão e participação, é preciso desenvolver os já existentes, além de incentivar a produção teórica a respeito dos resultados efetivos da gestão descentralizada – tema ainda pouco explorado pela literatura (ARRETCHE, 2003).

A descentralização foi um dos pilares na elaboração do Plano Nacional de Assistência Social, elaborado em 2004 e fruto de diversas Conferências nacionais na área, visando apresentar diretrizes para efetivar a assistência social como um direito de cidadania e dever do Estado (MDS, 2014). O movimento que culminou com a aprovação da PNAS em 2004 desejava, em primeira instância, garantir que tal direito fosse efetivado em lei, dando o primeiro passo na superação de atividades imbuídas de caráter filantrópico e caritativo, características históricas da área social.

Os avanços podem ser observados na considerável ampliação de direitos das crianças e adolescentes, dos idosos e das pessoas com deficiência, que garantem minimamente a discussão da importância de superação da pobreza, atuação compartilhada e conjunta e capilaridade institucional no trato da área social.

O PNAS orienta o SUAS - Sistema Único de Assistência Social, que se concretiza através de uma rede de organizações públicas e privadas sem fins lucrativos. Conforme prevê a PNAS, o SUAS indica os meios necessários à execução desta política, definindo também seus eixos estruturantes, a saber: Matricialidade Sócio Familiar, Descentralização Político-Administrativa e Territorialização, Novas Bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, Política de Recursos Humanos e, por fim, a Informação, Monitoramento e a Avaliação.

Atentando especificamente para o último eixo, destaca-se a necessidade, demandada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, da criação de um sistema de monitoramento e da consolidação de uma base de informações relevantes com os seguintes objetivos:

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema

Único de Assistência Social – SUAS. [...] define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: **a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos** a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. [...] O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de **políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação** que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. (PNAS 2004, p.55, grifo da autora)

O documento que estabelece a PNAS também relata que sistemáticas de monitoramento e avaliação e a criação de sistemas de informação para a área de assistência social são essenciais em uma estrutura descentralizada e participativa, pois demonstram a alocação dos recursos públicos disponíveis e os respectivos serviços oferecidos aos usuários. Além disso, as análises e Conferências realizadas para avaliar a Política Nacional de Assistência Social de 1999, com vistas à criação da proposta de 2004, reconheceram a dificuldade de identificação de informações precisas sobre a política de Assistência Social, colocando a necessidade de monitoramento no topo das prioridades estratégicas e definindo-a como uma das competências dos órgãos gestores, nos três níveis de governo (PNAS, p.56 e 57, 2004).

O SUAS estabelece uma noção de complementariedade e articulação entre as três esferas governamentais e as entidades sociais que é fundamental na área social, sem a qual a política como um todo é comprometida. No entanto, para COUTO (2009), essa articulação resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e na transferência de responsabilidades, que giram em torno de uma questão central: a responsabilidade do Estado em garantir os serviços socioassistenciais necessários e a articulação coerente de uma ampla rede de atores.

Outra informação importante do documento aponta para uma “substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação” (p.57), fazendo com que estas fossem 1º) ações de caráter permanente e 2º) desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, desenvolver o conhecimento dos detalhes presentes na execução da política e contribuir para o futuro planejamento de ações. Nesse ponto, é possível observar a ênfase em estratégias de monitoramento úteis à gestão das políticas e ao controle social, ultrapassando a lógica formalista e a obtenção de dados pouco úteis à leitura da realidade da rede socioassistencial.

O documento assinala, por fim, que a produção de sistemas de monitoramento de assistência social deve ser pautada pelos seguintes pontos:

- 1) A preocupação determinante com o processo de democratização da política e com a prática radical do controle social da administração pública, que, acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito.
- 2) Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que a transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social e de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública.
- 3) A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando o suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação.
- 4) A maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social.
- 5) O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle social.
- 6) A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários. (PNAS, 2004, p.58)

Observamos que a PNAS define o monitoramento como uma prática regular e sistemática do desenvolvimento de atividades diretas e delegadas, da alocação dos recursos e da produção de resultados previstos. Tal processo deve, além disso, produzir informações e dados confiáveis e úteis aos gestores da área, no intuito de subsidiar ações mais eficientes e eficazes das políticas e programas sociais.

No que diz respeito à Descentralização e Territorialização previstas no Plano Nacional, os municípios adquiriram maior importância, por meio do funcionamento dos CRAS – Centros de Referência em Assistência Social, que tem por objetivo prevenir a violação dos direitos – e CREAS – Centros de Referência Especializada em Assistência Social, que atua quando os direitos já foram violados. No desenho da política nacional, os governos estaduais possuem a responsabilidade pela coordenação dos municípios, bem como pelo auxílio aos municípios e propostas de melhorias na gestão do sistema como um todo.

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, divulga o CENSO SUAS, visando disseminar informações e análises sobre a estrutura dos órgãos e serviços da política de assistência social no Estado e sobre a realidade dos municípios. A referida publicação apontou que, em 2012, existiam 844 funcionários alocados na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de SP e nas Administrações Regionais. Desse total, oito técnicos dedicavam-se exclusivamente às

atividades de Monitoramento, Avaliação e Vigilância Social, e apenas um era especializado em análise de dados quantitativos. O CENSO também aponta que a Secretaria do Estado na área social não realiza um planejamento anual das atividades de monitoramento (CENSO SUAS- SDS SP, 2013, p. 31).

Outro dado complementar diz respeito ao compartilhamento e disseminação das informações sobre monitoramento às outras áreas da Secretaria Estadual e ao restante da rede, incluindo o poder público municipal e as entidades conveniadas. Segundo a publicação, as informações, relatórios e indicadores são disponibilizados aos outros setores da Secretaria Estadual, aos gestores municipais e aos Conselhos – mas não são disseminados para a rede socioassistencial (CENSO SUAS SDS SP, 2013, p.31).

Ainda sobre a realidade da gestão socioassistencial do Estado de São Paulo, o mesmo documento afirma que a Secretaria utiliza sistemas informatizados que permitem registrar repasses de recursos, unidades da rede pública e privada, os Programas de Transferência de Renda Estaduais, as informações dos 645 Planos Municipais de Assistência Social e o cadastro das entidades beneficentes da área no Estado de São Paulo. No entanto, os sistemas existentes ainda não permitem registrar as prestações de contas, a execução física dos atendimentos (ou seja, onde e como foram realizados) ou o gerenciamento do orçamento e das transferências feitas entre o governo do Estado e os municípios.

O CENSO SUAS também traz informações relevantes relacionados aos aspectos da gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social, considerando as práticas de gestão e relacionamento com organizações não governamentais efetuadas pelos CRAS, CREAS e pelas Secretarias responsáveis pela Assistência Social. Isso será abordado no próximo capítulo.

4.2 O perfil dos municípios e a provisão de serviços públicos sociais

Conforme apontado nos capítulos anteriores, as instituições políticas brasileiras estão passando por transformações importantes desde a promulgação da Constituição de 1988, gerando fortes mudanças na esfera local. Durante o processo de redemocratização do país, os principais compromissos giravam em torno da restauração da Federação com o aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e a consolidação da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório de políticas públicas (SOUZA, 2004).

Foram tomados, no âmbito do atualizado pacto federativo nacional, aspectos como a possibilidade de compartilhamento de responsabilidades, colaboração recíproca, regimentos

municipais por leis orgânicas e outros importantes instrumentos que passaram a legitimar a importância do quadro local das necessidades brasileiras.

Através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC, 2012), podemos obter uma noção não só do perfil demográfico dos municípios brasileiros, como também acerca de sua condição de oferta e qualidade de serviços públicos.

Nas últimas décadas, o País vem se reformulando democraticamente através de uma série de redistribuições de poderes e redefinições de atribuições entre as diversas instâncias da Federação brasileira, nas quais ficaram evidenciadas a fragmentação territorial pela criação de novos municípios, constituindo-se como novas administrações públicas detentoras de direitos, deveres e autonomia político administrativa (...) Cita-se, como exemplo, entre outros programas e ações, o Sistema Único de Saúde - SUS que junto aos diversos Conselhos Municipais vem atuando na área de assistência social, e que são administrados pelos municípios pelo repasse de recursos oriundos das esferas de governos federal e estadual. (MUNIC, 2012, p.19).

Atualmente existem 5.570 municípios em todo território nacional, profundamente heterogêneos entre si: enquanto alguns contam com populações equivalentes a diversos vários países do mundo (o município de São Paulo, por exemplo, conta com cerca de 11 milhões de habitantes), muitos outros possuem menos de mil habitantes. O último censo realizado em 2010 mostra a distribuição dos municípios por faixa populacional, apontando o seguinte quadro:

Faixa populacional	Total de municípios	Percentual de municípios
0 a 5000	1.302	23,39
5.0001 a 10.000	1.213	21,79
10.001 a 20.000	1.400	25,15
20.001 a 50.000	1.043	18,74
50.0001 a 100.000	324	5,82
100.001 a 500.000	245	4,40
500.001 +	38	0,62
TOTAL	5565	

Fonte dos dados: Censo IBGE 2010. Elaboração: da autora.

O próximo quadro mostra a distribuição de habitantes pelos municípios brasileiros, indicando a concentração populacional em grandes centros urbanos: mais de 55 milhões de brasileiros (quase 30% da população do país) residiam em 38 municípios do território nacional, enquanto mais de 2500 localidades abrigavam menos de 10 mil habitantes.

	Total de municípios	Total de habitantes	Percentual da população
	1.302	4.379.816	2,3 %
	1.213	8.559.667	4,5 %
	1.400	19.744.382	10,3 %
	1.043	31.379.266	16,4 %
	324	22.263.598	11,7 %
	245	48.567.489	25,4 %
	38	55.838.476	29,3%
TOTAL	5565		

Fonte dos dados: CENSO IBGE 2010. Elaboração: da autora

No que diz respeito à operacionalização do Sistema Único de Assistência Social pelos municípios, é possível observar claramente tanto as diferenças relativas à gestão das ações promovidas pelo poder local, como a visível importância dos convênios na implementação da política municipal. O CENSO SUAS 2013, feito pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, levanta o número de municípios que estabelece convênios com entidades sociais e a quantidade de vagas oferecidas pelo poder público local e pela rede conveniada, nos âmbitos da proteção básica, de média e alta complexidade, conforme os quadros abaixo:

Não faz repasses	226	37,20%
Sim, com recursos de outras fontes	24	4%
Sim, com recursos do FMAS e de outras fontes	139	22,90%
Sim, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	218	35,90%
Total	607	100,00%

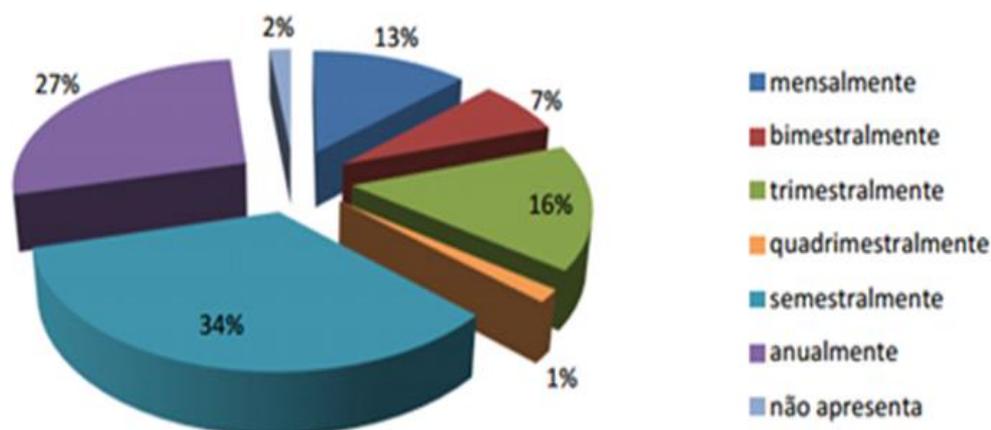
Fonte dos dados: CENSO SUAS SDS-SP, 2012, SP. Elaboração: da autora

Cabe reforçar que os serviços de proteção social básica visam a prevenção de situações de risco em populações vulneráveis, por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ligando-se diretamente à atuação dos CRAS, bem como pela rede de serviços composta por entidades conveniadas. Já os serviços de média e alta complexidade são promovidos pelos CREAS e ocorrem quando os direitos já foram negligenciados. Também dependem da rede socioassistencial.

Observa-se que quase 63% dos municípios paulistas estabelecem convênios com entidades sociais, sendo que a maior parte dos recursos direcionados a esses serviços provem do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. A fiscalização e controle social do FMAS é tarefa dos Conselhos Municipais de Assistência Social, presente em 88% dos municípios do Estado de SP.

No entanto, o quadro abaixo mostra um dado interessante: 27% dos gestores municipais submetem ao Conselho Municipal o relatório de aplicação dos recursos do FMAS uma única vez ao ano, e outros 34% o fazem duas vezes ao ano, no final do 1º e 2º semestres.

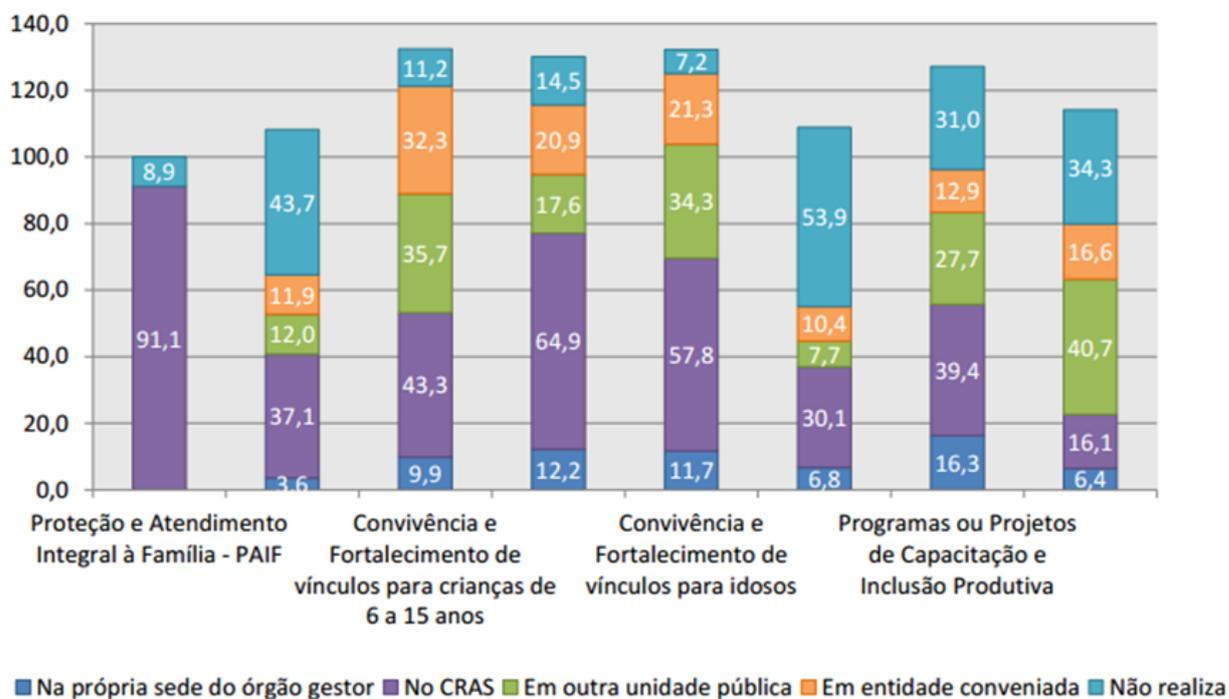
GRÁFICO 2: FREQUÊNCIA COM QUE O GESTOR APRESENTA AO CONSELHO O RELATÓRIO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FMAS (MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012)



Fonte: MDS, Censo SUAS, 2012. Elaboração: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

Em relação a rede de serviços da Assistência Social e à sua implementação no que diz respeito à Proteção Social Básica, de Média e Alta Complexidade, temos o seguinte diagnóstico nos municípios paulistas, no ano de 2012.

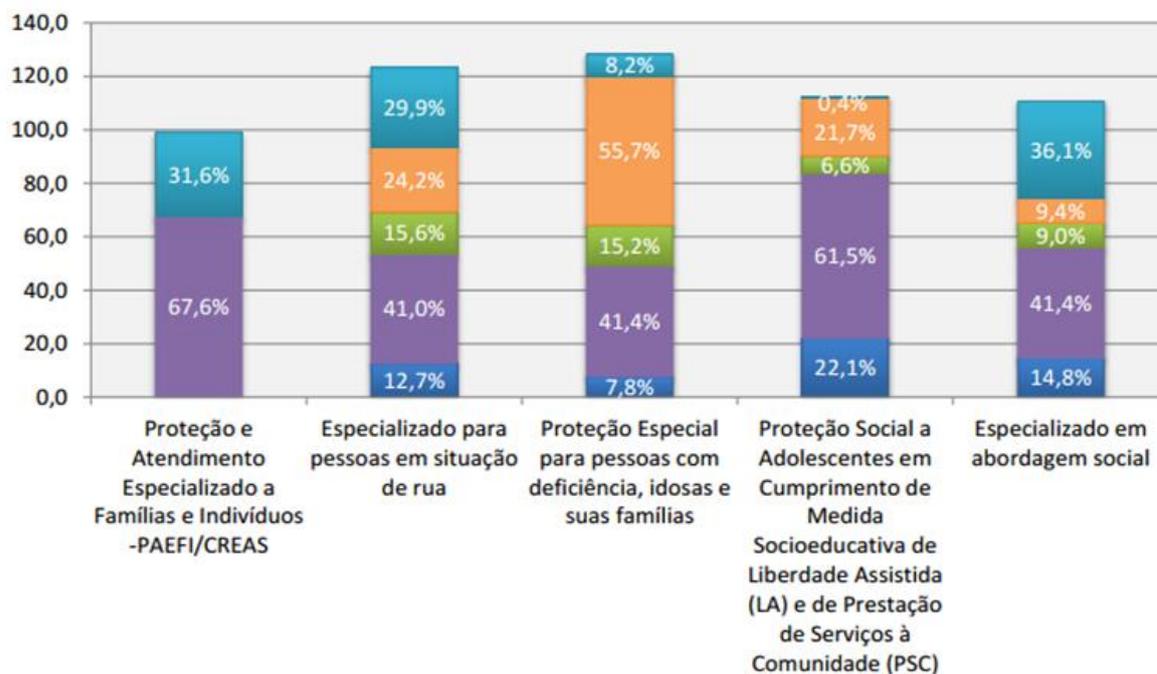
GRÁFICO 3: PERCENTUAL DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA OFERTADOS NOS MUNICÍPIOS POR LOCALIZAÇÃO DA OFERTA - ESTADO DE SÃO PAULO, 2012



Fonte dos dados: MDS, CENSO SUAS 2012. Elaboração: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, 2012

No caso da oferta de serviços de proteção social básica, é possível observar a relevância das ações de entidades conveniadas, sobretudo, no caso dos centros de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 6 a 15 anos, em que 32,3% das ações é promovida por entidades sociais. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS n. 109/2009), tal serviço tem como foco a constituição de espaços de convivência, a formação para a participação e cidadania e o desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, através de experiências culturais e esportivas.

GRÁFICO 4 : PERCENTUAL DE SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE OFERTADOS NOS MUNICÍPIOS POR LOCALIZAÇÃO DA OFERTA – ESTADO DE SÃO PAULO, 2012.



■ Na própria sede do órgão gestor ■ No CREAS ■ Em outra unidade pública ■ Em entidade conveniada ■ Não realiza

Fonte dos dados: MDS, CENSO SUAS 2012. Elaboração: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, 2012

No que diz respeito à proteção social especial de média complexidade, a concentração na oferta de serviços para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias por entidades sociais é clara, correspondendo a mais de 55% das vagas ofertadas. Segundo a Tipificação Nacional, tais serviços são ofertados a pessoas em situação de dependência e suas famílias, visando auxiliar no enfrentamento das situações de risco e aumentar a autonomia e inclusão social dos participantes, por meio de acolhida, informação, articulação com outras políticas setoriais e com a rede socioassistencial, atividades de convívio, orientação sócio familiar, etc.

No caso da Proteção Social de Alta Complexidade, o CENSO SUAS SP aponta que, em 2012, existiam 50.600 vagas em unidades conveniadas (abrigos e repúblicas), distribuídas entre diferentes públicos. O número oferecido pelas unidades públicas correspondia a 8.599 vagas no mesmo ano. Logo, das 59.199 vagas oferecidas na proteção social especial de alta complexidade, 85% é oferecida por entidades conveniadas ao setor público.

TABELA 5: OFERTA DE VAGAS E QUANTIDADE DE UNIDADES NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE NOS MUNICÍPIOS - ESTADO DE SÃO PAULO, 2012

Serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Unidades Públicas	Vagas em Unidades Públicas	Unidades Conveniadas	Vagas em Unidades Conveniadas
Unidades de Acolhimento Institucional (Abrigos)				
Para crianças e adolescentes	233	3.573	638	10.947
Para idosos	80	1.550	788	17.220
Para pessoas em situação de rua	43	1.792	205	14.331
Para pessoas com deficiência	10	1.238	490	6.962
Para mulheres vítimas de violência	17	253	56	510
Unidades de Acolhimento em República				
Para jovens (maiores de 18 anos)	4	45	17	119
Para adultos em processo de saída das ruas	22	35	19	364
Para idosos	9	113	6	147

Fonte: CENSO SUAS 2012.

Chama a atenção o fato de que a participação das entidades conveniadas na rede socioassistencial é maior justamente nos serviços de média e alta complexidade, que exigem não só maior habilidade e conhecimento dos profissionais envolvidos, como maior capacidade de articulação com os demais serviços públicos oferecidos, dentro ou fora da rede socioassistencial.

Em relação às atividades de gestão da rede como um todo, um pouco mais da metade dos municípios (57%) afirmaram que desenvolvem ações de monitoramento dos padrões de qualidade dos serviços prestados pela rede pública e/ou conveniada e 14% responderam que estão em fase de concepção de sistemas informatizados de acompanhamento. Cerca de 10% (o que corresponde a 58 municípios) informou que não realiza qualquer atividade de monitoramento, produção de indicadores ou informatização de sistemas (CENSO SUAS SDS SP, 2012, p.21).

Esses e outros dados demonstram características importantes do perfil dos municípios brasileiros, bem como da composição de sua rede socioassistencial. Conforme relatado no início deste trabalho, a heterogeneidade tanto dos municípios quanto das organizações não governamentais influencia na qualidade da parceria desenvolvida, merecendo análise aprofundada. No próximo item, serão discutidas algumas características adicionais do perfil das organizações sem fins lucrativos no Brasil.

4.3 O formato e a atuação das organizações não governamentais no Brasil

O terceiro setor como objeto de estudo é campo relativamente recente no Brasil e em outros países do mundo. Englobando acadêmicos de diversas disciplinas, tais quais o Direito,

a Administração, a Sociologia, a Psicologia Social, etc., apenas recentemente algumas escolas de Administração começaram a debruçar-se sobre o tema, e mesmo nos Estados Unidos (país com um setor sem fins lucrativos tradicional) a maior parte da produção acadêmica existente surgiu nos anos noventa (FALCONER,2002). No entanto, atualmente, observa-se um rápido aumento de estudos e pesquisas sobre o Terceiro Setor no mundo, tendo em vista a sua crescente participação nas sociedades atuais.

O termo Terceiro Setor tem sido o mais aceito para designar o conjunto de iniciativas da sociedade voltadas à produção de bens públicos, implementadas por organizações sem fins lucrativos e fora do aparelho estatal. No entanto, é comum a utilização de uma série de expressões, tais quais: “setor não governamental”, “sociedade civil”, “organizações filantrópicas” ou “sociais”, “associativismo”, etc.

A imensa diversidade de organizações sem fins lucrativos e seu rápido crescimento tornam difícil sua análise. Soma-se a isso a falta de dados sistemáticos sobre o campo, os diversos papéis que tais organizações têm ocupado e as muitas terminações conceituais que caracterizam o heterogêneo terceiro setor. Para Salamon, essa falta de definição conceitual traz muitos problemas para a análise do fenômeno, e combina-se com o variado tratamento jurídico que tais organizações recebem em nações diferentes e com a insuficiente inclusão de informações relativas a essas entidades nas estatísticas nacionais (SALAMON, 1998).

No Brasil, a designação "Terceiro Setor" segue o padrão dos organismos internacionais e representa a ampla gama de organizações sem fins lucrativos, autônomas e independentes do governo e que visam o atendimento a interesses coletivos. Tem relação com o Primeiro Setor (o Governo) e com o Segundo Setor (a iniciativa privada), aproximando-se do Estado no que diz respeito ao fim público e coletivo de suas atividades. É justamente esse objetivo comum que possibilita o estabelecimento de convênios, baseados no conceito jurídico de mútua cooperação, visando atingir fins comuns.

Do ponto de vista jurídico, é importante ressaltar que não há aplicação para o termo “ONG”. A legislação brasileira prevê que toda organização sem fins lucrativos da sociedade civil é uma associação civil ou uma fundação privada. Para tanto, não deve apresentar superávit em suas contas ou, caso apresente, tal resultado deve ser destinado integralmente à manutenção dos objetivos sociais da organização.

Isso inclui um amplo rol de organizações tais como clubes, hospitais privados, sindicatos, movimentos sociais, cooperativas, fundações empresariais, associações civis, entidades assistencialistas e ecumênicas, etc. - todas elas com objetivos muito variados. As ONGs destacam-se deste amplo grupo na medida em que não representam uma classe ou

grupo de indivíduos, não fazem parte de estruturas maiores e prestam-se a fornecer serviços sociais que, em geral, não se auto-sustentam (TCE, 2012). O desafio da sustentabilidade financeira é, por esse mesmo motivo, uma grande dificuldade enfrentada pela maioria dessas organizações. Para implementar suas propostas, as ONGs obrigam-se a formular projetos e buscar financiadores em potencial - tais quais os órgãos públicos.

Considerando a ampla heterogeneidade da definição “Terceiro Setor”, é de extrema relevância discorrer sobre qual Terceiro Setor estamos falando, na tentativa de diminuir a nebulosidade que o caracteriza e aproximar-se de uma visão mais realista e clara de suas características. Pode-se dizer que a melhor fonte de informações nesse sentido é obtida através da pesquisa “*As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*”, realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em parceria com a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) e o GIFE (Grupo de Instituições, Fundações e Empresas) nos anos de 2002, 2005, 2006 e 2010. Tal documento revela características importantes desse conjunto de organizações, tais como área de atuação, porte, distribuição geográfica pelo país, público atendido, etc.

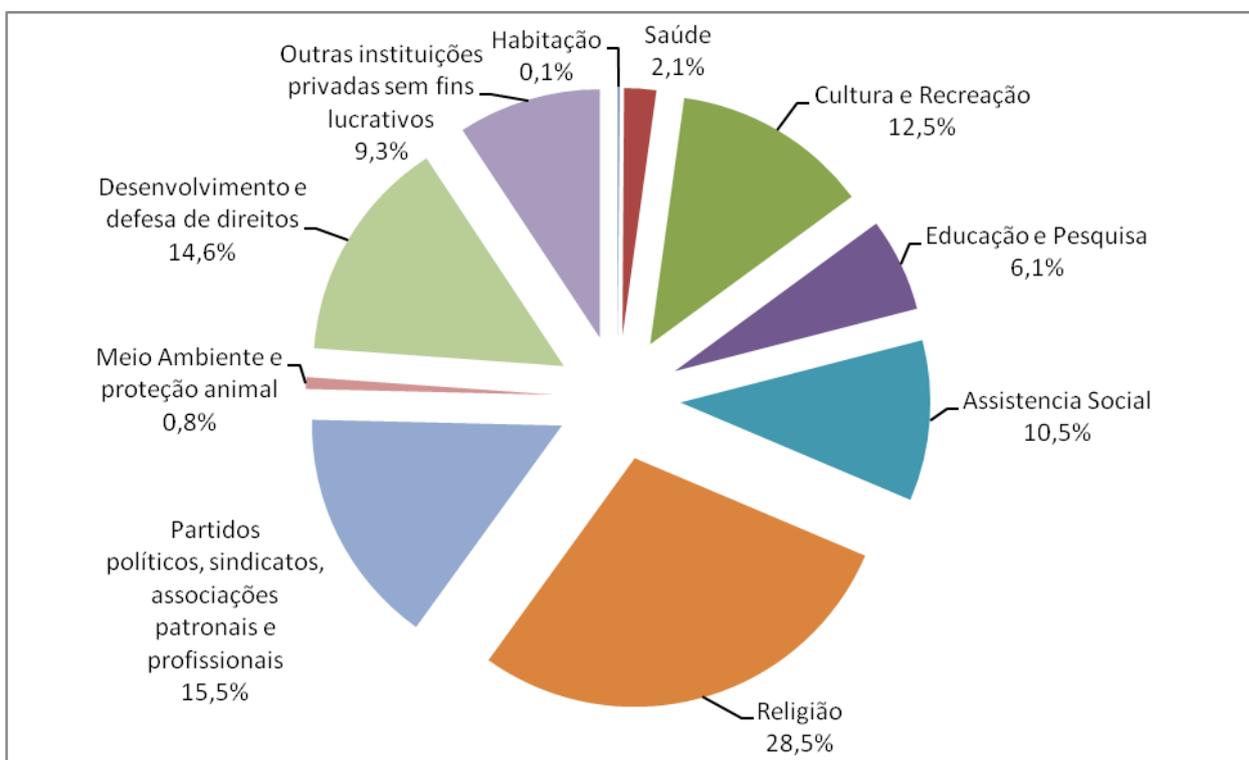
Iniciando a pesquisa com a definição técnica do objeto de análise, o IBGE e IPEA optaram por adotar como referência para definição a metodologia do *Handbook on non-profit institutions in the system of*, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas – ONU, em conjunto com a Universidade John Hopkins, em 2002. Tal metodologia utiliza a *Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households - Copni* (Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias), que inclui os seguintes critérios de enquadramento de uma organização no grupo analisado, que devem ocorrer simultaneamente: (1) privadas (não integrantes do aparelho do Estado); (2) sem fins lucrativos (não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários e não tem como razão principal de existência a geração de lucros. Estes podem ser gerados, desde que sejam aplicados nas atividades fins); (3) institucionalizadas (legalmente constituídas); (4) auto-administradas (capazes de gerenciar suas próprias atividades); e, por fim, (5) voluntárias (pois podem ser constituídas livremente por um grupo de pessoas) (IBGE, 2010, p.13).

No Brasil, conforme apontado pela referida pesquisa, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas no novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas. As associações constituem-se pela união de pessoas organizadas para fins não econômicos (conforme o Art.53 do novo Código Civil). Já as fundações são criadas por um instituidor que faz uma dotação de bens livres mediante escritura pública ou testamento, e especifica o fim ao

quais esses recursos se destinam. E, por fim, as organizações religiosas, consideradas pessoas jurídicas de direito privado a partir de 2003 pela Lei n. 10.285. Antes disso, enquadravam-se na figura de associações (IBGE, 2010, p.13).

Após a leitura dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas - CEMPRES do IBGE e feitas as depurações necessárias, chegou-se ao número aproximado de **290 mil entidades sem fins lucrativos em território nacional** até o ano de 2010, distribuídas nos grupos observados no gráfico abaixo:

Gráfico 5: Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil em 2010



Área de Atuação da Organização	Nº de ONGs	%
Habitação	292	0,1%
Saúde	6029	2,1%
Cultura e Recreação	36.921	12,5%
Educação e Pesquisa	17.664	6,1%
Assistência Social	30.414	10,5%
Religião	82.853	28,5%
Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais	44.939	15,5%
Meio Ambiente e proteção animal	2.242	0,8%
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	14,6%
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875	9,3%
TOTAL	290.692,00	100%

Fonte dos dados: IBGE, As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas. Elaboração: da autora

Quanto à localização das 290 mil entidades sem fins lucrativos do país, observa-se a concentração na Região Sudeste (44,2%) e na Região Nordeste (22,9%), seguido pela Região Sul (21,5%), Centro Oeste (6,5%) e Norte (4,9%). Quanto à idade, é predominante a existência recente de tais entidades: 40,8% delas (quase 120 mil organizações) foram criadas no período de 2001 a 2010 – sendo que, desse montante, 50,8% foram criadas de 2005 a 2010. 46,5% do total de entidades iniciou suas atividades entre 1981 e 2000.

As 290 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil empregavam 2,1 milhões de pessoas. No entanto, a distribuição dos assalariados é bastante desigual pelo país: quase 60% desse total estão concentrados na Região Sudeste, sendo que só o Estado de São Paulo tem 35% (mais de 740 mil pessoas) dos assalariados deste universo. A distribuição dos empregados entre as áreas de atuação das entidades também se mostra desigual: 26,4% dos profissionais atuam na área de Educação e Pesquisa (que representa apenas 6% do total de organizações sem fins lucrativos) e 27% atuam na área de Saúde, em cerca de 6 mil organizações. A Assistência Social concentra 14% do total de empregados no setor, e as Culturais, apenas 7%.

Mesmo com tal montante de assalariados, a pesquisa do IBGE aponta que 72,2% das fundações e associações sem fins lucrativos (cerca de 210 mil organizações) não possuem sequer um empregado formalizado. No mesmo sentido, 87,3% do total (253 mil entidades) têm menos de cinco pessoas ocupadas assalariadas. Segundo a pesquisa, a presença do trabalho voluntário e da prestação de serviços autônomos pode explicar tal fenômeno, ao menos em parte.

A leitura dessa pesquisa e de outros trabalhos torna-se essencial diante do crescente estabelecimento de parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor no Brasil, estratégia encarada como uma possível saída para o impasse social em um contexto de crise de financiamento público vivenciado nas últimas décadas, e da conseqüente diminuição da capacidade de implementação de políticas sociais pelo poder público (RODRIGUES, 1998). O fortalecimento e crescimento progressivo das organizações sem fins lucrativos e a paralela sobrecarga de demandas dirigidas ao Estado tem servido como janela de oportunidade a produção cada vez mais ativa de bens públicos por ONG's, OSCIPS, Associações e tantas outras entidades enquadradas dentro desta ampla denominação.

No entanto, conforme observado nos dados apresentados pelo IBGE e em pesquisas na temática, o Terceiro Setor constitui-se, em sua maioria, por um conjunto de organizações recentes e de pequeno porte, que podem ter dificuldades técnicas tanto para oferecer os serviços que lhe competem por contratos firmados com o poder público quanto para prestar

contas do uso dos recursos e de sua aplicação eficaz e eficiente. Se o cenário é este, caberia ao Estado a prerrogativa de acompanhar o bom direcionamento e implementação de tais serviços. Caso contrário, corre-se o risco de repassar responsabilidades de forma imprudente.

Embora a presença e multiplicação de organizações da sociedade civil possa retratar maior vitalidade da sociedade como um todo, a necessidade destas entidades em profissionalizarem sua gestão, buscarem sustentabilidade financeira, desenvolverem conhecimento técnico especializado e formarem um conjunto menos difuso em relação a formas de atuação e desenhos institucionais são fatores que colocam em risco o seu papel de parceiros no desenvolvimento social (FISCHER, 1998).

Mais do que isso, é importante refletir e verificar a construção de uma nova esfera pública que contemple organizações públicas e privadas sem fins lucrativos atuando em parceria – o que significa aceitar e aderir a um projeto específico de política social. LOPES (2004) enfatiza que a construção dessa esfera pública ocorre tanto pelo discurso quanto pela ação coletiva dos atores sociais envolvidos e que, mediante o diálogo, deliberam e agem em conjunto visando objetivos coletivos. No entanto, o mesmo autor reitera que

Essa articulação deve promover um modelo de organização de segmentos participativos da sociedade que implique uma nova configuração das políticas sociais, capaz de produzir estratégias amplas de enfrentamento da exclusão social, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. Ocorre que, no movimento contemporâneo de ampliação da esfera pública, proliferam presenças diversificadas de agentes políticos, culturais, econômicos e sociais, com ações ou discursos nem sempre convergentes na criação de modelos dinâmicos de organização. Assim, o estabelecimento da interlocução pública nem sempre se direciona para possibilidades de deliberação em conjunto das questões que dizem respeito a um destino coletivo (LOPES, 2004, p.60)

Conforme citado no primeiro capítulo desse trabalho, tanto a promulgação da Constituição de 1988 quanto as iniciativas de Reforma do Estado trouxeram à tona, por diferentes motivos, o assunto das parcerias entre poder público e organizações privadas. No caso dos municípios e de sua crescente responsabilidade na condução de políticas públicas, tais parcerias mostram-se como inevitáveis em certos casos, sendo a área de assistência social um exemplo para análise. Ainda que tais pesquisas demonstrem a heterogeneidade do total de municípios e ONGs no Brasil, é essencial nos atentarmos para detalhes próprios de cada governo local e do conjunto de entidades sociais presentes nesse contexto. Fatores históricos, políticos e socioculturais podem fazer enorme diferença no resultado final da atuação em parceria. O próximo capítulo abordará as características do município de São José dos Campos, objeto de análise desse trabalho, indicando a importância de tais variáveis.

5. CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA SOCIAL EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

5.1 Aspectos demográficos, econômicos e sociais do município

São José dos Campos é um município do interior do Estado de São Paulo, distante 94 km da capital. Oficialmente, é constituído por três distritos: São José dos Campos (sede), Eugênio de Melo e São Francisco Xavier. Os dois últimos possuem administrações distritais.

Mapa 2 – Localização de São José dos Campos



Fonte: São José em Dados, 2012.

A cidade é sede da região denominada Vale do Paraíba, e ocupa papel de destaque no país, sendo a 7ª cidade mais populosa do Estado de São Paulo e a 27ª de todo o Brasil, com aproximadamente 660 mil habitantes em 2014 (CENSO 2010). Ocupa uma área de 1.099,6 km², sendo que 353,9 km² estão em perímetro urbano e os 745,7 km² restantes constituem a zona rural (PMSJC, 2015). Quase a totalidade de sua população (98%) vive na zona urbana.

O município está integrado ao *Complexo Metropolitano Expandido* — junto com a Grande São Paulo, a Região Metropolitana de Campinas, Região Metropolitana de Sorocaba e a Baixada Santista — constituindo uma megalópole que ultrapassa os 30 milhões de habitantes (pouco menos de 75% da população paulista). Esta é a primeira aglomeração urbana deste tipo, no hemisfério sul (ZANCHETTA, 2008).

Mapa 3 – São José dos Campos e municípios limítrofes



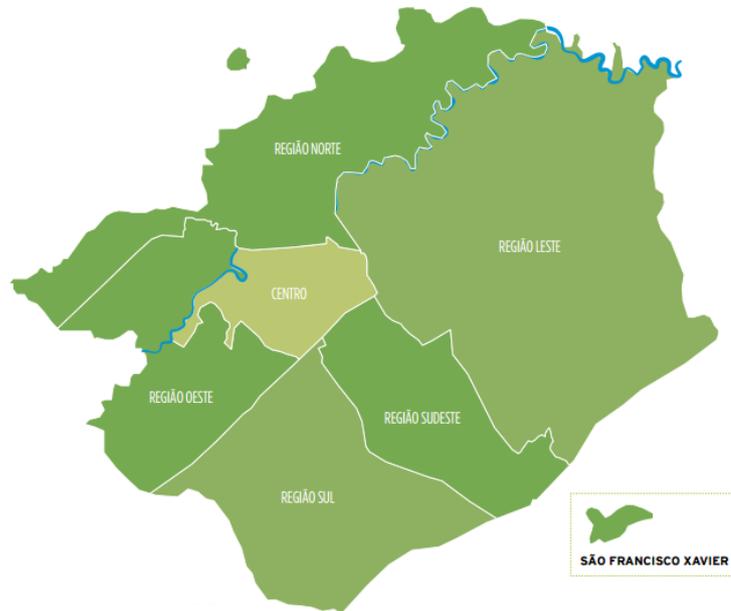
Fonte: São José em Dados, 2012.

Em relação à distribuição da população pelo município, observa-se maior concentração de pessoas nas regiões Sul e Leste. Em relação a áreas vulneráveis, destacam-se as periferias das regiões Leste e Norte, com intensa ocupação de loteamentos clandestinos, seguidos pela região Sul, local de instalação de uma das maiores ocupações irregulares do município – o Pinheirinho.

Conforme aponta COSTA (2007), o processo de produção e ocupação do espaço decorre fortemente das relações econômicas estabelecidas, sendo produtos das contradições estabelecidas historicamente em determinado local. Com São José dos Campos, não foi diferente: há concentração de pessoas com maior renda na região Central da cidade, que possuíam melhor infra-estrutura desde o período sanatorial. Essa área concentra, inclusive, muitas entidades sociais que serviam como apoio aos visitantes em tratamento. Não por acaso, observa-se pouca presença desse tipo de organização nas regiões extremas da cidade.

Mapa 4 – Regiões Geográficas de São José dos Campos

REGIÕES GEOGRÁFICAS
Lei Complementar 428/70



Fonte: São José em Dados, 2012

No decorrer do século XIX, a agricultura foi a principal atividade desenvolvida no município, com destaque para o café, principalmente a partir da década de 1880. Porém, na segunda metade do século XX, a indústria ganhou força, sendo este o momento em que a cidade desenvolve sua atual vocação: a área da tecnologia. Hoje estão instaladas importantes empresas como: Panasonic, Johnson & Johnson, Ericsson, Philips, General Motors (GM), Petrobras, Monsanto, Embraer (sede), entre outras (SILVA, 2011).

Ademais, São José dos Campos possui importantes centros de ensino e pesquisa, tais como: o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Instituto de Estudos Avançados (IEAv), o Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), a Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e o Instituto de Pesquisa & Desenvolvimento (IP&D), sendo um importante tecnopólo de material metalúrgico e sede do maior complexo aeroespacial da América Latina (GUERINO, 2010).

Além da importância econômica, é um importante centro cultural do Vale do Paraíba. A Reserva Ecológica Augusto Ruschi, o distrito de São Francisco Xavier e o Banhado configuram-se como grandes áreas de preservação ambiental, enquanto que o Parque Santos Dumont, o Parque da Cidade e o Parque Vicentina Aranha são relevantes pontos de visitação

localizados na zona urbana. Além disso, diversos eventos culturais realizados pela Fundação Cultural Cassiano Ricardo (FCCR), órgão de interesse público responsável por fomentar a vida cultural joseense, são importantes para os moradores da cidade e dos municípios vizinhos (SÃO JOSÉ EM DADOS, 2012).

A cidade possui um Produto Interno Bruto (PIB) equivalente a quase R\$ 30 bilhões, sendo o oitavo maior do Estado de São Paulo e o 22º do país. Em 2010, o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era de 0,807, considerando elevado em relação ao país, sendo o 12º maior do estado.

No entanto, a cidade lida com desafios sociais cada vez maiores, decorrentes de seu rápido crescimento. Segundo o último Censo realizado pelo IBGE, a cidade de São José dos Campos tinha, em 2010, um total de 39,8% da população (mais de 250 mil pessoas) recebendo até um salário mínimo por mês. Situação mais agravante é percebida quando focamos o percentual de cidadãos que declararam não possuir qualquer fonte de rendimento: 169.886 moradores.

Dados do IBGE de 2010 confirmam que a expansão demográfica é realidade em todos os municípios de grande porte do Vale do Paraíba. Na última década, a população desses municípios cresceu em média 10%, sendo que a cidade de São José dos Campos apresentou um crescimento ainda mais expressivo, na ordem de 18% (BARROS SILVA, 2011). A cidade atraiu muitos trabalhadores na década de 1980, mas a maioria com baixa qualificação, mostrando-se como um perfil incompatível à demanda especializada das áreas de tecnologia e indústria. Tal fato contribuiu para a formação de núcleos de pobreza na cidade, geralmente localizadas nas áreas periferias das regiões Sul e Leste (SÃO JOSÉ EM DADOS, 2012). Com isso, têm sido necessários esforços maiores no que diz respeito à proteção social.

A concentração de núcleos de favela na cidade de São José dos Campos tem sido alvo de intensas discussões no âmbito das políticas de urbanização, que muitas vezes resultam em projetos de desfavelização nem sempre bem sucedidos. A tendência destas ações é levar os moradores para pontos extremos da cidade, distante das oportunidades de emprego, educação, lazer e cultura, contribuindo ainda mais para a exclusão desses cidadãos (FORLIM & COSTA, 2010).

Um caso notório nesse sentido foi a operação de reintegração de posse realizada em 2012 na comunidade do Pinheirinho - uma ocupação irregular de área abandonada, habitada por cerca de 8.000 moradores desde 2004. Iniciado em 22 de janeiro de 2012, o processo de desocupação foi profundamente conflituoso entre autoridades e moradores, sendo a

reintegração de posse realizada em meio a controversos desencontros jurídicos entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual.

Foi notória a condição de fragilidade violentamente imposta pelo Estado aos moradores da região. O saldo do evento incluiu cerca de seiscentos processos abertos contra o Estado de São Paulo, em nome de ex-moradores que afirmaram ter sofrido abusos durante a reintegração de posse, e dezenas de pessoas detidas e feridas durante a desocupação (FORLIM & COSTA, 2010).

Após tal evento, houve diversas denúncias de abuso de poder e violações dos direitos humanos que supostamente teriam sido praticados pela Polícia Militar. Manifestações e atos de repúdio por parte de movimentos sociais, entidades da sociedade civil organizada seguiram, após o evento. O governo de São Paulo e a prefeitura de São José dos Campos, na época, refutaram as denúncias de violência e sugeriram que elas tinham caráter político (SENADO, 2012).

No entanto, há poucas iniciativas públicas no que diz respeito ao déficit habitacional no município. COSTA (2007) enfatiza que a perpetuação de bolsões de pobreza e de loteamentos clandestinos na cidade faz parte de um processo histórico, que não foi tratado adequadamente pelo poder público. A maior parte das ações nesse sentido possui um caráter mitigador, sempre defasado em relação ao seu crescimento econômico (COSTA, 2007, p.216).

5.2 A Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos, a Política de Assistência Social e a importância das entidades sociais conveniadas

Tomando como ponto de partida um estudo de SILVA (2011) a respeito das relações estabelecidas entre organizações sociais e a Prefeitura de São José dos Campos no âmbito do Serviço Social, observamos que o trabalho de assistência social teve início no município por intermédio da área da Saúde, pois a cidade - antes das modernas referências como pólo tecnológico - era reconhecida no tratamento de tuberculose pulmonar. Foi por intermédio da ação de tisiologistas e lideranças políticas joseenses que o “vilarejo/estação de cura” tornou-se “Prefeitura Sanitária”, com autonomia para receber verbas e autoridade para modernizar a cidade.

Naquele tempo (primeira metade do século XX), o município era bastante insalubre em termos estruturais, atrasado social e economicamente e - apesar de seu renome - ainda fundamentalmente mal saneado. Estabeleceu-se assim uma relação entre a doença (tuberculose), que precisava ser controlada, e a influência dos políticos locais, que

posteriormente se valerem das conquistas públicas da região em seu favor, através da tutela política e do clientelismo.

Neste esforço de manutenção de clientelas, a autora confirma o envolvimento da Igreja Católica, condutora ela mesma (direta ou indiretamente) de diversas entidades sociais. A presença dos sanatórios em São José dos Campos assinala diversas mudanças em aspectos sociais do município, tais como a instalação de entidades sociais de função complementar aos sanatórios e de suporte aos familiares daqueles que buscavam tratamento, como creches e abrigos para seus filhos (BARROS & SILVA, 2011, p.78).

A partir da década de 1950, a cidade de São José dos Campos passou por um declínio da fase sanatorial, e início da fase industrial (SILVA, 2011, p. 81). Várias empresas instalaram-se na cidade, gerando aumento populacional, desenvolvimento econômico, e os demais problemas comuns advindos do crescimento desordenado. Foi no período da ditadura, mais especificamente em 1964, que São José dos Campos recebeu a primeira figura política que orientou o poder Executivo do município rumo a uma noção moderna de intervenção do Estado na assistência social.

Analisando o processo de institucionalização da assistência social nesse município, a autora aponta como marco inicial o advento do Departamento Municipal de Bem-Estar Social (DEMBES) por Geraldo Vilhena de Almeida Paiva, primeiro assistente social e técnico público desta área na cidade. Em 1967, Geraldo Vilhena recebe o convite por parte do então prefeito Elmano Ferreira Veloso para consolidar o trabalho realizado pelo Departamento de Assistência Social (DAS), uma instituição informal (pois não existia em lei) e que ficava sob a responsabilidade da então primeira-dama, Aida Monteiro. O DAS basicamente consistia de doações de alimentos e medicamentos para a população carente, prática já conduzida pela primeira-dama anterior, Célia de Jesus.

No mesmo ano, através da orientação e apoio de Vilhena, constituiu-se o projeto de lei 1.408, de 13 de novembro de 1967, que institui o primeiro órgão técnico-científico de Serviço Social de São José dos Campos - o já comentado Departamento de Bem-Estar Social - DEMBES. A partir de então, teve-se por demarcado o início da regulação formal entre o público e o privado no campo da assistência social joseense, o que possibilitou ações voltadas ao estabelecimento de parcerias com as entidades e organizações da assistência social, através do estabelecimento de convênios e da constituição de conselhos.

É notório, através da entrevista com Geraldo Vilhena feita pela própria autora, que o histórico da cidade de São José dos Campos na área da assistência social a torne uma cidade-exemplo na visão teórica de diversos autores que estudaram a questão social e o movimento

histórico de institucionalização da Assistência Social no Brasil. A tradicional influência da Igreja Católica e sua benemerência, e a posterior transferência da assistência social como atividade do Estado, pintaram um quadro político no qual São José dos Campos é interessante e didático exemplo.

No entanto, apesar das iniciativas inovadoras nesse sentido, há um retrocesso político a partir da década de 1970, não só na assistência social. Neste período, foram extintos o referido DEMBES, bem como o Conselho Municipal de Cultura da cidade, o Plano de Combate ao Analfabetismo e a Assessoria de Coordenação e Planejamento Municipal, consideradas importantes instituições que já antecipavam a vanguarda de direitos que culminariam na Constituição de 1988. No auge da ditadura, o clientelismo e o fisiologismo reforçavam a manutenção de relações viciadas, seletivas, em que poucos conseguiam recursos e parceria com a prefeitura municipal.

Esse período de retrocesso é observado, por exemplo, na lacuna no trabalho de assistência social na cidade entre os anos 1971 e 1974 (SILVA, 2011, p.93). Foi somente em 1976 que timidamente a questão social retorna à pauta, através da criação do Departamento de Assuntos Sociais. Depois, em 1978, São José dos Campos resgata em definitivo sua autonomia administrativa por intermédio da gestão de Joaquim Bevilacqua. Neste período, Vilhena retoma a relação pública com as entidades sociais do município, e a soma de seus esforços junto ao resgate da pasta da Assistência Social na cidade rendeu, em 1981, a primeira Coordenação de Entidades Sociais, um esforço técnico inicial voltado para a compreensão do rol de organizações não governamentais da cidade, em constante crescimento.

A partir de então, repercutiu em São José dos Campos o clima do Estado de Direito presente nas mobilizações da sociedade civil pela instalação da Constituinte. Foi nesse clima que, segundo a autora, foi aprovada a institucionalização da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), que até hoje vigora na cidade.

Outro marco importante no que diz respeito à Política de Assistência Social foi a criação do Programa de Apoio Técnico às Entidades Sociais (PATES) no âmbito da SDS, com vistas ao desenvolvimento de uma estratégia de regulação e relacionamento entre entidades sociais e o poder público. O PATES era formado por uma equipe de assistentes sociais da Secretaria, e iniciou suas atividades em 1991, como uma divisão da Coordenação de Entidades Sociais, criada em 1981 e alterada pela Lei Municipal 3939/1991, que incluía o referido Programa.

Constituído em 1992 por três assistentes sociais, o PATES tinha como atribuição implantar a Lei Municipal 4.317 de 18 de novembro de 1992, que estabelecia os moldes da

celebração de convênios com entidades sociais do município, o que incluía a qualificação dos planos de trabalho - tanto do ponto de vista financeiro quanto técnico, na tentativa de garantir a qualidade dos serviços. Dois anos depois, a equipe contava com cinco profissionais de Serviço Social, ligadas a um Núcleo de Convênios da SDS, estabelecido de maneira informal, sem alterações na Lei Municipal.

Segundo SILVA, a equipe do PATES realizava um monitoramento formal da assistência social, por intermédio dos seguintes instrumentos: (i) termo de convênio, assinado pela prefeitura e pela entidade, em que estavam previstas as obrigações das partes, metas conveniadas, desembolsos, cronogramas, etc; (ii) projeto para pleitear o convênio, contendo informações da entidade, metodologia, objetivos e serviços pretendidos; (iii) relatórios mensais; (iv) relatórios anuais; (v) prestação de contas mensal, contendo despesas previstas, dentre outras informações contábeis (ver ANEXO D).

Após a celebração anual dos convênios, os serviços socioassistenciais eram acompanhados através do relatório mensal e prestação de contas. Para além desses instrumentais, havia visitas institucionais e contatos com profissionais e representantes legais das entidades, sempre que necessário, inclusive no tocante a esclarecimentos sobre o SUAS.

Em entrevista realizada com uma das três assistentes sociais que iniciaram o PATES, SILVA destaca o contexto de criação do referido Programa, conforme trecho abaixo:

Com a lei de convênios, veio uma linha mais técnica de avaliar projeto, de acompanhamento. Antigamente, não tinha, acompanhávamos as prestações de contas e as dificuldades que as entidades sociais apresentavam. As visitas eram poucas, não eram sistemáticas, mas depois da lei de convênios, as coisas foram mudando e ficaram mais corretas. Demarcou, assim, uma mudança nessa questão do repasse de recurso público e a relação com as entidades sociais. E isso veio favorecer, porque havia técnicos que acompanhavam, a relação mudou; para o município e para a própria Secretaria foi uma inovação. (entrevista com Regina Helena Santana, em 08 de Junho de 2011. SILVA, p. 126, 2011)

O PATES foi encerrado no ano de 2013, com a mudança de governo municipal joesense. De acordo com as entrevistas realizadas para esse trabalho, deverá ser criado um novo setor de convênios na SDS, que não contará, no entanto, com reuniões conjuntas com a rede conveniada (tais quais aquelas promovidas pelo PATES). Com base nos dados colhidos, o PATES foi extinto por questões políticas, pois era um programa consolidado pela gestão anterior, que ocupou o poder municipal por 16 anos.

Ainda segundo SILVA, mesmo com algum esforço por parte do poder público, os dirigentes das entidades e organizações de assistência social do município ainda apresentam baixo nível de compreensão sobre a política municipal de assistência social, sobre o SUAS e

mesmo sobre as diferentes resoluções legais do mérito. Este fator teria ligação clara com a baixa divulgação da política municipal de assistência social e baixa efetividade de canais democráticos como o Fórum de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social.

Em termos de política de assistência social, o SUAS vem se tornando realidade nos diversos municípios do território nacional, inclusive no Vale do Paraíba. No entanto, a realidade de alguns governos locais em termos de avanços na legislação e gestão de assistência social é baixa. Segundo SPOSATI (2004, p.172), entre os problemas que ainda assolam a realidade municipal e os diversos profissionais da assistência social, destacam-se o desconhecimento sobre o que é o SUAS, a ausência de compreensão da assistência social e sua importância e mesmo a inexistência de um sistema de comunicação e troca de experiências. Este cenário é ainda mais complexo em pequenos municípios ou em municípios de pouca tradição de gestão socioassistencial.

Implementar com qualidade a regulação entre o público e o privado no âmbito do SUAS não é tarefa fácil: os serviços oferecidos pelas entidades devem estar em consonância com a tipificação nacional; o mapeamento e monitoramento da rede deve ser constantemente revisado e atualizado; o gerenciamento dos benefícios assistenciais deve atender à dinâmica de controle do governo federal; as políticas de convênio devem atender às leis pertinentes, notadamente ao Tribunal de Contas, dentre outros aspectos (SILVA, 2011).

Com relação à gestão municipal da política de assistência social das cidades do Vale do Paraíba, é possível constatar que todos os municípios possuem Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) instituídos. No entanto, é constatada forte discrepância entre os períodos de instalação destas instituições. Em São José dos Campos, por exemplo, foram implementadas em 1997. Em Taubaté, somente no ano de 2007 o município passou a contar com o CMAS. A distância de uma década de institucionalização destas importantes estruturas de gestão se explica, segundo SILVA, pelo conservadorismo e por outras práticas arcaicas da “benemerência” assistencial brasileira, como o primeiro-damismo por exemplo.

É visível a presença considerável de organizações religiosas e beneficentes na rede socioassistencial joseense, sobretudo aquelas ligadas à Igreja Católica. Na tabela 6 e 7, estão discriminadas todas as organizações não governamentais que faziam parte da rede social do município em 2014, bem como o total de valores repassados durante o ano. A Secretaria de Desenvolvimento Social conta hoje com 49 entidades conveniadas, responsáveis pela condução de 77 convênios. Embora pouquíssimas informações sejam disponibilizadas no site

da Prefeitura de São José dos Campos, através das entrevistas foi possível reconhecer que a atuação capilarizada SDS realiza-se por meio destas parcerias.

Os convênios são firmados entre entidades sociais e SDS, sendo que esta está última concentra, atualmente, a gestão de todos os contratos firmados, bem como o recebimento das prestações de conta mensais de cada um das entidades. Tal prestação contém informações relativas a compras feitas pela entidade (com as devidas cotações prévias para subsidiar a escolha da mais econômica), registro de pagamentos a funcionários incluídos no Plano de Trabalho, número de atendidos (em consonância ao previsto) e eventuais adequações operacionais. Todos esses itens são compostos por recibos e comprovantes, que devem ser verificados para comprovar a utilização do recurso de acordo com a finalidade previamente estabelecida.

Não há, no caso joseense, uma rotina de visitas ou reuniões coletivas com as entidades sociais, para fins de troca de experiências ou diálogo sobre expectativas, desafios e inovações (conforme apontado na 2ª entrevista realizada, em anexo). Tais reuniões ocorriam quando o PATES era implementado e, mesmo assim, apenas com a autorização do Secretário (que nem sempre ocorria).

Tabela 6: Total do valor de repasses do orçamento municipal a entidades sociais joseenses	
Total de Repasses a entidades sociais em 2014	R\$ 34.060.936,56
Total do Orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Social	R\$81.064.000,00

Fonte dos dados: Portal da Transparência de São José dos Campos.

Tabela 7: Entidades Sociais Conveniadas à Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos – 2014

Nome da entidade social	Serviço oferecido	Valor anual repassado
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE SOCIAL E EDUCACIONAL LIRIOS DO CAMPO	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 2.830.234,19
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS ADOLESCENTES EM RISCO - APAR - CASA DO IDOSO LESTE	SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS PARA IDOSOS E SERVIÇO DE PROTEÇÃO ESPECIAL PARA IDOSOS - CENTRO DIA - VISTA VERDE	R\$ 3.708.282,25
CASA DE REPOUSO E APOIO GERIATRICO "VO LAURA"	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - IDOSOS	R\$ 283.933,44
CENTRO DE ASSISTENCIA SOCIAL EVANGELICO - PALAVRA DA FE - CASEPAFE	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 1.138.061,53
COMUNIDADE CRISTA DE AÇÃO SOCIAL - COMAS	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL e CASA DO IDOSO- SUL	R\$ 7.068.766,47
OBRA SOCIAL E ASSISTENCIAL PADRE BONAFÉ	SERVIÇO SÓCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	R\$ 212.564,93
OBRA SOCIAL E ASSISTENCIAL SANTA INÊS	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$214.273,85
OBRAS ASSISTENCIAIS IRMÃ CLARA	SERVIÇO SÓCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	R\$ 900.091,09
ASSOCIAÇÃO APOIO AOS FISSURADOS LABIO-PALATAIS - AAFLAP	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 287.551,82
ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO DEFICIENTE AUDITIVO - AADA	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 300.806,87
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL P/ CRIANÇAS ESPECIAIS - BEM-TE-VI	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 328.728,23
ASSOCIAÇÃO MONTE CASTELO DE AUXÍLIO AOS NECESSITADOS - AMCAN	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 311.491,11
ASSOCIAÇÃO MUTIRAO POPULAR – AMP	SERVIÇO CONTINUADO DE APOIO MATERIAL	R\$ 170.506,81
ASSOCIAÇÃO NOSSA CASA DE ACOLHIDA	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVIVIO SOCIAL E DE	R\$ 405.337,39

	TRABALHO SOCIO EDUCATIVO	
ASSOCIAÇÃO OBRA SOCIAL E ASSISTENCIAL MAGNIFICAT	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 424.852,93
ASSOCIAÇÃO PARA SINDROME DE DOWN - ASIN	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 285.935,28
CASA DE ORAÇÃO MISSIONARIOS DA LUZ - CASA DO IDOSO CENTRO	SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS PARA IDOSOS	R\$ 2.274.339,50
CATIVA – CENTRO DE ATIVIDADES PARA TERCEIRA IDADE	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVIVIO SOCIAL E DE TRABALHO SOCIO EDUCATIVO PARA IDOSOS	R\$ 116.881,14
CENTRO DE PREVENÇÃO E REABILITAÇÃO DE DEFICIÊNCIA DA VISÃO - PROVISAO - INTEGRA	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVÍVIO SOCIAL E DE TRABALHO SÓCIO EDUCATIVO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	R\$ 634.992,65
CENTRO EDUCACIONAL FONTE DA VIDA	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 183.053,96
CRUZADA ASSISTENCIAL PADRE JOAO GUIMARAES - CASA DAS MENINAS/MENINOS	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - CRIANÇA E ADOLESCENTE	R\$ 2.174.821,46
CRUZADA ASSISTENCIAL PADRE JOÃO GUIMARÃES - CASA DOS BEBÊS	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - BEBÊS	-
GRUPO DE APOIO AO INDIVIDUO COM AUTISMO E AFINS - GAIA	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO SOCIAL	R\$ 192.150,85
GRUPO DE ASSISTÊNCIA A CRIANÇA COM CÂNCER - GACC	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVÍVIO SOCIAL E DE TRABALHO SÓCIO EDUCATIVO	R\$ 418.681,98
GRUPO DE ESTÍMULO E SOLIDARIEDADE AO TRATAMENTO ONCOLÓGICO-GESTO	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVÍVIO SOCIAL E DE TRABALHO SÓCIO EDUCATIVO	R\$ 117.521,69
S.O.S. MULHER	SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E APOIO ESPECIALIZADO	R\$ 529.847,53
SOCIEDADE HOLÍSTICA HUMANITÁRIA	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 123.035,91
ASSOCIAÇÃO MATERNAL ESPIRITA - AME	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 817.023,25
ASSOCIAÇÃO AGAPE PARA EDUCAÇÃO ESPECIAL	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 244.143,76
ASSOCIAÇÃO ATLETICO D. PEDRO I	SERVIÇO SOCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	R\$ 200.095,04
ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 1.002.485,79

EXCEPCIONAIS - APAE		
ASSOCIAÇÃO JOSEENSE DE AÇÃO SOCIAL - AJAS	SERVIÇO SOCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	R\$ 290.414,96
ASSOCIAÇÃO MANTENEDORA DO LAR NOSSA SENHORA DA SALETTE	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - CRIANÇA E ADOLESCENTE	R\$ 393.896,97
CASA DE ORAÇÃO *AMOR E LUZ*	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 293.153,33
OBRA ASSISTENCIAL E SOCIAL CORAÇÃO MARIA CRECHE ROSALIA J. SCHEID	SERVIÇO SÓCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE	R\$ 635.492,29
OBRA SOCIAL E ASSISTENCIAL SÃO LUCAS	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL	R\$ 364.749,83
SORRI	SERVIÇO DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO	R\$ 314.496,03
VILA DE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO DOS IDOSOS	SERVIÇO CONTINUADO DE CONVÍVIO SOCIAL E DE TRABALHO SÓCIO EDUCATIVO PARA IDOSO e CASA DO IDOSO-NORTE	R\$ 821.580,55
CENTRO DE APOIO MATERIAL E ASSISTENCIAL A FAMILIA - CAMASF	SERVIÇO SOCIO EDUCATIVO PARA IDOSO	SEM DADOS
IPMMI OBRA DE AÇÃO SOCIAL PIO XII RECANTO SÃO JOAO DE DEUS	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - IDOSO	R\$ 654.947,66
OBRA SOCIAL E ASSISTENCIAL MARIA TERESA DE SÃO JOSÉ	SERVIÇO SÓCIO EDUCATIVO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTE	R\$438.435,28
OBRA SOCIAL PADRE WAGNER RODOLFO DA SILVA	SOSAM - SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO SOCIAL E APOIO MATERIAL e CENTRAL DE CADASTRO ÚNICO - BOLSA FAMILIA	R\$ 1.298.329,30
UNIDADE VICENTINA PROMOCIONAL - LAR SÃO VICENTE DE PAULO	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL - IDOSO	R\$ 654.947,66

Fonte dos dados: Portal da Transparência de São José dos Campos. Elaboração da tabela: da autora.

CAPÍTULO 6: ANÁLISE

6.1 Acompanhamento e monitoramento público municipal: práticas, desafios e lacunas

A análise dos dados coletados sobre os repasses feitos às entidades sociais pela Secretaria de Desenvolvimento Social e sobre o posterior acompanhamento e monitoramento dos convênios estabelecidos deixam claro, sobretudo, a dificuldade de execução dessas funções. No entanto, muitos desses desafios não dizem respeito exclusivamente à falta de estrutura e pessoal com capacitação gerencial (críticas comuns às Administrações Federal e Estadual), e sim a fatores políticos que se desdobram de maneira incisiva no plano local.

A partir da análise bibliográfica sobre o histórico da cidade e das entidades sociais do município joseense, das entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Assistência Social (disponíveis em anexo) e dos padrões observados na rede socioassistencial do Estado de São Paulo e do país, é possível constatar alguns traços principais, descritos a seguir.

1) Predomínio de práticas de acompanhamento, em detrimento do monitoramento da política descentralizada de assistência social municipal.

Atualmente, a única forma de saber sobre o andamento dos serviços desenvolvidos pela rede de entidades sociais conveniada com a Prefeitura é através do relatório mensal de prestação de contas, que contém informações orçamentárias (gastos previstos e executados) e cumprimento de metas de atendimento. Não há informações sobre a eficácia das metas e do projeto, a efetividade dos programas ou análises conjunturais feitas pela Secretaria de Desenvolvimento Social.

Retomando a diferença entre os dois conceitos citados, tomamos por acompanhamento a responsabilidade legal dos administradores públicos de fiscalizarem a execução de políticas, convênios, contratos, etc, caracterizando-se como atividade mecânica e procedimental (BORGES, 2007). Já o monitoramento envolve atividades mais próximas à visão gerencial, materializando-se com a coleta e utilização de dados e informações para corrigir e incrementar a implementação de uma política (RUA, 2007).

ANTERO (2008), RUA (2007), OLIVEIRA (2009) dentre outros autores, chegam a conclusões semelhantes ao analisarem políticas descentralizadas implementadas pelo Governo Federal brasileiro em diversas áreas, envolvendo o estabelecimento de centenas de convênios com organizações não governamentais. Nesse sentido, embora o número de organizações seja relativamente pequeno quando comparado à realidade dos governos federal e estadual,

prevalecem as atividades de caráter procedimental no que diz respeito ao monitoramento dos serviços oferecidos pelas entidades sociais no caso joseense.

Tais práticas aproximam-se daquelas observadas na esfera federal, em que prevalece a preocupação com o cumprimento das prerrogativas formais e a inexistência de análises de custos e benefícios, conforme retratado por OLIVEIRA (2009) e por Acórdãos do Tribunal de Contas da União citados anteriormente.

2) Ausência de uso gerencial dos dados e informações colhidos no acompanhamento. Falta de “cultura de gestão” na SDS

Ainda em relação à similaridade de fragilidades estruturais no setor público federal e municipal, é importante ressaltar a inutilização dos dados e informações recolhidos nas prestações de conta pelo órgão público responsável pelo convênio, e entregues mensalmente pelas entidades sociais. Tais prestações incluem poucas informações relativas ao desempenho ou forma de atuação das conveniadas, mas contêm dados financeiros e operacionais (como número de atendimentos, listas de espera por serviços, perfil dos atendidos nas entidades, etc.) que poderiam ser utilizados para a melhoria da gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social municipal (ver anexo D).

Além do uso para gestão da Secretaria, tais dados são essenciais para corrigir eventuais desvios de rota da política, conceber relatórios de avaliação consistentes e passíveis de divulgação, deixar claro o desempenho e eficácia da rede como um todo e das organizações envolvidas e para elaborar pareceres *ex-post* que servissem para auxiliar na decisão pela concessão ou não de novas parcerias no futuro. De forma semelhante àquela observada no nível federal e relatada nos Acórdãos TCU n.º 2066/2006 e n.º 788/2006, práticas nesse sentido são inexistentes ou concentradas em departamentos específicos, e o desenvolvimento de mecanismos que superem tais lacunas ainda é disperso e pouco consistente.

A falta de consolidação dos dados presentes nas prestações de contas entregues pelas entidades sociais em informação consistente tem ocorrido tanto no governo federal brasileiro (conforme retrata ANTERO, 2008; e BARBOSA & MEDEIROS, 2005), como na administração pública de outros países em desenvolvimento, conforme aponta MACKAY (2006). Seguindo a interpretação dos referidos autores para tal ocorrência, é possível concluir que a função gerencial do monitoramento ainda não é reconhecida como essencial por boa parte da burocracia e dos políticos eleitos. Soma-se a isso a possibilidade de despreparo da burocracia para lidar com novas demandas de gestão, que ultrapassam a atividade

procedimental, bem como as limitações gerenciais das próprias entidades conveniadas, que precisariam 1º) aceitar tal responsabilidade como importante e 2º) serem capacitadas para tal atividade. Sem essas duas prerrogativas, qualquer iniciativa que contemple a capacitação de funcionários diretos e conveniados tende a fracassar.

3) Ausência de monitoramento interno da própria Secretaria de Desenvolvimento Social

Conforme levantado nas entrevistas realizadas, a própria rede municipal de assistência social não possui mecanismo algum de monitoramento – seja interno, com vistas à análise de processos e pessoas, seja da rede de serviços pública existente, oferecidos pelos CRAS e CREAS. Mais do que impedir avanços gerenciais da SDS como um todo, tal ausência inibe iniciativas e mudanças por parte do rol de entidades sociais do município, que resistem em aceitar exigências, processos e controles mais incisivos de monitoramento – já que o próprio poder público não faz qualquer ação nesse sentido.

De acordo com os gestores entrevistados, o monitoramento só é obrigatório, por lei, às entidades conveniadas – e não para a Secretaria Municipal. Consultando a legislação pertinente às funções da SDS, conforme Lei Municipal nº 3939/91 que dispõe sobre a estrutura administrativa das Secretarias Municipais de São José dos Campos, temos as seguintes diretrizes, nitidamente focadas na função controle/fiscalização:

SEÇÃO X – DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Artigo 45 - À Secretaria de Desenvolvimento Social compete planejar, programar e executar a política social do Município.

Artigo 46 - À Secretaria Geral compete **controlar** e executar as funções administrativas e operacionais da Secretaria de Desenvolvimento Social e demais tarefas determinadas pelo Secretário.

Artigo 47 - Ao Departamento de Desenvolvimento Social compete o planejamento e o gerenciamento técnico dos projetos e avaliações dos programas da ação comunitária e demais programas complementares.

Artigo 48 - Ao Departamento de Integração Comunitária compete planejar e gerenciar programas e projetos de habitação e da defesa civil.

(Lei 3939/91, grifo da autora)

Esse fato reforça a constatação do item anterior, confirmando que o valor do monitoramento como atividade em si ainda não é institucionalizado no órgão público municipal analisado. Soma-se a isso o fato de que parte dos profissionais de Assistência Social da rede pública não considera a gestão gerencial da Secretaria e de suas atividades como tarefa essencial.

A leitura de autores como MONTANO (2006) e PEREIRA (2006) facilita a compreensão dessa postura: tais autores são críticos do padrão emergente de “gestão do

social”, apontado por eles como uma forma de retirar o papel do Estado perante a problemática social, deslegitimar as lutas e conflitos políticos envolvidos e contribuir para a perpetuação de padrões estruturais que sustentam a desigualdade. Esses e outros autores representam um grupo significativo na categoria profissional do Serviço Social, e a melhor compreensão desses discursos e crenças certamente merece maior atenção dos profissionais e estudiosos do Campo de Públicas – tendo em vista que tais idéias impactam fortemente na condução de práticas de gestão pela burocracia.

4) Forte interdependência entre os atores

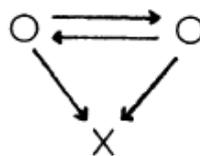
Um aspecto que chama a atenção no caso analisado e se relaciona com a ausência de práticas de monitoramento consolidadas mostra-se como um dos mais relevantes: o nível de interdependência das organizações públicas e privadas é altíssimo, pois a ação das conveniadas impactam incisivamente as atividades e os resultados do poder público. Isso é claro, por exemplo, no caso do Serviço de Atendimento e Fortalecimento de Vínculos para Idosos, que engloba ações tanto das entidades sociais quanto dos CRAS e/ou CREAS para orientação e atendimento.

Nesse e em outros casos, o serviço público oferecido (de assistência e proteção social, nesse caso) é executado de forma compartilhada, e a falta de controle e de monitoramento diminui a probabilidade das organizações envolvidas seguirem as mesmas diretrizes e padrões. Nesse cenário, em última instância, o poder público não possui uma compreensão clara da política, pois faltam dados e informações consistentes a respeito dos produtos da ação colaborativa, dos atores e dos processos implementados.

É justamente nesses cenários de grande interdependência que são necessários mecanismos eficazes não só de monitoramento, mas de controle e coordenação dos atores envolvidos, uma vez que a tendência é que cada ator atue de acordo com suas visões de mundo, valores e processos organizacionais (O'TOOLE & MONTJOY, 1984). Essa tendência mostrou-se real no caso de São José dos Campos, sendo levantada nas entrevistas realizadas com gestores públicos da rede socioassistencial. O desconhecimento e falta de atuação em sintonia com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social é comum tanto entre as entidades sociais quanto dentro da própria rede pública.

Retomando a tipologia utilizada no trabalho de O'TOOLE & MONTJOY (1984), concluímos que o tipo mais adequado às relações presentes na rede socioassistencial do município de São José dos Campos é a recíproca, tendo em vista a necessidade constante de ajuste mútuo entre as organizações, na medida em que todas fazem parte da mesma rede.

3) RECÍPROCA



LEGENDA:

- Agência
- X Objetivo
- ↓ Interdependência Operacional
- ⇄ Interdependência Formativa

Fonte: O'TOOLE & MONTJOY, 1984, p.465

A negociação presente em tais estruturas também caracteriza essa tipologia, sendo ação comum no âmbito das relações estabelecidas entre poder público e entidades não governamentais. Soma-se a isso a necessidade de adaptação organizacional à política, que acaba por ocorrer de ambos os lados, embora de formas distintas. As organizações não governamentais precisam se adequar, na medida do possível e do desejável, às diretrizes nacionais. O poder público local, por sua vez, se adéqua à realidade de sua rede municipal – igualmente, no limite do possível.

5) Dependência mútua

A falta de recursos humanos suficientes e de estrutura física capilarizada para atender os cidadãos por parte do poder público e a limitação financeira de recursos das entidades sociais gera um quadro de dependência mútua no caso joseense. Enquanto as entidades sociais dependem do poder público na medida em que precisam dos recursos financeiros para realizar as atividades que almejam, a administração pública precisa do trabalho das entidades sociais porque, sozinha, não consegue dar conta da demanda pelos serviços sociais no município.

Esse fato é particularmente importante quando consideramos prerrogativas que enfatizam o caráter complementar dos serviços conveniados. Nesse cenário ideal, o poder público garantiria os serviços públicos mínimos à população, e papel das entidades sociais seria o de oferecer acréscimos qualitativos, tendo em vista sua proximidade com a população alvo no município.

No entanto, essa não é a realidade do município joseense. Nas palavras de um dos gestores da Secretaria de Desenvolvimento Social, a situação é a seguinte: *“se as entidades sociais não fazem, o poder público não faz”*. Como causa dessa situação, teríamos a falta de

investimentos públicos na área de Assistência Social – seja construindo ou adquirindo novas instalações físicas, seja abrindo concursos para a contratação de mais funcionários para a Secretaria.

A conseqüência, além da dependência cada vez maior do poder público pela rede socioassistencial privada, é a força que esta última adquire em momentos de negociação ou pressão por mudanças relativas ao controle e monitoramento. As entidades sociais reconhecem sua importância no atendimento de nichos populacionais, e sabem da insuficiência de recursos do Estado para atuar na área.

De forma simples, se todas as entidades sociais se recusassem a cumprir as ordens do poder público e abdicassem de seus convênios, o resultado seria mais desastroso para o município do que para tais organizações. Estas ficariam sem recursos para boa parte de suas atividades, e precisariam contar com iniciativas de captação que dificilmente lhe renderiam o mesmo valor dos repasses governamentais. A Prefeitura, no entanto, simplesmente ficaria sem, no mínimo, metade da rede que implementa a Política Social do município, e não teria condições de reverter esse quadro no curto prazo sem investimentos consideráveis. Do ponto de vista do beneficiário, o grupo mais prejudicado seria justamente o de pessoas extremamente vulneráveis, que residem nas periferias de São José dos Campos, distantes dos equipamentos públicos disponíveis.

6) A força política das entidades sociais no município de São José dos Campos

Conforme mencionado anteriormente nesse trabalho, muitas entidades sociais joseenses possuem antiga atuação na cidade – sobretudo àquelas ligadas à Igreja Católica. Tendo em vista que muitas delas possuem atuação desde o período sanatorial da cidade (no início do século XX) e lidam diretamente com populações vulneráveis (muitas vezes distantes dos equipamentos públicos de assistência social e dos demais serviços), a legitimidade e reconhecimento de tais entidades pela população é ampla. Isso reverbera em amplo poder político dessas organizações – seja do ponto de vista da sociedade civil, seja pelas fortes alianças com representantes eleitos.

A referência que boa parte da população possui em termos de assistência social joseense são as entidades assistenciais – antes do poder público. Segundo as entrevistas realizadas, isso se deve pela força histórica que essas entidades adquiriram, ligando-se fortemente à falta de investimentos e atuação do Estado para suprir a lacuna de assistência social ocupada por tais organizações, desde o início do século passado. Ainda hoje, o número de CRAS e CREAS na cidade de São José dos Campos é inferior à demanda pelo serviço,

fazendo com que o cidadão utilize como porta de entrada as organizações não governamentais – o que dificulta a gestão e monitoramento da rede como um todo.

Um dos serviços conveniados pela rede é o SOSAM – Serviço de Orientação Social e Apoio Material, que consiste no oferecimento de auxílios pontuais à população vulnerável (incluindo Cestas Básicas e Vale Transporte). Tal serviço não existe na Tipificação do Plano Nacional de Assistência Social, e deveria ser realizado pelos CRAS da cidade. No entanto, como não houve investimento na área nos últimos anos e grande parte da população reside em pontos distantes dessas unidades públicas, muitos cidadãos procuram imediatamente as entidades sociais – conveniadas ou não à rede socioassistencial.

Graças a isso, o cadastramento duplicado (na entidade e no CRAS) é comum, bem como a falta de proximidade da população com a organização pública, que – segundo o PNAS – deveria ser a principal referência de atendimento. Logo, a falta de prioridade política dada à atuação da SDS teve impacto direto em sua dificuldade de aplicar as diretrizes nacionais, bem como para realizar a gestão e o monitoramento da rede conveniada. Inexiste, também, um sistema informatizado que dê conta de gerenciar os dados financeiros coletados mensalmente em mais de 70 prestações de conta, que tem como destino o arquivamento de material impresso, sem posterior uso gerencial.

A limitação do poder público ficou especialmente clara nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Desenvolvimento Social. A força política das entidades (seja em meio à comunidade que atendem, seja com políticos eleitos) impacta diretamente a medida em que o poder público pode exigir certas adequações – inclusive em relação ao monitoramento. Somando a tal força política a forte dependência que o poder público possui em relação às entidades sociais, forma-se um quadro em que é preciso muita negociação para chegar a consensos sobre, por exemplo, a implementação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

A Cruzada Assistencial do Padre João, por exemplo, é uma antiga organização católica do município, que atende crianças e adolescentes em regime de abrigo, e tem como orçamento anual uma média de dois milhões de reais repassados pelo poder municipal. Além dela, outras entidades religiosas que chamam a atenção pelo montante repassado são a Comunidade Cristã de Ação Social (com orçamento de mais de 7 milhões de reais/ano), a Associação Beneficente Lírios do Campo (com repasse de quase 3 milhões de reais/ano), o Centro de Assistência Social Evangélico Palavra de Fé (com repasse de mais de um milhão de reais/ano), a Casa de Oração Missionários da Luz (com mais de 2 milhões de reais/ano de repasse) e a Obra Social Padre Wagner Rodolfo da Silva (orçamento de 1 milhão e 300 mil/ano). Nenhuma das

entidades citadas possui página na internet para prestar contas ao cidadão sobre ações realizadas e valores repassados.

7) Poucas iniciativas de diálogo entre a rede socioassistencial

No caso joseense, tal qual demonstram os dados sobre a realidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social discutidos anteriormente, há pouco compartilhamento de informações e dados com a rede de entidades sociais responsáveis por boa parte da implementação da política na área. As iniciativas de troca de experiências e auxílio à compreensão das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, quando existem, derivam mais de ações particulares de parte da burocracia do que de uma prática institucionalizada na SDS.

Em relação à atuação do Programa de Apoio Técnico às Entidades Sociais (PATES), criado em 1991 e encerrado em 2013, dois pontos mostraram-se importantes: o papel e função desse programa (que respondia integralmente pelas tarefas de monitoramento e relacionamento com entidades sociais no âmbito da SDS) e o seu desmantelamento posterior, acompanhado de uma lacuna de avaliações e do plano de criação de um setor de convênios, a partir de 2015. A valorização tanto do diálogo quanto do monitoramento por parte da burocracia (e não pela SDS como um todo, institucionalmente) fica clara na condução das entrevistas.

Com base no material coletado em campo, o encerramento do PATES ocorreu por questões políticas, logo após o início do mandato do atual prefeito. A falta de informações relativas a esse Programa em qualquer outra fonte oficial corrobora essa hipótese, e demonstra que a prática do diálogo com as entidades sociais não é institucionalizada na Secretaria de Desenvolvimento Social.

Com o término do PATES, pretende-se criar uma nova estrutura de relacionamento e monitoramento, mais descentralizada, com a capacitação de assistentes sociais que atuem nos CRAS e CREAS da cidade e a formação de equipes nesses órgãos. Serão estas as responsáveis pelas visitas às entidades, explicações sobre as diretrizes do SUAS e pelo recebimento e análise das prestações de contas. Para a SDS, deverá ficar a responsabilidade pelo controle financeiro e jurídico dos convênios.

No entanto, esse processo não é desacompanhado de desafios e embates – seja pela falta de reconhecimento do monitoramento como atividade importante por parte da força de trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Social, seja pela vontade de centralização que ainda permeia tal órgão.

O resultado desse cenário vai muito além da ausência de compartilhamento de informações e dados sobre o desempenho da rede como um todo. Sem a institucionalização do diálogo, por exemplo, torna-se praticamente impossível consolidar a confiança entre os atores envolvidos, fator que é apontado como um dos mais essenciais na construção de padrões colaborativos e cooperativos em ambientes de implementação interorganizacional (BARDACH, 2001; ALTER, 1993; OLIVER, 1990; etc).

Além disso, cabe ressaltar a importância dos modelos de implementação que consideram a interação dos atores envolvidos – sobretudo a burocracia de nível de rua. Conforme aponta MAJONE (1995), tal vertente assinala que a comunicação das mensagens e objetivos que as políticas carregam pode influenciar comportamentos e transformar prescrições em expectativas e resultados.

As entrevistas realizadas também trouxeram à tona a distante noção de complementaridade entre Estado e entidades sociais, por parte da burocracia joseense. Em alguns casos, o alto valor de repasses é visto como um problema, que ganha força no período de definição de orçamentos. Além disso, a visão centrada no controle perpetua não apenas a SDS, mas outros órgãos da administração municipal.

Salientando a percebida resistência de parte da estrutura pública no que diz respeito ao trabalho em parceria (tendo em vista que isso também significa repartir o poder), FERRAREZI comenta que

As propostas de reforma do papel do Estado, principalmente aquelas que dizem respeito à relação com entidades do Terceiro Setor, a sua participação e ampliação das atividades na esfera pública não estatal e à destinação de recursos públicos, encontram forte resistência em estratos burocráticos, que temem a perda de espaços de poder, do controle corporativo, político e de recursos, por estarem presos a uma concepção anacrônica de poder estatal que não condiz com o novo sentido da esfera pública.[...] A resistência de estratos burocráticos deve ser considerada em um processo de mudança institucional, sob o risco de fracassarem as tentativas de implementação de novos padrões de atuação no campo social.(FERRAREZI, 1997, p.10)

Em relação a tais questões, é possível retirar uma conclusão importante sobre a realidade das parcerias entre poder público e o terceiro setor, e que envolve a diferenciação entre colaboração e prestação de serviços. Embora a definição jurídica de convênio remeta a mútua colaboração entre os envolvidos, o padrão de relacionamento praticado pela Administração Pública é muito similar àquele praticado no controle de contratos com prestadores de serviço – e que envolvem, na definição jurídica, interesses distintos. Isso talvez reflita as complexas relações de poder estabelecidas dentro e entre as organizações públicas e

privadas – já que, como enfatiza MARTINS (1998), atuar em rede significa compartilhar poder.

De forma semelhante, O'TOOLE (2009) salienta que, no caso da implementação interorganizacional de políticas públicas, o modo como as relações entre as diferentes organizações se desenvolvem tende a influenciar decisivamente o processo de implementação e o conseqüente resultado da política.

8) Falta de planejamento da política pública municipal

As entrevistas realizadas permitiram concluir que a etapa de planejamento da política municipal de assistência social é falha, pois não conta com processos sistematizados e consolidados. Ademais, as tímidas iniciativas nesse sentido ocorrem internamente à Secretaria de Desenvolvimento Social, não sendo compartilhadas com as entidades sociais conveniadas. Considerando o ciclo dinâmico das políticas públicas, a ausência de um planejamento coeso impacta diretamente todas as etapas subseqüentes – tais como a implementação e o monitoramento.

Conforme aponta OLIVEIRA (2003), analisar a implementação de uma política pública exige um entendimento sobre sua complexidade e sua interação com o processo de planejamento. Tal interação envolve uma série de eventos e decisões, formando uma cadeia de interações recíprocas essenciais à conquista de determinado resultado.

Sem um processo de planejamento mínimo e que envolva os *stakeholders* participantes da política, as etapas subseqüentes são negativamente afetadas. Como saber quais informações e dados são essenciais e devem ser colhidos e monitorados, sem a clara visão dos objetivos da ação governamental, previstos no planejamento? Como medir a qualidade ou impacto da rede socioassistencial como um todo, sem informações referentes ao início e fim de cada período de ação? Dessa forma, não há garantia sobre os objetivos pretendidos, tão pouco sobre os resultados alcançados e lacunas existentes na área.

CONCLUSÕES

Organizações filantrópicas e não governamentais, empresas e governos possuem um papel novo e complementar no universo contemporâneo das políticas públicas. Em um contexto com problemas complexos e populações vulneráveis, nenhuma organização é capaz de produzir todos os serviços necessários a diferentes públicos, e a cooperação e coordenação tornam-se iniciativas indispensáveis.

No caso dos municípios no Brasil, diversos tipos de parcerias entre organizações públicas e privadas passaram a ser estabelecidas com maior ênfase a partir da década de 1990, com diferentes desenhos jurídicos. Focando a crescente participação do chamado Terceiro Setor na prestação de serviços sociais através de financiamento público, o mecanismo do convênio é o mais utilizado em nível local para mediar a colaboração mútua entre tais organizações.

O movimento iniciado pela Reforma Gerencial do Estado em 1995 trouxe para a agenda pública questões e demandas novas ao Estado burocrático, e que não deixavam de traduzir as transformações pelas quais a Administração Pública como um todo passou a vivenciar. Somadas ao contexto de democratização e conquista de direitos da Constituição Federal de 1988, abriu-se espaço para o surgimento de novos desafios e o enfrentamento de velhos problemas. Entre eles, a necessidade paralela de criar mecanismos de monitoramento tanto de redes estabelecidas entre atores estatais e não estatais como da própria máquina pública, muitas vezes completamente alheia a tais instrumentos.

Observando a realidade local relativa a tais mecanismos, fica clara a distância entre o discurso e a prática da adoção de mecanismos de gestão. Esse descompasso parece ocorrer, em grande parte, pela proximidade que a complexa trama de atores (possuidoras de histórias, lutas, desejos e incongruências) possui com o Estado, com o qual se relaciona diretamente – seja “batendo em sua porta”, seja acionando o poder político local para que o faça.

A ampla discussão acadêmica a respeito do papel tanto do Estado quanto do dito Terceiro Setor adquire concretude diante dos problemas observados no município de São José dos Campos, relativos não só ao monitoramento da política de Assistência Social, mas à sua gestão como um todo. Afinal, quem decide de quem é a responsabilidade pelo atendimento de famílias e pessoas vulneráveis e como ele deve ser realizado? O Estado, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Social? Nesse caso, o que fazer e como lidar com as dezenas de entidades que historicamente prestaram essa assistência à população, sobretudo quando o poder público não estava presente para cumprir essa função?

A essas entidades sociais caberia um papel subalterno ou complementar ao poder público? Embora exista grande tendência para concordar com a segunda opção (o que é amparado inclusive na Constituição Federal), a noção de complementaridade não parece clara nem para as entidades sociais (que nem sempre se adequam às normatizações do poder municipal) nem para a burocracia (que muitas vezes vê as entidades conveniadas como “competidoras” por orçamento).

Apesar dos conflitos, os benefícios relativos à atuação conjunta também são claros. O exemplo dado pela gestora da SDS sobre a particularidade do atendimento de crianças em situação de rua é esclarecedor: para realizar tal serviço, é necessário um nível de sensibilidade elevado por parte dos profissionais, para se aproximarem do público-alvo. No entanto, é impossível selecionar, por concurso público, profissionais mais ou menos sensíveis. Nesse caso, firmar uma parceria com entidades que já atuam com essa causa torna-se uma opção viável.

É com base nesse exemplo e em outros (como a necessária capilarização do atendimento, a rapidez de resposta em casos urgentes de vulnerabilidade ou a dinâmica altamente mutável da área) que se torna claro o potencial das parcerias. Paralelamente, temos o longo processo de convencimento das entidades, para que aceitem se adequar às diretrizes governamentais que nem sempre visam engessar a área – mas organizar as atividades e processos.

Outro ponto importante a ser abordado diz respeito ao ciclo dinâmico de políticas públicas, do qual a etapa de implementação, de monitoramento e de avaliação formam um todo quase indissociável. No caso joseense, é possível perceber as falhas contidas na fase de formulação da política de assistência social, e que impactam diretamente na ausência de instrumentos de monitoramento da implementação. Esse ciclo se retroalimenta, pois sem dados e informações da rede, não são produzidas informações para planejar as ações governamentais.

Nesse contexto, o poder público não consegue obter a legitimidade para exigir das entidades conveniadas as necessárias adequações, incluindo os instrumentos de monitoramento. Soma-se a isso o fato de que os próprios órgãos públicos não possuem estruturas de monitoramento das ações diretas. Ainda que a experiência do PATES em São José dos Campos tenha sido uma iniciativa inovadora, a sua desestruturação e a lacuna deixada ao longo de quase dois anos (2013 e 2014) indicam que a prática da gestão de convênios não está institucionalizada na Secretaria de Desenvolvimento Social, podendo sucumbir a mudanças políticas ou à saída da equipe.

Ademais, o único meio de avaliar a qualidade do serviço prestado pelas entidades conveniadas é através do relatório mensal e da prestação de contas. Sobretudo com o encerramento do PATES, cabe questionar se esses instrumentos formais conseguirão, por si só, oferecer aos gestores da SDS uma visão gerencial do processo (e não meramente formal).

Acrescenta-se que o PATES exercia suas atividades de forma minimamente estratégica, garantindo a relação entre o poder público e as entidades conveniadas. Com a desestruturação desse Programa, torna-se essencial garantir que ações nesse sentido continuem ocorrendo, pois sem a construção dessa relação entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e as Entidades Sociais, há um potencial elevado dos convênios se transformarem em terceirização, ou o padrão entre poder público e as entidades sociais se tornar cartorial.

Retomando a literatura referente a monitoramento de parcerias entre organizações públicas e privadas, alguns problemas e desafios podem ser encontrados no caso joesense. Um deles refere-se aos problemas de comunicação comumente presentes entre parceiros – sobretudo quando estes estão organizados em redes. Com a ausência de meios de diálogo institucionalizados e com a baixa estruturação e força do Conselho Municipal, a tendência é que cada organização atue isoladamente, sem compreender o conjunto da política municipal.

Nessa mesma linha, atentamos para o processo de construção de confiança entre os atores, que surgiu como ponto levemente abordado na entrevista feita com uma coordenadora da SDS no tocante aos antigos encontros coletivos entre poder público e entidades sociais, que não mais ocorrem. Esse ponto tem sido tomado como principal para o bom funcionamento de redes compostas por organizações diversas. Segundo a literatura apresentada nesse trabalho, em programas implementados no formato de rede, a coesão desenvolvida através da confiança tem se mostrado mais forte do que a autoridade observada em hierarquias tradicionais.

Além disso, a ação de monitorar com vistas à melhores resultados não aparenta ser uma prioridade dos *stakeholders* envolvidos no processo – incluindo as entidades sociais. A falta de demanda social e política por essa atividade condena muitos sistemas de monitoramento ao fracasso, conforme levantado por MACKAY (2006). Se o monitoramento sistemático das ações promovidas direta ou indiretamente pelo Estado não é uma prioridade (seja para o poder público municipal, seja pelo próprio Conselho Municipal), tanto as diretrizes federais do MDS quanto as prerrogativas da Nova Gestão Pública não encontram espaço para consolidarem-se.

Graças às dificuldades e entraves à criação de um sistema de monitoramento gerencial e transparente, torna-se inevitável concluir que a qualidade do gasto social seja um ponto questionável e pouco abordado pelo poder municipal. Considerando que praticamente metade do orçamento da Secretaria de Assistência Social tem como destino as entidades conveniadas, a falta de ações sistemáticas nesse sentido contribui para o baixo desenvolvimento da rede socioassistencial em São José dos Campos, bem como para o reconhecimento da política de assistência como legítima e importante para um município com bolsões de pobreza resultantes de um rápido e desordenado crescimento econômico e industrial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que a relação entre o Estado e organizações privadas com ou sem fins lucrativos – no que diz respeito à gestão e, sobretudo, a implementação de políticas públicas – é repleta de desafios e potencialidades que merecem maior atenção de pesquisadores e gestores. Esse campo de estudos envolve discussões relativas às motivações e dinâmicas de cooperação, relações interorganizacionais desenvolvidas, monitoramento e coordenação de arranjos com múltiplos atores, etc.

Tais análises têm se desenvolvido ao longo das décadas, conforme sua relevância aumenta. A crescente percepção de que as organizações operam em um contexto repleto de relações e interconexões com outras entidades - e que a estabilidade e bom funcionamento dessas relações tornam-se cada vez mais decisivas à sobrevivência e ao alcance dos objetivos organizacionais - torna o tema altamente relevante em um contexto de interdependência crescente.

No entanto, os estudos relacionados à etapa de monitoramento de políticas implementadas em parceria no nível local não são numerosos, embora o repasse financeiro de recursos tenha sofrido um incremento considerável. Esse trabalho teve como objetivo contribuir, ainda que de forma pontual, a essa discussão, retratando os desafios e particularidades próprios do âmbito local.

Como conclusão principal, apontamos que a etapa ou tarefa de monitoramento está longe de ser meramente técnica, mesmo que assim possa aparentar. Além disso, tornou-se claro que é arriscado falar em monitoramento de políticas públicas, como se o mesmo padrão de controle pudesse ser aplicado a todas as áreas e setores de política. A área social apresenta complexidade e intersetorialidade próprias, necessitando de mecanismos diferenciados, tendo em vista não só suas especificidades, mas também o desenho das organizações não governamentais que fazem parte de sua rede.

Tão importante quanto a ausência dessa pretensa neutralidade é a colocação dos atores – tanto públicos quanto privados sem fins lucrativos - frente a essas parcerias que, mais do que importantes, se tornaram essenciais na área social. A questão central nesse sentido parece ser a seguinte: o Estado e o Terceiro Setor estão prontos e abertos à colaboração?

Além desse questionamento, outros pontos merecem análises posteriores, tais como a visão e desafios enfrentados pelas entidades sociais, as ideologias fortemente arraigadas na categoria profissional do Serviço Social no que diz respeito à negação de atividades gerenciais nessa área, o papel e forma de atuação de órgãos externos de controle (como o Tribunal de Contas regional) sobre os convênios estabelecidos e a abertura da legislação vigente sobre esse tipo de instrumento de parceria às iniciativas que propiciem ou incentivem a prática do monitoramento.

O cenário que se apresenta nesse trabalho e em outros feitos em âmbito federal demonstram que temos um longo caminho a percorrer, já que, por um lado, a Administração Pública perpetua a parceria galgada no controle e fiscalização – e o Terceiro Setor, por sua vez, pode resistir às diretrizes advindas do setor público, por diferentes razões. Essa atuação unilateral demonstra-se distante das prerrogativas do Estado em rede e da gestão e implementação colaborativa e interorganizacional de políticas, cada vez mais frequentes no Brasil e no mundo.

É necessário, portanto, uma mudança de atitudes não só pelo Estado, mas também pela sociedade civil organizada e pelas organizações não governamentais financiadas com recursos públicos. Mesmo que um consenso não seja atingido a respeito do papel dos atores envolvidos e do objetivo final da política de assistência social (tendo em vista que tal área é repleta de lutas e ideologias construídas historicamente), teríamos maior chance de utilizar os recursos que já são repassados de forma mais eficiente e consistente, com vistas ao oferecimento de melhores serviços à população que dele necessita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local.** São Paulo em Perspectiva, vol. 10, nº 3, pp. 40-47, 1996

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, n.10, Brasília, 1997.

AFFONSO, Ruy. **Os municípios e o desafio da federação no Brasil.** Revista São Paulo em Perspectiva, v.10, nº3, 1996.

AGRANOFF, Robert.; McGUIRE, Michael. **Big Questions in Public Network Management Research.** Journal of Public Administration Research and Theory. v.11, n 3, pp 295-326, 2001

AGRANOFF, Robert. **Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy.** Journal of Public Administration Research and Theory.vol. 8, Nº. 1, pp.67-91, 1998

ALTER, Catherine, HAGE, Jerald. **Organizations working together.** Newbury Park. SAGE Publications. 1993.

ANDRADE, Renato Almeida de. **O enfrentamento da questão social e o Terceiro Setor: o serviço social e suas condições de trabalho nas ONGs.** Vila Velha, Univila, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 14. n.40. 1999.

_____. **Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia.** Ciência e Saúde Coletiva, vol. 8, nº 2, pp. 331-345, 2003.

ANTERO, Samuel A. **Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo.** Revista de Administração Pública, n.42, pp.791-828, 2008

AUCOIN, Peter. **Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums.** Governance: International Journal of Policy and Administration, v.3, n.2, pp.115-137, 1990.

BALESTRO, M. V.; MESQUITA, Z. **Confiança nas relações interorganizacionais: aproveitando conceitos, ensaiando reflexões.** In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, Salvador, n.26, 2002.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino; MEDEIROS, Janann Joslin. **Configuração de Arranjos Interorganizacionais e implementação de programas públicos.** Cadernos Ebape. Volume III, Número 2 – Julho. 2005.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together, the practice and Theory of Managerial Craftsmanship.** Washington, D.C. Brookings Institution Press, 1998.

Developmental Dynamics: Interagency Collaboration an Emergent Phenomenon. Journal of Public Administration Research and Theory.v.11, n.2. pp. 149-164, 2001

BRANDSEN,Taco.; PESTOFF, Victor. **Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction.** Public Management Review, v.8, n.4, pp. 493-501, 2006.

BRESSER-PEREIRA; L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, n.50, v.4, pp.5-30, 1999.

BORGES, Juceli. **Acompanhamento de Programas e Projetos Sociais.** In Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. ENAP. pp. 12-13, Brasília, 2007

BRINKERHOFF, Derick. **The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions.** in: Public Administration Review.dez. 2008

CAMOLESI, Ada Bragion. **Financiamento e gestão da política de assistência social no contexto do SUAS.** Caderno Profissional de Administração UNIMEP. v.3, n.2, 2013.

CASTELLS, Manuel;. CARDOSO, Gustavo. **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política.** Debates Presidência da República. Imprensa Nacional, 2005.

COSTA, Paulo Eduardo Oliveira. **Legislação urbanística e crescimento urbano em São José dos Campos**. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismos da Universidade de São Paulo. 2007

COTTA, Tereza Cristina. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto**. Revista do Serviço Público. Ano 49, Número 2, pp.103-124, Brasília, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In. BRASIL; UNESCO. Concepções e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

CUNHA, Cleverson Renan.; MELO, Marlene Catarina. **A confiança nas relações interorganizacionais**. Organizações & Sociedade, v. 10, edição especial, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14^a Edição. São Paulo. Editora Atlas, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **Tendências da Gestão Social**. Revista Saúde e Sociedade, v.8, pp 3-16, 1999.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001

——— **Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, Brasília, v.120, n.2, 1996.

——— **Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, 1998.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. n.28-29, São Paulo, 1993

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do terceiro setor**. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor da Universidade de São Paulo, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública. n.35, pag. 119-144, Rio de Janeiro. 2001

—— **Reforma das políticas sociais no Brasil: experiências recentes dos governos subnacionais.** Revista de Administração, v.33, p.51-59, São Paulo, 1998.

FERRAREZI, Elisabete. **Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais.** São Paulo. Mimeo. 1997

FERREIRA, Caio Márcio Marini. **Crise e Reforma do Estado: Uma Questão de Cidadania e Valorização do Servidor.** In Petrucci e Schwartz (eds.). 1999

FLEURY, Sonia. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública.** Revista Administração em Diálogo, n. 7, pp. 77-89, São Paulo, 2005.

—— Reforma del Estado. Revista de Administración Pública, n. 35, v. 5, p. 7-48, Rio de Janeiro. 2001

FREDERIKSEN, Patrícia; LONDON, Rosanne. **Disconnect in the Hollow State: The Pivotal Role of Organizational Capacity in Community-Based Development Organizations.** in: Public Administration Review. vol.60, n.3, 2000.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil.** Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília, n.21, 2009.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. **Desafios da Parceria Governo-Terceiro Setor.** Revista de Administração USP, São Paulo, v. 33, n.1, jan./mar. 1998.

FORLIM, Luiz Gustavo. COSTA, Sandra Maria Fonseca. **Urbanização e segregação sócio-espacial na cidade de São José dos Campos-SP: o caso Pinheirinho.** Geosul, Florianópolis, v. 25, n. 49, p 123-158, jan./jun. 2010

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização - Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos).** IPEA, Texto para Discussão 364, Brasília, pp. 1- 19, 1995.

GUERINO, Luiza Angélica. **Geografia: a dinâmica do espaço mundial.** 1ª ed. São Paulo: Positivo, 2010.

HARDEE, K., IRANI, I., MACINNIS, R., HAMILTON, M. **Linking Health Policy with Health Systems and Health Outcomes: A Conceptual Framework**. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Project. 2012

HILL, Michael. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, v.2, 2006.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2010**. Estudos e Pesquisas, n.20, 2012.

———**Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos Municípios Brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas: uma compilação conceitual e metodológica para orientar a produção de conhecimento aplicado para aprimoramento da gestão pública**. In: Avaliação de Políticas Públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. pp.16 – 55, Brasília, 2014.

JUNQUEIRA, Luciano Prates.; FIGUEIREDO, Marcelo. **Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil**. Série Pensando o Direito, Brasília, 2011

KISSLER, Leo.; HEIDEMMAN, Francisco. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, vol.40, n.3 Rio de Janeiro, 2006

KUSEK, Jody Zall. RIST, Ray C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners**. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2004.

LOPES, José Rogério. **Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública**. São Paulo em Perspectiva. vol.18, n.3, pp. 57-66, 2004.

MACMILLAN, Robert. **The third sector delivering public services: an evidence review**. in: Working Paper 20. Third Sector Research Centre. University of Birmingham. 2010.

MACKAY, Keith. **Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management**. in: ECD Working Paper Series - The World Bank, n. 15. 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. **Em Busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal: Política e Administração no Terceiro Setor.** Revista de Administração Contemporânea. v.2, n.3, p.109-128, 1998.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation as evolution.** In: Theodolou, Stella and Cahn, Matthew A. Public Policy: the essential readings. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 27^a Edição. São Paulo Malheiros Editora. 2002.

McGUIRE, Michael. **Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It.** Public Administration Review, n.66, pp. 33-43, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Acompanhamento e Fiscalização Concedente, Instituição Mandatária e Conveniente – Manual do Usuário.** Brasília, 2013.

MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. **Governing the Hollow State.** in: Journal of Public Administration Research and Theory. pp. 359-379. 2000

MODESTO, Paulo. **Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas.** Revista eletrônica de direito administrativo econômico. n.2, Salvador, 2005.

MONTANO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** Editora Cortez. São Paulo, 2002.

NAJAM, Adil. **The Four C's of Government Third Sector- Government Relations.** Nonprofit Management and Leadership Review. V.10, n° 4, pp 375–396, 2000

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Estado Democrático de Direito e Terceiro Setor.** Série Pensando o Direito. Brasília, n° 16, 2009

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** Revista de Administração Pública, n.40, p. 273-288, Rio de Janeiro, 2006

OLIVER, Christine. **Determinants of Interorganizational Relationships: integration and future directions.** The Academy of Management Review. v.15, n.2, pp.241-265, 1990

O'TOOLE, Laurence J. **Interorganizational Relations in Implementation.** In Handbook of Public Administration, org. B. Guy Peters & Jon Pierre, Cap 18, 2003

———**The Ties That Bind? Networks, Public Administration, and Political Science.** Journal Political Science & Politics, v.43, n.1, 2010.

——— **Treating Networks Seriously.** Public Administration Review, Vol. 57, N^o. 1, p. 45-52, 1997.

O'TOOLE, Laurence J.; MONTJOY, Robert S. **Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective.** Public Administration Review, Vol. 44, N^o6, pp. 491-503, 1984

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Sobre a política de assistência social no Brasil.** In: Política Social e Democracia. 2ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ., pp.221-238, 2002

PETERS, Guy B; PIERRE, Jon (Org). **Handbook of Public Policy.** London: Sage. 2008

PETERS, Guy B. **Managing the Hollow State.** International Journal of Public Administration. V.17, pp. 739-756, 1994.

PIMENTA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** PUC Minas, 2012.

PMSJC, Prefeitura Municipal da São José dos Campos. Secretaria Municipal da Fazenda. Dados da cidade. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/sao_jose/dados_da_cidade.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2014.

RODRIGUES, Maria Cecilia Prates. **Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil.** Revista de Administração Pública, n.32, pp.25-67, 1998

RUA, Maria das Graças. **Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais.**

In: Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. ENAP. pp. 7-12, Brasília, 2007

SALAMON, Lester. **A emergência do terceiro setor- uma revolução associativa global.** Revista de Administração, São Paulo, v.33, n.1, p.5-11, janeiro/março 1998.

———**Partners In Public Service: Government-Nonprofit Relations In The Modern Welfare State.** The Johns Hopkins University Press. 1995

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs). Políticas Públicas – Coletânea. Brasília: ENAP, 2007.

SÃO JOSÉ EM DADOS. **Informações sobre a cidade de São José dos Campos.** Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Secretaria de Planejamento Urbano, 2012

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

——— **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENADO, Agência. **Entenda o caso pinheirinho.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/02/23/entenda-o-caso-pinheirinho>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos.** Cadernos de Pesquisa, nº 48, NEPP, UNICAMP, Campinas, 2000.

SILVA, Ana Lucia de Souza Barros. **A relação com entidades sociais na gestão da assistência social em São José dos Campos: uma experiência de análise.** 289 pg. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo. 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45. 2006.

—— **Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

—— **Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências**. Revista Lua Nova de Cultura e Política. n.52, São Paulo, 2001.

STOKER, Gary. **Governance as Theory: Five propositions**. International Social Science Journal, nº 155, pp. 17-28, 1998.

SUBIRATS, Joan, KNOWEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne e VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Editorial Planeta, 2. ed, 2012.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. **Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo**. Revista de Administração, v. 34, n. 1, pp. 61-69, 1999.

VAN DE VEN, Andrew. **On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations**.in: Academy of Management Review. vol.1., n.4, 1976.

VAN DE VEN, A. H., & Walker, G. **The dynamics of interorganizational coordination**. Administrative Science Quarterly, 29, 598-621. 1984

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil**. In: Política Social e Democracia. P.176-199.

WARREN, R. L. **The interorganizational field as a focus for investigation**. Administrative Science Quarterly, 12, 396-419. 1967

WATERMAN, Richard W.; WOOD, B. Dan. **Policy Monitoring and Policy Analysis**. Journal of Policy Analysis and Management. Vol.12, n 4 ,pp. 685-699, 1993

WORLD BANK. **Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Nongovernmental Organizations**. Washington, D.C., 1995.

TREVISAN, Andrei Pittol.; BELLEN, Hans Michel van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, 42 (3), Rio de Janeiro, mai./jun 2008, pp.529-50.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. 4ª edição. Brasília, 2013.

—— **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**. Brasília, 2010

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Repasses Públicos ao Terceiro Setor - Manual Básico**. São Paulo, 2012.

—— **O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos**. Fevereiro 2012.

VALENTIM, José Roberto. **Convênios com ONGs: abordagem com ênfase nas fragilidades, aplicando mineração de dados**. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2011

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992.

ZANCHETTA, Diego. **A primeira macrometrópole do hemisfério sul**. Estadão Online, São Paulo, 3 ago. 2008. Disponível em: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.estadao.com.br%2Fmegacidades%2Fsp_mancha.shtm+%&date=2011-06-19>. Acesso em: 2 fev. 2015.

ANEXOS

ANEXO A: ENTREVISTAS REALIZADAS PARA ANÁLISE DO CASO

A primeira entrevista foi realizada com um profissional que possui um histórico de atuação no âmbito da sociedade civil e que ocupou uma posição na Coordenação da SDS de São José dos Campos e atualmente está em processo de transferência para a SECID – Secretaria de Promoção da Cidadania. Essa conversa trouxe a tona questões importantes relativas às relações políticas estabelecidas entre organizações da sociedade civil e o poder público, à dependência mútua entre organizações estatais e entidades sociais, à complexa – porém incompleta - estrutura de monitoramento construída a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e sua falta de comunicação com a base local, e à falta de cultura de gestão nos órgãos relacionados à Assistência Social - incluindo não apenas a Secretaria Municipal, mas os CRAS, CREAS e o Conselho Municipal de Assistência Social, que possui um papel importante no que diz respeito ao controle social e às diretrizes da política no município.

Eu sou assistente social, formado na UNIVAP em 97, e tenho meu mestrado pela PUC de São Paulo. Sou professor na UNIVAP, nas disciplinas de política social, ética e legislação social. A minha história na área das entidades sociais começa pela questão dos direitos humanos, crianças e adolescentes, e isso na década de 90 - em 94 ainda - e a partir disso eu sempre fui atuando, como entidade social ou no governo. E eu fiquei em entidades sociais por 12 anos, depois eu passei no concurso, hoje sou funcionário da fundação CASA, maseu estou licenciado para o município. Já faz dois anos que estou no município de São José, na Secretaria de Desenvolvimento Social.

A Secretaria hoje, ela é responsável por gerir a política de Assistência Social do município. Falar do convênio em São José é um pouco sui generis porque, nos anos 90, basicamente, São José não tinha convênios. Ele tinha o que? Uma escolha do poder Executivo, o prefeito, ele sentia por bem e era repassado um dinheiro para as entidades sociais uma vez por ano. Ele passava o dinheiro e no final as entidades prestavam contas, mas não existia nenhum controle, nem por parte do governo municipal, nem estadual, não havia. Ele tinha mesmo uma relação de benemerência e até mesmo de controle político. O governo, ele investia, e a entidade vinha e fazia aquilo que ela achava por melhor.

A partir do ano de 92 já começa a surgir uma discussão e tem uma lei municipal de convênios, que foi uma discussão muito forte envolvendo algumas entidades sociais e técnicos da prefeitura. Depois, com a Lei Orgânica da Assistência Social isto se reforça, as

necessidades de você entender a política de assistência social como uma política pública, a Constituição de 88 ela garante, mas o município tinha muitas dificuldades com isto, tanto é que cria uma lei municipal. Neste percurso da lei municipal, eu estava na sociedade civil neste período, nós instalamos em São José o Fórum Ampliado de Assistência Social, que era um fórum de entidades sociais, trabalhadores sociais e usuários da assistência, pra discutir a política de assistência. E um dos grandes entraves era a questão do convênio, porque a entidade tinha vontade de fazer mais, o município não tinha recurso, ou o município estava indo para um outro rumo, que não era o que as entidades queriam.

Neste percurso todo, da década de 90, houve muitas discussões entre as entidades, mas muito focado sobre o convênio, então, o que eu presto de serviços para o município. Na década de 90 causa-se um primeiro estranhamento, que eu posso dizer, que é com a questão da educação. A SDS diz que a educação infantil fica de responsabilidade da educação, e o estatuto da criança e do adolescente diz que a educação infantil é um direito da criança - e não da mãe - como culturalmente se institui. A criança tem direito à educação infantil, ou seja, a creche, por conta da mãe estar trabalhando e a LDB e o estatuto da criança e do adolescente diz justamente o contrário, é pelo desenvolvimento da criança.

E há um determinado momento, ainda não é definida a política nacional de assistência social e o governo federal diz o seguinte: a assistência não vai financiar mais a educação. Todas as entidades que trabalhavam com educação infantil, na época chamada de creche, iriam para educação. O que que acontece, as entidades brigaram, porque [diziam] 'nós também somos de assistência social', porque nós atendemos mães carentes, nós atendemos a mãe que precisa, e que há gente que diz que carência não é uma questão só da pobreza.

Só que isso nos causava conflito na própria sociedade civil, quando a gente não tinha assistência social e estava dependendo, que estava saindo dinheiro da assistência pra financiar educação. E nós não queríamos mais isto. Daí houve um estranhamento e este período durou cinco anos (não vou me lembrar da data, especificamente) que as entidades de creche, que trabalhavam com creche, teriam que passar para a educação, e a assistência não mais financiaria eles. Essa foi uma briga. Foi nos anos 2000. E a gente começa a discutir. Só que aí há um primeiro momento que a gente vê que as entidades da educação daí elas necessariamente romperam com a discussão da assistência social. Ai a educação tá discutindo com a educação. E foi feito convênios da educação com estas entidades históricas de São José como a Cruzada, uma entidade antiga que trabalhava com educação infantil, a

AME (Associação Maternal Espírita) que trabalhava historicamente com a Federação Espírita, a Obra Social Maria Isabel, de Santana...

Então houve uma mudança, e isso já sinalizava para as entidades que iria haver um movimento forte pra mudança também do financiamento da assistência. E nós conseguimos no ano de 2004, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, aprovar a política nacional de assistência social. Isto pra nós foi um marco. Eu estava na conferência nacional, foi uma coisa muito importante, que eu acho que assim: foi um grande divisor de águas. Quer dizer, existe uma política nacional de assistência apesar dos governos não reconhecerem a assistência como política. Inclusive os nossos governos que se dizem mais progressistas. Acredito que existam governos progressistas na discussão do social, mas a assistência social fica subalternizada ainda nas demais políticas.

Em 2004 com a Política Nacional de Assistência, sai a nova RH que dita os recursos humanos do SUAS e logo em seguida sai a nova certificação dos serviços socioassistenciais. Este é o grande imbróglio, porque as pessoas não entendem que a assistência social é um serviço público e estatal, e que as entidades sociais - a partir da política nacional de assistência - seriam complementares. Se você pegar o Brasil, São José não foge a regra. As entidades surgem como? Eu sou amigo de fulano, que é amigo de ciclano que conhece uma comunidade e quer atender a um grupo. E nós vamos lá, fazemos uma assembleia, constituímos uma ata, e criamos uma entidade social para atender famílias do bairro. Depois, com esse projeto feito, começam a surgir despesas que não é a caridade, o voluntariado, o assistencialismo, o paternalismo, que dá conta disto.

É nessa hora que a entidade vai ao poder público com o projeto na mão: 'eu quero que você financie o atendimento de 20 famílias do bairro, que são pobres e tal'. E o município diz: 'não! Isto não está no meu diagnóstico. Apesar de você ter proximidade com esse bairro, o município tem outras demandas'. E daí nos anos 2000 a gente tem um grande problema que é este, as entidades não entendem. E eu concordo muito e compartilho dessa análise técnica que é assim: ainda nós precisamos reconhecer a lógica de que o governo não tem que financiar projetos das entidades sociais, as entidades sociais que vão complementar as redes da assistência social. Só que daí você meche com sonhos, com esperança e com cultura.

Um grande problema hoje são as entidades que trabalham com pessoas com deficiência. Quem vai financiar estas entidades? E elas tem a assistência, a educação, e ela tem a saúde. Mas você chegar hoje para as mães da APAE, da Bem-te-vi, da ÁGAPE, e dizer pra elas assim: 'a assistência não vai financiar mais vocês'. Mas elas lutaram historicamente

por isso, e o governo permitiu que isto acontecesse, porque existiu um vazio do governo. Ele não sabia? Então, estes grupos começam a se organizar. A partir da tipificação do governo, que é um grande desafio para nós, os técnicos começaram a ter que entender também que o serviço da assistência tem que ter um modelo. E não é um modelo que engessa o atendimento, mas é um modelo das diretrizes. Só que os técnicos também sabem e eu falava isso a eles. Nós ainda temos a cultura do atendimento nas emergências, porque a demanda é muito maior do que a oferta de serviços que nós temos.

Então quando eles chegam para fazer a tipificação dos serviços, o próprio governo municipal ainda não tipificou os seus serviços. Então nós temos CRAS que ainda não tipificam conforme a legislação estabelece. Os programas de fortalecimento de vínculos. Nós temos CREAS que não executam conforme a Tipificação, dizendo que as entidades (e nos anos 2000, em 2010 que fica mais forte e 2011 com a tipificação mais presente): ‘não vai financiar mais’. As entidades pensaram assim: ‘ok! E o poder público, vai se adequar quando?’. ‘Você vem me monitorar, você vem me supervisionar, você vem medizer como que eu posso e como que eu não posso gastar o dinheiro, mas você não segue o padrão...’ E o poder público, então, também se sente encurralado.

Então eu acho que hoje, o grande momento que nós estamos iniciando é um momento que nem o poder público segue as regras da política de assistência, não segue a norma de RH, não segue o SUAS e a tipificação dos serviços ainda é precarizada. O serviço público tem hoje um quadro efetivo de pessoal pequeno, pra não dizer que ele é totalmente ineficiente. Quando eu comecei na política de assistência, tínhamos algo em torno de 90 assistentes sociais da prefeitura municipal, isso em 95, 94. Hoje, a prefeitura tem, na Secretaria de Desenvolvimento Social 38 assistentes sociais. É a linha contra, quer dizer, a população cresceu, o serviço cresceu, a demanda cresceu e o número de profissionais não. E isso foi suprido por quem? Pelas entidades sociais, que inclusive nós temos esta crítica, contratavam pessoas para trabalhar na prefeitura.

É o lado, no meu ponto de vista, mais perverso da precarização, porque você tira o cargo público de carreira – que você pode formar, capacitar, fazer com que estas pessoas se desenvolvam e acumulem tecnologia no seu atendimento, o que aliás é uma grande vantagem de São José. São José tem um corpo técnico antigo, nestes 38 [anos], que são profissionais que acumularam tecnologias e metodologias, podendo fazer críticas nos debates políticos teóricos que nós temos. E as entidades sociais também. Elas foram se preparando para isto.

Só que quando a gente fala da política de convênios em São José, então tinha uma equipe do antigo PATES, que fazia o acompanhamento das entidades, nesta época eu estava

em uma entidade social seja como trabalhador, seja como diretoria, mas a gente também tinha questionamentos como: 'Qual é o papel do PATES?' porque ele tinha inicialmente um papel que era monitorar, supervisionar e avaliar, e depois ele vai se tornando um serviço muito cartorial, dando orientações, claro, mas ele não tem mais envolvimento com a gente. E ao mesmo tempo, a política de assistência vem dizendo pra gente que não tem mais a ideia de financiar projetos das entidades sociais, o que se deve fazer? A prefeitura 'comprar' serviços das entidades para complementar os serviços necessários no território (como o caso dos abrigos).

O caso dos abrigos de crianças e adolescentes é um excepcional exemplo, e para mim o que está dando mais certo, que a gente pode ter como serviço ainda neste momento onde muitos avanços devem acontecer. Porque? Historicamente o nosso município não preparou a rede de abrigamento de crianças e adolescentes, então ficou muito pras entidades de território. Então vamos dar o exemplo de São José: a comunidade paroquial de assistência social que seria a casa dos meninos ou a obra social do Pde. João. Esta obra social, ela historicamente foi um abrigo de crianças. O município nunca pensou em construir um abrigo, então ficou. Até hoje nós temos convênios com abrigos para crianças vitimizadas, mas o que acontece, estas crianças são vitimizadas pela violência de rua, ela é abandonada, ela está órfã por várias questões, a porta de entrada para o abrigo é o CREAS. Então ela passa pelo Conselho Tutelar, ela passa pela Vara da Infância, mas a referência é o CREAS e ela vai para o abrigo.

Então, esse serviço é complementar, apesar de ainda estarmos discutindo o modelo deste serviço, ele é complementar. A criança não pode chegar na porta, com a mãe, e pedir uma vaga no abrigo. E o poder público contrata a vaga de acordo com a demanda, então ele faz uma estimativa de ano e 'eu preciso de x'. Isto é uma ação, só que nas outras áreas isto não aconteceu. A pessoa que precisa de um apoio material, de uma cesta básica, ela vai direto para a entidade social: no SOSAM ou até em outra entidade social que nem é conveniada com a prefeitura. E ela vai lá porque não tem referência. E vemos também a outra ponta: como o município não tem equipe e não conhece totalmente o território, continua existindo o serviço sem conveniamento. E cobrindo aquele território.

Então quando a gente fala da tipificação, ela tem um problema para nós. Se mudar o conselho da entidade social (seus membros, seu presidente), o seu sonho, o seu ideal: é muito ruim. Mas ela vai ter que se encaixar na tipificação, e isto pode não ser prioritário para a entidade social. Ao mesmo tempo, o poder público tem de dizer quais serviços ele quer comprar, e quanto ele vai pagar por isso. Hoje, o serviço público na grande maioria dos

países não sabe quanto custa o serviço, não sabe o quanto vai pagar. Ainda tem o debate se a gente vai pagar metas, ou valor fechado. Então é assim: eu contratei 20 vagas de abrigo, aí está lá 'atendimento de vinte adolescentes' e eu só tive 15 abrigamentos este ano.

O público não apareceu e o trabalho é feito. Quer dizer, em cinco vagas eu gastei dinheiro, e eu não quero que tenha uma vaga de abrigo. Então isso também tem que ser discutido, e a política racionaliza isto, que não deveria mais fazer convênios por meta e sim por serviços. Porque se aquele abrigo está preparado para receber dez mulheres vítimas de violência, se tiver 1 ou se tiver 10 a equipe é a mesma. Pode mudar o dinheiro da alimentação, a água, luz, mas o custo grosso do projeto, ele vai ter que ser permanente. Eu não posso ficar contratando assistente social hoje, amanhã termina o contrato então amanhã eu demito.

Então, este é um debate que vamos ter que enfrentar quando a gente fala de monitoramento e de avaliação na parte técnica. Quer dizer, assim: primeiro, que serviço queremos? Aonde queremos esse serviço? Quanto custa este serviço? E existe um planejamento em grande parte do Conselho Municipal de Assistência Social, porque é o conselho que dá as diretrizes. O órgão executor é a SDS, e ele sabe também como é feito, do mesmo jeito (imbricado nesta discussão), mas o Conselho é um órgão frágil pra fazer o controle, pra fazer o monitoramento e pra dizer, só que ao mesmo tempo existe uma coisa que pra mim não é estranha, mas ela perpassa sobre o jogo que a gente não quer dizer, mas deve ser dito, que é político. Que é o seguinte: 'se você mexer, eu não voto mais em você'. Se você fizer isto, você quebra, e aí você tem os dirigentes da entidade social e as famílias na câmara municipal fazendo movimento, tem prédios no bairro que a prefeitura está fechando.

Então, ao mesmo tempo, quando você pensa em um município que eu acho que ainda precisa ampliar o orçamento, estar a par de suas equipes e precisa ter o custo certo, mas você tem o jogo político, construído historicamente nas relações de troca e barganha existentes desde o Brasil colônia. E que não se romperam. E as entidades dizendo que 'se você não me financiar, eu vou dizer que você está cortando o atendimento da população'. Então este também é um desafio, porque daí a parte técnica que tem toda esta questão, precisa também estar atendida no jogo político: e não estou falando do jogo político-partidário, porque independente do partido que esteja lá este movimento vai acontecer. Até porque a sociedade civil é que faz esse movimento. Não existem bonzinhos e mauzinhos, existem pessoas lutando por aquilo que acreditam.

O grande desafio hoje é que o governo federal que constituiu a política nacional de assistência, ele aprova a tipificação no Conselho Nacional de Assistência. Ele diz as

diretrizes, ele monitora, ele avalia, ele tem suas estruturas e discute tudo isso. O governo estadual não tem nada! Ele não participa da rede. Ele é meramente hoje um transferidor de recursos, ele teria que ter uma estrutura técnica de monitoramento e de avaliação. Hoje, a equipe, você tem a SEDS – a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social - e as Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social. As diretorias tem de dar conta dos municípios, mas no grosso da ação no que mechem? No repasse do recurso estadual e monitorando o recurso federal, e emenda parlamentar que existem ainda, e cada entidade recebendo emendas de um parlamentar diferente.

E os estados ainda não criaram, em termos de finança, qual é a diretriz da política de assistência social dos estados. As vezes a política do estado diverge da política nacional, no caso de São Paulo o Estado rechaçou a política nacional. Dando um exemplo: no ano passado o governo federal lançou um curso de capacitação sobre o suas, o Capacita Suas. As universidades prepararam um projeto, mandaram pro MDS e o MDS contratou estas universidades para fazer a capacitação nos estados. O único estado que não aceitou o projeto foi São Paulo. O Brasil inteiro foi capacitado, e São Paulo não, porque diz-se que tem uma escola própria. Agora, depois que levou muita lambada, eles estão aceitando.

O estado não tem diretriz, não é clara, não sabe, o governo não se alinha com a proposta da política federal, então o município tem de fazer o monitoramento da política de assistência com o estado como um hiato neste espaço, e o governo exigindo a diretriz na sua integralidade. Então o governo federal quer a diretriz integral; o governo estadual não tem nada a ver com isso, 'eu estou aqui mais pra que precisar?', mas você tem técnicos estaduais que defendem a política; mas, como um exemplo, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social não tem nenhum assistente social trabalhando. Ela propõe só cargos largos, promovendo concursos para analistas de desenvolvimento social e agentes de desenvolvimento social, que podem ser advogados, psicólogos, tal (que eu também não vejo como um problema, de que tem de ser apenas assistentes sociais), eu acredito que no monitoramento nós temos de ter uma equipe interdisciplinar, como economistas, sociólogos, assistentes sociais, psicólogos, a gente precisa ter isto. Mas se eu estou discutindo uma política onde eu quero colocar uma identidade profissional, então você não assistente social, você não é psicólogo, você é analista... Que é o que aconteceu em São José também. Há quatro anos atrás no concurso, agora vai ser 'analista de gestão municipal/assistente social' (que é um 'cargo largo'), que vai tirando estas especificidades. Então pra mim o monitoramento deve ser técnico.

O que a gente precisa é que as entidades sociais se apropriem da política de assistência social, e que elas entendam como entidades da assistência social, não fazendo como muitas fizeram, que como hoje elas tem interesse na saúde, no conselho da saúde, no Conselho da Educação (no Conselho da Assistência elas sempre tiveram), elas só mudaram seu estatuto. Então são entidades que vão trabalhar com assistência social, com saúde, com esporte, pra fazer convênio. Então ok, fez. Só que as entidades precisam, no meu ponto de vista, de discutir seu papel na política de assistência social.

Ao mesmo tempo, análise de custo é um grande problema na avaliação do monitoramento, nesta questão do custo de serviços, é que a entidade ainda quer apresentar seu voluntariado como uma contrapartida. E que custo é esse? Quanto tempo os voluntários ficam? O que seria isso? 'Ah, eu tenho 300 voluntários...' quantas horas eles trabalham? Em quais especialidades? Ele é médico? É costureiro? Que contrapartida é esta que eu não tenho como quantificar em valores? É diferente eu falar da contrapartida de uma casa. Se eu tiver que alugar essa casa, essa casa custa tanto. Mas a questão das entidades oferecerem como contrapartida o voluntariado é muito difícil.

Eu acho que a gente tem uma presença grande da igreja católica, mas a ramificação dos espíritas kardecistas tem crescido muito, e os evangélicos neopentecostais, estão vindo com uma força muito grande, política e de voluntariado. Então as entidades precisam repensar melhor o seu público, e não dá pra acreditar que o voluntariado é contrapartida. Ele é uma contrapartida, mas não pode ser somado no custo de serviços. O governo municipal, ele precisa discutir a sua equipe, ele precisa pensar de novo na perspectiva dos territórios e da complementaridade.

Os serviços conveniados tem que ser complementares aos serviços do CRAS, do CREAS. E o CRAS e o CREAS tem que ter condições de acompanhar esse serviço, na referência e na contra-referência, e não precisa de uma equipe na SDS pra fazer isto. A equipe da SDS precisa tomar conta de contrato, da gestão, do financiamento e de recursos financeiros – porque não é uma equipe do CRAS que vai fazer isso. A equipe do CRAS vai pensar a questão técnica, de referência e contra-referência do atendimento, e a equipe de monitoramento e avaliação vai tratar o custo. Mas aí também é tomar o custo do todo. Não é dizer que 50 famílias atendidas no SOSAM custa mil, e quanto custa o CRAS?

Mas estando na gestão, eu digo pra você, como é difícil fazer isso com o poder público. Quando você chega pra eles e diz 'você precisa fazer relatório, você precisa quantificar, você precisa dizer pra mim quantos foram atendidos', dizem 'Ah, você tá fazendo ingerência'. Eu como técnico vou lá e cobro da entidade – um demonstrativo mensal, como

foi feito e tal. A hora que eu trago isso pra dentro da equipe do CRAS e do CREAS há um rebuliço. 'Você tá querendo dizer que eu tenho que registrar quantas pessoas...' Sim. Essa dualidade público e privado ainda está muito presente. Mas assim, não tem esse custeio total que o monitoramento e avaliação vai ter que pensar.

Só que depois você tem um Conselho Municipal de Assistência muito fragilizado, que ainda sequer está discutindo a questão de avaliação e monitoramento. Ele tá discutindo financiamento na época de convenio. É isso que é a pauta: chega a época de financiamento, o Conselho fica doido, e ainda quer discutir meta e ampliação de recurso. Não quer fazer avaliação de serviço. E quando eu falo que não quer, eu não estou dizendo no sentido de negação, eu estou dizendo no sentido da cultura. Não tem capacidade de gestão pra isso ainda. Não foi capacitado.

Aí você tem um Governo do Estado apático a isso, dizendo 'quem tem que fortalecer o Conselho é o município'. O município não faz, o governo do Estado também não faz nada de sanção ao município. O poder federal diz que é papel do governo estadual. O governo federal também não cobra do estado e não faz nenhuma sanção ao estado. Então a cadeia de avaliação e monitoramento ela tá frágil desde o MDS. Você tem um sistema informatizado enorme no MDS, muito bom, mas que não dialoga com a base. Porque na hora que você senta no banco de dados, você vai abastecendo. Mas que impacto isso traz na vida das pessoas?

E aí você também tem um estado que não se aproxima dessa base, e aí você tem os municípios que não estão dando conta, porque quando eu estou falando de São José, de um município de 650 mil habitantes e na sua política de convênio, mas pense numa cidade como Cunha, que possui um ou dois assistentes sociais e as vezes são quatro entidades que cuidam de tudo. E não há essa diferenciação também para falar como que nós vamos implantar a política de assistência nos diferentes municípios: eles foram divididos em portes, mas e a metodologia de trabalho? Como que está este trabalho sem RH? Como é que se faz as sem perspectivas de investimento de recursos?

A hora que me dizem que é mais barato pagar uma entidade social, e que o custo é menor do que o poder público, eu vejo o seguinte: a minha experiência me mostra que sim, é mais barato. Porque o RH das entidades sociais é sucateado financeiramente. Eles recebem muito menos. Ele é desprovido. E hoje a gente tem trabalhadores de entidades sociais que são usuários de políticas de assistência. Eles tem salário, mas a gente começa ver que ele não dá conta. Existe um problema, que São José conseguiu resolver parte disso, que o RPA pode

ser até três meses, você pode renovar, até três vezes no ano, então você conseguiu barrar um pouco isso. Os CLT, a gente conseguiu fazer com que a maioria das pessoas fossem CLT.

Eu tenho casos que pessoas estão há quase 20 anos na mesma entidade, e essa entidade tem convênio com a prefeitura há 20 anos. Então, se pega o salário dela, só foi corrigido o IPCA, que a prefeitura dá e isso é repassado para elas, ou dissídio do sindicato. Hoje, se a entidade tiver que demiti-la, quem paga a demissão dela? São José e a prefeitura pagam a rescisão, passam dinheiro pra entidade pagar a rescisão. Só que não vai ter dinheiro pra repassar para uma funcionária de 20 anos. Ela está no contrato, não está em lei. Por isso que as vezes temos alguns problemas. Mas mesmo que ela esteja no contrato, sem estar na lei, existe um problema para o tribunal de contas. O tribunal de contas diz o seguinte: ‘o convênio foi feito por quanto tempo?’ 12 meses. Se era um projeto, e não um serviço continuado, o que deveria fazer? Encerrar. Então você mandaria todo mundo embora e contrataria de novo. Isso é doido! Não tem lógica.

Na hora dos conveniamentos são todos projetos. Não tem serviços. Abre edital, uma vez por ano, e quem quiser pode apresentar projeto. Em São José isso é muito doido porque o SOSAM ele não existe como serviço tipificado. O que ele faz, quem tem que fazer é o CRAS. Como não tem o CRAS o que que foi feito? Foi feito um convênio com o SOSAM chamado ID (Idoso em Domicílio) – porque isto está tipificado. Criou-se o projeto Idoso em Domicílio, e a cada 112 que a entidade atende no município, ela tem uma equipe mínima, que é a equipe que trabalha no SOSAM. Quer dizer, é uma forma de manobrar isto. E desde o ano passado quando chegamos na gestão, a gente tem dito que precisa mudar isto. Complementar ao CRAS, mas hoje a família passa pelo CRAS e ela é encaminhada ao SOSAM, quando ela chega no SOSAM ela é atendida de novo! Então qual é a referência do CRAS? Então esta relação precisa ser revista.

E ela tem de ser resolvida, no meu ponto de vista, por uma legislação municipal (que não é de convênio). Esta é a minha discordância com muitos dos técnicos. Eu não quero uma legislação de convênios. Eu entendo que São José precisa de uma legislação que regule a política de assistência social, e dentro desta legislação estar o convênio. Porque ai eu caio de novo no mesmo problema, resolvi o convênio, mas e o todo? E o governo, se adequa como? Até então o governo tem o CRAS e a unidade de atendimento, e como é que faz? Em São José a gente tem a Casa do Idoso. A Casa do Idoso hoje ela é totalmente paga pela assistência, com valor de dois milhões/ano, mas tem pouquíssima atividade de assistência lá, mas olha lá, tem esporte e lazer, e é uma entidade especial de assistência social que é conveniada para executar este serviço. Mas se contrata professor de educação física, fisioterapeuta, TO,

estagiário, como é que isso fica? Então no meu ponto de vista precisa ter uma legislação municipal que regule a política de assistência social, que estruture toda a secretaria, e todos os serviços da secretaria e dentro desse serviço estruture: a política de convênios e a contratação de serviços. Que me parece, eu não presenciei, eu vi pouco disso, que São Paulo está dando conta disto com os pregões. 'Eu quero, no Capão Redondo, uma entidade que atenda 100 jovens em liberdade assistida, e o valor é este', aí a entidade que se interessa, se habilita no sistema. Ela é contratada no serviço.

E eu acho isso muito interessante, mas quem fica com o menor custo ganha no pregão. É essa segurança que nós queremos quando pensamos numa rede socioassistencial, onde esses serviços são complementares? Por isso que eu reafirmo que o conselho de assistência é um órgão fundamental: que serviços queremos, aonde eles estão e quanto eles custam para o poder público, não é quanto ele custa para a entidade. O serviço complementar da entidade tem que estar no custo do poder público para ele contratar este serviço.

Então é o seguinte, para nós assistentes sociais, eu acho que o desafio hoje é nós repensarmos a nossa prática junto às entidades sociais, e também o poder público, mas acreditando que nós não estamos mais falando em projetos, em programas, mas em serviços socioassistenciais tipificados, de continuidade, e não serviços que param aleatoriamente. Se hoje a entidade fala que não vai atender mais, o governo não tem como entrar no lugar dela, porque não tem pessoal, não temos entidades preparadas para assumir aquele trabalho naquele território, se pensarmos numa entidade que venha trabalhar lá da zona norte na zona sul, sem vínculo comunitário nenhum, certo, então a gente precisa quebrar essa lógica. Mesmo que culturalmente nós estejamos preparados para outras práticas. O grande desafio para todos nós hoje é entender a gestão, quando a gente fala de gestão.

Gestão ainda é uma palavra dita, mas muito desgastada. 'Ah eu sou um bom gestor' é aplicar bem dinheiro? Não... Você pode aplicar bem o dinheiro sem retorno nenhum, e falar que foi bem aplicado (financeiramente, sim). Mas no retorno pras pessoas, não sei. Então, para mim – nós técnicos – entendemos que gestão não é uma coisa só burocrática. Gestão começa também no início do meu fazer profissional do dia a dia. Ao mesmo tempo, gestão é uma palavra nova – desgastada, mas nova – então o que a gente precisa é discutir isto dentro da política de financiamento.

Como a Casa do Idoso está há seis anos estruturada, e era uma forma de gestão apartada: não discutia saúde, não discutia esporte. A primeira reunião que eu fiz na Casa do Idoso, eu questioneei: como assim? Nós só fomos chamados na inauguração, e em outra

reunião, depois disso não mais aconteceu. Ela então acaba retomando a proposta de chamar os técnicos, para que a saúde fizesse uma avaliação da área dela, para que o esporte fizesse uma avaliação, a educação fizesse uma avaliação, e nós. E nós queríamos ter continuado com esse processo, mas ele foi suspenso neste momento, que está passando por todo um redirecionamento, mas não há uma intersectorialidade das políticas.

Há diretrizes de governo. O atual governo diz que isto tem que acontecer. Só que pra mim tem um grande entrave ali: a gente tem que falar da intersectorialidade técnica, ou financeira? E eu particularmente acredito que uma coisa não se separa da outra. Eu vou ter que fazer elas junto. É claro que, para fazer elas junto, como é que eu coloco no campo do esporte, da educação e da saúde, aquilo que nunca foi gerido por eles? Então eu tenho que planejar, senão não aguenta mesmo. Ao mesmo tempo, a cultura que foi criada é a de que o dinheiro da assistência tem que ir para fazer convênios com a assistência. Então como é que ela trabalha com tudo isso? Quem faz essa gestão técnica? Que hoje a SDS dialoga com a ONG, mas e a questão de saúde, como a gente avalia?

Tem um dado muito interessante, que eu ouvi duma assistente social, que trabalha numa entidade que desenvolve um trabalho de reabilitação de pessoas com deficiência (e isto está na política de assistência, a reabilitação junto ao convívio). E que na prestação de contas foi uma quantidade grande de pacotes demilho de pipoca, e que o técnico ligou e disse assim 'o que aconteceu, não teve festa, não estava programada festa, não teve lanche'. Ai ele disse 'ok, você pode vir aqui?'. Porque a criança que tem deficiência ortopédica, pra fazer na curvinha do pé, é uma prática terapêutica fazer um caixote de madeira com milho pra criança andar. E conforme ela anda ela reposiciona o pé, como se estivesse andando na praia. E isso ajuda a fazer a curva do pé. E como eu, assistente social que não acompanho, que não tenho o debate acumulado da questão da deficiência, vou saber do milho?

Teve técnico que ligou, conversou, dialogou, outro técnico que chama, vem. Esta prática é uma prática ligada muito à saúde. E isto tem que ser constado pela assistência? Porque que não tem, esse fisioterapeuta atendendo lá na saúde, ele precisa vir conveniado pela assistência? Um outro caso que me remete a isto, numa outra instituição, a gente trabalhava com uma cesta complementar para crianças soropositivas. Chamamos uma nutricionista, uma nutricionista veio e fez as cestas: leite condensado, creme de leite, gelatina. Mas como? Leite condensado, gelatina, e a nutricionista nos explicando isto. Mas e esta cesta complementar, ela é da assistência ou da saúde (pensando que ela está num tratamento de saúde)? Então penso que as políticas precisam conversar. Mas isto é mexer com custos.

Eu também penso que o descrédito – e isso é um desserviço por parte da imprensa, quando ela coloca um descrédito no poder público – colocando que o poder público é um grande problema de corrupção que está acontecendo no país, mas algumas questões estão para além do que se coloca na televisão. E que se tem que responsabilizar todo mundo independente de quem for. Mas há um descrédito no poder público, e há uma credibilidade imensa na sociedade civil (enquanto entidades não governamentais).

Nós já tivemos muita má gestão. Por sorte em São José foi um ou dois escândalos que teve, e na grande maioria não envolvendo a entidade como um todo, mas uma ou duas pessoas, mas não passaram por cima da entidade e acabando com a entidade, não, não é isso, eles têm que responsabilizar uma ou duas pessoas. E isso tem que ser ensinado ao poder público também, mas o poder público também precisa ser outro: precisa de uma equipe profissional para saber o custo dos produtos, colocar que a avaliação e o monitoramento não é só financeiro, ela tem que ser técnica também, e a entidade social tem que por na cabeça dela, que o que ela quer desenvolver de cunho pessoal é com o dinheiro dela. Porque ela quer compor a rede socioassistencial, ela tem que vir pro poder público trabalhar com referência, seguindo a tipificação do serviço, seguindo a diretriz da política de assistência.

Não dá pra continuar de uma forma ainda dizendo, ‘se a entidade não quiser, o Estado não cumpre’. Você como técnico fica numa saia justa, pois se eu cobrar, se nós exigirmos, ela se retira. Ou se não ela fala assim ‘tudo bem, daqui a dois dias tem um vereador te ligando, o deputado te ligando, o líder comunitário, o padre’. Esse é um imbróglio pra mim, na questão da avaliação e do monitoramento, que a gente precisa de muito debate e muita discussão, pra gente poder conseguir caminhar...”

Entrevista com gestora de convênios da Secretaria de Desenvolvimento Social de São José dos Campos

A segunda entrevista foi realizada com uma Assistente Social da SDS, que foi uma das responsáveis pela implantação do PATES em 1991 e que, desde então, sempre atuou com convênios e com o relacionamento com entidades conveniadas. Entre os pontos que merecem destaque nesse trabalho, citamos a configuração das entidades sociais enquanto organizações antigas na cidade de São José dos Campos (e possuidoras de elevada legitimidade perante a população), a atuação do PATES (hoje extinto), a relevância da Assistência Social enquanto política pública, as práticas de gestão e monitoramento condizentes à prestação de serviços

direta e conveniada e as relações estabelecidas entre estas organizações, no que diz respeito ao monitoramento.

Depois de 1993, com a aprovação da lei de convênios, e em 1996 com a alteração pontual na lei, meio que estagnou nesse sentido. Não teve avanços nem mudanças, e a gente continuou seguindo nosso trabalho, as vezes propondo mudanças a gente mesmo, sem alteração na lei e tudo o mais. Só que a assistência social nunca foi lá uma prioridade política em São José. Por isso mesmo nós temos uma estrutura tão pequena, sem concurso público, enfim.[...]. Com a chegada do PT, depois de 16 anos, a gente achou que haveria uma mudança nesse sentido. Daí sentamos e abrimos o jogo com eles sobre todo esse trabalho. Resultado: desmantelaram a equipe. Falaram que uma ia pra um lado, quem queria se aposentar saiu, e chegou o novo secretário dizendo que traria uma equipe só pra isso. Mas a equipe não veio, e os repasses foram se encavalando até o carnaval. Aí as entidades foram bater na porta do prefeito. Daí vieram chamar a gente, pedindo ajuda pra arrumar a casa, e depois reformular o que existia de monitoramento.

Quem fazia a análise [do tamanho das organizações, de sua capacidade operacional] era o PATES – Programa de Apoio Técnico às Entidades Sociais. A partir do momento em que a gente iria replantar o processo de credenciamento, vai caber a competência dessa análise – e a gente já começou isto este ano – da referência técnica.

O PATES não mais existe. Na verdade ele era um programa que a gente precisava e ele foi desmontado enquanto estrutura operacional, enquanto pessoal, e física porque funcionava num espaço e toda a documentação que a gente tinha foi arquivada. Hoje a gente está implantando o que a gente denomina ‘setor de convênios’. Na verdade nós não estamos fazendo convênios com organizações novas, só mantendo as antigas.

E então a gente estabeleceu prioridades, então por exemplo, nós temos que fazer o mesmo processo do PATES que tinha começo, meio e fim. Então, o convênio começa e termina, e neste processo você tem algumas competências que são: legais, com relação ao tribunal de contas; e operacionais, para as pessoas entenderem o que está acontecendo. E este processo inicial é chamado ‘devolutiva’, então a gente começava o ano com as entidades: ‘olha, é assim este ano, a gente vai fazer isto, etc...’, e a gente estabeleceu algumas metas, de qualificação, de aprimoramento. A gente começou isto em janeiro, já levando em conta as competências técnicas de cada serviço. Tá? Não é mais uma equipe que vai fazer. Então nós vamos fazer juntos, vamos planejar, vamos montar, vamos organizar, vamos chamar, vamos fazer. Outra coisa que a gente faz também é um detalhamento daquilo

que foi colocado no contrato. E o contrato é uma coisa que dá assistência para os convênios, então a gente fazia esta sondagem.

A gente precisa do relatório do tribunal de contas. Isso é tudo que a gente faz aqui, internamente, e este ano como a gente não teve acompanhamento a gente precisa fazer. Como nós vamos fazer, será a partir de janeiro [de 2015], os pareceres. Ai eles são aprovados, por volta de março, ai eles retornam para a gente finalizar. E a gente também idealizou, para este ano de 2015, o processo de análise técnica. Por exemplo: os relatórios mensais, eu pretendo começar a estabelecer algumas prioridades, não serão todos de uma vez e não serão todos em janeiro. Então a gente vai começar a fazer a discussão do que os relatórios traduzem pra gente. E o que eu penso em fazer, eu estou montando a equipe administrativa e técnica, uma equipe administrativa e uma equipe técnica que responsabilizem pela prestação de contas. Esta questão técnica precisa observar a execução dos serviços, quem vai dizer isso pra gente serão as equipes técnicas que estarão distribuídas. Por exemplo: eu vou definir uma pessoa que vai fazer essa análise [dos relatórios do CREAS]. Então são três coisas que a gente começa em janeiro. São processos bastante novos, completamente - e o meu papel é ensinar, porque o que que adianta eu vou embora e levo o conhecimento comigo...”

Eu pretendo fazer esse ano [encontros com as entidades] coletivamente com os serviços, ou de forma que a gente entender cabível. Porque tem coisas que são genéricas, que não precisam ser discutidas. Então assim: nada sigiloso é tratado, o que é sigiloso não consegue-se colocar no coletivo. E quando você – e isso a gente já fez muitos anos atrás – trabalha construindo de forma coletiva, você trabalha melhor, você acaba qualificando seus serviços, você troca ideias, você conhece de forma mais organizada a rede.

Esse secretário fez, duas ou três vezes [encontros com as entidades]. O ano passado nada teve. Isso depende do secretário, depende também assim, a gente também tinha vontade de fazer reunião, mas a gente não tinha autorização. Quando você chama pra conversa você empodera, e não há interesse desseempoderamento. Existem instâncias coletivas na constituição do conselho, que na verdade precisa de um aprimoramento, mas mesmo assim, ainda é muito precário. A vontade política de deixar que as pessoas se organizem, que as estruturas se organizem, não é uma coisa comentada. É uma coisa, assim, individual, pra gente propor.

O que o caderno técnico fala do seu serviço? Quando você lê, é uma coisa. Quando você lê, e conversa, é outra! E é conversar. E você acaba percebendo um monte de coisas que você não percebia. Isto não é uma questão de não conhecer, é uma questão de confiança. Eu

adoro fazer isto, eu acho isto muito rico. A gente fez, na época em que eu estava na assessoria, em 94, toda uma discussão coletiva que era exatamente isto. Então você pegava os serviços (...) você definia, você buscava. Chegamos a ter projeto único. É muito rico!...

Você tem que ter uma área que você junta dois mais dois, não tem como fazer tudo completamente sozinho. Mas a gente não trabalhou isto nos últimos vinte anos. Quando a gente teve as devolutivas, quando mudou a administração, veio uma ordem: 'suspende... não pode mais fazer... não pode mais ter discussão coletiva'. A gente chegou a pensar, na época, lá atrás, de fazer supervisão de estagiários, coletiva. Quer coisa mais rica que você pegar, meu estagiário sendo seu supervisor? Você iria começar a fazer discussões mais coletivas, né?...

É muito difícil construir isto. Você também tem outro dado que te poda. Não é nem decisão política, mas pode ser, então tá: o secretário me deu a possibilidade de receber 'x', só que é o seguinte, e o dia a dia? Quem que vai fazer uma prestação de contas desse tamanho, e quanta gente tem aqui, umas dez ou doze... Olhar isso, coisa por coisa, denota um trabalho imenso. É um processo. Como é difícil as pessoas entenderem que conversar não é controle! Porque existe hierarquicamente a vontade de ter controle, tem, mesmo que o discurso seja outro... que a gente tem pro lado pessoal. Então é assim: se eu vou pra um debate, alguém tem que ter muito arroz com feijão pra discutir comigo. O próprio conhecimento te empodera, e te faz até um pouco arrogante...

Nada pode ser nem oito nem oitenta. A gente precisa de uma avaliação e de um julgamento.' Não, isso aqui tá muito ruim, precisa de uma cobrança mais contundente. Então, eu não descarto isso. Mas eu reconheço as partes como importantes, isso pra mim é essencial. Agora, não é fácil. Porque a todo momento as pessoas tendem a querer controle. Poder é uma coisa muito sedutora - pra qualquer pessoa. O conhecimento empodera e você pode, de certa forma, usar ele para manter suas relações de poder. Então assim, é preciso tomar muito cuidado pra não ficar centralizando. Até porque eu não tenho tempo e não quero ficar só fazendo isso. Mas a gente tem que ter cuidado, senão a gente acaba sendo meio consumido por isso.

Você tem que conhecer o que existe, pra lidar com isso e tentar melhorar alguma coisa.

E hoje a gente tem passado por uma situação muito complicada, politicamente né. 'Ah, a gente trabalha com Bolsa Família do Nordeste' né, e isso é uma coisa muito forte, e é difícil ouvir isso o tempo todo. Esse governo não é perfeito, ele nunca foi e ele nunca será.

Mas você não pode desconsiderar o ganho de uma sociedade de um recurso que hoje pode ser pequeno e grande ao mesmo tempo, mas ele vai dar um resultado lá na frente.

E a gente que atende, é assim: a pessoa não trabalha, não é porque ela não quer trabalhar. Mas a renda que ela consegue trabalhando é mínima..A Renda Zero não é um fato real, porque no mínimo a pessoa sobrevive. 'Ah, porque ele não aprende'. Mas assim, tem pessoas que nessa geração não vão conseguir. Você tá investindo numa outra. Quando eu tava na faculdade, era uma realidade. Hoje você vê outra, famílias valorizando o estudo, o IDH de alguma forma melhorou. Isso tudo traz um benefício pra população lá na frente.

Isso a gente percebe. Creche por exemplo foi um ganho pra sociedade. Sem creche, como é que a mulher ia se manter. Hoje a população de mulheres sozinhas, que mantém a casa, é muito grande, é real. É muito interessante. Mas o orçamento pra assistência social não é uma prioridade, porque atinge um público que pouca gente liga. É aquilo né: pra pobre, qualquer coisa serve. Se você faz alguma coisa no sentido contrário, 'pra quê'? Ou é melhor a Assistência permanecer sempre clientelista, porque daí faz bem pro poder instituído – seja ele qual for, porque isso ainda existe. Tem vereador que ainda liga, quer atenção, quer seu telefone. Tem entidade que liga dizendo que tem que ser conveniada, é ordem lá de cima, aí a gente fica possesso.

O conservadorismo aqui em São José é absoluto. Isso é muito forte.

Na prática, é muito raro uma organização ser desconveniada da rede. Muito raro. A gente precisaria ter uma articulação, mas eu acho que a partir da própria estrutura, com o trabalho dos CRAS e dos CREAS, ficará mais fácil. Eu tive casos. Nós tivemos uma perda recente, de uma entidade chamada AMP – Associação do Mutirão Popular, antiga, com muito mais de 30 anos. Só que ela não consegue se tipificar, porque ela fornece material de construção. E aí chegou um momento em que ela não conseguiu, teve que cancelar. E as vezes a organização fala ' eu vou fazer isso, e é isso, e eu não vou fazer mais nada'. Aí, infelizmente não tem o que fazer.

A força política das entidades existe, e ela é real. Você não mexe com elas a toa. Podem não ter nenhuma organização coletiva, mas tem quem bata na porta. Ninguém mexe. Tem coisas que não se vai mexer nos próximos anos, mas não são essenciais, não são comprometedoras, então em determinadas coisas ninguém mexe. Por exemplo: pega a Cruzada do Padre João. A Cruzada mudou mil e tantos por cento do que era. Tem coisas a melhorar, mas a gente tem sempre que estar pisando em ovos, porque é a entidade do Padre João, ninguém vai mexer. Então assim, a entidade tem uma fortaleza muito grande. E a quantidade de entidades em São José é muito grande. Se for ver o número real, você tem mais

de 100. Num momento de normatização de procedimentos, algumas devem cair, outras vão se fortalecer, e outras vão ter que se constituir porque você tem vazios. Por exemplo, você coloca muito na Centro e muito na Sul, as outras regiões já são pobres, porque eram nessas duas que muita coisa acontecia, era uma demanda muito grande. Mas esse movimento é a partir da normatização da política nacional.

Em relação as formas de avaliar a qualidade do serviço. Fora a prestação de contas?

É o relatório mensal.

Mas existe como o cidadão eventualmente reclamar?

Você tem o sistema 156, que a gente é obrigado a responder, e funciona. Agora, avaliação sistemática tem no processo de renovação, que também tem a ver com o processo de avaliação. Hoje ele não é informatizado. Ele era profissional mas particular de cada profissional. Essa equipe sentava e avaliava as entidades conveniadas dentro de alguns parâmetros que a gente mesmo estabelecia. Era como uma consultoria, só que interna. E aí você estabelecia algumas metas. 'Vamos tentar trabalhar pra esse lado, vamos para o outro', sempre tendo como referência a normatização nacional. Chegava a ser meio que uma política de assistência social focada só nas organizações conveniadas. E isso é uma coisa engraçada porque a gente achava que dava uma qualificação maior, você tinha uma referência, você tinha uma discussão técnica. E isso dava também uma noção de qualidade maior. E isso passava a idéia que a entidade fazia melhor do que internamente. Mas cada grupo se construía, e através dele irradiava. E aí ano que vem nós pretendemos incluir o pessoal do CREAS, ver o que nós vamos fazer, o que nós vamos dar conta de fazer. Isso é meta essencial pro ano de 2015.

Eu não achei muitos dados no site da Secretaria sobre, por exemplo, total de atendimentos diretos e conveniados, esse tipo de coisa. Existe isso?

Não tem mesmo. Só tem alguma coisa no Censo SUAS. Porque ali é obrigado a colocar. O hábito de fazer relatório, de fazer avaliações, é só obrigatório pras entidades. Porque é condição para. Então, ele tem que mandar um relatório todo mês, e isso acaba fazendo com que ele faça uma avaliação. Isso não é obrigatório pros outros serviços, de ação direta. O Censo SUAS tem essa premissa de fazer, pode ter algumas informações interessantes. Mas não tem mais do que isso.

Mas hoje a rede conveniada ocupa uma porcentagem razoável?

Razoável? Nós temos a previsão de 2015 repassar 32 milhões, só recurso municipal. Porque na verdade o orçamento do federal e do estadual ele é estaque, não muda. Se repete

de um ano pro outro. O municipal muda. Melhorou alguns financiamentos. Por exemplo: abrigo de idosos, que passaram por uma capacitação e tudo. Não adianta você pegar mais dinheiro e aumentar de 10 pra mil – não resolve. Nós estamos aumentando vagas no atendimento de pessoas com deficiência, e pra abrigo de adolescente. Mas esses 32 milhões é só pra convênio nosso. Não sei se a SDS tem o maior orçamento pra convênios de São José. Acho que o nosso orçamento deve ter ficado em mais ou menos 80 milhões. Mas os 32 milhões pra convênios é certeza.

E você acha que esses dados de monitoramento das conveniadas ajudam de alguma maneira a gestão da SDS como um todo?

Nesse momento ainda não. Porque ele ainda tá muito focado, muito colocado nessa equipe. Agora que ele deve começar a se abrir.

Eu vi que tem muitas obras que são ligadas a Igreja Católica e tudo o mais. Você acha que existe uma diferença no relacionamento com elas do que com as outras organizações?

Existe sim uma interferência grande, embora muitas tenham passado por isso. Muitas não possuem só equipes religiosas. Mas as católicas por exemplo são todas sob coordenação dos padres. Então, tem que ir lá pedir ordem pro padre. Mas tem entidades que são mais abertas. Mas as católicas são muito vinculadas. As espíritas é o grupo espírita de um centro espírita. E a evangélica é daquela igreja, aquele pastor.

Entrevista com Coordenadora de uma unidade do CREAS de São José dos Campos

A terceira e última entrevista foi feita com uma coordenadora de uma das unidades do CREAS do município, tendo em vista o caráter territorializado desse órgão. Buscou-se apreender a existência ou não de atividades de monitoramento feito pelos CREAS, bem como a relação estabelecida entre seus profissionais e as entidades sociais conveniadas.

Tendo em vista as mudanças que devem ocorrer no município a partir de 2015, parte dessas questões foi de alguma forma sanadas nas entrevistas anteriores. No entanto, essa abordagem foi útil na medida em que atentou para os desafios e lacunas relativos ao serviço diário da proteção especial, que muitas vezes giram em torno da falta de entendimento mútuo e do seguimento das diretrizes do SUAS em maior ou menor grau pelas organizações envolvidas.

Hoje, atualmente, qual é a aproximação que os CREAS tem com as organizações aqui da Zona Leste, que fazem esse encaminhamento pra vocês e tudo o mais?

Então, na verdade, atualmente o CREAS recebe as notificações de violência de todas as instituições e entidades sociais. Mas normalmente as que nos notificam são aquelas que tem convenio com a Prefeitura. É mais difícil uma entidade que não conhece o serviço, não conhece muito o funcionamento do CREAS de encaminhar diretamente. Então normalmente essas entidades elas seguem um fluxo – porque toda notificação tem que ir uma cópia pro Conselho Tutelar – então, elas seguem esse fluxo. As outras entidades, instituições, que tem parceria com o CREAS já, por ser um serviço público, eles as vezes encaminham direto o relatório que agiliza o atendimento.

Porque o Conselho sempre vai ter que ser notificado. A diferença é que essas entidades que tem um conhecimento do serviço, elas já encaminham um relatório da situação, que já vai ser atendida, sem prejuízo da notificação. Aquelas que vão direto pro Conselho, demoram um tempo mais, até o Conselho oficiar o serviço e acompanhar. Então demora um pouco mais, mas vai chegar. Mas é um processo um pouquinho mais demorado.

E com essas conveniadas vocês tem alguma relação, por enquanto, no sentido de ir visitar, ou ainda não?

Não não, inclusive, o CREAS ele não está fazendo esse trabalho de referenciamento das entidades da sua região. A gente só tem esses contatos em relação a demanda atendida mesmo. Então, por ocasião da demanda atendida, a gente faz contato com essas entidades e aí, no caso, também com as que não tem convênio com a Prefeitura. E a partir do ano que vem sim, que vai começar as visitar, o CREAS vai estar visitando todas as entidades que tenham o atendimento da proteção especial na sua região. Então vai começar esse tipo de visita e de entendimento com essas entidades também.

E atualmente também não existe nenhum acompanhamento de vocês em relação a relatório, é tudo a SDS que faz?

Isso, aí o relatório, essa questão mais de documento, de aprovação, e tudo o mais é tudo feito realmente na gestão da SDS. Nós temos organizações que são ligadas a proteção básica. A especial é menos, que são as instituições ligadas aos idosos. Então, a especial não tem muitas entidades conveniadas. É mais a básica, que são aquelas que vão lidar com o fortalecimento de vínculos, e aí tem mais a ver com a básica do que com a especial. Especial é um número baixo, acho que não chega a 3.

E em relação as assistentes sociais aqui, você acha que existe uma preocupação em relação ao monitoramento, a importância do monitoramento com essas organizações ou ainda é algo que precisa ser construído?

Não, na verdade, existe sim. Os profissionais sentem muita falta dessa articulação, de ter esse envolvimento das entidades com os usuários que a gente atende, que a gente acompanha e que estão nos territórios, as vezes a entidade ta mais próxima do que a gente mesmo. Então, os profissionais sentem essa necessidade de estar mais perto, mas a gente percebe que como a lógica do trabalho das entidades com a Prefeitura, fica meio que como se a entidade tivesse uma condução própria, e a gente segue muito, por exemplo, o SUAS, isso dificulta um pouco. Porque não necessariamente eles estão na mesma linha de atuação que a gente. Então os profissionais sentem que, se mudar isso, a gente realmente vai ter muitos ganhos para a comunidade, entre os usuários e tudo. Porque se todo mundo tiver o mesmo objetivo, a gente vai conseguir ter uma evolução melhor aí desse atendimento.

ANEXO B - Legislação municipal joseense relativa à convênios

Lei Municipal Nº 4.317, DE 18/11/1992

Dispõe sobre celebração de convênio com entidades sociais do Município.

Esta Lei foi revogada pelo [art. 13 da Lei Municipal nº 4.956](#), de 21.10.1996 - Pub. 01.11.1996

O Prefeito Municipal de São José dos Campos, faz saber que a Câmara Municipal aprova e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica a Prefeitura Municipal de São José dos Campos autorizada a celebrar convênio com entidades sociais e de atendimento à população carente, idosos, alcóolicos, dependentes de produtos químicos, atendimento integral à criança e adolescente de 0 a 18 anos, em situação de risco e ou com práticas infracionais e outros atendimentos, nos termos da minuta anexa que passa a fazer parte integrante desta Lei.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de verbas de auxílio e/ou subvenções deste exercício e daquelas a serem designadas a esse mesmo título nos próximos exercícios.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 18 de novembro de 1992.

Pedro Yves
Prefeito Municipal

Ahed Said Amim
Secretário de desenvolvimento Social

ANEXO A LEI

TERMO DE CONVÊNIO QUE CELEBRAM A PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS E OBJETIVANDO A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA.

A Prefeitura de São José dos Campos, com sede à Rua José de Alencar nº 123, representada neste ato por _____ devidamente autorizada pela Lei nº _____ de _____ de _____ de 1992, doravante designada simplesmente **PREFEITURA** e, de outro lado sediada a _____ inscrita no CGCMF no representada de acordo com o seu Estatuto por _____ RG nº _____ CPF nº _____ doravante simplesmente denominada **CONVENIADA**, celebram o presente convênio, objetivando a prestação de assistência, o qual se regerá pelas cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto deste convênio a transferência de recursos financeiros para a prestação de assistência a (_____) vagas, em conformidade com o projeto de trabalho e anexos apresentados pel **CONVENIADA**, os quais passam a fazer parte integrante deste convênio, com prévia aprovação e avaliação do Conselho do segmento a que pertencer **CONVENIADA**, e a Secretaria de Desenvolvimento Social, podendo a qualquer tempo, o trabalho apresentado ser modificado, no que se entender cabível, inclusive se as finalidades não vierem a ser alcançadas.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO

De acordo com o projeto de trabalho, a **CONVENIADA** deverá desenvolver atividades relativas à área de _____ .

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA PREFEITURA

A Prefeitura obriga-se:

I - A proceder, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social e dos Conselhos dos segmentos a que pertencer a **CONVENIADA**; à avaliação da execução do projeto de trabalho, desde que em qualquer hipótese haja autorização legislativa municipal;

II - A transferir à **CONVENIADA** os recursos financeiros à execução do projeto de trabalho, mediante parcelas mensais, pagáveis até o último dia útil do mês de sua competência.

III - A oferecer assessoria técnica quando solicitada pela **CONVENIADA**.

IV - A ceder, caso necessário, condições para a execução do presente convênio, como: equipamentos, imóveis, utensílios, e servidores, observados os requisitos legais.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONVENIADA .

A

CONVENIADA obriga-se:

I - Resguardando a finalidade do projeto reservar 10% (dez por cento) das vagas para encaminhamentos efetuados pela Secretaria de Desenvolvimento Social;

II - A prestar assistência à criança e ao adolescente, rigorosamente de acordo com o ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, observada a sua capacidade física e técnica afim de que o atendimento recebido não seja prejudicado;

III - A manter pessoal necessário à prestação de assistência social prevista, bem como assegurar sua automática reposição, para adequado desenvolvimento do projeto de trabalho;

IV - A desenvolver programas sócio-pedagógicos, mantendo atividades que permitam o pleno desenvolvimento físico-sensorial, intelectual e social dos usuários consoante às diretrizes emanadas dos órgãos competentes;

V - A responsabilizar-se integralmente por todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais e demais ônus decorrentes deste Convênio;

VI - A manter cadastradas fichas individuais de matrícula e livro de presença, contendo relação nominal de todos os usuários;

VII - A aplicar, integralmente, os recursos financeiros transferidos pela PREFEITURA para o desenvolvimento das atividades especificadas na cláusula segunda deste convênio, visando à aquisição de gêneros alimentícios, medicamentos, materiais pedagógicos, contratação de pessoal necessário para prestar a assistência conveniada, combustíveis, consumo de água, gás, energia elétrica, serviços de comunicação e os demais que se fizerem necessários, excetuando-se a aquisição de equipamentos, material permanente e de construção;

VIII - A apresentar à Secretaria de Desenvolvimento Social todos e quaisquer documentos de que disponha, requeridos à fiscalização deste convênio, especialmente para assegurar a adequada aplicação dos recursos financeiros transferidos;

IX - A oferecer o demonstrativo e a prestação de contas da correta aplicação dos recursos financeiros recebidos, até o último dia útil do trimestre seguinte ao do recebimento da verba, sem prejuízo do atendimento das instruções específicas do Tribunal de Contas do Estado de S. Paulo;

X - A apresentar, até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao encerramento do trimestre anterior, relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas no período, para apreciação por parte dos órgãos técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social.

CLÁUSULA QUINTA - DO VALOR E DOS RECURSOS

I - O valor anual do presente convênio e de Cr\$ _____ ();

II - O valor deste convênio correrá por conta do seguinte elemento de despesa:

CLÁUSULA SEXTA - DAS ALTERAÇÕES

Este convênio poderá ser alterado, mediante termo aditivo, para suplementar, modificar, suprimir, se necessário, o seu valor, objetivo e prazo.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA VIGÊNCIA

O presente convênio vigorará pelo prazo de 1 (um) ano, a contar da data de sua assinatura, prorrogando-se automaticamente e sucessivamente por igual período, caso não ocorra denúncia.

CLÁUSULA OITAVA - DA RESCISÃO E DA DENÚNCIA

Este convênio poderá ser rescindido por infração das suas cláusulas ou denunciado, respondendo cada partícipe, em qualquer hipótese, pelas suas obrigações até a data do rompimento do acordo.

CLÁUSULA NONA - DO FORO

Fica eleito o Foro da Comarca de São José dos Campos para dirimir quaisquer questões resultantes da execução deste convênio.

E, por estarem de acordo com as cláusulas e condições ajustadas, firmam o presente termo de convênio na presença das testemunhas abaixo assinadas.

São José dos Campos,

PEDRO YVES
Prefeito

PRESIDENTE D CONVENIAD

TESTEMUNHAS:

LEI MUNICIPAL Nº 4.956, DE 21/10/1996 - Pub. 01/11/1996

Dispõe sobre a celebração de convênios com Entidades Sociais sem fins lucrativos do Município para concessão de subvenções e auxílios.

A Prefeita Municipal de São José dos Campos, faz saber que a Câmara Municipal aprova e ela sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º A concessão de subvenções e auxílios por parte do Poder Público Municipal às Entidades Sociais sem fins lucrativos passa a ser regulada pela presente Lei.

Parágrafo único. Fica a Prefeitura Municipal de São José dos Campos autorizada a celebrar convênio com Entidades Sociais que prestam serviços no campo da Assistência Social, no âmbito municipal, a partir das propostas de ação definidas no Plano Municipal de Assistência Social.

Art. 2º Os segmentos prioritariamente abrangidos por esta Lei são os seguintes:

- a)** Criança e Adolescente;
- b)** Idoso;
- c)** Portador de Necessidades Especiais, e
- d)** Família.

Art. 3º Para a celebração dos convênios as Entidades Sociais deverão cumprir as seguintes exigências:

I - Estar devidamente regularizada perante o Cartório de Registros Públicos competente e a Receita Federal, em pleno funcionamento e desenvolvendo programas ou projetos de caráter sócio-educativo voltados à população demandatária de Assistência Social na linha de seus objetivos estatutários;

II - Prestar serviços à coletividade no campo da Assistência Social em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos pela Lei Federal 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social;

III - Estar cadastrada junto a Secretaria de Desenvolvimento Social e nos Conselhos em que se enquadrar, a saber:

- a)** Conselho Municipal de Assistência Social;
- b)** Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c)** Outros Conselhos, quando deliberativos sobre políticas públicas com interface com a Assistência Social.

IV - Ser reconhecida de Utilidade Pública Municipal;

V - Apresentar plano de trabalho em consonância com o Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social;

VI - Contar com pessoal técnico habilitado para a execução dos seus programas e projetos;

VII - Contar com instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;

VIII - Garantir mínimas condições de atendimento ao usuário, de acordo com parâmetros ou orientação técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social;

IX - Manter escrituração contábil que permita a comprovação da exatidão das receitas e aplicação de recursos.

Art. 4º Ficam estabelecidas as seguintes modalidades para o repasse de recursos financeiros às Entidades Sociais:

I - Convênio-manutenção: repasse destinado a garantir o financiamento de no mínimo 40% (quarenta por cento) do custeio do projeto apresentado pela Entidade à Secretaria de Desenvolvimento Social e que poderá ser liberado em até 12 (doze) parcelas mensais no período de vigência do convênio.

II - Convênio-parceria: repasse destinado a garantir o financiamento de até 100% (cem por cento) do custeio de projeto de iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Social e em consonância com o Plano Municipal de Assistência Social, visando o atendimento de uma demanda específica, executado em parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e Entidade Social em regime de co-gestão;

III - Convênio-auxílio: repasse destinado a garantir o financiamento total ou parcial do projeto apresentado pela Entidade Social, com vistas a executar construções, reformas, ampliações ou aquisições de equipamentos para melhoria da estrutura física utilizada no atendimento à população usuária.

Art. 5º Fica a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social coordenar, fiscalizar, avaliar, elaborar e operacionalizar o Plano Anual de Convênios, em consonância com a Lei Federal 8.666, de 21 de julho de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social e Lei Municipal 4.892/96.

§ 1º A fiscalização dos aspectos contábeis será efetuada pela Secretaria da Fazenda - Departamento de Finanças - Divisão de Contabilidade, em consonância com as resoluções pertinentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

§ 2º A fiscalização e avaliação da aplicação dos recursos de auxílio nas construções, ampliações e reformas será efetuada pela Secretaria de Obras e Habitação.

Art. 6º O Plano Anual de Convênios, cuja elaboração e execução é de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, é definido por uma comissão paritária com o objetivo de estabelecer critérios e referenciais para a deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Parágrafo único. A Comissão a que se refere o "caput" será composta por:

I - Um representante de Entidades Sociais por segmentos e regimes de atendimento, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social;

II - O Assessor do Programa de Incentivo a Entidades Sociais da Secretaria de Desenvolvimento Social;

III - No mínimo 01 técnico de cada uma das 04 divisões do Departamento de Integração Comunitária, sendo o número máximo obtido pelo acréscimo de tanto quanto bastem para caracterizar a paridade entre representantes governamentais e não-governamentais.

Art. 7º Os critérios e referenciais mencionados no artigo 6º serão definidos a partir de subsídios levantados pelas Entidades Sociais, agrupadas por segmentos ou regimes de atendimento como definido no inciso I do citado artigo.

§ 1º Os valores concernentes às modalidades I e II do artigo 4º deverão ser calculados:

a) com base no número de usuários dos serviços prestados pelas entidades, através do sistema denominado "per-capita";

b) com base no custo total do projeto, respeitando-se o limite estabelecido no artigo 4º, incisos I e II.

§ 2º A utilização dos critérios elencados nas alíneas do parágrafo anterior serão definidos para cada segmento ou regime de atendimento pelo Plano Anual de Convênios.

§ 3º A definição do "per-capita" se dará para cada segmento ou regime de atendimento, e a destinação dos recursos se baseiam na compilação de dados levantados anualmente em planilhas de custo mensal aplicados pelas Entidades Sociais Conveniadas.

§ 4º A apresentação das planilhas de custo mensal é obrigatória sendo seus prazos e periodicidade definidos pela Comissão de que trata o artigo 6º.

Art. 8º Para a concessão de recursos financeiros às Entidades Sociais é obrigatória a publicação de Edital de Convocação no Boletim do Município de acordo com as modalidades de convênio.

Parágrafo único. Será dada ciência dos editais às Entidades Sociais cadastradas e conselhos, através de ofício.

Art. 9º A Secretaria de Desenvolvimento Social apresentará o Plano Anual de Convênios para a avaliação e aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social conforme o artigo 4º, inciso V da Lei Municipal 4.892/96 que será submetido à apreciação do Poder Legislativo.

Parágrafo único. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá ser ouvido quando se tratar de convênios com Entidades Sociais que prestam atendimento a este

segmento.

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias, contados de sua publicação.

Art. 11. As despesas oriundas desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 12. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições e contrário, especialmente a Lei 4.317, de 18 de novembro de 1992.

Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 21 de outubro de 1996.

*Angela Moraes Guadagnin
Prefeita Municipal*

*Luiz Antônio Tararam
Secretário de Governo*

*Cláudia Castello Branco Lima
Secretária da Fazenda*

*Maria Aparecida de Lima Conde
Secretaria de Desenvolvimento Social*

*Wladimir Antonio Ribeiro
Secretário de Assuntos Jurídicos*

ANEXO C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECDO

Título Da Pesquisa: O padrão de monitoramento de ações conveniadas e as relações entre poder público e terceiro setor: análise do caso de São José dos Campos

Nome da Pesquisadora: Julianne Nestlehner Pinto
Telefone para Contato:

Nome da Orientadora: Maria Rita Loureiro
Telefone para Contato:

Instituição de Ensino: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE FGV

O(a) Sr. (a) _____ está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa, que tem como finalidade conhecer mais detalhes sobre a estrutura e os desafios do monitoramento e interação entre organizações públicas municipais e organizações sem fins lucrativos que estabelecem entre si convênios no âmbito da Assistência Social.

Será utilizado o método de pesquisa qualitativa, com entrevistas semiestruturadas e uso de gravador para posterior transcrição. Os dados serão coletados nesse mês de dezembro, com entrevistas individuais que serão gravadas e depois transcritas, com garantia de sigilo, podendo o sujeito entrevistado retirar o seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento.

Por reconhecer o papel interativo que o CREAS estabelece com organizações privadas sem fins lucrativos que fazem parte da rede especializada de atendimento, pretende-se através deste trabalho entender como a questão da relação e monitoramento entre entes públicos e privados ocorre.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu _____, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Confirmando que recebi cópia deste termo, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa.

Nome do Participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

ANEXO D: INSTRUMENTAL PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ANUAL DO PROJETO DESENVOLVIDO

Fonte: SILVA, 2011



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

AVALIAÇÃO ANUAL DO PROJETO DESENVOLVIDO EM 2010

I - IDENTIFICAÇÃO

- Nome da Entidade Social:
- Endereço:
- Telefone:
- Dia e Horário de funcionamento:
- Técnico Responsável:
- Local de execução do projeto (endereço e telefone):

II - REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL:

- () Básica
- () Especial de Média Complexidade
- () Especial de Alta Complexidade

III - PÚBLICO ALVO

- () Criança
- () Adolescente
- () Jovem
- () Família
- () Idoso
- () Adulto

IV - MÉDIA DE ATENDIMENTO

Media de atendimento = $\frac{\text{Soma do número de usuários mês}}{\text{Número de meses}}$

V - AVALIAÇÃO

1 Quanto aos recursos humanos:

Nº recursos humanos existentes na Entidade Social

Vínculo	Nº de pessoas
CLT	
Prestador de Serviços	
Cedidos	
Voluntários	
Estagiários	

Outubro 2010



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

Nº de recursos humanos envolvidos na Execução do Projeto de Convênio

Vínculo	Nº de pessoas
CLT	
Prestador de Serviços	
Cedidos	
Voluntários	
Estagiários	

2 Quanto aos recursos humanos envolvidos diretamente na execução do trabalho:

Os recursos humanos foram adequados e suficientes para desenvolver o projeto de convênio?

() sim () não

Justifique _____

Discrimine conforme o quadro que segue os recursos humanos existentes para o projeto de convênio:

Área Técnica

Nome	Cargo	Grau escolaridade	de	Carga horária Mensal

Área Administrativa

Nome	Cargo	Grau escolaridade	de	Carga horária Mensal

Área de Apoio

Nome	Cargo	Grau escolaridade	de	Carga horária Mensal

Registre o numero de voluntários existentes:

Nº de participantes com ações sistemáticas _____

Nº de participantes com ações esporádicas _____

3 Quanto às instalações físicas para o desenvolvimento do projeto de convênio:

() Imóvel Próprio

() Imóvel Alugado

() Cedido. Especifique _____

Nº total de cômodos _____

Distribuição:

Nº de salas para atendimento do serviço social:

Nº de salas para atendimento de profissionais de outras áreas:

Nº de salas para reunião com usuários:

Nº de salas multiuso (especificar):

Nº de salas de espera/recepção:

Outras. Especifique



4 Quanto às condições gerais:

- Adequadas para o desenvolvimento do projeto de convênio
 Necessitando de adequações/reparos

5 Quanto aos equipamentos/materiais de apoio existentes, assinale:

- Computadores
 Impressoras
 Recursos áudio visuais (TV, Vídeo, Flip-shart etc)
 Material de apoio (jogos interativos, lúdicos, pedagógicos etc)
 Outros.

Especifique _____

6 Quanto à participação dos usuários na entidade social:

Assinale as atividades realizadas durante o ano envolvendo familiares e ou comunidade local:

- Jornal Informativo
 Folder explicativo
 Passeios com objetivo de ampliação do universo cultural
 Passeios com objetivo de integração e lazer
 Seminários internos Tema: _____
 Almoços/jantares com objetivo de integração
 Exposição de artesanatos realizado pelos usuários e familiares
 Apresentação de grupos de danças, teatros ou similares
 Festas comemorativas
 Bazares com objetivo de angariar fundos
 Participação em atividades esportivas/recreativas
 Outras. /Especifique _____

7 Quanto à participação do assistente social:

- Reuniões com a Diretoria da Entidade Social
 Reuniões com Equipe Técnica da Entidade
 Reuniões com a Secretaria de Desenvolvimento Social
 Fóruns. Especifique _____
 Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS
 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA
 Conselho Municipal do Idoso - CMI
 Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CMDPCD
 Outras secretarias. Especifique _____
 Outras. Especifique _____

8 Quanto à autonomia técnica do coordenador na condução do trabalho:

- Existe
 Em algumas situações
 Inexiste

9 Quanto aos objetivos apresentados no projeto de convênio:

- foram atingidos na sua totalidade
 foram atingidos parcialmente
 foram atingidos com dificuldades. Especifique _____



10 Quanto às alterações vivenciadas e percebidas na qualidade de vida dos usuários houve:

- Fortalecimento de vínculos familiares
- Aquisição de habilidades para a vida cotidiana
- Aquisição de habilidades para o mercado de trabalho
- Apropriação de conhecimentos para o exercício da cidadania e para o acesso à rede socioassistencial
- Apoio material com repasses de recursos
- Outros. Especifique _____

11 Quanto às ações e atividades planejadas:

- Foram executadas
- Houve dificuldades na execução de algumas ações e atividades.

Especifique _____

12 Quanto à participação dos usuários no processo de avaliação do projeto de convênio:

- existe
- inexistente

13 Quanto ao repasse de recursos:

Municipal

- dentro do prazo previsto
- houve atrasos
- Não temos

Estadual

- dentro do prazo previsto
- houve atrasos
- Não temos

Federal

- dentro do prazo previsto
- houve atrasos
- Não temos

14 Quanto à entrega dos relatórios mensais dos projetos conveniados:

- Foram entregues no prazo estabelecido
- Foram entregues fora do prazo estabelecido. Justifique

15 Quanto à entrega das prestações de contas dos projetos conveniados:

- Foram entregues no prazo estabelecido
- Foram entregues fora do prazo estabelecido. Justifique

VI - PRINCIPAIS FONTES DE RECURSOS PARA O PROJETO DE CONVÊNIO

Deverão ser registradas no quadro abaixo, informações sobre todas as fontes de financiamento que a entidade teve no ano, de acordo com a esfera e a origem. Portanto deverão ser informados os recursos oriundos da Assistência Social e de outras Políticas Públicas (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Cultura, etc) e dos fundos da Criança e Adolescente, Saúde, Educação, Esporte e Lazer, etc.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

Os recursos oriundos da iniciativa privada também deverão ser indicados informando a origem. Os recursos angariados pela Entidade Social através de eventos, assessoria ou serviços prestados deverão ser indicados na opção "próprios".

Os dados foram levantados considerando o período de:
_____ a _____ de _____

ESFERA	ORIGEM	VALOR	
FEDERAL	Fundo de Assistência		
	Outros Fundos	FNDCA	
		Outros	
	Diversos		
ESTADUAL	Fundo de Assistência		
	Outros Fundos	FEDCA	
		Outros	
	Diversos		
MUNICIPAL	Fundo de Assistência		
	Outros Fundos	Fundicad	
		Outros	
	Diversos		
PRIVADA	Empresas		
	Organizações sem fins lucrativos		
	Pessoas Físicas		
	Próprios		

VI - ANÁLISE CONCLUSIVA

Realize um breve relato, expondo aspectos relevantes no desenvolvimento do trabalho, no período, e justifique porque este projeto deve ser conveniado em 2011

Equipe participante da avaliação:

São José dos Campos, ____/____/____.

Assistente Social

Coordenador

PRESIDENTE

Outubro 2010

FOLHA DE ROSTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

ÓRGÃO CONCESSOR:	Prefeitura Municipal de São José dos Campos
TIPO DE CONCESSÃO:	Subvenção ou Auxílio ou Contribuição
LEI AUTORIZADORA:	Verificar no Contrato
CONTRATO:	Inserir número do Contrato e/ou Aditamento
OBJETO:	Verificar no Contrato - Cláusula Primeira
EXERCÍCIO:	Ano do Exercício de Aplicação/Recebimento do recurso
ENTIDADE BENEFICIÁRIA:	Nome da Entidade
CNPJ:	Número do CNPJ da entidade
ENDEREÇO COMPLETO:	Rua, Número, Bairro, CEP, Complemento, Cidade, Estado (Caso a entidade tenha a sede e mais a unidade executora, inserir o endereço dos dois locais)
RESPONSÁVEL PELA ENTIDADE:	Nome Completo do Presidente
VALOR RECEBIDO:	Valor da parcela recebida em conta corrente
DATA DO RECEBIMENTO:	Data do Recebimento (Ver Conta-Corrente)
PARCELA:	Número da parcela do Contrato e/ou Aditamento

ITEM	FONTE	DATA DO DOCTO ³	ESPECIF. DO DOCUMENTO ⁴	FAVORECIDO	NATUREZA DA DESPESA	CHEQUE VINCULADO	VALOR
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
15							
16							
17							
18							
19							
20							

TOTAL DAS DESPESAS COMPROVADAS R\$

NÚMERO DE DOCUMENTOS RELACIONADOS

São José dos Campos, ____ de _____ de 20__.

Presidente

ANEXO E: RELATÓRIO MENSAL DO PROJETO DESENVOLVIDO POR ENTIDADE CONVENIADA

Fonte: SILVA, 2011



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

Obs.: UTILIZAR PAPEL COM TIMBRE DA ENTIDADE SOCIAL

Mês: _____ **Ano:** _____

I – IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE SOCIAL:

Nome da Instituição:

Endereço:

Cidade:

Estado:

CEP:

Telefone:

FAX:

E-mail:

II – INFORMAÇÕES DO PROJETO

1. **Título ou nome** (o mesmo do Projeto)

2. **Rede de Proteção Social** – Especifique um dos relacionados a seguir:

Básica

Especial média complexidade

Especial alta complexidade

3. **Identificação da ação** (a mesma do Projeto)

4. **Local de execução do projeto** (o mesmo do Projeto)

5. **Público Alvo**

- Especifique usuários atendidos por faixa etária:

Faixa etária	Nº de pessoas atendidas
De 0 a 11 anos	
De 12 a 17 anos	
De 18 a 24 anos	
De 25 a 59 anos	
De 60 a 74 anos	
75 anos ou mais	
Total	

- Registre o número de pessoas atendidas por bairros:

Relação de Bairros	Nº de pessoas atendidas
Total	

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

6. Informações estatísticas sobre o atendimento

Quadro de atendimento	N° de pessoas atendidas
N° atendidos no mês anterior	
N° de desligados	
N° de inseridos	
Total	

Quadro de demanda reprimida
N° de pessoas não atendidas

Quadro de recursos no mês para o projeto				
Recursos existentes	Recursos disponíveis no mês	Atendidas		Não atendidas por falta de recursos
		N° de recurso	N° de pessoas	
Cesta Básica				
Enxoval de bebê				
Enxoval materno				
Kit nutricional				
Passes Urbanos				
Outros (especificar)				

(Os recursos serão relacionados se estiverem previsto no Projeto)

Quadro de Indicações/Encaminhamentos	N° de pessoas atendidas
Benefício Prestação Continuada (orientação/preenchimento de formulário)	
Cadastro Único	
Centro de Referência de Assistência Social - CRAS	
Centro de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS	
Entidades Sociais	
Programa Ação Jovem	
Programa Bolsa Auxílio-Qualificação - BAQ	
Programa Viva Leite - PVL	
Programa Renda Cidadã	
Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM	
Sistema Informatizado de Assistência Social - SIAS	
Solicitação de 2º via de certidão de nascimento/óbito/casamento	
Outros (especificar)	



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

Quadro Ações Técnicas	Nº
Consultas em processos	
Encaminhamentos realizados	
Encaminhamentos recebidos	
Informações e Orientações	
Relatórios técnicos	
Reuniões técnicas	
Visitas Domiciliares	
Visitas Institucionais	
Outros (especificar)	

Quadro de funcionários para o Projeto

Nº de ordem	Nome	Vínculo trabalhista	Cargo função	Grau de escolaridade	Carga horária semanal	Fonte de financiamento

Voluntários	Nº
Com ações sistemáticas	
Com ações esporádicas	

III. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Nº	Descrição	Números		
		Atividades	Atendimentos	Participantes
01	Ação para Desenvolvimento de Cidadania			
02	Ação Sócio-Educativa			
03	Acompanhamento Escolar			
04	Atendimento Grupal com Família			
05	Atendimento Grupal com Usuário			
06	Atendimento Individual - Enfermagem			
07	Atendimento Individual - Fisioterapia			
08	Atendimento Individual - Fonoaudiologia			
09	Atendimento Individual - Jurídico			
10	Atendimento Individual - Médico			
11	Atendimento Individual - Nutricional			



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

12	Atendimento Individual - Odontologia			
13	Atendimento Individual – outros			
14	Atendimento Individual - Psicologia			
15	Atendimento Individual - Serviço Social			
16	Atendimento Individual - Terapia Ocupacional			
17	Atividade Comemorativa			
18	Atividade de Convivência			
19	Atividade de Recreação/Lazer/Esporte/Cultura			
20	Atividade de Socialização			
21	Atividade de Vida Diária			
22	Atividade Pedagógica			
23	Atividade Terapêutica			
24	Avaliação Social			
25	Capacitação Profissional			
26	Consultoria e Assessoria			
27	Curso Profissionalizante			
28	Elaboração de diagnóstico – equipe multiprofissional			
29	Oficina Cultural			
30	Oficina de Artesanato			
31	Oficina de Geração de Renda Alternativa			
32	Orientação Especializada			
33	Repasse de Recurso Material			
34	Reunião de Pais			
35	Reunião Grupal			
36	Triagem			

IV – FONTES DE FINANCIAMENTO DA ENTIDADE

Registrar os valores que foram recebidos no mês

ESFERA	ORIGEM		VALOR
MUNICIPAL	Fundo de Assistência Social		
	Outros Fun- dos	Fundicad	
		Outros	
	Diversos		
ESTADUAL	Fundo de Assistência Social		
	Outros Fundos	FEDCA	
		Outros	
	Diversos		
FEDERAL	Fundo de Assistência Social		
	Outros Fundos	FNDCA	
		Outros	
	Diversos		



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PATES

PRIVADA Contra partida	Empresas	
	Organizações sem fins lucrativos	
	Pessoas Físicas	
	Próprios	

V – EFETUE UM BREVE RELATO SOBRE AÇÕES QUE GOSTARIA DE RESSALTAR

VI – REGISTRAR AS PRINCIPAIS ATIVIDADES PROGRAMADAS PARA O PRÓXIMO MÊS

VII – ANEXAR

- **Relação nominal dos atendidos por projeto, conforme modelo anexo.**
- **Planilha de repasse de recurso material, por projeto, conforme modelo anexo.**
- **Cardápio do próximo mês para os projetos com rotina de fornecimento de alimentação aos usuários**
- **Escala mensal de funcionários referente ao próximo mês.**

São José dos Campos, _____ de _____ de 20____.

Assinatura do Presidente

Assinatura do Assistente Social

Assinatura do coordenador Técnico