

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAITÊ FERNANDEZ GAUTO
ELIAS DE SOUZA
EDUARDO JOSÉ BERNINI

AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO EFICIENTE DOS RECURSOS DO
FUMCAD COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA:
Estudo de Caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de
São Paulo

SÃO PAULO

2015

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAITÊ FERNANDEZ GAUTO
ELIAS DE SOUZA
EDUARDO JOSÉ BERNINI

AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO EFICIENTE DOS RECURSOS DO
FUMCAD COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA:
Estudo de Caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de
São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio
Vargas, como requisito para obter o título de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas.
Campo de conhecimento: Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

SÃO PAULO
2015

Gauto, Maitê Fernandez.

Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD como instrumento da política pública: Estudo de Caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo / Maitê Fernandez Gauto; Elias de Souza; Eduardo José Bernini. - 2015.

193 f.

Orientador: Ana Cristina Braga Martes

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

1. Políticas públicas – São Paulo (SP). 2. Brasil – Política social. 3. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. 4. Direitos humanos. I. Martes, Ana Cristina Braga. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 308-053.2(816.11)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAITÊ FERNANDEZ GAUTO
ELIAS DE SOUZA
EDUARDO JOSÉ BERNINI

AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO EFICIENTE DOS RECURSOS DO
FUMCAD COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA:
Estudo de Caso do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de
São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

Data da aprovação: 22 de outubro de 2015

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes
FGV-EAESP

Profa. Dra. Regina Sylvia Viotto Monteiro Pacheco
FGV-EAESP

Profa. Dra. Sônia Miriam Draibe
UNICAMP

Secretário Municipal Eduardo Matarazzo Suplicy
SMDHC-SP

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, nosso sincero agradecimento, pela oportunidade e pela parceria no desenvolvimento desta pesquisa, a todos os profissionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, sempre receptivos aos nossos questionamentos e demandas por informação, bem como abertos a nos esclarecer sobre os desafios internos diariamente enfrentados por estes profissionais.

Aos conselheiros e gestores do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, agradecemos a disponibilidade e empenho em nos fornecer as informações e dados. Aos representantes do Ministério Público de São Paulo e das organizações da sociedade civil, agradecemos às valiosas contribuições, como atores externos fundamentais na garantia de direitos das crianças e adolescentes na cidade de São Paulo.

À nossa orientadora, Professora Dra. Ana Cristina Braga Martes, agradecemos a dedicação e as orientações, que foram fundamentais para a consistência e coesão da nossa pesquisa, assim como pelo cumprimento das nossas metas. Ao Professor Doutor Eduardo de Resende Francisco, agradecemos a pronta disponibilidade em nos ajudar nos dilemas do georreferenciamento. Aos professores da FGV, agradecemos os conhecimentos compartilhados e aprendidos. À Professora Doutora Sônia Miriam Draibe e ao Dr. Eduardo Matarazzo Suplicy, nosso eterno agradecimento por terem aceito o nosso singelo convite para integrar a nossa banca examinadora. Nossos agradecimentos também vão para a Professora Doutora Regina Sylvia Viotto Monteiro Pacheco, pela intensa dedicação ao propósito de qualificar a gestão pública brasileira e formar profissionais capazes de transformar a realidade.

Por fim, é importante frisar que este trabalho somente foi possível graças à contribuição de várias pessoas que se demonstraram dispostas a colaborar de forma positiva com os objetivos propostos em nosso projeto.

Maitê

À minha avó, Clarice, e à minha mãe, Cássia Maria, dedico este trabalho e o título de mestre, por todo o apoio e por sempre alimentarem meus desejos de superação e conquistas – nada disso seria possível sem vocês! À minha família, agradeço o apoio e a torcida ao longo desses dois anos de estrada. A todos os meus queridos amigos e amigas, mas especialmente a André, Débora, Camila, Cláudia, Luiz Cláudio e Gustavo, agradeço o compartilhamento das

angústias e a celebração das vitórias. À minha chefe Heloísa, por toda a generosidade e apoio, obrigada! Aos meus colegas da Fundação, obrigada pela paciência e solidariedade. Aos amigos e amigas da turma, nossa convivência me fez crescer e aprender, sempre com muitas risadas e solidariedade – obrigada por fazerem desta jornada um doce trajeto. A Panelinha viverá! E aos meus parceiros, Elias e Eduardo, obrigada pela amizade, pelos combustíveis para a reflexão e pelas longas conversas na madrugada!

Elias

Não poderia deixar de agradecer àquelas duas pessoas que foram as grandes responsáveis pelo meu sucesso, meus pais. Um zelador de origem nordestina, com a educação escolar básica, e uma empregada doméstica com sangue árabe, sem nenhum grau de instrução escolar, que tomaram uma decisão de aceitar a gravidez de alto risco aos 50 anos de idade, contrariando todas as orientações médicas. Graças a Deus! Esta foi uma decisão realmente divina e também uma grande prova de amor dos meus pais. Aos meus queridos amigos e amigas que fazem parte da minha grande família, obrigado por apoio, carinho e paciência. Aos colegas de trabalho, agradeço pela compreensão e colaboração durante esta jornada. Um agradecimento especial a todos os colegas do mestrado que contribuíram para o meu crescimento acadêmico. Agradeço a Maitê e ao Eduardo por todos os ensinamentos durante a execução deste trabalho. Tenho muito orgulho de ser amigo de vocês.

Eduardo

Agradeço a minha família, a minha esposa Maria Rosaria, aos meus filhos Carlos Eduardo, Ana Paula e Natália, pelo amor, paciência e compreensão pelas noites mal dormidas, pelas infindáveis horas em frente ao computador. Sem seu apoio nada teria sido possível, nada teria sentido. Aos meus amigos, os antigos que me acompanham desde tempo imemoráveis, e aos meus colegas de mestrado, cuja convivência tornou-os amigos de infância, meu muito obrigado, por tudo e mais um pouco. Com vocês aprendi e, mais que tudo, absorvi a energia vital que só a juventude e a alegria de vocês poderiam me proporcionar. Aos professores da FGV, não só o agradecimento, mas o reconhecimento de que abriram novas estradas de conhecimento e, sobretudo, lançaram o desafio que esta estrada não nos leve a um ponto de chegada, e, sim, que seja parte de uma jornada. E, não menos importante, meu preito de gratidão à Maitê e ao Elias, companheiros gentis e solidários, amigos sempre presentes, que me ajudaram, com *savoir-faire*, a cumprir esta etapa da jornada.

RESUMO

A avaliação da eficiência da aplicação de recursos públicos vai muito além da simples análise da legalidade, probidade e presteza dos procedimentos administrativos. Está relacionada também à qualidade dos serviços prestados diante do investimento realizado e dos resultados pretendidos. O presente estudo analisa a aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FUMCAD-SP), com o objetivo de oferecer à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania reflexões sobre as práticas de gestão que impactam diretamente na qualidade dos investimentos realizados, bem como na capacidade de avaliar investimentos perante os desafios colocados pelas políticas de atenção a crianças e adolescentes e recomendações aos gestores do fundo, visando a qualificação dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos financiados, sob a perspectiva do FUMCAD-SP como instrumento da política pública de crianças e adolescentes. Para isso, foram analisados dados e informações – os quais compreenderam o período de 2005 a 2015, com significativas diferenças na qualidade de sua sistematização ao longo do período – referentes às práticas de gestão administrativa e governança do fundo, assim como seus instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação. A proposta também abarcou entrevistas com os principais atores dos órgãos envolvidos na gestão do fundo, visando identificar informações qualitativas que pudessem qualificar as recomendações que serão apresentadas neste estudo.

Palavras-chave: Fundos Públicos, Fundos Especiais; Políticas Sociais; Direitos Humanos; Crianças e Adolescentes.

ABSTRACT

The assessment of public resources allocation efficiency goes far beyond the simple analysis of legality, fairness and promptness of administrative procedures. It relates also to the quality of services provided in relation to investment itself and expected outcomes. This study examines the funding allocation at the Municipal Fund for Children's Rights of São Paulo (FUMCAD-SP), aiming at offering to the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship reflections on management practices that directly impact the quality of investments as well as the ability to evaluate whether investments meet the challenges posed by children policies, and recommendations to public managers aimed at qualifying planning tools, monitoring and evaluation processes, under the perspective of FUMCAD-SP as a public policy tool. Thus, data and information were analyzed – which comprised the period from 2005 to 2015, with significant differences in the quality of systematization over the period – relating to FUMCAD-SP's management and governance practices and its planning tools and monitoring and evaluation processes. The study also encompassed interviews with key actors of the bodies involved in the management of the Fund in order to identify qualitative information that could qualify the recommendations presented in this study.

Keywords: Public Funds, Special Funds; Social policies; Children's Rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma da metodologia adotada para o estudo de caso	21
Figura 2 – Linha do tempo da legislação pertinente a garantias dos direitos de crianças e adolescentes.....	24
Figura 3 - Gráfico de domicílios particulares permanentes no município de São Paulo, em 2010, por subprefeitura	39
Figura 4 – Gráfico de distribuição da população de 0 a 19 anos, por região	39
Figura 5 – Gráfico de domicílios por classe de renda, por subprefeitura do município de São Paulo.....	44
Figura 6 – Gráfico da população em situação de rua, por subprefeitura do município de São Paulo. Número de abordagens, de maio a setembro de 2014.....	45
Figura 7 – Organograma da estrutura do FUMCAD-SP.....	64
Figura 8 – Visão sintética do fluxo de processos de captação de recursos do fundo e do planejamento e execução da política de atendimento de crianças e adolescentes.....	67
Figura 9 - Gráfico de processo de pagamento e impacto da força-tarefa (SF-SP).....	85
Figura 10 – Gráfico da apuração do número de organizações e de projetos considerados aptos e aptos com adequação por edital, no período de 2006 a 2012.	119
Figura 11 – Gráfico da apuração do volume anual de projetos considerados aptos e aptos com adequação por edital, no período de 2006 a 2012.	120
Figura 12 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q1).	121
Figura 13 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q2).	121
Figura 14 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q3).	121
Figura 15 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q4).	121
Figura 16 – Gráfico da apuração do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.....	126
Figura 17 – Apuração do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012 (valores em reais).....	127
Figura 18 – Mapa do município de São Paulo com os indicadores do IPVS.....	134

Figura 19 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados entre 2005 e 2014.	134
Figura 20 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2005.	135
Figura 21 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2006.	135
Figura 22 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2007.	135
Figura 23 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2008.	135
Figura 24 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2009.	136
Figura 25 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2010.	136
Figura 26 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2011.	136
Figura 27 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2012.	136
Figura 28 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2013.	137
Figura 29 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2014.	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População de 0 a 19 anos residente no município por sexo e faixa etária.	38
Tabela 2 – Distribuição da população de 0 a 19 anos nos distritos com maior concentração de crianças e adolescentes no município de São Paulo	40
Tabela 3 – Concentração de domicílios em favela, população desempregada e média de renda média per capta, segundo regiões do município de São Paulo.....	41
Tabela 4 – Concentração de empregos formais, segundo faixas de rendimento e regiões do município de São Paulo.....	42
Tabela 5 – Domicílios em áreas de alta e muito alta vulnerabilidade, por macrorregião do município de São Paulo.....	42
Tabela 6 – Domicílios por classe de renda, por macrorregião do município de São Paulo.....	43
Tabela 7 – População em situação de rua, por macrorregião do município de São Paulo.	45
Tabela 8 – Resumo situação financeira do FUMCAD-SP em abril de 2015 (valores expressos em reais).....	75
Tabela 9 – Total de doações das pessoas físicas e jurídicas em 2008.	111
Tabela 10 – Total de doações das pessoas físicas e jurídicas em 2009.	112
Tabela 11 – Total de doações por tipo e categoria de pessoas físicas e jurídicas em 2008. ..	112
Tabela 12 – Total de doações por tipo e categoria de pessoas físicas e jurídicas em 2009. ..	113
Tabela 13 – Total de doações das pessoas físicas por faixa de doação em 2008.....	114
Tabela 14 – Total de doações das pessoas físicas por faixa de doação em 2009.....	115
Tabela 15 – Total de doações das pessoas jurídicas por faixa de doação em 2008.....	115
Tabela 16 – Total de doações das pessoas jurídicas por faixa de doação em 2009.....	116
Tabela 17 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas - 2008.....	117
Tabela 18 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas - 2008.	117
Tabela 19 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas - 2009.....	117
Tabela 20 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2009.....	117
Tabela 21 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas em 2008, distribuídas por faixas baseadas no z-score.....	118

Tabela 22 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2008, distribuídas por faixas baseadas no z-score.....	118
Tabela 23 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas em 2009, distribuídas por faixas baseadas no z-score.....	118
Tabela 24 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2009, distribuídas por faixas baseadas no z-score.....	118
Tabela 25 – Apuração das organizações com projetos considerados aptos e aptos com adequação.	119
Tabela 26 – Análise da distribuição dos quartis do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012.....	120
Tabela 27 – Análise dos projetos com parecer apto e apto com adequação das organizações <i>outliers</i> pelo critério z-score do número de projetos no período de 2006 a 2012 (análise do período).	122
Tabela 28 – Análise dos projetos com parecer aptos e aptos com adequação das organizações <i>outliers</i> baseadas no critério z-score, no período de 2006 a 2012 (análise anual).	123
Tabela 29 – Análise dos projetos com parecer considerados aptos e aptos com adequação das organizações <i>outliers</i> baseadas no critério z-score, no período de 2006 a 2012 (análise do período).	124
Tabela 30 – Análise dos projetos com parecer considerados aptos e aptos com adequação das organizações <i>outliers</i> com valor total inferior a R\$ 50.000,00 no período de 2006 a 2012 (análise do período).....	124
Tabela 31 – Análise dos projetos com parecer apto e apto com adequação das organizações <i>outliers</i> por faixa do número de projetos no período de 2006 a 2012 (análise do período)...	125
Tabela 32 – Análise do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.	125
Tabela 33 – Análise do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.	126
Tabela 34 – Análise da média dos valores de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.	126
Tabela 35 – Análise do percentual do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.	127
Tabela 36 – Análise do percentual do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.	128
Tabela 37 – Comparativo entre projetos considerados aptos e aptos com adequação (2006-2012) e projetos conveniados entre 2005 e 2015.	128
Tabela 38 – Projetos conveniados entre 2005 e 2015	129

Tabela 39 – Projetos com <i>convênios firmados entre 2005 e 2015</i> das organizações <i>outliers</i> segundo valor total acima de R\$ 10 milhões.....	130
Tabela 40 – Projetos com <i>convênios firmados entre 2005 e 2015</i> das organizações <i>outliers</i> segundo valor total abaixo de R\$ 50 mil.....	131
Tabela 41 – Projetos com <i>convênios firmados entre 2005 e 2015</i> das organizações segundo faixa de valor total de convênio.....	131
Tabela 42 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações <i>outliers</i> segundo as faixas de benefícios declarado pela OSC	132
Tabela 43 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 segundo as faixas de valores <i>per capita</i> por beneficiário atendido	132
Tabela 44 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações <i>outliers</i> segundo o número de atendidos declarado pelas OSC (acima de 20 mil atendidos)	132
Tabela 45 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações <i>outliers</i> segundo o número de atendidos declarado pelas OSC (abaixo de 100 atendidos).....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento dos indicadores sociais que impactam as garantias dos direitos de crianças e adolescentes no município de São Paulo.	25
Quadro 2 – Fonte das informações sobre captação e aplicação de recursos do FUMCAD-SP	28
Quadro 3 – Levantamento sobre os doadores do FUMCAD-SP.....	28
Quadro 4 – Levantamento das informações sobre aplicação de recursos do FUMCAD-SP (organizações, projetos e eixos padronizados)	29
Quadro 5 – Definição dos <i>eixos temáticos</i> padronizados para análise das informações sobre aplicação de recursos do FUMCAD-SP.....	30
Quadro 6 – Levantamento das entrevistas estruturadas e não estruturadas, realizadas com os principais atores.....	31
Quadro 7 – Distribuição dos homicídios (10 a 19 anos) pelos distritos que concentram o maior número de habitantes na faixa etária de 0 a 19 anos.....	46
Quadro 8 – Distritos com maior número de alunos com idade superior a dois anos ao recomendado para cursar as nove séries do EF municipal.....	48
Quadro 9 – Taxas de evasão escolar no ensino fundamental (EF I e EF II), segundo distritos com maior concentração de habitantes com idade entre 0 e 19 anos.	49
Quadro 10 – Número de nascidos vivos de mães residentes que tenham feito 7 ou mais consultas pré-natais nos 24 distritos com maior concentração de habitantes de 0 a 9 anos	51
Quadro 11 – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo.....	65
Quadro 12 – Medidas de reforma e modernização do FUMCAD-SP, sob responsabilidade da SF	87
Quadro 13 – Medidas de reforma e modernização do FUMCAD-SP, sob responsabilidade da SMDHC-SP	88
Quadro 14 – Eixos temáticos apresentados no Edital FUMCAD-SP 2009.	94
Quadro 15 - Recomendações: propostas e prioridades para o FUMCAD.	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CGEO	Centro de Geoprocessamento e Estatística
CMDCA-SP	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
CONDECA-SP	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
CPCA	Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes
CPFOR	Comissão Permanente de Finanças e Orçamento
CPMA	Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
CPSGE	Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Educação Infantil
ET	Eixo Temático
FGV-EASP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
FUMCAD-SP	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
MEC	Ministério da Educação
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MSP	Município de São Paulo
OSC	Organizações da sociedade civil
PCU	Plataforma dos Centros Urbanos
PMSP	Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo
RFB	Receita Federal do Brasil
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SP
SEPP	Secretaria Especial de Participação e Parceria
SF-SP	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo
SGAF	Supervisão Geral de Administração e Finanças
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes
SMADS-SP	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo
SMDHC-SP	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo
SMDU-SP	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo
SME-SP	Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
SMPED-SP	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade
SMS-SP	Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo
SOF	Sistema Orçamentário Financeiro
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	21
1.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	23
1.2 SISTEMATIZAÇÃO DO MARCO LEGAL E REGULATÓRIO DO FUMCAD.....	23
1.3 LEVANTAMENTO DE DADOS SECUNDÁRIOS: INDICADORES DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA.....	25
1.4 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS.....	27
1.5 ENTREVISTAS COM ROTEIROS ESTRUTURADOS	31
2 LITERATURA SOBRE FUNDOS PÚBLICOS E FUNDOS ESPECIAIS	32
3 PANORAMA DA SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	37
4 A ORIGEM DOS FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	53
5 O PAPEL DO CMDCA-SP NA GESTÃO DO FUMCAD-SP.....	56
6 O FUMCAD NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	59
6.1 ESTRUTURA E PRÁTICA DA GOVERNANÇA.....	61
6.2 ESTRUTURA E PRÁTICA DA GESTÃO.....	66
6.3 ESTRUTURA E PRÁTICA DOS CONTROLES.....	68
6.4 CAPTAÇÃO DE RECURSOS	68
6.5 PRINCIPAIS QUESTÕES IDENTIFICADAS.....	71
7 DIAGNÓSTICO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A GESTÃO EFICIENTE DOS RECURSOS DO FUMCAD-SP.....	72
7.1 ENTRADA DO FUMCAD-SP NA AGENDA POLÍTICA MUNICIPAL	73
7.2 GESTÃO DA POLÍTICA RELACIONADA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO.....	75
7.3 REVISÃO DOS FLUXOS DE PROCESSOS E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA.....	84
7.4 O FUMCAD-SP COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	89
7.5 RELAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	104
7.6 CAPTAÇÃO DE RECURSOS	108
7.7 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO TERRITÓRIO.....	125

7.8 ANÁLISE DOS CONVÊNIOS FORMALIZADOS ENTRE 2005 E 2015	128
7.9 MAPAS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS (BASEADOS NOS CONVÊNIOS FIRMADOS NO PERÍODO DE 2005 A 2014).....	134
8 RECOMENDAÇÕES	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
REFERÊNCIAS	149
APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas estruturados.....	163
ANEXO A - Termo de referência.....	168
ANEXO B – Quadro resumo da legislação pertinente ao FUMCAD-SP	171
ANEXO C – Relatório de Visita Técnica	187
ANEXO D – Relação de macrorregiões e subprefeituras do município de São Paulo	193

INTRODUÇÃO

A arquitetura político-institucional, para garantia de direitos de crianças e adolescentes, vem avançando no Brasil desde a inauguração da Doutrina da Proteção Integral e o reconhecimento das crianças e adolescentes como **sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento**, incorporados na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227¹.

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um novo desenho para a gestão das políticas de crianças e adolescentes, a partir da construção dos Conselhos de Direitos como espaço de deliberação e controle social da política de crianças e adolescentes, nas três esferas (federal, estadual e municipal), com composição paritária entre governo e sociedade civil. Ainda, incluiu na arquitetura institucional a criação de Fundos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, vinculados aos Conselhos de Direitos, com o propósito de financiar políticas públicas de crianças e adolescentes, a serem desenvolvidas em parceria com a sociedade civil, de caráter inovador e complementar às políticas continuadas desenvolvidas pelo Estado.

Ao garantir prioridade absoluta às crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente expressa, em seu artigo 4º – parágrafo único, a “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas” e a “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”. É nesse marco legal que se insere a discussão da aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FUMCAD-SP), bem como as contribuições apresentadas por este estudo e recomendações.

Nas últimas décadas, notamos uma redução da capacidade financeira do Estado, associada à avaliação negativa em relação à sua eficiência em responder às diversas demandas sociais, levando o Estado a buscar novos mecanismos que contribuam para a concretização de respostas eficientes em relação à proteção das garantias dos direitos das crianças e adolescentes. A avaliação da eficiência na aplicação dos recursos do Fundo está associada à necessidade de identificar os benefícios que esses investimentos geram na qualidade de vida e garantia de direitos das crianças e adolescentes no município, vinculados a um conjunto maior de políticas públicas voltadas para esse público, incluindo controle e participação social e a transparência em relação à aplicação dos recursos públicos.

Diante dessa realidade, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC-SP) apresentou à Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas

¹ (BRASIL, 1988)

Públicas (MPGPP), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EASP), um termo de referência, com o objetivo de analisar a eficiência da aplicação dos recursos do FUMCAD-SP, com foco na distribuição dos projetos no município de São Paulo. Os objetivos apresentados no termo de referência foram:

- a) Mapear a distribuição de recursos às entidades financiadas e pelas regiões da cidade (contemplando a aplicação do recurso no que se refere ao montante, localização e finalidade);
- b) Captar as percepções e expectativas dos principais atores envolvidos — SMDHC-SP, Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo (SF), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP) e organizações da sociedade civil (OSC) — sobre os desafios e necessidades na gestão do fundo;
- c) Analisar as regras de acesso aos recursos do fundo e as consequências e impactos em sua distribuição nos territórios;
- d) Analisar a aderência da aplicação dos recursos em relação às demandas de priorização de políticas públicas da criança e do adolescente nos territórios do município;
- e) Analisar as ações de modernização atualmente em curso quanto a sua contribuição para gestão mais eficiente dos recursos do fundo.

Para atingir esses objetivos, buscou-se identificar e selecionar na literatura pertinente aos fundos públicos, mais especificamente no que diz respeito aos fundos especiais, estudos de referência para a discussão de parcerias entre Administração Pública e organizações da sociedade civil, gestão transversal de políticas, impactos sociais, entre outras, com o objetivo de embasar a análise e as recomendações que são objeto da dissertação.

Conforme apresentado no termo de referência, a pesquisa foi organizada a partir de:

- Diagnóstico e análise dos processos de aplicação e captação dos recursos do fundo, bem como pela análise e aplicação da legislação pertinente;
- Entrevistas com os principais interlocutores das Secretarias envolvidas (secretários e coordenadores de ações finalísticas) e CMDCA-SP, incluindo organizações da sociedade civil apoiadas pelo fundo;
- Análise de editais de apoio a projetos quanto às regras de acesso (2009-2014);
- Mapeamento da distribuição dos projetos no município – 2005 a 2014.

Diante do exposto e tendo por objetivo atender aos requisitos estabelecidos pela SMDHC-SP, o presente trabalho começa com a apresentação da metodologia de pesquisa desenvolvida (Capítulo 1) para o Estudo de Caso do FUMCAD-SP. No capítulo seguinte, apresentamos uma revisão da literatura pertinente aos fundos públicos, com maior atenção dada aos fundos especiais, que caracteriza do Fundo.

O panorama da vulnerabilidade social e suas implicações para as políticas de crianças e adolescentes é apresentado no Capítulo 3, a partir da análise de indicadores sociais relevantes no âmbito do município de São Paulo. Nesse sentido, há que se ressaltar uma condição restritiva imposta pela natureza e pelos objetivos deste estudo, que exigiu que a desagregação dos dados estivesse disponível no nível mínimo das subprefeituras ou, idealmente, por distritos, possibilitando a reflexão sobre os principais desafios do município na garantia dos direitos de crianças e adolescentes a partir do olhar sobre os territórios.

A origem dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente é apresentada no Capítulo 4, seguido pela apresentação do papel do CMDCA-SP na gestão do fundo, bem como o funcionamento do FUMCAD-SP (Capítulos 5 e 6). O diagnóstico dos principais desafios para a gestão eficiente do Fundo, realizado a partir da análise de documentos e dados primários coletados junto à SMDHC-SP e ao FUMCAD-SP, bem como a realização de entrevistas com gestores e *stakeholders* envolvidos na gestão do Fundo é apresentado no Capítulo 7.

As recomendações à SMDHC são apresentadas no Capítulo 8, com o objetivo de contribuir para a promoção de maior eficiência na aplicação dos recursos do FUMCAD-SP, visando a ampliar a capacidade de medir, propor e financiar ações, projetos e políticas que estejam alinhadas às demandas de políticas públicas para crianças e adolescentes no município. Por fim, são apresentadas as considerações finais dos autores, bibliografia utilizada, apêndices e anexos relevantes.

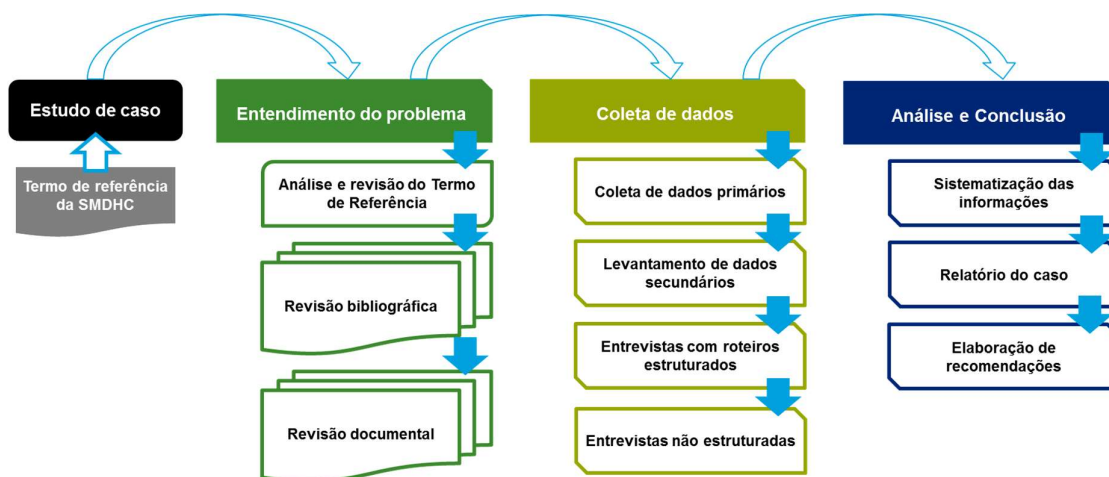
1 METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia escolhida para esta dissertação foi a pesquisa qualitativa com base na investigação do *estudo de caso*. De acordo com Yin (2015), essa metodologia permite analisar as principais questões que envolvem o cenário atual de uma organização, tendo por foco um fenômeno contemporâneo (o próprio caso). A metodologia do estudo de caso não se prende apenas à atividade exploratória de campo, mas comporta a análise teórica combinada com uma pesquisa empírica científica.

Neste trabalho, o estudo de caso serve para conseguir o maior número de informações sobre os problemas na aplicação dos recursos do FUMCAD, o que resulta numa avaliação sobre a eficiência desses recursos como instrumentos de política pública. Considerando que se trata de um estudo de caso, o trabalho faz uso de todas as informações extraídas do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São Paulo (o caso utilizado em estudo).

Utilizando-se dos métodos do estudo de caso preconizados por Yin (2015), a presente pesquisa foi estruturada para englobar quatro fases (vide Figura 1):

Figura 1 – Fluxograma da metodologia adotada para o estudo de caso



Fonte: Elaborado pelos autores com base na metodologia utilizada pelo Professor Yin (2015).

- **Fase 1:** escolha do estudo de caso, ou seja, o termo de referência proposto pela SMDHC-SP para **avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD de São Paulo;**

- **Fase 2:** entendimento do problema proposto, composto por (a) fazer uma análise e revisão do termo de referência proposto pela SMFHC-SP; (b) revisão bibliográfica da literatura de fundos públicos especiais, o que engloba a revisão de outros temas correlatos e que impactam a análise do estudo de caso; (c) revisão documental de todas as informações fornecidas pela SMDHC-SP;

- **Fase 3:** coleta e levantamento de dados (a) primários e (b) secundários; formulação de entrevistas (c) com roteiros estruturados e (d) aquelas que não exigem uma estrutura para sua consecução;

- **Fase 4:** análise e conclusão do estudo de caso, o que engloba (a) uma sistematização das informações; (b) relatório do caso baseado nas informações das fases 02 e 03; (c) elaboração de recomendação com base na sumarização dos problemas diagnosticados.

De acordo com Yin (2015), “um estudo de caso investiga um fenômeno contemporâneo (“o caso”) em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto puderem não estar claramente evidentes” (p. 2). Dessa forma, esse método exige um rigoroso planejamento das etapas de diagnóstico, visando garantir credibilidade nas análises realizadas e nas recomendações propostas. Contudo, existe uma certa flexibilidade nessa metodologia, haja vista que se pode fazer uma revisão integral do roteiro inicialmente proposto.

Para responder à questão colocada pelo Termo de Referência apresentado pela SMDHC-SP à FGV-EAESP, baseamos o planejamento do estudo nas seguintes questões orientadoras:

- Como se dá a governança da política pública de crianças e adolescentes no município?
- Os projetos apoiados e investimentos realizados por meio do fundo estão alinhados às demandas de políticas públicas para crianças e adolescentes no município?
- Como se dá o processo de tomada de decisão em relação à alocação dos recursos do fundo?
- Quais são os critérios objetivos de alocação dos recursos do fundo?
- De que maneira estão organizados os instrumentos de controle do fundo?
- Como é feito o monitoramento e avaliação dos projetos apoiados e dos resultados e impactos obtidos a partir dos investimentos realizados por meio do fundo?

Nesse sentido, a ferramenta do georreferenciamento tem o potencial de auxiliar os gestores do FUMCAD-SP aprimorar a ação e os investimentos públicos, ao qualificar o olhar sobre quais são as demandas mais prioritárias para crianças e adolescentes que habitam diferentes territórios e contextos da cidade.

Ao buscar respostas para essas questões, o estudo pretende avançar nas discussões sobre os fundos especiais, complementando os debates e literatura referente a legislação, de arquitetura institucional formal e dos princípios sob os quais as políticas de crianças e adolescentes devem se pautar, contribuindo com análises e recomendações que sirvam tanto para promover maior qualificação ao investimento realizado pelo FUMCAD-SP como também sirvam de combustível para a reflexão dos órgãos públicos, Conselhos de Direitos e outros *stakeholders* envolvidos diretamente na operação dos Fundos dos Direitos de Crianças e Adolescentes como um todo.

A descrição da metodologia desenvolvida está descrita nos tópicos que seguem.

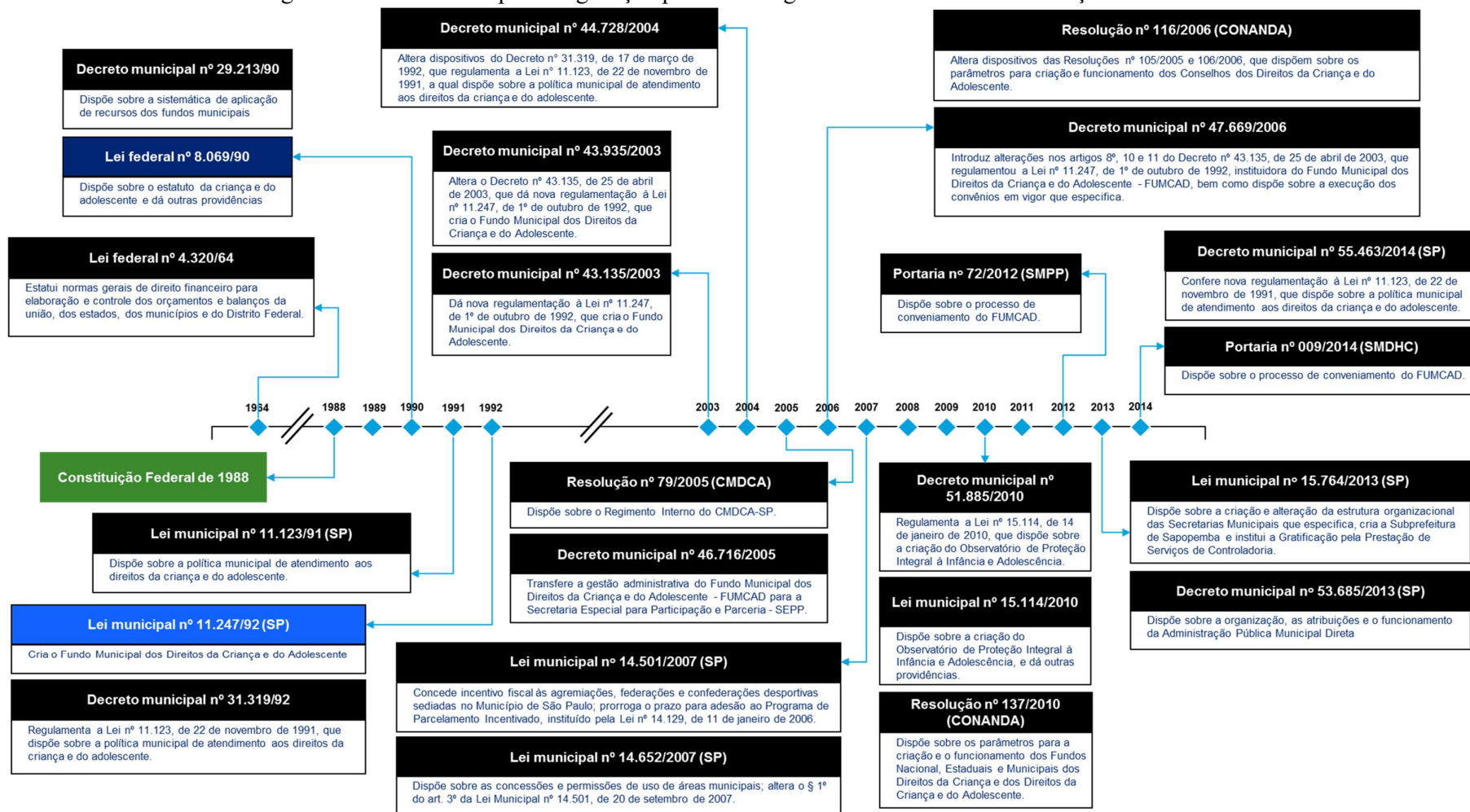
1.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para fins de análise teórica, diagnóstico e propostas de recomendações acerca dos temas prioritários desta pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico de publicações acadêmicas e técnicas que discutem fundos públicos, em particular os fundos especiais, com ênfase em discussões conceituais e em pesquisas sobre os processos e métodos de gestão dos fundos públicos.

1.2 SISTEMATIZAÇÃO DO MARCO LEGAL E REGULATÓRIO DO FUMCAD

A sistematização da legislação pertinente à gestão do FUMCAD nos níveis federal e municipal é detalhada a seguir, na Figura 2:

Figura 2 – Linha do tempo da legislação pertinente a garantias dos direitos de crianças e adolescentes



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Quadro resumo da legislação pertinente ao FUMCAD-SP (Anexo B)

1.3 LEVANTAMENTO DE DADOS SECUNDÁRIOS: INDICADORES DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Com o objetivo de contextualizar a situação da infância e adolescência no município de São Paulo, bem como de construir um olhar para as demandas de políticas públicas nos territórios, foi realizado o levantamento de indicadores sociais que afetam a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Para as análises, foram utilizados dados com nível de desagregação por subprefeituras e por distritos da capital, conforme é apresentado no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Levantamento dos indicadores sociais que impactam as garantias dos direitos de crianças e adolescentes no município de São Paulo.

Indicador social	Nível de desagregação	Fonte
População recenseada	Faixa etária; sexo	(UNICEF, 2014)
Domicílios particulares permanentes	Região; subprefeituras	(IBGE, 2013)
Domicílios em favela	Regiões	(IBGE, 2013)
População desempregada	Regiões	(IBGE, 2013)
Renda média <i>per capita</i>	Regiões; distritos	(IBGE, 2013)
Empregos formais, segundo faixas de rendimento	Regiões	(IBGE, 2013)
Domicílios por classe de renda	Macrorregiões; subprefeituras	(IBGE, 2013)
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social 2010	Regiões; subprefeituras	(SEADE)
Número de abordagens à população em situação de rua em 2014	Macrorregiões; subprefeituras	(SMADS, 2015)
Número de homicídios de residentes com idade entre 10 e 19 anos	Distritos	(UNICEF, 2014)
Taxa de homicídios na faixa etária de 10 a 19 anos /100.000	Distritos	(UNICEF, 2014)
Percentual de escolas do ensino fundamental da rede municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB para aquele ano e local	Distritos	(UNICEF, 2014)

Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental público	Distritos	(UNICEF, 2014)
Taxa de evasão escolar do ensino fundamental	Nível de EF; distritos	(UNICEF, 2014)
Percentual de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil pública	Distritos	(UNICEF, 2014)
Percentual de crianças beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) que estão na escola	Distritos	(UNICEF, 2014)
Taxa de mortalidade neonatal	Distritos	(UNICEF, 2014)
Percentual de nascidos vivos de gestantes com sete ou mais consultas de pré-natal	Distritos	(UNICEF, 2014)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Um documento importante para orientar a avaliação do grau de vulnerabilidade social das macrorregiões e áreas de atuação das subprefeituras no município de São Paulo é o **Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo** (SMADS, 2015). Elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS-SP) da Prefeitura de São Paulo, em janeiro de 2015, é composto por capítulos que tratam da vulnerabilidade social, dos mecanismos de transferência de renda, de informações relevantes sobre o CADÚNICO da população em situação de rua e da rede de serviços socioassistenciais, detalhando não só o quadro geral do município, como de suas macrorregiões e áreas de atuação das subprefeituras. Dessa forma, o atlas constitui-se como um guia importante para a formulação, implementação e avaliação de impactos das políticas públicas, inclusive para políticas voltadas para crianças e adolescentes.

Um avanço importante do atlas refere-se à utilização de ferramentas de georreferenciamento. Cabe destacar que a SMADS-SP dispõe de um Centro de Geoprocessamento e Estatística (CGEO), cujo *site* apresenta um mosaico de informações, inclusive sobre os programas e a rede socioassistencial.

Dada a diversidade de indicadores que medem aspectos particulares da vulnerabilidade social, para os objetivos desta dissertação foram eleitos como prioritários e mais expressivos:

1. O *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social* (IPVS) de 2010², elaborado pela Fundação SEADE, que tem como foco a identificação, nas macrorregiões e nas áreas de atuação das subprefeituras do município de São Paulo, dos domicílios particulares permanentes em áreas definidas como Grupo 5 (G5 – vulnerabilidade alta) e Grupo 6 (G6 – vulnerabilidade muito alta), de forma a identificar não somente o contingente absoluto de domicílios em situação vulnerável, como o impacto relativo nas regiões da cidade do grau de concentração de domicílios vulneráveis em relação ao total de domicílios em cada área administrativa (macrorregiões e subprefeituras).

2. A identificação dos domicílios vulneráveis em termos de renda familiar, classificados como de extrema pobreza, renda familiar até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (S.M.) e renda familiar até $\frac{1}{2}$ S.M., com base em informações censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e sistematizadas por macrorregião e áreas de atuação das subprefeituras no *Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo* (SMADS, 2015). Esse recorte é importante para acentuar as diferenças entre as divisões territoriais administrativas do município.

3. Avaliação do número de abordagens da população em situação de rua, coletadas por meio da Operação Baixas Temperaturas, da SMADS-SP. As informações disponíveis no atlas referem-se ao período de maio a setembro de 2014, e são relevantes para a avaliação das diretrizes de cadastramento, seleção e alocação de recursos pelo FUMCAD-SP, para projetos de assistência social e proteção integral a crianças e adolescentes (SMADS, 2015).

1.4 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS

Um desafio enfrentado pela equipe do projeto foi o de acessar e entender as informações sobre a captação e a aplicação de recursos no âmbito dos editais do FUMCAD-SP. A partir das informações e planilhas disponibilizadas pela Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica (CPSGE), pela Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (CPMA) e por gestores do FUMCAD-SP, foi necessário construir planilhas-espelho, consolidando e checando a consistência das informações contidas nas planilhas.

A visão consolidada e sistêmica dos dados disponíveis permitiu construir uma amostra representativa da evolução e das características da origem (doação) e destino (aplicação dos

² SEADE (2010).

recursos pelas organizações), além de uma visão geral sobre os eixos temáticos nos quais os projetos desenvolvidos foram agrupados. O Quadro 2, a seguir, identifica a origem das informações:

Quadro 2 – Fonte das informações sobre captação e aplicação de recursos do FUMCAD-SP

Conteúdo	Período
Lista de convênios por entidade	2006-2013
Doações direcionadas	2010
Doações direcionadas	2011
Doações direcionadas	2012
Doações não direcionadas	2010
Doações não direcionadas	2011
Doações não direcionadas	2012
Doação por eixo	2011
Doação por eixo	2012
Recibo de doação	2008
Recibo de doação	2008
Lista de projetos	2005-2013

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos arquivos no formato de planilha eletrônica (Microsoft Excel) fornecidos pela SMDHC-SP.

Com base nesse conjunto de planilhas, foram elaborados bancos de dados, em formato de planilha eletrônica, identificados nos Quadros 3 e 4:

Quadro 3 – Levantamento sobre os doadores do FUMCAD-SP

Conteúdo	Estrutura dos campos	Período
Lista individual, diferenciando Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas, contemplando a apuração do “Total geral de doações”	(Doador; Tipo; CNPJ-CPF; Valor Doador; Categoria; Organização; Projeto; Eixo Declarado; Eixo Padronizado; Direcionamento)	2008-2009

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos arquivos no formato de planilha eletrônica (Microsoft Excel) fornecidos pela SMDHC-SP.

Em virtude das limitações dos instrumentos de controle, acompanhamento e consolidação das informações sobre doadores, organizações e projetos, não foi possível obter informações sobre a lista de doações por eixo temático para todos os anos. Desta forma, a

análise concentrou-se apenas nos anos de 2008 e 2009 – visando uma amostragem das doações direcionadas (DD), doações não direcionadas (DnD) e aquelas por eixo temático.

Em complemento aos projetos por organização/entidade, a SMDHC-SP disponibilizou uma planilha eletrônica contendo os projetos que foram conveniados no período 2006 a 2015 (parcial).

Quadro 4 – Levantamento das informações sobre aplicação de recursos do FUMCAD-SP (organizações, projetos e eixos padronizados)

Conteúdo	Estrutura dos campos	Período
Lista individualizada de organizações e projetos por edital, diferenciando projetos com parecer final APTO, APTO COM ADEQUAÇÃO, INAPTO e NÃO INFORMADO	(Organização; Projeto; Parecer Final; Valor Total; Eixo Declarado; Eixo Padronizado)	2005-2012
Lista individualizada de organizações e projetos por edital, lista individual, diferenciando projetos com parecer final APTO e APTO com ADEQUAÇÃO	(Organização; Projeto; Parecer Final; Valor Total; Eixo Declarado; Eixo Padronizado)	2006-2012
Lista individualizada de organizações/entidades e projetos por ano de conveniamento	(Entidade, Processo, Número Convênio, Projeto, Número Atendidos, Faixa Etária, Valor Total)	2006-2015 (parcial)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos arquivos no formato de planilha eletrônica (Microsoft Excel) fornecidos pela SMDHC-SP.

As planilhas fornecidas pela SMDHC-SP com a relação das organizações e seus respectivos projetos não apresentavam um nível adequado de padronização na nomenclatura (identificação por meio do nome das organizações), tampouco de enquadramento nos eixos. Assim, foi efetuado um trabalho de revisão individual de cada entrada nas planilhas, buscando dar consistência e padronizar as entradas nos diferentes campos que compõem as planilhas, para permitir a comparabilidade e a consolidação dos dados que seriam extraídos e analisados.

Como *eixos padronizados* para efeito de consolidação e análise, foi adotada a nomenclatura apresentada no Quadro 5, a partir dos Eixos Temáticos apresentados nos Editais (2009 – 2014).

Quadro 5 – Definição dos *eixos temáticos* padronizados para análise das informações sobre aplicação de recursos do FUMCAD-SP

Eixo	Definição
Assistência social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos que tenham como objetivo a implantação e/ou implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, bem como os que sigam as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos na Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente; ▪ Projetos que tenham como objetivo o auxílio, o apoio e a orientação à família, à criança e ao adolescente (atendimento psicossocial e/ou jurídico) e ações que estimulem e provoquem o desacolhimento e propiciem os encaminhamentos necessários para garantir o direito à convivência familiar natural, ampliada ou substituta e comunitária, conforme o artigo 260, § 2º, do ECA; ▪ Projetos voltados ao diagnóstico de crianças e adolescentes em situação de/ na rua; ▪ Projetos voltados ao apoio, orientação e acompanhamento sociofamiliar das crianças e adolescentes em situação de/na rua; ▪ Projetos voltados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de/na rua (inclusão).
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos que possibilitem a realização de ações ligadas à promoção da cultura e lazer que tenham como foco a inclusão social e as ações preventivas.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ações inovadoras e/ou complementares ao desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos incompletos que visem à complementação da política de atendimento à criança; ▪ Projetos que propiciem a complementação ao desenvolvimento da criança e do adolescente de 6 a 18 anos na perspectiva educacional.
Esporte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos que possibilitem a realização de ações ligadas à promoção do esporte que tenham como foco a inclusão social e ações preventivas.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos voltados à prevenção, atendimento e acompanhamento em sofrimento mental; ▪ Projetos voltados à prevenção, atendimento e acompanhamento e/ou tratamento para o abuso de álcool, tabaco e outras drogas; ▪ Projetos voltados à prevenção, acompanhamento e/ou tratamento das DSTs e AIDS; ▪ Projetos voltados à questão da sexualidade na adolescência; ▪ Projetos para crianças e adolescentes com deficiências voltados ao diagnóstico, acompanhamento e/ou tratamento e inclusão social; ▪ Projetos voltados à prevenção e acompanhamento de distúrbios alimentares em crianças e adolescentes.
Sistema de garantia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento dos fóruns de defesa da criança e do adolescente; ▪ Incentivo à participação ativa da criança e do adolescente na elaboração de ações visando seu desenvolvimento. ▪ Apoio a estudos e pesquisas sobre infância e adolescência; ▪ Capacitação de profissionais para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; ▪ Capacitação de profissionais envolvidos na educação formal e integral da criança e do adolescente (gestores, educadores, professores e outros); ▪ Capacitação de atores e profissionais com atuação no acolhimento institucional e familiar; ▪ Fortalecimento da gestão organizacional; ▪ Apoio à promoção de boas práticas de fortalecimento do sistema de garantia dos direitos.
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativas voltadas à formação e/ou qualificação profissional do adolescente; apoio à entrada no mercado de trabalho e geração de renda.

Fonte: Elaborado pelos autores.

1.5 ENTREVISTAS COM ROTEIROS ESTRUTURADOS

A captação das percepções e o entendimento sobre as rotinas e processos relacionados à gestão do fundo foram feitos a partir da realização de entrevistas³ com atores-chave na operação do FUMCAD-SP. Foram realizadas vinte e quatro entrevistas, estruturadas ou não estruturadas, organizadas segundo os parâmetros expostos no Quadro 6.

Quadro 6 – Levantamento das entrevistas estruturadas e não estruturadas, realizadas com os principais atores

Órgão/entidade	Quantidade de entrevistados	Sigla
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo	11	Gestor da SMDHC-SP
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo	02	Gestor CMDCA-SP
Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo	01	Gestor SF
Ministério Público de São Paulo	03	MPESP
Organizações da sociedade civil	08	Representante OSC

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o objetivo de garantir privacidade e liberdade de expressão aos entrevistados, foi acordado entre as partes que as entrevistas seriam confidenciais e que quaisquer reproduções de trechos da entrevista serão feitas anonimamente, a fim de preservar a identidade dos entrevistados. Todos os áudios das entrevistas e termos de autorização de uso dos conteúdos dos relatos estão em posse dos autores.

³ Os roteiros das entrevistas estão disponíveis no Apêndice A.

2 LITERATURA SOBRE FUNDOS PÚBLICOS E FUNDOS ESPECIAIS

De acordo com o artigo 165, inciso II, § 9º da Constituição Federal⁴, a lei complementar tem o propósito de “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Durante o julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1726, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2004) reconheceu que a legislação complementar necessária para a definição de regras e instituição de fundos, mencionada pelo artigo 165 da Carta Magna, já existia e estava plenamente suprida pela Lei Federal nº 4.320/1964⁵, a qual também ganhou o *status* de lei complementar após a promulgação da Carta Constitucional vigente.

De pronto, verifica-se que o amparo legal atual dos fundos é permeado de controvérsias, não apenas pela sua definição, mas pela forma como foi instituído e recebe o amparo legal. De acordo com a literatura (SANCHES, 2002), foram identificados registros históricos sobre a criação de fundos datados do final do século XIX no Brasil. Todavia, sua trajetória até os dias atuais é permeada por interdições e promulgação de legislações controversas sobre esse instituto (KONZEN, 1994).

Teoricamente, o orçamento do Estado abarca os objetivos definidos pelos seus instrumentos de programação de despesas, os quais visam garantir infraestrutura adequada para o desenvolvimento social e econômico dos setores e regiões do Brasil. No entanto, tais instrumentos não conseguem definir de forma precisa os investimentos necessários para projetos voltados para políticas sociais.

Logo, surge a necessidade de mecanismos capazes de aplicar, com eficiência e relevância, recursos públicos totalmente desvinculados do orçamento do Estado, comprometidos com a execução de uma finalidade específica, os chamados *fundos especiais* (SILVA & SARMENTO, 2009). Note-se que essa vinculação de receita estabelece o controle adequado de gastos e receitas, promovendo uma governança eficiente dos investimentos em políticas sociais (MACHADO M. , 2012, pp. 13-14).

A tipificação dos fundos especiais está atrelada aos objetivos propostos pelo Estado. Nesse caso, temos (i) os fundos de gestão de recursos financeiros; (ii) os fundos rotativos e (iii) os fundos de gestão de recursos financeiros e de outra natureza. Este último é o responsável por

⁴ (BRASIL, 1988)

⁵ (BRASIL, 1964)

executar programas especiais em setores prioritários para a administração pública (saúde, educação e assistência social).

De acordo com o artigo 71 da mencionada Lei nº 4.320/1964⁶, os fundos especiais são “produtos de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Logo, os fundos especiais devem ser concebidos sob a égide de um plano de investimento estruturado que vise atender metas e assegurar os direitos e garantias da população.

No trabalho elaborado por Magalhães Júnior et al (2004, p. 8) é apontado que os “os críticos dos fundos especiais argumentam ainda que a criação destes fundos pode obstar os processos de racionalização administrativa ao estimular a duplicação de rotinas e ações e dificultar o planejamento de políticas intersetoriais integradas”.

De fato, é possível identificar que a literatura que abarca os fundos especiais está sempre às voltas com a legislação complexa de sua instituição, buscando estabelecer um entendimento teórico e político claro desse tipo de mecanismo, principalmente no que tange a sua aplicação no âmbito municipal. Sendo assim, o gerenciamento dos fundos torna-se um desafio, “considerando as questões multidisciplinares envolvidas. A legislação muitas vezes não é clara nas definições. A literatura a respeito é escassa e os conceitos não são pacificados em vários pontos” (COSTA, 2012, p. 5).

Embora alguns autores discutam a questão da vinculação da receita nos instrumentos de programação objetiva do orçamento público (porque a sua fonte pode ser discricionária ou vinculada), ou seja, suscitam que não haveria a necessidade de fundos especiais, Costa (2011, p. 453) afirma que “o fundo produz um efeito psicológico ou político de que os recursos ficam garantidos”.

Contudo, os recursos inseridos nos fundos especiais possuem diversas vantagens em relação aos recursos previstos no orçamento geral, posto que os programas previstos nos atuais instrumentos da máquina pública têm prazo de duração definida, ao passo que os fundos especiais são de prazo ilimitado. Acresça-se a esse fato toda a facilidade de implantação de controles internos e transparência na prestação de contas dos recursos investidos.

De acordo com Souza (2012, pp. 109-110):

A gestão descentralizada através da criação de fundos públicos tem por finalidade garantir que a aplicação dos recursos vinculados a determinadas áreas de interesse do Estado, irá de fato contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Com

⁶ (BRASIL, 1964)

isso, mais imperiosos (*sic*) se torna avaliar se o gestor está ou não atendendo ao que foi planejado.

Neste ponto, a bibliografia indica que deve ser feito um gerenciamento eficiente e adequado dos recursos dos fundos especiais pelo gestor público, mas não estabelece a forma como deve ser implementada, apenas que deve respeitar o planejamento programado.

Além das questões que envolvem os controles constitucionais de gestão pública, a literatura abre as portas para o que é definido como instituto de concretização da democracia participativa nos fundos especiais, qual seja, o chamado controle social, baseado na participação da população como ator de mudança (seja por um indivíduo ou representada por uma entidade ou organização social), buscando a deflagração de ações efetivas para a proteção dos interesses coletivos.

Com o controle social e a institucionalização da democracia participativa, surge a possibilidade da celebração de parcerias com a sociedade civil, formalizada por meio de convênios. Conforme Machado (2013, p. 10) “cabe ao poder público financiar, monitorar e avaliar a efetividade das ações que a Organização se comprometeu a cumprir no plano de trabalho e cabe a ela executar, verificar desvios e apresentar de forma sistemática o trabalho realizado”. Todavia, o convênio é um instrumento jurídico que visa estabelecer as obrigações entre as partes (de caráter apenas burocrático), sem garantir uma finalidade gerencial focada na gestão e avaliação dos resultados dos programas planejados.

“É notório que diversos procedimentos são realizados de acordo com a cultura enraizada no órgão e os costumes dos funcionários, sem haver qualquer reflexão sobre as razões e formas que foram concebidos ou mesmo sobre sua real necessidade” (CASSIM NETO & VIEIRA JUNIOR, 2014, p. 3).

In casu, Lucena, Tourinho e Brasil (2009, p. 10) afirmam que:

Os Fundos Especiais da Criança e do Adolescente é (*sic*) um elemento de efetivação dos princípios viabilizadores dos Conselhos dos Direitos, cabendo a estes a fixação dos critérios de utilização dos recursos. Assim, os conselhos devem ser os gestores dos fundos, e obrigatoriamente desempenhar a fiscalização, bem como responder pelas suas ações, como se servidor público fosse (*sic*).

De pronto, percebe-se que é trazida à baila a questão do gerenciamento eficiente dos fundos baseados na dinâmica estabelecida pelos conselhos municipais, a qual visa discutir e decidir quais as prioridades na destinação dos recursos.

Durante o período de luta contra a ditadura e dentro do processo de instauração de um novo poder constituinte, buscou-se uma legislação que assegurasse a ampliação de investimentos nos direitos sociais. “Nesse sentido, o modelo de fundos públicos buscado foi aquele com conselhos de composição paritária entre os representantes governamentais e não governamentais para acompanhar e fiscalizar políticas públicas (...)” (SALVADOR, 2012, p. 9).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁷ dispõe sobre a criação dos conselhos de direitos e tutelares, bem como sobre as atribuições de cada ator na implementação de políticas voltadas para a criança e o adolescente. Tais políticas previstas no estatuto são formadas por quatro grandes linhas de ação: (i) políticas sociais básicas; (ii) políticas de assistência social; (iii) políticas de proteção especial; e (iv) políticas de garantias de direitos.

Dentro desse contexto, o estatuto define que a implementação tem por base as diretrizes da política de atendimento previstas no artigo 88 do ECA e, nesse sentido, surge a vinculação dos fundos municipais aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, na qualidade de órgãos deliberativos, com participação popular paritária por meio de organizações representativas, com o objetivo de “evitar o mau uso de recursos, ou seja, caso de duplicidade de ações, repasse de recursos sem critério para várias entidades e assim por diante” (ROCHA, 2010, p. 35).

De acordo com o artigo 88, inciso II, do ECA, os conselhos municipais são responsáveis pela formulação de políticas públicas, bem como pela instituição e gestão dos fundos especiais; logo, eles atuam em dois eixos do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente – (i) o da promoção e (ii) o do controle e da efetivação – pois, além de deliberarem sobre políticas públicas, os conselhos municipais reivindicam direitos, exercendo controles sociais e assegurando a concretização de direitos.

A literatura nos faz um alerta:

[...] analisar os conselhos, conhecendo sua forma de organização, sua estrutura, composição e competências, sua forma de funcionamento, é fundamental para entender até onde este instrumento se constitui efetivamente como processo de construção da cidadania interativa, com melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, como possibilidade de contribuir num processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização em curso no Brasil e no mundo. (ALLEBRANDT, 2001, p. 89)

⁷ (BRASIL, 1990)

Entende-se nesta pesquisa que a análise sobre a aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD-SP perpassa pela compreensão dos critérios e instrumentos de planejamento utilizados pelo conselho, a fim de subsidiar a alocação dos investimentos.

Evidentemente, a literatura se insurge sempre sobre a análise das variáveis que ensejaram a criação e o funcionamento dos conselhos, o que abarca também o grau de capacitação dos conselheiros. Entretanto, nossa preocupação com este trabalho é a efetividade e eficácia da alocação dos recursos do FUMCAD-SP de programas que atendam a demandas dos eixos prioritários do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Outro ponto debatido pela literatura sobre os fundos especiais é relativo à transparência, pois levanta a questão de que “o acesso à informação correta, no momento correto, é o fundamento de todos os demais. Sem informação, não há condição de fazermos nossa análise e tirarmos nossas conclusões” (CARVALHO, 2003, p. 12). Novamente a literatura levanta os pontos negativos sobre os fundos especiais e a atuação dos gestores, todavia, o faz de maneira ampla, sem adentrar nas especificidades do problema proposto.

Por fim, reporta-se ao trabalho elaborado por Maranhão (2003, p. 22), o qual afirma que o ponto central é a “qualidade” da avaliação das atividades desenvolvidas nos projetos patrocinados com os recursos do Fundo, pois esta avaliação poderá resultar na decisão de transformar tais projetos em políticas financiadas com recursos consignados ao orçamento geral, em caráter universal e permanente. Ou seja, a literatura tem reforçado que os projetos apoiados pelo FUMCAD devem ser inovadores e complementares às políticas públicas, buscando melhor a eficiência e eficácia da máquina do Estado.

Nesse sentido, sem adentrar na análise inadequada dos projetos patrocinados pelo Fundo, a literatura aponta que a grande falha do processo de avaliação dos convênios (instrumento contratual que estabelece uma relação jurídica entre o Fundo e as demais organizações) é que a mesma está baseada “numa lógica burocrático-formal, na qual importa mais o como o recurso público foi gasto do que os resultados que ele proporcionou para a sociedade” (MENDONÇA, ALVES, NOGUEIRA, & [Organizadores], 2013, p. 173). Dessa forma, a literatura não apenas entende que o projeto deve ser avaliado adequadamente para transformá-lo em política pública, mas tal projeto deve ser uma avaliação que analise os resultados obtidos com a execução deste projeto.

3 PANORAMA DA SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Sendo o FUMCAD-SP um instrumento das políticas públicas no município, faz-se importante um olhar sobre a situação de vulnerabilidade em que se encontram crianças e adolescentes na cidade. O presente capítulo tem por objetivo traçar um panorama dessa vulnerabilidade, sem ser exaustivo, com base em indicadores e dados cedidos pela SMDHC-SP, que têm servido de base de diagnóstico para as ações da secretaria – embora, conforme identificamos, não como subsídios para a atuação do fundo.

Por essa razão, este capítulo buscará identificar e selecionar alguns indicadores que permitam um vínculo com o objetivo central da dissertação, que é o de oferecer subsídios para a melhoria e modernização da gestão do FUMCAD-SP, sobretudo em relação à aderência às demandas sociais e ao impacto territorial dos projetos apoiados no município de São Paulo.

No que se refere à demografia e à pirâmide etária nacional, o Brasil e suas regiões, estados e municípios estão atravessando uma fase de transição do ponto de vista demográfico, aproximando-se do fim do ciclo do *bônus demográfico*, entendido como o momento em que a estrutura etária de sua população dá indicações de que, progressivamente, ocorrerá uma migração da composição dos grupos de idade da população dos mais jovens para os mais velhos.

Essa transformação traz em si novas e mais complexas demandas e desafios em termos de políticas públicas, sobretudo porque se somam às carências já observadas no atendimento das necessidades básicas da atual estrutura etária – ao estimular o redirecionamento dos investimentos públicos –, tornando seu equacionamento multidimensional, em que heranças do passado e perspectivas do futuro se cruzam nas decisões que devem ser tomadas no presente⁸.

Observamos que o grupo de idade com maior redução no comparativo entre 1992 e 2013, de acordo com a pesquisa do IBGE⁹, é exatamente a faixa entre 0 e 4 anos, mas seus efeitos estendem-se também a faixas até 14 anos, ao passo que o segmento de mais de 17 anos responde por quase 60% a mais da taxa média de crescimento do período (2,5% a.a. contra 1,6% a.a. para a população como um todo).

De qualquer modo, é importante não perder a devida perspectiva: mesmo com esses movimentos demográficos, de acordo com o IBGE (2014), 27,6% da população brasileira, em 2013, era constituída de crianças e jovens até 17 anos; portanto, 56 milhões de histórias de vida

⁸ Apenas para ilustrar esses destaques, ver o relatório do Banco Mundial (2011).

⁹ (IBGE, 2000 [b]); (IBGE, 2012) e (IBGE, 2014).

que ainda merecem atenção e cuidado. Na região metropolitana de São Paulo, em 2013, o percentual da população de 0 a 17 anos de idade era de 25,1%, aproximadamente 5.255.000 pessoas, acompanhando o padrão nacional (27,6% em 2013).

A analisarmos os dados dos censos demográficos de 2000¹⁰ e 2010¹¹, em relação ao Brasil e ao município de São Paulo, embora a taxa de variação relativa à redução na população de até 4 anos de idade seja ligeiramente superior no município de São Paulo em comparação com igual indicador em termos nacionais (-2,1% a.a. contra -1,7% a.a.), essa não é a principal diferença: o envelhecimento da população paulistana está ocorrendo de forma mais intensa do que em termos nacionais. Esse dado é consistente com as características da sociedade paulistana, mas traz consequências no que diz respeito às estratégias de médio e longo prazo a serem incorporadas na agenda das políticas públicas.

Ao analisamos a distribuição da população de 0 a 19 anos no município de São Paulo, temos a seguinte distribuição apresentada a seguir:

Tabela 1 – População de 0 a 19 anos residente no município por sexo e faixa etária.

Município de São Paulo (MSP)	Total MSP	Menos de 1 ano	0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos
Total	11.253.503	142.936	711.362	758.737	867.891	842.513
Homens	5.328.632	72.628	361.935	385.914	438.590	420.652
Mulheres	5.924.871	70.308	349.428	372.823	429.302	421.860

Fonte: (IBGE, 2010).

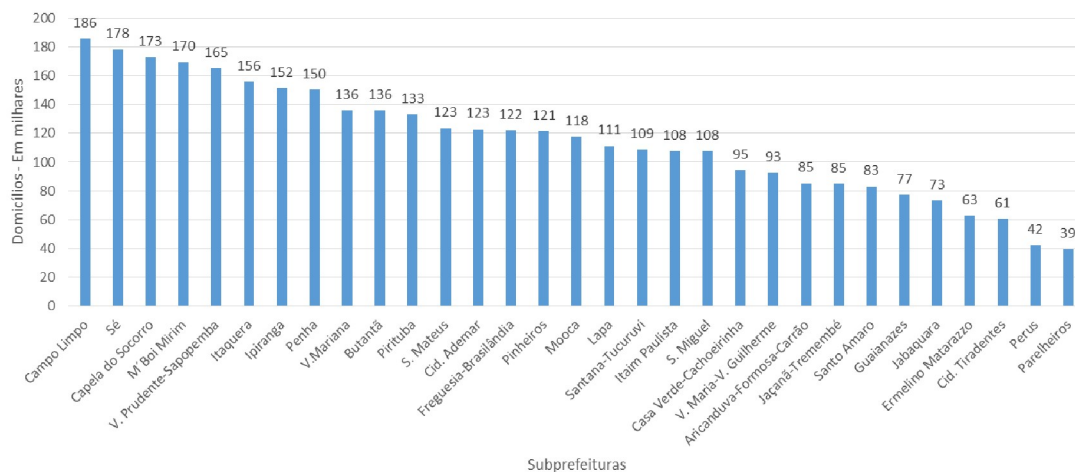
Focando especificamente no caso do município de São Paulo, outra dimensão importante a ser destacada, geograficamente, é a de onde está e onde mora a população paulistana de 0 a 19 anos. Essa desagregação é importante porque o município não é exatamente “uma cidade” em termos urbanísticos: é um aglomerado urbano constituído por um conjunto multivariado em termos de características físicas, sociais e econômicas, cujo tratamento generalizado pode conduzir a distorções na implementação de políticas públicas de crianças e adolescentes, nas quais se insere a atuação do FUMCAD-SP e os projetos por ele financiados.

A população é distribuída de maneira desigual dentro do território, sendo a Zona Leste a mais populosa, com 4.023.744 habitantes, e a região central a menos populosa e a mais povoada, com 16.231 hab./km² (IBGE, 2010).

¹⁰ (IBGE, 2000 [a])

¹¹ (IBGE, 2013)

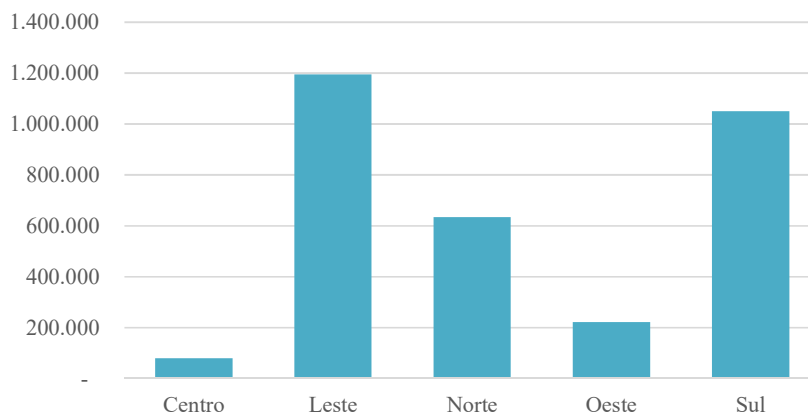
Figura 3 - Gráfico de domicílios particulares permanentes no município de São Paulo, em 2010, por subprefeitura



Fonte: (IBGE, 2010); (SMADS, 2015).

Observando a distribuição da população de 0 a 19 anos no município, as zonas Leste e Sul apresentam a maior concentração dessa população (Figura 4).

Figura 4 – Gráfico de distribuição da população de 0 a 19 anos, por região



Fonte: (IBGE, 2010).

Na análise da distribuição da população nas cinco macrorregiões de São Paulo em relação à faixa etária, a Zona Leste permanece sendo a região com o maior contingente populacional de pessoas de 0 a 19 anos de idade, seguida pela Zona Sul. Os distritos com maior concentração da população são: Brasilândia, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cidade Tiradentes, Grajaú, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, Jaraguá, Jardim

Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, Lajeado, Parelheiros, Pedreira, Sacomã, São Mateus, São Rafael, Sapopemba, Tremembé, Vila Curuçá e Vila Jacuí. (IBGE, 2010).

Tabela 2 – Distribuição da população de 0 a 19 anos nos distritos com maior concentração de crianças e adolescentes no município de São Paulo

Região/distrito	População (2010)	População de 0 a 19 anos	População de 0 a 14 anos	População de 15 a 19 anos
Leste	1.815.082	607.486	308.468	299.018
Cidade Tiradentes	211.501	78.453	62.031	16.422
Itaim Paulista	224.074	77.670	50.137	27.533
Itaquera	204.871	63.974	45.803	18.171
Jardim Helena	135.043	46.665	9.727	36.938
Lajeado	164.512	59.158	9.414	49.744
São Mateus	155.140	46.447	20.967	25.480
São Rafael	143.992	50.781	67.930	17.149
Sapopemba	284.524	87.437	17.868	69.569
Vila Curuçá	149.053	50.047	17.198	32.849
Vila Jacuí	142.372	46.854	7.393	39.461
Norte	646.994	213.738	172.323	41.415
Brasilândia	264.918	90.961	71.566	19.395
Jaraguá	184.818	61.570	85.057	23.487
Tremembé	197.258	61.207	15.701	45.507
Sul	2.614.354	840.016	387.717	452.299
Campo Limpo	211.361	66.488	52.977	13.511
Capão Redondo	268.729	88.538	69.999	18.539
Cidade Ademar	266.681	82.082	64.235	17.847
Cidade Dutra	196.360	59.390	46.175	13.215
Grajaú	360.787	127.892	27.795	100.097
Jabaquara	223.780	58.385	21.898	36.487
Jardim Ângela	295.434	107.038	36.342	70.696
Jardim São Luís	267.871	84.477	30.317	54.159
Parelheiros	131.183	48.654	3.525	45.129
Pedreira	144.317	48.565	23.129	25.436
Sacomã	247.851	68.507	11.324	57.183
Total geral	5.076.430	1.661.240	868.509	792.732

Fonte: (IBGE, 2010).

As zonas Leste e Sul também são as regiões onde concentram-se os domicílios em favela e a população desempregada. Ainda, do ponto de vista da renda, as zonas Leste e Norte são as regiões com as menores rendas médias *per capita*, como mostra a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Concentração de domicílios em favela, população desempregada e média de renda média per capita, segundo regiões do município de São Paulo

Região	Domicílios em favela	% Domicílios em favela	População desempregada	Média de renda média <i>per capita</i> (R\$)
Centro	463	0,12	103.944	2.838,81
Leste	93.259	24,21	226.094	1.447,97
Norte	68.131	17,69	150.713	1.575,90
Oeste	28.719	7,46	99.488	4.135,52
Sul	194.647	50,53	188.110	2.494,98
Total geral	385.219	100,00	768.349	2.248,00

Fonte: (IBGE, 2010).

Ainda segundo dados do IBGE (2010), entre os 12 distritos da cidade com renda média *per capita* inferior a R\$ 1.000,00 estão 10 dos 24 distritos com maior concentração de crianças e adolescentes: Brasilândia, Cidade Tiradentes, Grajaú, Itaim Paulista, Jardim Ângela, Jardim Helena, Lajeado, Parelheiros, São Rafael e Vila Curuçá. Ainda, 14 distritos dentre aqueles de maior concentração de crianças de adolescentes possuem renda média *per capita* entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.600,00, são eles: Sapopemba, Guaianazes, Pedreira, Capão Redondo, Vila Jacuí, Jaraguá, Jardim São Luís, São Mateus, Itaquera, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Campo Limpo, Tremembé e Sacomã.

Já em relação aos empregos formais e às faixas de renda (em salários mínimos), a Zona Oeste é a região que mais concentra a população empregada, assim como a que ganha os melhores salários. Pela própria desigualdade social e econômica que caracterizam as zonas Leste e Sul, nessas regiões há tantos grupos de pessoas que ganham as faixas mais baixas de salário quanto aqueles grupos de pessoas que ganham mais de 10 salários mínimos.

Para aprofundar a análise sobre a variável renda, foram utilizados os dados do *Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo* (SMADS, 2015), bem como o *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social* de 2010, elaborado pela Fundação SEADE (2010).

Tabela 4 – Concentração de empregos formais, segundo faixas de rendimento e regiões do município de São Paulo.

Região	Emprego formal (rendimento até 1 salário mínimo)	Emprego formal (rendimento de 1 a 3 salários mínimos)	Emprego formal (rendimento de 3 a 5 salários mínimos)	Emprego formal (rendimento de 5 a 10 salários mínimos)	Emprego formal (rendimento de 10 a 20 salários mínimos)
Centro	19.633	427.568	113.311	88.146	38.936
Leste	15.120	524.947	90.841	42.630	11.649
Norte	10.134	313.628	65.957	34.006	10.410
Oeste	24.835	626.803	192.870	168.465	100.547
Sul	20.757	672.321	180.510	137.007	74.108
Total Geral	90.479	2.565.267	643.489	470.254	235.650

Fonte: (IBGE, 2010).

Conforme a metodologia de agrupamentos dos distritos e subprefeituras utilizada pela SMADS-SP¹², e de forma pouco surpreendente, as macrorregiões Leste 2 e Sul 2 são aquelas que apresentam não somente a maior quantidade absoluta de domicílios em condição de alta e muita vulnerabilidade, como são as macrorregiões em que o coeficiente entre o número de domicílios dos grupos G5 e G6, em relação ao total de domicílios de cada região, é significativamente alto, conforme pode-se constatar na Tabela 5.

Tabela 5 – Domicílios em áreas de alta e muito alta vulnerabilidade, por macrorregião do município de São Paulo.

Macrorregião	Grupo 5 vulnerabilidade alta	Grupo 6 vulnerabilidade muito alta	Total de domicílios grupos 5 e 6	Coeficiente de domicílios G5+G6 no total de domicílios
Total geral	280.975	230.271	511.246	45,0%
Leste 2	120.315	104.067	201.722	20,4%
Sul 2	97.655	41.398	161.713	8,1%
Norte 2	31.835	25.371	57.206	5,0%
Norte 1	13.807	16.786	25.286	3,3%
Leste 1	10.450	16.226	24.862	3,2%
Sul 1	3.684	14.836	20.470	2,9%
Oeste	2.801	11.055	19.027	2,2%
Centro	428	532	960	0,1%

Fonte: (IBGE, 2010).

¹² Ver Anexo D.

Dos 24 distritos com maior concentração de crianças e adolescentes (IBGE, 2010), 20 estão nos grupos Leste 2, Sul 2 e Norte 2, que são as macrorregiões com maior concentração de domicílios nos grupos 5 e 6, de vulnerabilidades *alta* e *muito alta*: Brasilândia, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cidade Tiradentes, Grajaú, Itaim Paulista, Itaquera, Jaraguá, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, Lajeado, Parelheiros, Pedreira, São Mateus, São Rafael, Vila Curuçá e Vila Jacuí. Esses distritos somam 1.661.240 habitantes com idade entre 0 e 19 anos.

Nesse cenário, destacam-se a proporção de domicílios em situação de *alta* e *muito alta* vulnerabilidades nas subprefeituras de M'Boi Mirim, Capela do Socorro, Campo Limpo, Parelheiros, Guaianazes, Cidade Tiradentes e Perus – Parelheiros, com 48%, é o que mais se destaca (SMADS, 2015).

Ainda, observando os domicílios com renda familiar vulnerável no município de São Paulo (SMADS, 2015), novamente as duas macrorregiões se destacam pela concentração de domicílios com renda familiar classificada como de extrema pobreza, de até $\frac{1}{4}$ S.M. e de até $\frac{1}{2}$ S.M.: Leste 2 e Sul 2, que representam 61% dos domicílios em condição de renda vulnerável e apresentam, respectivamente, coeficientes de participação dos domicílios com renda familiar de até $\frac{1}{2}$ S.M. da ordem de 21,3% e de 18,2% do total de domicílios em cada macrorregião.

Tabela 6 – Domicílios por classe de renda, por macrorregião do município de São Paulo

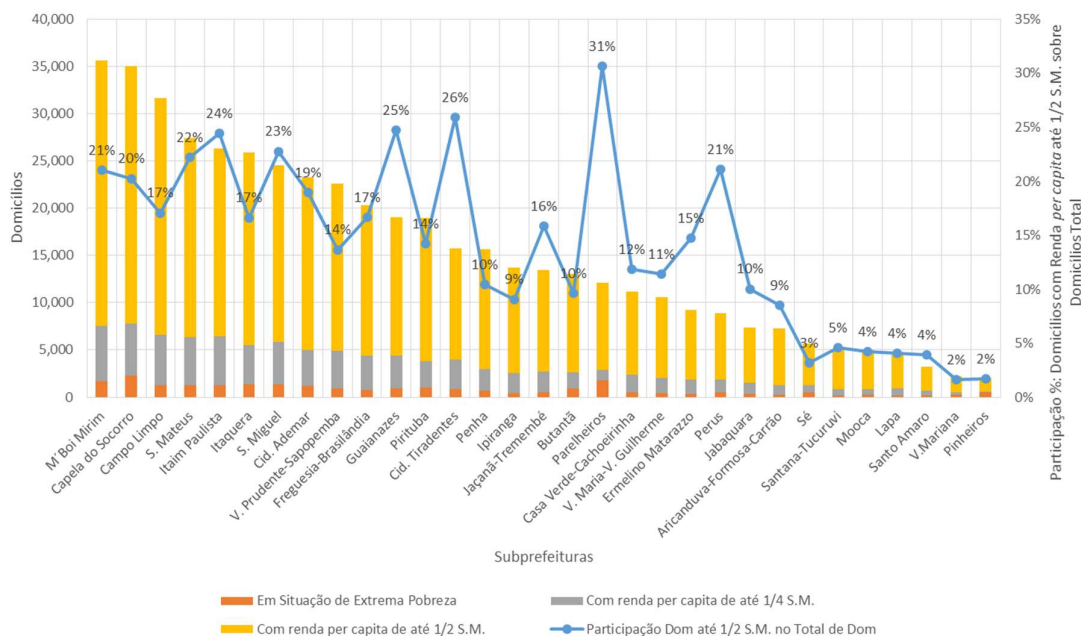
Macrorregião	Em situação de extrema pobreza	Com renda <i>per capita</i> de até $\frac{1}{4}$ S.M.	Com renda <i>per capita</i> de até $\frac{1}{2}$ S.M.
Total geral	25.042	102.828	476.427
Sul 2	8.417	34.325	148.168
Leste 2	7.397	30.500	140.939
Leste 1	2.857	12.443	59.314
Norte 2	2.111	9.974	50.443
Oeste	1.619	5.601	29.003
Sul 1	1.153	4.578	23.259
Norte 1	1.000	4.142	19.632
Centro	488	1.265	5.669

Fonte: (SMADS, 2015).

Estendendo o olhar para as áreas de atuação das subprefeituras, o destaque novamente recai sobre Parelheiros, onde 31% dos domicílios apresentam renda familiar igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ S.M. Acima de 20% de domicílios nessa condição enquadram-se as subprefeituras Cidade Tiradentes (26%), Guaianazes (25%), Itaim Paulista (24%) São Miguel (23%), São Mateus

(22%), M'Boi Mirim (21%), Perus (21%) e Capela do Socorro (20%). Em termos absolutos, as subprefeituras com maior número de domicílios vulneráveis no quesito renda familiar são M'Boi Mirim (7,5% no total de domicílios com renda familiar igual ou inferior a 1/2 S.M.) e Capela do Socorro (7,4%) – (SMADS, 2015).

Figura 5 – Gráfico de domicílios por classe de renda, por subprefeitura do município de São Paulo.



Fonte: (SMADS, 2015).

Em relação à região central da cidade, embora não figure como área problemática nos indicadores anteriormente apresentados, é nela que se encontram os principais desafios na promoção de políticas para a população em situação de rua, uma das prioridades da SMDHC-SP.

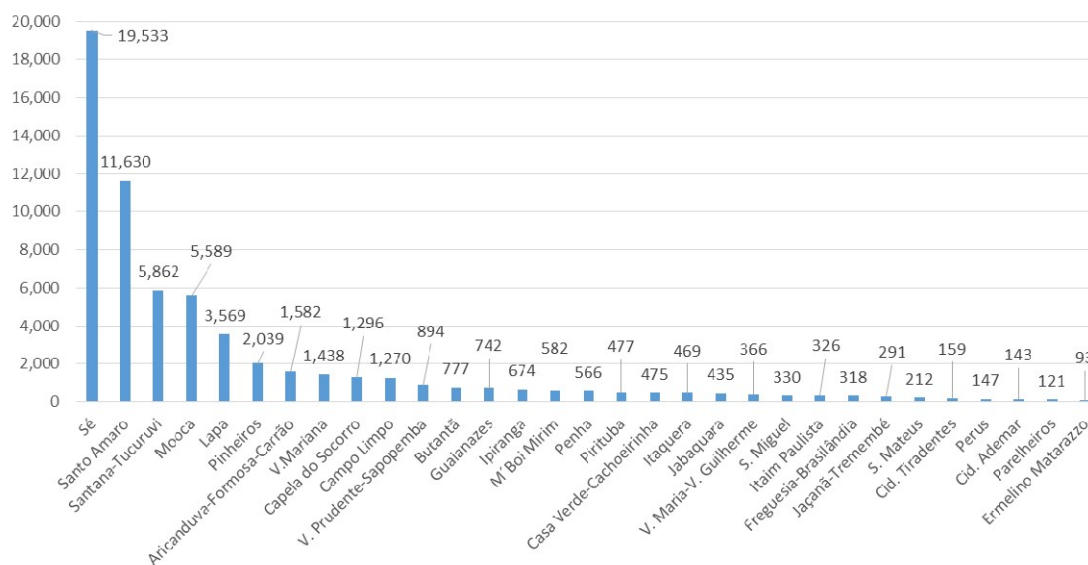
A CPCA também aponta a população de crianças e adolescentes em situação de rua como público estratégico. Enquanto a vulnerabilidade das famílias localiza-se nas áreas distantes do centro do município, a vulnerabilidade medida pela concentração da população em situação de rua concentra-se em duas áreas bem definidas: as macrorregiões Centro e Sul 2, com 55,4% da população, mais notadamente nas áreas de atuação das subprefeituras Sé e Santo Amaro, seguidas pelas subprefeituras Santana-Tucuruvi e Mooca. As macrorregiões Leste 1 e Norte 1 aparecem com mais de 10% dessa população (13,8% e 10,4%, respectivamente) (SMADS, 2015), conforme apresentado na Tabela 7 e na Figura 7.

Tabela 7 – População em situação de rua, por macrorregião do município de São Paulo.

Macrorregiões	Número de abordagens - maio a setembro de 2014	Participação no total
Total geral	62.405	100,0%
Centro	19.533	31,3%
Sul 2	15.042	24,1%
Leste 1	8.631	13,8%
Norte 1	6.519	10,4%
Oeste	6.385	10,2%
Sul 1	2.547	4,1%
Leste 2	2.331	3,7%
Norte 2	1.417	2,3%

Fonte: (SMADS, 2015).

Figura 6 – Gráfico da população em situação de rua, por subprefeitura do município de São Paulo. Número de abordagens, de maio a setembro de 2014.



Fonte: (SMADS, 2015).

Segundo dados da Matriz para a elaboração da Linha de Base municipal, organizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2014) no âmbito da Plataforma de Centros Urbanos¹³, a questão da violência e da segurança aparece de forma preocupante quando analisamos os dados de homicídios no município de São Paulo. Em 2014, foram 257 homicídios

¹³ Os dados sistematizados foram cedidos pela CPCA.

na faixa etária de 10 a 19 anos, representando uma taxa de 7,76 mortes por 100.000 habitantes com idade entre 10 e 19 anos. O cenário fica mais complicado quando se observa o mesmo indicador para a faixa etária de 15 a 19 anos: foram 246 homicídios, em 2012, apresentando uma taxa de 14,54 mortes por 100.000 habitantes com idade entre 15 e 19 anos.

Segundo os mesmos dados da Matriz para elaboração da Linha de Base municipal (UNICEF, 2014), ao analisarmos os distritos com maior número absoluto de homicídios em 2012, 18 deles compõem o grupo de distritos que concentram o maior número de habitantes com idade entre 0 e 19 anos. Destacam-se os distritos de Grajaú (18 homicídios); Jardim São Luís (14 homicídios); Brasilândia (13 homicídios) e Cidade Ademar (11 homicídios).

Quadro 7 – Distribuição dos homicídios (10 a 19 anos) pelos distritos que concentram o maior número de habitantes na faixa etária de 0 a 19 anos.

Distritos	População na faixa etária de 10 a 19 anos	Nº de homicídios de residentes com idade entre 10 e 19 anos	Nº de homicídios de residentes com idade entre 10 e 14 anos	Nº de homicídios de residentes com idade entre 15 e 19 anos	Taxa de homicídios na faixa etária de 10 a 19 anos	Taxa de homicídios na faixa etária de 10 a 14 anos	Taxa de homicídios na faixa etária de 15 a 19 anos
Grajaú	67,614	18	1	17	26.62	2.99	49.82
Jardim São Luís	44,538	14	1	13	31.43	4.52	57.97
Brasilândia	47,958	13	1	12	27.11	4.19	49.87
Cidade Ademar	42,897	11	1	10	25.64	4.76	45.69
Campo Limpo	34,671	9	-	9	25.96	-	51.69
Capão Redondo	46,577	9	-	9	19.32	-	38.45
Sapopemba	45,854	9	-	9	19.63	-	38.39
Cidade Dutra	31,294	8	-	8	25.56	-	50.15
Sacomã	35,725	8	1	7	22.39	5.72	38.35
Jardim Ângela	56,482	7	-	7	12.39	0.00	24.80
Itaim Paulista	41,129	6	-	-	14.59	-	0.00
Itaquera	33,714	6	-	6	17.80	-	35.14
Jabaquara	30,323	5	-	5	16.49	-	32.16
São Mateus	24,469	5	2	3	20.43	16.68	24.04
Cidade Tiradentes	41,587	4	-	4	9.62	-	19.31
Jardim Helena	24,309	4	-	4	16.45	0.00	32.22
Lajeado	31,284	4	-	4	12.79	-	25.04
Vila Curuçá	26,645	4	-	4	15.01	-	29.46
Pedreira	25,685	3	-	3	11.68	-	23.03
São Rafael	27,073	3	1	2	11.08	7.37	14.80
Vila Jacuí	24,589	3	-	3	12.20	-	23.91
Parelheiros	26,369	2	-	2	7.58	-	15.09
Jaraguá	33,362	1	1	-	3.00	6.02	-
Tremembé	33,073	1	-	1	3.02	-	5.90

Fonte: (UNICEF, 2014).

A educação municipal apresenta indicadores importantes na análise das vulnerabilidades que afetam a garantia de direitos de crianças e adolescentes no município de São Paulo. A análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁴, compilados e apresentados pelo UNICEF (2014), permite ver que, entre os distritos que apresentaram maior percentual de escolas do ensino fundamental (EF) da rede municipal que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB para 2011, somente quatro deles se encontram no grupo com maior concentração de habitantes na faixa de 0 a 19 anos: Cidade Dutra (57,1% das escolas de EF); Jabaquara (57,1% das escolas de EF); Parelheiros (62,5% das escolas de EF) e Tremembé (62,5% das escolas de EF).

Entre os distritos que apresentam os percentuais mais baixos de cumprimento da meta anual do IDEB (UNICEF, 2014), os que concentram o maior número de crianças e adolescentes são: Pedreira (apenas 25% das escolas de EF cumpriram a meta); Campo Limpo (apenas 29,4% das escolas de EF cumpriram a meta); Jardim São Luís (apenas 29,6% das escolas de EF cumpriram a meta); Sapopemba (34,1% das escolas de EF cumpriram a meta) e Jardim Ângela (34,8% das escolas de EF cumpriram a meta).

Em relação ao indicador de distorção idade-série no EF municipal, em 2013, considerando o grupo de distritos que apresentavam os maiores números de alunos com idade superior a dois anos ao recomendado para cursar as nove séries do EF municipal, 18 deles compõem o grupo de distritos que concentram o maior número de habitantes com idade entre 0 e 19 anos: Cidade Tiradentes, Brasilândia, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Ademar, Cidade Dutra, Grajaú, Itaim Paulista, Jaraguá, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luís, Pedreira, Sacomã, São Rafael, Sapopemba, Vila Curuçá e Vila Jacuí.

¹⁴ De acordo com as informações extraídas do portal do Ministério da Educação (MEC) — www.mec.gov.br —, o IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007, e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações (a) do INEP, (b) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para as unidades da federação e para o país e (c) da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada "Prova Brasil") para os municípios.

Quadro 8 – Distritos com maior número de alunos com idade superior a dois anos ao recomendado para cursar as nove séries do EF municipal.

DISTRITO	Total de alunos com idade superior a 2 anos ao recomendado para cursar as 9 séries do EF municipal	Total de matrículas no EF em todas as escolas municipais	Taxa de distorção idade-série no EF municipal
Cidade Tiradentes	1.953	22.712	8,60
Brasilândia	1.534	16.685	9,19
Jaraguá	1.460	16.667	8,76
Capão Redondo	1.345	16.848	7,98
Campo Limpo	1.270	14.803	8,58
Jardim São Luís	1.064	11.121	9,57
Sapopemba	1.035	16.661	6,21
Grajaú	1.005	13.149	7,64
Jardim Ângela	1.002	12.380	8,09
Iguatemi	1.382	12.382	6,82
Sacomã	842	10.693	7,87
Cidade Dutra	810	11.531	7,02
Pedreira	748	7.554	9,90
Vila Curuçá	740	10.552	7,01
São Rafael	677	8.605	7,87
Itaim Paulista	649	11.466	5,66
Jardim Helena	615	9.238	6,66
Rio Pequeno	601	5.621	10,69
Perus	585	7.493	7,81
Cidade Ademar	575	6.363	9,04
Vila Anfrade	558	4.296	12,99
Vila Jacuí	558	7.531	7,41
Pirituba	541	6.178	8,76
Vila Maria	539	5.291	10,19

Fonte: (UNICEF, 2014).

Ainda em relação aos indicadores da educação, buscou-se analisar nesta pesquisa o indicador de taxa de evasão escolar do ensino fundamental (UNICEF, 2014). Para os distritos que concentram os maiores números de habitantes com idade entre 0 e 19 anos, embora possam não parecer significantes no conjunto dos distritos¹⁵, chama bastante atenção o salto que as taxas de evasão apresentam entre o EF I e o EF II. Destaca-se o distrito de Cidade Ademar, que apresenta taxa de evasão de 0,38% no EF I e de 3,34% no EF II.

¹⁵ Os distritos com as maiores taxas de evasão escolar no EF são Morumbi, Liberdade, Pari, Ipiranga e Limão.

Quadro 9 – Taxas de evasão escolar no ensino fundamental (EF I e EF II), segundo distritos com maior concentração de habitantes com idade entre 0 e 19 anos.

DISTRITO	Taxa de evasão escolar do ensino fundamental	Taxa de evasão escolar do ensino fundamental I	Taxa de evasão escolar do ensino fundamental II
Jardim São Luís	2,21%	0,70%	3,52%
Vila Jacuí	2,20%	0,84%	3,31%
Brasilândia	2,14%	1,02%	3,18%
Pedreira	1,98%	0,76%	2,87%
Cidade Ademar	1,96%	0,38%	3,34%
Jardim Helena	1,73%	0,86%	2,48%
São Mateus	1,73%	0,99%	2,31%
Campo Limpo	1,45%	0,67%	2,12%
Jabaquara	1,39%	0,66%	1,98%
São Rafael	1,33%	0,77%	1,83%
Lajeado	1,31%	0,50%	2,01%
Cidade Tiradentes	1,29%	0,90%	1,64%
Itaquera	1,23%	0,77%	1,62%
Sacomã	1,18%	0,48%	1,79%
Parelheiros	1,12%	0,48%	1,89%
Grajaú	1,11%	0,51%	1,64%
Itaim Paulista	1,06%	0,56%	1,52%
Tremembé	1,06%	0,42%	1,62%
Sapopemba	1,05%	0,41%	1,59%
Capão Redondo	1,03%	0,59%	1,44%
Jardim Ângela	0,97%	0,39%	1,49%
Vila Curuçá	0,95%	0,54%	1,33%
Jaraguá	0,92%	0,34%	1,44%
Cidade Dutra	0,77%	0,33%	1,14%

Fonte: (UNICEF, 2014).

Segundo sistematização do UNICEF (2014), em relação à educação infantil, que é uma das prioridades da prefeitura, o percentual de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil pública (pré-escola) na cidade de São Paulo é de 67,1%, totalizando 192.189 crianças. Se forem analisados os distritos, os 11 que possuem percentual abaixo de 30% de crianças de 4 a 5 anos de idade matriculados na rede pública são distritos de renda média ou alta, população que acessa menos os serviços públicos: Alto de Pinheiros, Perdizes, Jardim Paulista, Sé, República, Liberdade, Itaim Bibi, Santo Amaro, Pinheiros, Saúde e Moema.

Observando os distritos que concentram a maior população de 0 a 19 anos em relação ao mesmo indicador (UNICEF, 2014), chamam a atenção os distritos com mais de 100% das crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil: Jaraguá (100,5%); Cidade Tiradentes (101,4%) e Lajeado (104,2%). Duas análises podem ser feitas nesse contexto: a primeira é que as escolas de educação infantil estão atendendo crianças que não são residentes do distrito, cobrindo deficiências do sistema em regiões próximas. A segunda constatação é que houve crescimento populacional dessa faixa etária nesses distritos nos últimos anos, o que ainda não foi detectado pelo Censo (considerando que o último foi em 2010).

Entre os distritos com menos de 70% de cobertura de matrículas para a pré-escolas estão Pedreira (51,4%), Tremembé (51,9%), Cidade Ademar (52,5%), Jardim Ângela (59,4%), Capão Redondo (61,1%), São Mateus (66,6%) e Jabaquara (69,3%), totalizando 18.350 crianças de 4 a 5 anos de idade fora do sistema público de educação somente nesses sete distritos (UNICEF, 2014). Nos 24 distritos que concentram o maior número de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos, são 35.799 crianças fora do sistema público de educação (UNICEF, 2014). Por limitação dos dados, não é possível saber se essas crianças estão ou não frequentando a escola.

Por ser o indicador mais específico da proteção básica da Assistência Social, foi analisado também o percentual de crianças beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) que estão na escola. Dentre os 4.394 beneficiários do BPC que estão matriculados na escola (UNICEF, 2014), 2.435 deles são habitantes dos 24 distritos com maior concentração de pessoas na faixa etária de 0 a 19 anos.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o BPC:

“É um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O BPC integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social.

O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214/2007 e nº 6.564/2008.” (BRASIL, 2011)

Em relação à saúde, analisou-se o número de óbitos de crianças de 0 a 27 dias. No grupo dos distritos com o maior número de óbitos neonatais (UNICEF, 2014), estão representados 21

distritos que compõem o grupo dos distritos com maior concentração de habitantes de 0 a 19 anos – Jardim Ângela, Grajaú, Brasilândia, Cidade Tiradentes, Capão Redondo, Sapopemba, Lajeado, Cidade Ademar, Jardim São Luís, Itaquera, Vila Curuçá, Campo Limpo, Tremembé, Cachoeirinha, Cidade Dutra, São Mateus, Itaim Paulista, Jaraguá, São Rafael, Parelheiros e Pedreira –, totalizando 648 óbitos em 2012. Em São Paulo, foram 1.345 óbitos neonatais em 2012.

Quadro 10 – Número de nascidos vivos de mães residentes que tenham feito 7 ou mais consultas pré-natais nos 24 distritos com maior concentração de habitantes de 0 a 9 anos

DISTRITO	Nº de nascidos vivos de mães residentes que tenham feito 7 ou mais consultas pré-natais	Nº de nascidos vivos de mães residentes	% de nascidos vivos de gestantes com 7 ou mais consultas pré-natais
Jardim Helena	1,473	2,448	60.17
Itaim Paulista	2,444	3,988	61.28
São Rafael	1,405	2,250	62.44
Cidade Tiradentes	2,683	4,004	67.01
Cidade Dutra	2,008	2,994	67.07
Vila Jacuí	1,358	1,975	68.76
Grajaú	4,843	6,977	69.41
Tremembé	2,344	3,360	69.76
Itaquera	2,347	3,300	71.12
Brasilândia	3,655	5,135	71.18
Jaraguá	2,361	3,312	71.29
São Mateus	1,750	2,451	71.40
Lajeado	2,176	3,046	71.44
Sapopemba	3,305	4,577	72.21
Parelheiros	1,840	2,477	74.28
Sacomã	2,721	3,647	74.61
Cidade Ademar	3,555	4,755	74.76
Jabaquara	2,458	3,249	75.65
Vila Curuçá	1,840	2,402	76.60
Capão Redondo	3,585	4,617	77.65
Jardim Ângela	4,559	5,843	78.02
Pedreira	1,933	2,468	78.32
Jardim São Luís	3,591	4,539	79.11
Campo Limpo	2,948	3,726	79.12

Fonte: (UNICEF, 2014).

Por fim, verificou-se o indicador referente ao número de nascidos vivos de mães residentes que tenham feito sete ou mais consultas pré-natais (UNICEF, 2014). Em nenhum dos distritos que compõem o grupo com maior concentração de habitantes de 0 a 19 anos o

percentual de cobertura do pré-natal ultrapassou os 80%, significando que, em 2012, 24.358 crianças nasceram sem o devido acompanhamento pré-natal. No município como um todo, o percentual de nascidos vivos de mães residentes com acompanhamento pré-natal de sete consultas ou mais foi de 74,4%.

Mesmo não sendo objetivo desta dissertação realizar um levantamento exaustivo dos indicadores sociais que afetam direta ou indiretamente as crianças e adolescentes no município de São Paulo, cabe, contudo, fazer uma ressalva.

No levantamento de dados e informações de indicadores sociais que têm relação direta com a garantia de direitos de crianças e adolescentes no município de São Paulo, fica evidente a riqueza de informações disponíveis em diferentes fontes, sejam essas da própria estrutura da administração municipal ou de órgãos estaduais e federais, como é caso da Fundação SEADE e do IBGE.

As análises que constam neste capítulo apontam que há uma concentração territorial dos piores resultados dos índices sociais elencados. Considerando que muitos dos distritos demonstram estar nas piores colocações em mais de dois ou três indicadores que afetam diretamente a vida de crianças e adolescentes, entendemos que esta análise deve acender uma luz vermelha para os gestores públicos e diferentes *stakeholders* que atuam na garantia de direitos de crianças e adolescentes, promovendo políticas e investimentos qualificados para melhorar os índices e a qualidade de vida das crianças e adolescentes residentes no município.

Além dos fatores de vulnerabilidade destacados neste capítulo, atenção especial deve ser dedicada a pesquisas que relacionem as políticas públicas de assistência e desenvolvimento social a questões de infraestrutura, como o impacto de condições sanitárias adequadas sobre a qualidade da saúde e desenvolvimento de crianças e adolescentes, a rede de segurança alimentar, sobretudo na primeira infância, e a disponibilidade de infraestrutura e meios de acolhimento na rede pública de educação, da primeira infância aos cursos médios técnico-profissionalizantes.

Como o objetivo desta dissertação é oferecer elementos que suportem diretrizes estratégicas para o alinhamento das políticas públicas municipais de mitigação das vulnerabilidades sociais em seus múltiplos aspectos, em especial no que se refere a crianças e adolescentes, no cadastramento, seleção e alocação de recursos (e avaliação de impactos) dos projetos no âmbito das competências do FUMCAD-SP, a identificação dos locais onde se concentram as diferentes vulnerabilidades sociais constitui uma *proxi* objetiva para as análises e recomendações que serão abordadas nos capítulos seguintes.

4 A ORIGEM DOS FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A origem dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente está diretamente relacionada com a evolução não só da legislação brasileira, como também da evolução do olhar da sociedade em relação às crianças e adolescentes, evolução essa expressa na Constituição Federal de 1998¹⁶ e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹⁷.

Uma maior preocupação com a assistência e proteção aos “menores abandonados” e “delinquentes” pode ser identificada durante a Primeira República (1889-1930), quando se produziu um número significativo de leis para regular a situação da infância, que havia passado a ser alvo dos discursos das assembleias das Câmaras Estaduais e do Congresso Federal (RIZZINI, 2002).

Os discursos oscilavam entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa criança, que se tornara uma ameaça à *ordem pública*:

O problema da criança adquire uma certa dimensão política, consubstanciada no ideal republicano da época. Ressaltava-se a urgência de intervenção do Estado, educando ou corrigindo esses menores, para que se transformassem em cidadãos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade. (RIZZINI, 2002, p. 19)

Irene Rizzini (2002) analisa a trajetória da legislação brasileira em relação à infância e adolescência carente, notando que a ação do Governo, até a promulgação do ECA, tinha como primeira intervenção retirar as crianças e adolescentes do convívio familiar, considerando que essa família, por se encontrar em condições de pobreza, não tinha condições de cuidar de seus filhos, tampouco de dar afeto. Para a sociedade, o abandono de crianças e adolescentes era muito mais associado à falta de afeto e amor para com os filhos do que como resultado de uma situação socioeconômica desprivilegiada. Essa constatação demonstra que o estigma carregado por essas crianças e adolescentes não fazia apenas parte do imaginário da sociedade, como também encontrava respaldo na legislação do país.

¹⁶ (BRASIL, 1988)

¹⁷ (BRASIL, 1990)

Durante os anos 1920, o Código de Menores, legislação referente à infância e adolescência anterior ao ECA, foi discutido, modelado e implementado. Na década de 1960, durante o período militar, o processo de reformulação do Código de Menores, que estava em andamento, foi interrompido. As alterações na legislação se configuravam em medidas empregadas no sentido de ocupar ou ocultar o menor, promovendo a sua internação e a intensificação da ação policial.

Os anos 1980 são considerados como anos da “criança cidadã”, quando houve um forte movimento acerca de denúncias de violações de direitos cometidas contra crianças e adolescentes.

Outro movimento forte à época foi o questionamento da prática de internar crianças por pertencerem a famílias de baixa renda, fazendo com que fosse revista a atuação do Estado; foi passada para a sociedade como um todo a responsabilidade desse atendimento, dando origem a uma série de projetos alternativos de assistência ao menor. “A partir daí, indivíduos, grupos e instituições articularam-se em defesa da criança e marcaram presença de forma relevante” (RIZZINI, 2002, p. 75).

O movimento *A Criança e a Constituinte*, um grupo organizado em defesa da causa da infância no período anterior à promulgação da Carta Constitucional de 1988, articulou a inclusão do artigo 227¹⁸, formulado com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança. A partir daí, foi inaugurada uma nova fase do direito relativo à infância e adolescência, a chamada *Doutrina da Proteção Integral*, pela qual as crianças e os adolescentes passaram a ser considerados *sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento*, preconizando a garantia ampla dos direitos pessoais e sociais.

Ratificada em 13 de julho de 1990, a Lei nº. 8.069/1990 (ECA) abriu uma nova era na normatização da garantia de direitos de crianças e adolescentes, não só na esfera federal como também para os entes subnacionais – estados, municípios e o Distrito Federal –, estabelecendo o que é a política de atendimento às crianças e adolescentes, suas linhas de ação, bem como as suas diretrizes de atuação.

Em seu artigo 86, a referida lei estabelece que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. As linhas

¹⁸ Segundo a redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010, à Constituição Federal: “Art. 227. – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988).

de ação da política de atendimento estão descritas no Artigo 87, abrangendo desde as políticas sociais básicas, prevenção e atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, proteção jurídico-social até políticas e programas voltados à promoção da convivência familiar e comunitária¹⁹.

A criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como dos fundos especiais, está destacada no Artigo 88 do ECA, que estabelece as diretrizes da política de atendimento, dentre as quais destacamos:

- (...) I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (...)
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (...). (BRASIL, 1990).

Dando suporte ao ECA, faz-se importante destacar que a criação dos conselhos e fundos também está presente na Constituição Federal²⁰, em seu artigo 204, que estabelece as diretrizes da descentralização político-administrativa e a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Segundo DRAIBE (2003), ao discutir a implantação da nova política de assistência social nos anos 1990, aponta que até o final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram implantados os conselhos e fundos do novo sistema de proteção social, incluindo a sua descentralização para os níveis subnacionais.

A partir da nova legislação, que este ano completa 25 anos, foi possível aos municípios organizarem a sua política de atendimento às crianças e adolescentes. No caso do município de São Paulo, a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP) e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD-SP) ocorreu logo em seguida à promulgação do ECA.

¹⁹ Para o detalhamento das linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente, ver “Quadro resumo da legislação pertinente ao FUMCAD-SP” (Anexo B).

²⁰ (BRASIL, 1988)

5 O PAPEL DO CMDCA-SP NA GESTÃO DO FUMCAD-SP

O CMDCA-SP foi criado em 1991, por meio da Lei nº 11.123/91²¹, que instituiu a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, a qual consiste em políticas sociais básicas e políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo e serviços especiais, nos termos da Lei Federal.

O CMDCA-SP, na qualidade de órgão da política de atendimento, foi criado como ente vinculado ao Gabinete do Prefeito e, conforme consta no artigo 5º da Lei nº 11.123/91, na qualidade de “órgão deliberativo e controlador, da política de atendimento, observada a composição paritária de seus membros”. De acordo com o artigo 6º da referida lei, o órgão tem como finalidade “garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária”. A composição paritária do Conselho está descrita no artigo 7º:

Art. 7º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão de decisão autônomo e de representação paritária entre o governo municipal e a sociedade civil, composto por 16 membros, da forma seguinte:

I – Oito representantes do poder público municipal das áreas de políticas sociais, de orçamento e finanças e outras a serem definidas pelo executivo;

II – Oito representantes da sociedade civil, de movimento e entidades que tenham por objetivos dentre outros;

a) atendimento social à criança e ao adolescente;

b) defesa dos direitos da criança e do adolescente;

c) defesa de trabalhadores vinculados à questão;

d) estudos, pesquisas e formação com intervenção política na área;

e) defesa da melhoria de condições de vida da população.

(SÃO PAULO (SP), 1991)

As atribuições do CMDCA-SP em relação ao FUMCAD-SP são estabelecidas por diferentes instrumentos legais, sendo o primeiro deles o ECA, conforme apresentado anteriormente, bem como por resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA),²² que também estabelece as atribuições dos Conselhos de Direito

²¹ (SÃO PAULO (SP), 1991)

²² Criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 (BRASIL, 1991)

em relação aos Fundos da Criança e do Adolescente. De acordo com o artigo 9º da Resolução nº. 137/2010²³, o CMDCA-SP deve:

- a. Definir a política municipal de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- b. Realizar, periodicamente, diagnósticos da situação da infância e da adolescência no município, bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c. Elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
- d. Elaborar, anualmente, o plano de aplicação dos recursos do FUMCAD, de acordo com as metas e planejamento estabelecidos para o período;
- e. Elaborar editais para a seleção de projetos que serão financiados pelo FUMCAD a cada período, estabelecendo regras e critérios de aprovação dos projetos em consonância com o planejamento e as metas estabelecidas e respeitando os princípios da Administração Pública²⁴;
- f. Dar publicidade aos projetos a serem financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- g. Monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicidade e transparência das informações, de acordo com o disposto em legislação específica;
- h. Realizar atividades que favoreçam a ampliação da captação de recursos para o FUMCAD;
- i. Mobilizar a sociedade para participar da elaboração e implementação da política da criança e do adolescente, bem como no controle social do FUMCAD. (BRASIL, 2010).

O ECA ainda estabelece, nos artigos 90 e 91, os Conselhos Municipais como instâncias de controle do funcionamento das organizações da sociedade civil que atuam na promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes:

²³ (BRASIL, 2010)

²⁴ São princípios da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

Art. 90 – § 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Art. 91. As entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade. (BRASIL, 1990).

Sendo o CMDCA-SP composto por 50% de representantes do Poder Público municipal, faz-se importante analisar a dinâmica de interação entre a SMDHC-SP e a CPCA na coordenação da política da criança e do adolescente, que são subsídios para a alocação dos recursos do FUMCAD-SP.

6 O FUMCAD NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O FUMCAD-SP se insere na categoria de fundo especial, conforme explicita a Lei federal nº. 4.320/64:

Art. 71 – Constitui fundo especial o produto de receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72 – A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73 – Salvo determinação em contrário da lei que o institui, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74 – A lei que instituir o fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (BRASIL, 1964)

A natureza especial dos fundos de direitos da criança e do adolescente também está expressa na Resolução CONANDA nº 137/2010, que estabelece, em seu artigo 4º, parágrafo único, que: “Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser constituídos em fundos especiais, criados e mantidos por lei, com recursos do Poder Público e de outras fontes” (BRASIL, 2010, s/p.).

O FUMCAD-SP está subordinado às decisões do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA-SP), e foi criado pela Lei nº. 11.247/1992 (artigo 3º), vinculado à então Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, conforme estabelece seu artigo 1º:

Fica criado, na Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, de natureza contábil, com a finalidade de proporcionar os meios financeiros complementares às ações necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares (SÃO PAULO (SP), 1992 [b]).

A referida lei também estabeleceu quais são as fontes de receita do fundo:

- I - Dotação consignada no Orçamento Municipal necessária ao funcionamento dos Conselhos Tutelares;
- II - Recursos Provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- III - Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;
- IV - Valores repassados pela União e pelo Estado ao Município, provenientes de multas decorrentes de condenações ou ações civis ou de imposições de penalidades administrativas aplicadas no Município de São Paulo previstos na Lei Federal 8069, de 13 de julho de 1990;
- V - Contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;
- VI - Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;
- VII - Outros recursos que lhe forem destinados. (SÃO PAULO (SP), 1992 [b]).

A Lei nº. 11.247/92²⁵ também estabeleceu que a gestão financeira do FUMCAD-SP será feita pela Secretaria Municipal de Finanças e, conforme dispõe o artigo 4º, o fundo terá um “Conselho de Orientação Técnica, que assessorará o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação e aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do Fundo”.

A legislação municipal referente ao FUMCAD-SP é anterior ao que estabelece a Resolução CONANDA nº 137/2010²⁶, entretanto, é possível identificar alinhamentos de atribuições naquilo que estabelecem tanto a Lei nº 11.123/1991²⁷ como a Resolução nº 79/CMDCA/2005²⁸, no que se refere a:

- a. Elaboração da política municipal da criança e do adolescente;
- b. Acompanhamento e avaliação das ações governamentais e não governamentais da política da criança e do adolescente no município;
- c. A atribuição da gestão do FUMCAD-SP, com a definição do percentual de utilização de seus recursos, alocando-os nas respectivas áreas, de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual;
- d. Controle e fiscalização dos recursos aplicados
- e. Realização e gestão do cadastro das organizações da sociedade civil aptas à promoção e implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente, conforme estabelecido nos artigos 86, 87, 90 e 91 do ECA.

²⁵ (SÃO PAULO (SP), 1992 [b])

²⁶ (BRASIL, 2010)

²⁷ (SÃO PAULO (SP), 1991)

²⁸ (SÃO PAULO (SP), 2005 [a])

Para entender parte dos desafios enfrentados pelo FUMCAD-SP, é importante atentar para os diferentes arranjos de governança ao qual o fundo já foi submetido, principalmente a partir da definição de onde fica alocado o CMDCA-SP no âmbito da estrutura da Administração Municipal.

Quando criado, em 1991, o conselho estava diretamente vinculado ao Gabinete da Prefeita Luiza Erundina e o fundo, quando criado em 1992, foi alocado na então Secretaria Municipal de Bem-estar Social. Nesse momento, os projetos aprovados pelos conselhos faziam o convênio com a sua secretaria de referência, a qual recebia da Secretaria da Fazenda (SF) os recursos do fundo para fazer os repasses dos recursos. A gestão dos convênios era descentralizada.

Em 2005, por meio do Decreto nº. 46.716, o conselho e o fundo passaram à tutela administrativa da Secretaria Especial de Participação e Parcerias (SEPP), e a gestão dos convênios passou a ser centralizada em apenas uma Secretaria – a SEPP²⁹.

A partir de 2013, com a criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (e a extinção da SEPP) e da Coordenação de Políticas para a Criança e Adolescente (CPCA), apesar de continuar a gestão centralizada dos convênios, o CMDCA-SP e o FUMCAD-SP passam a ter outra dinâmica de governança e operação, as quais explicitaremos a seguir.

6.1 ESTRUTURA E PRÁTICA DA GOVERNANÇA

Em primeiro lugar, é necessário conceituar claramente o entendimento sobre o que significa “governança” no âmbito do setor público. Esse é um tema que vem mobilizando a atenção de órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU) e de organismos internacionais de cooperação, tais como o Banco Mundial (2013).

O TCU entende que *governança no setor público* compreende essencialmente os “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 42).

Essa elegante definição, porém, traz em si a necessidade de também compreender a mecânica da governança. Basicamente, o funcionamento de sistemas de governança parte de um conjunto de princípios voltados a mitigar e/ou eliminar a questão fundamental de que há

²⁹ O Anexo B: *Quadro Resumo da Legislação pertinente ao FUMCAD/SP* oferece uma visão resumida dos atos legais e regulamentares que marcaram as diferentes fases destacadas.

dois atores interagindo mutuamente: o “principal”, que delega a um segundo, “o agente”, a execução de um mandato para o atingimento de objetivos de interesse do “principal”, e a quem cabe o zelo não só na condução do atingimento do objetivo, como a devida prestação de contas, de forma transparente, eficiente e eficaz (JENSEN & MECKLING, 1976).

Sob a ótica da governança corporativa, a identificação desses atores, dos papéis delegados e dos mandatos associados se faz de uma forma bastante direta e consolidada: o “principal” é aquele que delega recursos para serem administrados pelos “agentes”, compostos pelo conselho de administração das sociedades comerciais, que se constituem no elo entre o “principal” e os “gestores”, e pela direção executiva (“gestores”), a quem cabe a ação operacional e a prestação de contas.

Na governança pública, essa relação é mais complexa, na medida em que a caracterização do “principal” envolve uma gama multifacetada de “partes relacionadas” (ou *stakeholders*), bem como uma organização mais fluida em termos da divisão de competências entre os órgãos de tutela (basicamente o estamento político – não burocrático – do Poder Executivo), os órgãos de controle (seja no âmbito do Poder Legislativo, como é o caso dos Tribunais de Contas) e os gestores públicos – a burocracia permanente, tanto no âmbito da administração direta como indireta.

Por essa razão, o tema governança vem sendo intensamente debatido, na busca de uma ponte entre a visão tradicional de “governar por regras”³⁰ ou “governar por princípios”, em que o foco em propósitos, metas e resultados oferece um quadro mais flexível de autonomia e responsabilidade ao corpo governante³¹, visando à maximização dos recursos disponíveis para o atingimento de melhores serviços públicos.

O conjunto de princípios que hoje são adotados no âmbito da governança corporativa vem sendo adaptados ao universo público e formam a base do atual debate. O TCU, no documento supracitado, se utiliza da formulação proposta pelo Banco Mundial, para sistematizar a indicação de princípios de boa governança para o setor público (TCU, 2014):

1. **Legitimidade:** princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, consiste em não apenas avaliar se “a lei foi cumprida”, mas igualmente se o interesse público foi alcançado (o formal suplementado pelo essencial);

³⁰ Significando que uma organização pública é moldada estritamente pelo conjunto de determinações legais e regulamentares, o que tende a conflitar com a complexidade e variedade de arquiteturas de governança necessárias para adequar os níveis de maturidade, aspectos culturais e históricos de cada organização e seu contexto ou objetivo de existência.

³¹ Nele incluídos a instância de ligação entre o ente público de tutela no Poder Executivo e os gestores públicos que executam as ações necessárias.

2. **Equidade:** garantir condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis;

3. **Responsabilidade:** diz respeito direito à obrigação dos agentes de governança no sentido de zelar pela sustentabilidade e perenidade das organizações públicas, incorporando as dimensões social e ambiental na definição e prática de suas operações;

4. **Probidade:** demonstração de que suas ações preenchem critérios objetivos de zelo, economia e cumprimento de regras ao arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos;

5. **Eficiência:** estabelecer como parâmetro geral a combinação ótima entre qualidade do serviço prestado e qualidade do gasto necessário à execução do serviço ofertado;

6. **Transparência:** condição básica de que o acesso a todas as informações relevantes e necessárias ao controle do Estado pela sociedade civil se faça de forma eficiente e eficaz, mitigando ou eliminando assimetrias de informação;

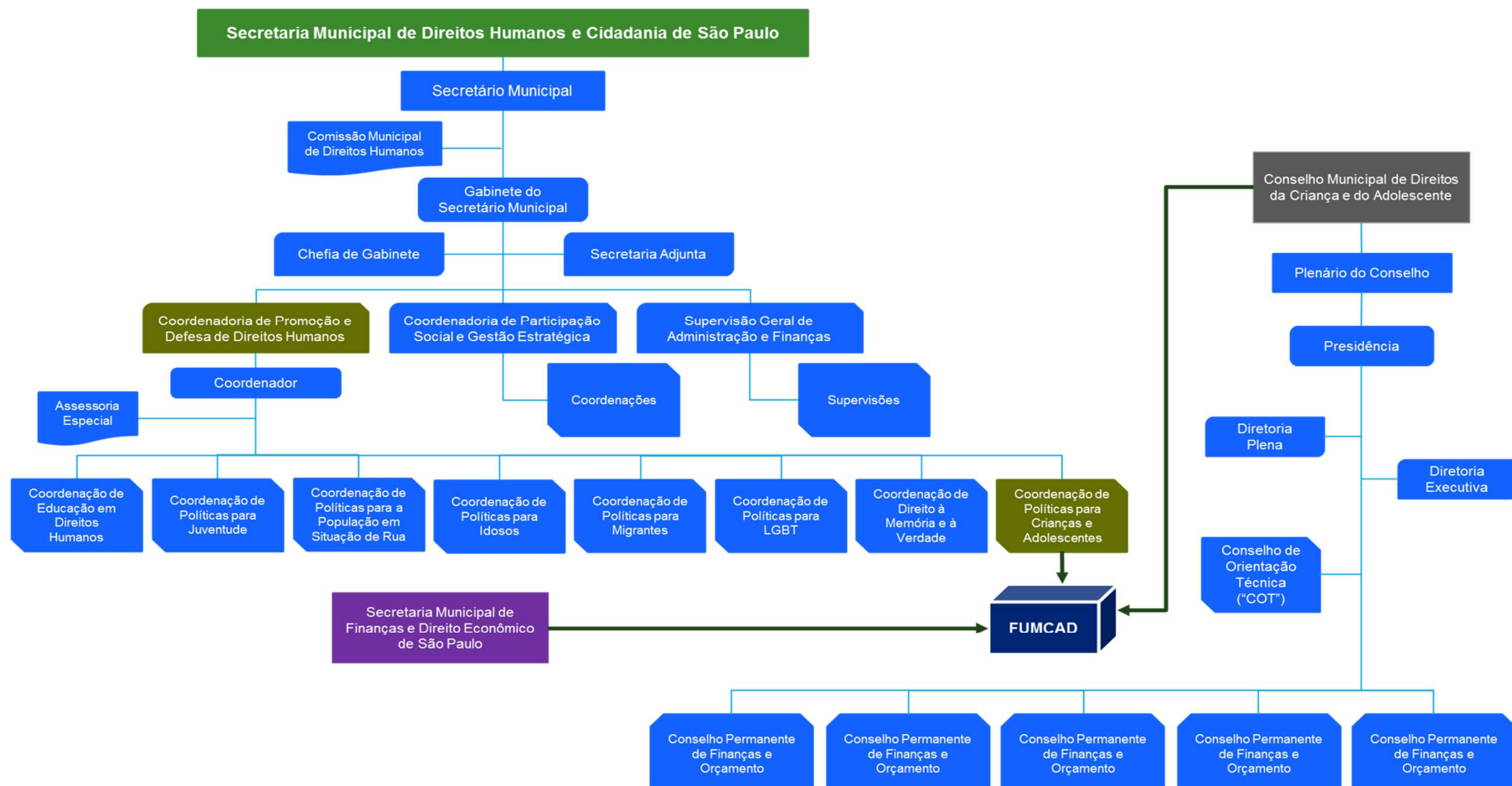
7. **Prestação de contas** (*accountability*): envolve um passo a mais do que as informações que devam ser prestadas de forma mandatória (“governança por regras”), constituindo-se em disposição voluntária de informar *a quem lhes delegou a responsabilidade* pela gestão de recursos, assumindo responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática em função de seus atos e omissões.

Esse conjunto de princípios, além do seu conteúdo filosófico, traz em si indicações práticas de que o bom funcionamento de qualquer modelo de governança envolve a definição clara de papéis e de responsabilidades, sejam elas delegadas de forma mandatória (por força de dispositivos legais), seja por força de disposições discricionárias (a juízo da tutela da organização), de forma a garantir o pleno atendimento aos objetivos buscados na prestação do serviço, que justifica a razão de ser do organismo.

Atualmente, o FUMCAD-SP está apoiado essencialmente em uma governança por regras, estabelecida pelos atos legais que regulam as atribuições do CMDCA-SP (artigo 9º da Resolução CONANDA nº. 137/2010) e nas disposições administrativas disciplinadas pela Lei nº. 15.764/2013³² para as atribuições da SMDHC-SP e da SF-SP (sobretudo nas atribuições detalhadas nos artigos 238, 249 e 250).

³² (SÃO PAULO (SP), 2013 [b])

Figura 7 – Organograma da estrutura do FUMCAD-SP



Fonte: Elaborado pelos autores com base na Resolução nº 079/2005 (CMDCA-SP) e nas informações coletadas com a SMDHC

O ponto central a ser observado é que as atribuições definidas na Resolução CONANDA n.º. 137/2010 abarcam não somente funções que seriam típicas da instância de governança (emanar diretrizes e monitorar resultados), mas definem atribuições que são típicas de gestão, como, por exemplo, o uso extensivo do verbo *elaborar* (“planos anuais e plurianuais”, “planos de aplicação de recursos”), quando o procedimento usual é definir diretrizes e examinar e aprovar propostas construídas pelos gestores a partir das diretrizes fixadas.

Por sua vez, as atribuições definidas na Lei n.º 15.764/2013, em seu artigo 248, para a SMDHC-SP são claras de que compete às coordenadorias da Secretaria “coordenar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos, programas e políticas públicas no âmbito do município” (no caso das políticas voltadas a crianças e adolescentes, em potencial superposição ao papel atribuído ao CMDCA-SP).

A própria estrutura do CMDCA-SP (vide Figura 7 e Quadro 11), disciplinada pela Resolução CMDCA n.º. 79/2005³³, dá indicações de que essa superposição de papéis é relevante, uma vez que suas comissões permanentes têm funções e operação prática em caráter funcional misto com as instâncias da SMDHC-SP, o que é legitimado pelo Artigo 9º, parágrafo único, da Resolução CONANDA n.º.137/2010³⁴

Quadro 11 – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo

Instância de governança	Instância de gestão
Plenário do conselho	Presidência
Presidência do conselho	Diretoria executiva
Conselheiros	Comissões permanentes (não deliberativas e de apoio técnico à gestão) CPFO – Comissão Permanente de Finanças e Orçamento CPPP – Comissão Permanente de Políticas Institucionais CPGDCT – Comissão Permanente de Garantia de Direitos e Conselhos Tutelares CPCI – Comissão Permanente de Comunicação Institucional COT – Conselho de Orientação Técnica Comissão Intersecretarial

Fonte: (CMDCA-SP, 2005).

³³ (SÃO PAULO (SP), 2005 [a])

³⁴ “Parágrafo único - Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros” (BRASIL, 2010).

Independentemente da legitimidade de que o CMDCA-SP conte com meios providos pela administração direta municipal, permanecem como lacunas tanto a questão de como se dá a articulação entre as instâncias que devem prover as diretrizes para execução dos propósitos e objetivos, quanto, principalmente, a quem é atribuída a função finalística de exercer a operação (*gestão*) bem como o *controle e avaliação*, parte do monitoramento que compete à instância de governança receber como insumo da *gestão* e sobre ela emanar diretrizes igualmente.

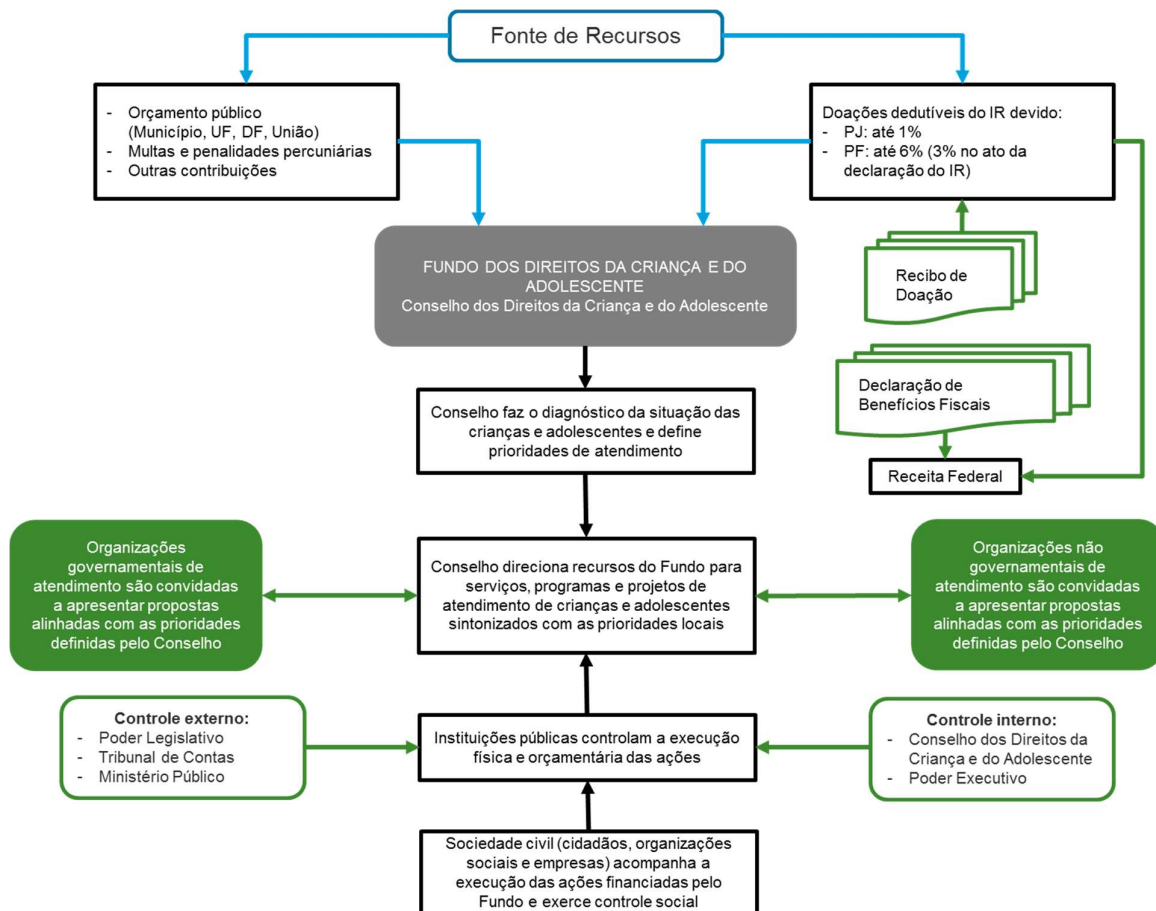
6.2 ESTRUTURA E PRÁTICA DA GESTÃO

Assim como foi feito para *governança*, cabe alinhar o entendimento sobre o que é *gestão*. A definição mais usual remete à *gestão* o papel de ação inerente e integrada a processos, sendo responsável pelo planejamento, execução e monitoração dos recursos e poderes à disposição das entidades e organizações para o atingimento de seus objetivos.

Peter Drucker (1954), um dos teóricos mais respeitados sobre a administração de organizações, define a administração como **um processo operacional composto por funções**, como planejamento, organização, direção e controle. Esses conceitos são basilares para estabelecer os limites e as fronteiras entre *gestão*, que planeja, executa e monitora atividades (por meio de processos), e alinhamento com a direção e controle, competência da instância de governança – no caso do FUMCAD-SP, compartilhada entre o CMDCA-SP e a secretaria tutelar (hoje SMDHC-SP), por força dos dispositivos legais pertinentes.

Os instrumentos formais da governança por regras nem sempre são capazes de estabelecer com clareza essa fronteira. No caso da gestão do FUMCAD-SP é possível identificar que as lacunas se situam exatamente nos dois processos: planejamento e organização, por parte da gestão, e direção e controle, por parte do CMDCA-SP e da SMDHC-SP, no que diz respeito à superposição de atribuições com relação às diretrizes de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes (vide Figura 7, Quadro 11 e Figura 8).

Figura 8 – Visão sintética do fluxo de processos de captação de recursos do fundo e do planejamento e execução da política de atendimento de crianças e adolescentes



Fonte: (PRATTEIN, 2015, p. 9).

As dimensões do *controle e monitoramento* é particularmente sensível: pela experiência no levantamento de dados e informações adquirida nesta dissertação, e pelos depoimentos colhidos por meio das entrevistas com *stakeholders*, ficou patente que, a despeito do esforço e empenho dos gestores (SMDHC-SP) e administradores (CMDCA-SP), os processos de acompanhamento, consolidação, prestação de contas e avaliação de resultados são deficientes e inseguros do ponto de vista da integridade das informações.

Tal fato compromete o pleno atendimento de aspectos da governança por princípios, uma vez que a *eficiência* não é aquilatada por falta de um sistema de informações adequado que consolide e monitore a execução da aplicação de recursos em função dos objetivos perseguidos. A *transparência*, um requisito de controle do Estado e de suas ações, é igualmente comprometida, assim como o próprio alinhamento na execução das políticas públicas, dada a diretriz legal de que os projetos apoiados pelo FUMCAD-SP venham a ser inovadores e

complementares às políticas públicas. Dessa forma, identifica-se que a *prestação de contas* (no conceito mais amplo de *accountability*) mostra-se como uma das prioridades em termos da modernização do FUMCAD-SP.

6.3 ESTRUTURA E PRÁTICA DOS CONTROLES

A questão que envolve *controles* é, talvez, a mais premente. A atual gestão da SMDHC-SP vem promovendo um esforço concentrado em sanear pendências, tanto no sentido de promover o encerramento dos projetos conveniados por meio das diretrizes dos editais de exercícios passados, como de dar fiel cumprimento à obrigação legal de elaborar e publicar o Balanço Financeiro e Orçamentário dos recursos financeiros transitados sob a guarda do FUMCAD-SP³⁵.

Contudo, o *gap* a ser preenchido envolve providências mais estruturais, inclusive do ponto de vista da organização de fluxos e atribuições, não somente sobre o *accountability* financeiro, como no que diz respeito à análise de impacto dos projetos apoiados por meio de conveniamento com o fundo. A propósito, o Capítulo 7 desta dissertação oferece uma avaliação quantitativa do volume financeiro transitado tanto nos projetos cadastrados e considerados aptos e aptos com adequação pelo CMDCA/FUMCAD-SP quanto nos convênios efetivamente formalizados no horizonte 2005 a 2015.

6.4 CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Um aspecto complementar, mas não menos importante, é o de que a base financeira dos projetos apoiados pelo FUMCAD-SP é originada de doações de pessoas físicas ou jurídicas, decorrentes de deduções do imposto de renda a pagar.

Conforme estabelece o ECA, em seu artigo 260:

Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

³⁵ Através do website do FUMCAD-SP é possível constatar a dimensão do desafio: encontram-se publicados os balanços financeiros referentes aos períodos de março a dezembro de 2010, janeiro a abril de 2012 e janeiro a setembro de 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/fundos/fumcad/index.php?p=156386>. Acesso em: 23 de agosto de 2015.

I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real;

II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei.

§ 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227. (BRASIL, 1990)

A estruturação de um sistema de controle e de prestação de contas, portanto, envolve não somente partes diretamente relacionadas (como as organizações e entidades que desenvolvem projetos que se enquadram nas diretrizes emanadas pelo CMDCA-SP, por meio dos editais), mas também o *stakeholder* doador.

Este, em tese, é um dos públicos ao qual tanto os administradores (governança) como os gestores também devem prestar contas, independentemente do fato de que, no limite, não está se tratando de recursos *privados*, e sim de recursos públicos indiretos (renúncia fiscal), decorrentes da vontade do legislador de dar ao contribuinte a opção de direcionar recursos, seja de maneira genérica (doação não direcionada), por doações vocacionadas, por organização ou entidade ou por eixo temático relacionado a aspectos relevantes do interesse público manifesto pelas diretrizes do CMDCA-SP ou da SMDHC-SP.

Essa abordagem aponta para outro aspecto crítico: o acesso à informação e transparência aos cidadãos, um princípio de governança. Inquestionavelmente, embora não seja a única forma de comunicação, o acesso mais universal e *equânime* (outro princípio da governança) se dá por meio dos *websites*.

Existem várias metodologias para se analisar o grau de transparência e de qualidade de um *website*. Como referência, são apresentados a seguir os critérios de qualidade relatados por Tomaél (2001); Tomaél e Valentim (2004) e Sales e Almeida (2007), de forma resumida:

1) **Informações de identificação:** dados detalhados da pessoa jurídica ou física responsável pelo *site*, que permitem sua identificação plena.

- 2) **Consistência das informações:** detalhamento e completeza das informações, envolvendo:
 - a. Cobertura da fonte (abrangência da informação de toda a área a que se propõe);
 - b. Validez do conteúdo (utilidade em relação aos propósitos do usuário final);
 - c. Resumos ou informação complementares, que contribuam para a qualidade;
 - d. Coerência na apresentação do conteúdo informacional (nem tão abrangente que leve a perda de foco, nem superficial ou inconsistente, levando a contradições no âmbito geral do *site*);
 - e. Informações filtradas ou opinativas, sem a identificação do seu caráter;
 - f. Identificação quando se trata de informação original ou por remissão a fontes de terceiros (sem identificação da origem da fonte).
- 3) **Confiabilidade das informações:** identificação da autoridade ou responsabilidade pelas informações disponibilizadas.
- 4) **Confiabilidade das fontes:** avaliação da linguagem utilizada e coerência com os objetivos do *site*.
- 5) **Links** (internos e externos): qualidade técnica por meio de direcionamento adequado e atualidade, orientando para páginas ativas.
- 6) **Facilidade de uso:** movimentação página a página, quantidade de cliques, disponibilidade de recursos de pesquisa, incluindo recursos auxiliares, como mapa do *site*, ajuda, instruções de uso, dentre outros.
- 7) **Layout:** qualidade das mídias utilizadas.
- 8) **Restrições percebidas:** restrições ou desestímulo ao uso da fonte de informações por situações que possam ocorrer durante o acesso/navegação.
- 9) **Suporte ao usuário:** auxílio ao usuário, sobretudo ao não especializado.
- 10) **Outras restrições percebidas:** por exemplo, opção de consulta em outras línguas.

O estágio em que se encontra o *site* do FUMCAD-SP, bem como o do CMDCA-SP, não torna eficaz sua análise à luz desses critérios, pois é parte das providências de ajuste e modernização da atual gestão da SMDHC-SP em andamento sua substituição por uma nova versão. Não obstante, os critérios anteriormente apresentados constituem um roteiro de apoio, que passa a fazer parte integrante das recomendações que são objeto desta dissertação.

6.5 PRINCIPAIS QUESTÕES IDENTIFICADAS

Em síntese, a avaliação do quadro de governança e gestão aponta para as seguintes questões críticas:

1. Organização da governança e da gestão: o quadro legal e regulamentar indica a prática de governança por regras, ao contrário da tendência mais recente de construir modelos baseados na governança por princípios, que inclusive vem norteadando um esforço do governo federal na implantação de procedimentos de *e-government* ou governo digital. Foram constatadas atribuições conflitantes e superposição de papéis, sobretudo no que se refere ao alinhamento com as políticas públicas e na emanção de diretrizes, monitoramento de premissas *ex-ante* e de resultados *ex-post*. Em resultado, não foram identificados procedimentos baseados em métodos de avaliação de impacto dos projetos.

2. Gestão: foram identificadas deficiências de controles e de organização administrativa, bem como insuficiência de meios (físicos e humanos) para a execução das atribuições, resultando em falta de controle sobre os processos.

3. Não obstante, o ponto mais crítico, por exigir providências imediatas (algumas já identificadas e em andamento por iniciativa da atual gestão da SMDHC-SP), refere-se à gestão administrativa e financeira do FUMCAD-SP.

7 DIAGNÓSTICO DOS PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A GESTÃO EFICIENTE DOS RECURSOS DO FUMCAD-SP

Dentre as dificuldades encontradas para o acesso e a interpretação dos dados e informações do FUMCAD-SP estão a qualidade das informações sobre a gestão do fundo, as informações administrativas de conveniamento, bem como as informações acerca do acompanhamento e avaliação dos projetos financiados.

Como resultado da ausência de um sistema integrado de gestão do fundo que consolide as informações sobre as organizações cadastradas, seu relacionamento com o FUMCAD-SP (em termos de projetos apresentados e convênios celebrados) e o controle sobre a captação dos recursos e sua destinação para os projetos aprovados em cada um dos editais, a qualidade das informações sobre o fundo e sua operação deixam bastante a desejar.

As informações estão consolidadas em planilhas do Microsoft Excel e, a depender do gestor responsável pela informação, os dados podem estar atualizados ou não. O que foi possível constatar, por meio das entrevistas e da análise das planilhas disponibilizadas, é que, até o momento, cada gestor tem autonomia para decidir como será feita a sistematização das informações sobre as quais é responsável e que não há modelos-padrão que devam ser seguidos por todos, o que torna bastante difícil e complexa a visão consolidada do desempenho do fundo ao longo dos anos.

Dessa maneira, de uma gestão para outra, não há continuidade no modelo de sistematização das informações (inclusive de nomenclatura), o que gera uma sensação de descontrole sobre a situação atual de diversos processos e, para fins desta pesquisa, gera a impossibilidade de serem comparados dados de série histórica, já que não há série histórica consolidada. Por essa razão, os dados financeiros utilizados para as análises foram considerados como “amostrais” e direcionados à caracterização de perfis e tipologia de doadores, organizações, projetos e alocação nos eixos temáticos.

Em relação às informações sobre o planejamento da atuação do FUMCAD-SP enquanto instrumento de financiamento de políticas para crianças e adolescentes, os desafios se repetem. Pela ausência de instrumentos qualificados de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos aprovados e convênios celebrados, fica prejudicada a análise. Entretanto, esse contexto se configura um importante subsídio para as análises aqui apresentadas e para as recomendações formuladas ao final desta dissertação.

7.1 ENTRADA DO FUMCAD-SP NA AGENDA POLÍTICA MUNICIPAL

O atual momento vivido pelo FUMCAD-SP, de revisão de fluxos e modernização de sua gestão administrativa, é extremamente rico para uma reflexão sobre a política de crianças e adolescentes no município de São Paulo, sendo o fundo um importante instrumento dessa política.

Segundo depoimentos coletados nas entrevistas, o ambiente político que impulsionou a agenda do FUMCAD-SP dentro da SMDHC-SP e da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), de modo geral, promovendo todo o investimento de recursos – financeiros e humanos – nessa reformulação e modernização, se deu na conjuntura de escassez de recursos no orçamento municipal, crescente demanda por investimentos em educação infantil³⁶ para crianças de 0 a 6 anos de idade e na constatação de que o fundo municipal dispunha de um considerável montante de recursos acumulados ao longo dos anos – R\$ 278 milhões, entre recursos captados direcionados a projetos e os recursos do chamado “Fundão”³⁷ (SF-SP, 2015).

O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente tem tantos problemas de gestão, mas tantos problemas, que ele, por não conseguir operacionalizar os seus pagamentos, acabou se tornando o maior fundo da prefeitura. Então, assim, o fundo com a maior disponibilidade de recursos na prefeitura hoje é o FUMCAD-SP. (...) Então, assim que esse problema foi identificado, obteve então o interesse do meio político e interesse dos dirigentes da prefeitura, em especial o próprio prefeito, para que esse recurso passasse a ser gasto. Porque, do jeito que estava a incapacidade de gastar o recurso, ele estava fazendo com que nada, nem criança e adolescente e nem projetos da prefeitura fossem financiados. (...) só houve interesse efetivo na modernização do fundo a partir do momento que se constatou que era uma fonte de recursos viável dentro da estrutura da Prefeitura para realização de diversos projetos. Entre eles um projeto importante de interesse do governo municipal que era o de construção de creches. (Gestor da SMDHC-SP)

Paralelamente à discussão das necessidades orçamentárias, as organizações da sociedade civil do movimento de criança e adolescentes na cidade também vinham expressando sua insatisfação com os problemas na operacionalização do fundo:

³⁶Resultado de uma Ação Civil Pública promovida pela ONG Ação Educativa e a Rede Nossa São Paulo. Por meio do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado determinou que a Prefeitura de São Paulo disponibilize 150 mil vagas de educação infantil até 2016 – sendo 105 mil vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade e 45 mil vagas para crianças de 4 e 5 anos de idade.

³⁷Do montante total de recursos captados pelos projetos aprovados pelo CMDCA-SP para o financiamento via FUMCAD-SP, 10% dos recursos ficam retidos no fundo para o financiamento de projetos prioritários aprovados que não dispõem de recurso ou para complementar recursos de projetos que não conseguiram captar 100% dos recursos necessários. Esse montante constitui o “Fundão”.

Pessoas e movimentos e conselheiros muito ligados ao Partido do governo, aos parlamentares que são base do governo, estavam sempre insatisfeitos com a gestão do fundo e com as políticas de criança e adolescente na cidade. Por vezes mais insatisfeitos do que estavam em governos anteriores. (Gestor da SMDHC-SP)

Há uma preocupação dos gestores da SMDHC-SP em relação ao custo político que a não resolução dos problemas da gestão do FUMCAD-SP pode trazer, podendo deslegitimar ou desconstruir politicamente as reais conquistas e avanços da secretaria: “Quando você tem entidade marcando reunião semanal com o Secretário, você pode estar fazendo um super trabalho em outras áreas que a pecha que te pega é de que você não resolve o problema do Fundo” (Gestor da SMDHC-SP).

A necessidade de viabilizar o financiamento da construção de creches e disponibilização de vagas para crianças de 0 a 5 anos de idade demandou da gestão municipal uma ampla negociação dentro do CMDCA-SP para a alteração da normativa tradicional dos editais de seleção de projetos do fundo, o que possibilitaria ao Poder Público municipal apresentar projetos e acessar recursos do FUMCAD-SP para o financiamento das suas ações e políticas. Vale destacar aqui que o financiamento de projetos desenvolvidos pelo Poder Público municipal é previsto na legislação municipal, entretanto, os editais de seleção de projetos, instrumento último de normatização, não contemplavam essa possibilidade.

A primeira etapa da articulação do governo municipal dentro do CMDCA-SP foi durante a elaboração do Edital FUMCAD-SP 2014³⁸, com o objetivo que esse edital previsse a apresentação, seleção e financiamento de projetos apresentados por organizações governamentais e não governamentais. Vencida essa etapa e apresentados os projetos ao CMDCA-SP, tanto da Secretaria de Educação (SME-SP) como das organizações não governamentais, a segunda etapa de articulação foi a aprovação do projeto de construção de creches, que tem um orçamento de R\$ 67 milhões, recursos esses que seriam provenientes do “Fundão”.

Para garantir a paridade de acesso aos recursos do fundo – entre governo e sociedade civil – foi pactuado no âmbito do CMDCA-SP que o mesmo montante investido no projeto do governo seria investido nos projetos da sociedade civil, financiando um projeto de cada organização que apresentou propostas (cada organização pode apresentar até três projetos por edital). O resultado final desse processo de articulação foi a demanda de conveniamento de 91

³⁸ (PMSP, 2014).

projetos individuais (que deveriam ser realizados até setembro de 2015), além do projeto da SME-SP, e um investimento do fundo para o edital de 2014 de, aproximadamente, R\$ 120 milhões de reais.

Nas palavras do gestor da SMDHC-SP: “Então, é importante notar que a política gerou um problema administrativo gigantesco, mas que esse problema já foi previsto e que o processo de modernização começou – ele foi concomitante” (Gestor da SMDHC-SP).

A tabela a seguir apresenta a situação financeira do FUMCAD-SP no início de 2015:

Tabela 8 – Resumo situação financeira do FUMCAD-SP em abril de 2015
(valores expressos em reais).

Saldo em 12/02/2015	278.564.985,08
Recursos vinculados	110.885.450,77
Projetos em captação (data-base 12/02/2015)	67.815.832,82
Saldo bloqueado (convênios em execução - saldo a pagar)	43.069.617,95
Disponibilidade financeira	167.679.534,31
Recursos do Fundão aprovados para projetos de 2013	39.457.950,76
Recursos do Fundão aprovados para edital temático	7.000.000,00
Recursos do Fundão aprovados para projetos de 2014	96.045.305,26
Disponibilidade financeira em abril de 2015	25.176.278,29

Fonte: (SF-SP, 2015).

7.2 GESTÃO DA POLÍTICA RELACIONADA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO

Segundo Brugué (2004):

É evidente que qualquer organização deve ser entendida como a soma de suas partes. É precisamente a necessidade de decompor as tarefas e distribuí-las entre os diferentes agentes que encontramos a razão de ser das organizações, sejam elas quais forem. Ao mesmo tempo, uma organização também serve para evitar que as partes se dispersem, de forma que integrem um projeto comum e para coordenar os esforços em busca de um resultado coletivo. Qualquer organização, como se vê nos organogramas, representa uma maneira de fragmentar e integrar simultaneamente. A fragmentação é a parte mais visível de qualquer organização, já que se manifesta – inclusive fisicamente – na existência de diferentes departamentos, edifícios, escritórios e locais de trabalho. A integração, ao contrário, é um assunto mais sutil. (BRUGUÉ, 2004, p. 10) – (tradução nossa).

Com o propósito de, por parte do governo, construir a política de criança e adolescente de maneira orgânica e transversal, a criação da CPCA em 2013 gerou uma série de tensões e questões de entendimento sobre as atribuições e papéis a serem desempenhados tanto pela Coordenação como pelo CMDCA-SP no que se refere à construção da política de criança e adolescente no município.

[Com a criação da CPCA] de alguma maneira a gente acaba embaralhando as coisas dentro da Secretaria, quando a gente assume um fundo já existente, com uma equipe que já trabalhava; um Conselho Municipal da Criança e Adolescente, sempre com muita disputa e com militantes de longa trajetória e os representantes do governo nem sempre com a mesma trajetória ou o mesmo conhecimento do tema, mas havia aqui uma equipe de suporte e a gente cria a coordenação. Os três papéis se misturam. (Gestor da SMDHC-SP)

O entendimento do Governo é que, até a criação da CPCA, a política de criança e adolescente, para além das pautas dos Conselhos Tutelares, da Saúde, Educação e Assistência Social, era entendida apenas como a execução dos projetos conveniados do FUMCAD-SP. A criação da CPCA nasce com a missão de promover uma orientação diferente para a forma como o município atua em relação às crianças e adolescentes – “O Conselho não entendeu da mesma forma que o governo entendeu a importância da criação de uma Coordenação. Querendo ou não, o olhar da sociedade civil é que as pessoas foram eleitas para construir a política e aí vem o governo e fala que quem vai construir a política é uma outra pessoa” (Gestor da SMDHC-SP). Essa mesma questão aparece na fala de outro gestor:

Acho que a confusão de papéis e atribuições, ela se dá não só pelo Conselho existir antes da Coordenação. E mesmo o Conselho reconhece que a política de criança e adolescente no município de São Paulo era deficiente e precisava de um órgão que pensasse isso. O Conselho pensou, sempre pensou, que fosse uma Secretaria. Quem está no Conselho, ou quem já esteve no Conselho em outros momentos, defende e continuará defendendo que o correto seria o Conselho deliberar, discutir, definir e a Secretaria ou a Coordenação executar. Então, tiraria, cercearia esse papel pensante e formulador da Coordenação, montando a Secretaria de Criança e Adolescente – que era o pleito. Quando cria-se a Coordenação e não a Secretaria, eu tenho uma avaliação que é muito pessoal, de que o Conselho se sente com o *status* rebaixado. Acho que isso que contribuiu um pouco na discussão e na disputa. (Gestor da SMDHC-SP).

Há uma clareza compartilhada entre os diferentes atores da SMDHC-SP sobre o papel que a CPCA pode e deve desenvolver na gestão da política de crianças e adolescentes no município – “Muito da política para criança precisa ser construída de maneira transversal e intersecretarial. Intersecretorial, até fora do próprio governo. E esse papel eu acho que é da Coordenação. E a Coordenação tem um papel estratégico para viabilizar isso” (Gestor da SMDHC-SP). Outros gestores também expressam o mesmo entendimento:

O conselho precisa de apoio administrativo, apoio técnico e de gestões políticas dentro do Poder Executivo. Então esse trabalho de garantir o suporte administrativo, de garantir o devido suporte técnico e de fazer a gestão necessária dentro do Poder Executivo para que as deliberações do conselho sejam levadas a efeito, nós entendemos que essa é colaboração importante da Coordenação de Políticas. (...) a deliberação sem a possibilidade de uma articulação interna no governo para que ela se viabilize, ela pode ficar sem efeito. Ou ela pode demorar muito mais tempo para se efetivar. Então a gente acha que a coordenação tende cada vez mais a cumprir esse papel. (...) tem um trabalho cotidiano a ser feito dentro do Poder Executivo, que é o de pautar a relevância da garantia de direitos de criança e adolescente; a relevância de que o Poder Executivo absorva o conceito do Sistema de Garantias de Direitos, portanto, da necessidade de ações articuladas entre as várias políticas e a própria necessidade de que o governo entenda a característica e a especificidade e a importância do conselho. Então, eu entendo que a coordenação cumpre esse papel, de cotidianamente pautar a garantia de direitos, o sistema, sob a ótica do ECA e fazer o trabalho contínuo de articulação e alinhamento. (Gestor da SMDHC-SP)

Eu acho que a coordenação, ela nasce com a missão de ser um órgão que olhe para a política de criança e adolescente sem qualquer estigma, sem qualquer carga ou vício que outras secretarias trazem. (...) Então qual deveria ser o papel e quais seriam os benefícios que essa coordenação traria? É articular a política de criança e adolescente com as demais secretarias de maneira a atender a demanda dos movimentos sociais e melhorar a situação de fato das crianças e adolescentes no município de São Paulo. (Gestor da SMDHC-SP).

Adicionado às questões políticas em relação a onde se aloca o poder deliberativo nas políticas de crianças e adolescentes, a criação da CPCA trouxe problemas de operacionalização para o Fundo durante o tempo em que o Coordenador da CPCA também exercia a função de Presidente do CMDCA-SP.

Com essa sobreposição de funções, uma única pessoa era responsável por gerir uma equipe de, aproximadamente, 30 pessoas, com atribuições que não eram claras e a falta de controle sobre o cotidiano do Fundo e da equipe, tendo ainda que dar conta da agenda política externa ao Fundo e ao CMDCA-SP que era extenuante pela quantidade de demandas. Naquele cenário, todos os processos precisavam passar pelo Coordenador da CPCA – da assinatura dos inúmeros recibos de doação ao Fundo às diligências dos órgãos de controle (Ministério Público e Tribunal de Contas) e planejamento estratégico da Coordenação: “Eu acho que até pelo histórico nosso de confundir a figura do coordenador com o presidente do CMDCA, passou uma imagem de confusão de competências” (Gestor da SMDHC-SP).

Entendemos que, conforme relatos dos diferentes gestores da SMDHC-SP, esse impasse já está sendo resolvido a partir das ações de reforma e modernização do FUMCAD-SP. Para separar as atribuições, o Coordenador da CPCA deixou de ser o Presidente do CMDCA-SP e um outro representante do Governo (titular da cadeira à época, hoje a Presidência do Conselho é da sociedade civil, em regime de alternância anual) foi nomeado para a função. Ainda, as questões administrativas da gestão do fundo foram redistribuídas para a Supervisão Geral de Administração e Finanças (SGAF) do SMDHC-SP, departamento administrativo e financeiro da Secretaria.

Ainda, há a percepção de que as confusões em relação aos papéis e as atribuições entre CPCA e CMDCA-SP, no que se refere à gestão da política de criança e adolescente são, em parte, naturais do processo de ajustamento da nova conformação institucional decorrente da criação da CPCA:

Durante muito tempo ela [a relação] foi conflituosa, mas eu não sei te dizer o quanto isso era um conflito natural de reorganização, porque se você tem uma pessoa que domina um órgão, um espaço, no caso o conselho que coordenava toda a política e você cria uma coordenação, vai um tempo até que você consiga alinhar o que que faz, dividir competências de maneira mais fina no dia a dia. É um tempo de construção de um trabalho paralelo e conjunto. (Gestor da SMDHC-SP).

A solução que vem sendo pensada, discutida e gestada para esse impasse político sobre as atribuições de cada um desses atores na construção da política de criança e adolescente no município gira em torno da definição de atribuições específicas para cada uma das partes e que as decisões de ambos precisam ser pactuadas e/ou compartilhadas. Há uma preocupação, bastante pertinente, em relação, por exemplo, aos atores estarem fazendo discussões paralelas

em relação a um tema específico e chegarem a decisões políticas divergentes – criando um impasse.

Quando a gente trata de FUMCAD tem uma portaria [Portaria nº. 9] que até excessivamente define o que é atribuição da CPCA, o que é atribuição do CMDCA ou das outras áreas da secretaria. Mas isso é só para quando a gente fala de Fundo. E aí vem uma crítica recorrente do conselho assim: “A Secretaria trata o CMDCA como a porta de acesso ao fundo. Não há outras discussões aqui dentro senão o fundo”. É uma crítica do CMDCA faz muito a nós. Mas é por que é o que mais dá problema. (Gestor da SMDHC-SP).

É consenso entre os entrevistados que os dois atores não estão pensando e discutindo a política de criança e adolescente no município, grande parte em razão dos problemas administrativos do fundo, que tomam conta da agenda de ambos: “O CMDCA faz muito pouco o que é papel dele, que é de política” (Representante CMDCA-SP).

Eu acho que o Conselho discute muito pouco a política e a coordenação também. Assim, política não existe sem a gestão. E eu acho que durante muito tempo o que a gente fez foi não investir na gestão da política de criança. Então, o cenário que eu vejo agora: tanto o conselho quanto coordenação trabalham muito no incêndio. Nos casos pontuais. (...). Não faz a discussão da política, da incidência dos projetos, da relevância dos projetos, qual que é o diagnóstico da cidade? Como que está a situação da vulnerabilidade das crianças e adolescentes? Entendeu? Se perde muito tempo com a estrutura administrativa, que eu acho que a decisão política, ela acaba passando despercebida e talvez com uma construção em espaços que não estão preparados ou em espaços que tem outras interferências que atrapalham esta construção da política (Gestor da SMDHC-SP).

Os impactos negativos que essa dinâmica tem sobre o FUMCAD-SP – impactos esses que podem ser rapidamente aprofundados, caso a situação não melhore no curto prazo – já são percebidos tanto pelos gestores da SMDHC-SP como pela própria sociedade civil. Segundo relatos, há empresas que não doam mais recursos para o fundo, assim como há também organizações que não acessam mais o fundo e não encaminham mais projetos para os editais, em razão de todos os problemas administrativos que não se resolvem.

Muitas vezes a gente paga o preço dos problemas administrativos na política. Criança e adolescente é um exemplo perfeito do quanto a gente não consegue discutir a política

e a política de criança e adolescente por conta dos problemas administrativos que a gente tem (...). Então são raros os momentos em que hoje o CMDCA tem a oportunidade de discutir quais devem ser as orientações das políticas públicas de criança e adolescente no município. Justamente porque a maior parte da agenda cotidiana do fundo, do conselho é tomada por problemas do fundo. (Gestor da SMDHC-SP).

Para além dos problemas identificados e já reconhecidos por diferentes atores, entendemos como obstáculo à resolução dos impasses políticos do FUMCAD-SP a percepção de alguns gestores de que a SMDHC-SP é um ator separado do CMDCA/SP, muitas vezes se colocando alheios às decisões do Conselho ou entendendo ser possível uma separação cirúrgica das atribuições.

Tem coisas que estão sobre a minha governabilidade e tem coisas que não estão sobre a minha governabilidade. Hoje eu tenho zero ingerência de poder de escolha em relação a quem são as 120 entidades. Ou se eu posso ou não conveniar ou não esses 120 projetos. Essa foi uma decisão do conselho que eu simplesmente tenho que executar. (Gestor da SMDHC-SP)

A coordenação deve formular, articular e executar políticas para crianças e adolescentes. As ações pensadas pela coordenação, desde que elas não interfiram diretamente nas atribuições do conselho, elas não precisam ser debatidas e deliberadas no conselho. Da mesma forma, o conselho pode discutir, deliberar sem ter que passar necessariamente pela coordenação, desde que esteja dentro das suas atribuições (Gestor da SMDHC-SP).

Relatos apontam que esse discurso de separação entre Governo e Conselho não se dá somente na SMDHC-SP, mas em todo o conjunto do governo. Entretanto, a crítica a essa postura é feita por um dos gestores da SMDHC-SP, lembrando a corresponsabilidade do governo nas decisões do Conselho:

Somos partes. Se a gente ficar falando “O Conselho. O Conselho”, ou para querer manobrar o Conselho para fazer o que a gente quer, ou para depois querer decidir se vai fazer ou não o que o Conselho definiu, está errado. Nós temos que dizer que é por ali que vai se definir a política pública para criança e adolescente. Que nós somos partes e que os nossos interesses são legítimos do governo e que tem que ser colocados na mesa. E nós temos que ganhar, pela qualidade da nossa argumentação e capacidade da nossa articulação, mas na mesa do Conselho. (Gestor da SMDHC-SP).

Entendemos que a superação dos obstáculos à gestão efetiva da política de criança e adolescente no município deve ser construída sob o princípio da transversalidade nas políticas públicas, princípio reconhecido desde a criação da SMDHC-SP em 2013. A discussão sobre transversalidade feita por Albert Serra (SERRA, 2005) se coloca como fundamental na reflexão sobre possíveis saídas para o equacionamento das tensões entre SMDHC-SP/CPCA e o CMDCA-SP. Segundo o autor:

A transversalidade é, ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo cuja função é aportar capacidade de atuação às organizações em relação a alguns temas para o que a organização clássica se faz inadequada. Nesse sentido, responde tanto à necessidades de desenho da organização como de desenho da gestão. A transversalidade tenta dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., e às tarefas da organização que não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais. Assim mesmo, tenta que essas estruturas verticais compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum, ao que é específico de cada uma delas (SERRA, 2005, p. 3) – (tradução nossa).

Nesse sentido, retomamos as reflexões feitas por Diniz, Bernardino e Diniz (2013):

A transversalidade não se resume a um instrumento de formulação e implementação de políticas a partir da articulação de práticas, saberes e expertises setoriais, mas, sim, deve ser entendida como uma estratégia de atuação governamental que transcende o diálogo horizontal para se tornar uma conversação plural – ou literalmente um “poliálogo” transversal. (p. 36).

As diferentes percepções colhidas a partir das entrevistas corroboram o entendimento dos autores de que a assimetria de interesses entre os atores envolvidos na realização das políticas transversais é um dos principais desafios a ser vencido, considerando as prioridades de cada uma das partes.

Entretanto, a partir das reflexões feitas por Serra (2005), é possível olhar para essa assimetria de interesses como a oportunidade para pactuar os papéis que podem ser desempenhados tanto pela SMDHC-SP/CPCA e o *locus* do CMDCA-SP nesse novo cenário organizativo. O conselho é o *locus* de articulação da política de criança e adolescente, onde se encontram e se organizam os diferentes atores envolvidos.

A construção de uma nova forma de fazer política, pautada no diálogo e na interação entre os atores, exige que se estabeleçam outras formas de cooperação e articulação no desenvolvimento de uma nova mentalidade e de novas estratégias para uma atuação conjunta e compartilhada. Assim, assume-se que a ideia de transversalidade obrigatoriamente perpassa a articulação com outros órgãos setoriais da administração, outras instâncias de governo e outros atores sociais. (DINIZ, BERNARDINO, DINIZ, 2013)

No que se refere à articulação do Governo dentro do Conselho, uma das críticas feitas por um gestor da SMDHC-SP é que, historicamente, muitas vezes o conjunto do Governo se coloca de maneira muito frágil nos debates, sem capacidade de dizer qual é a diretriz política do governo:

Eu acho que o governo tem o dever de fazer isso. Cada representante lá estar alinhado com o seu Secretário e ser a voz do governo e da sua Secretaria na mesa do Conselho. E fazer o debate político. Que a sociedade tem que ter capacidade, competência, para quando tiver que vencer, vencer no debate, no voto. Então, considero a disputa natural. (Gestor da SMDHC-SP).

Entende-se que o enfrentamento dos novos desafios de coordenação da política de criança e adolescente no município que resultam da criação da CPCA surtirá mais efeito na redução da tensão entre SMDHC-SP e CMDCA-SP a partir da construção do diálogo e articulação entre as duas instâncias, interagindo para a construção compartilhada e pactuada da política, esta que deverá ser o principal subsídio de formulação do planejamento para o FUMCAD-SP.

À CPCA cabe o papel de gestor da transversalidade, articulando posicionamentos e mediando os diferentes interesses que estão colocados na mesa de diálogo. A ela cabe o papel de ator estratégico, capaz de construir o olhar global sobre a realidade e as prioridades de atuação transversal na gestão da política de criança e adolescente no município. Ao longo da pesquisa, também identificamos esforços que a CPCA já vem fazendo no sentido de discutir a política de criança e adolescente de maneira transversal e dentro do Conselho, a partir do estabelecimento de diálogo entre a Coordenação e a nova Diretoria eleita do CMDCA-SP.

Uma das primeiras medidas que tomamos foi solicitar uma agenda específica com a nova Diretoria Executiva do Conselho e procurando pautar que queremos discutir questões concretas e específicas dos fluxos e dos procedimentos, mas que também

queremos reapresentar para essa nova diretoria do Conselho a Coordenação e as linhas pelas quais vimos tocando. Nesse momento isso ainda não está fluindo como gostaríamos, porque isso está coincidindo exatamente com o momento de reestruturação. (Gestor da SMDHC-SP).

Brugué (2004, p. 3), ao discutir os processos de modernização administrativa sob a ótica da *esquerda*, aponta que a modernização da administração pública tradicional (APT) passa pelo desafio de “dar forma às interações entre os múltiplos atores que participam da identificação, do desenho e da execução de uma política” (tradução nossa). O autor também sinaliza que para construir esse novo modo de interação entre os atores – o que ele chama de *administração deliberativa* – é necessário trocar a organização baseada na autoridade pela organização baseada na confiança entre os atores, a qual se baseia no desenvolvimento de três momentos, a saber:

- O momento de iniciar a relação – o diálogo entre as partes – é necessário estimular a formação da confiança por meio do *cálculo*, é dizer, dando conhecimento às diferentes partes os custos e benefícios da relação que se inicia.
- Uma vez superado esse primeiro momento, chega a hora da implementação. Nesta segunda etapa, a compreensão entre as diferentes partes é fundamental: a confiança não pode se desenvolver se não se compreendem os objetivos e forma de atuar dos outros.
- Finalmente, a confiança se consolidará quando a compreensão for sucedida pela identificação entre as partes; quando essas sentirem que formam parte de um mesmo projeto, que dispõem de um objetivo comum e que compartilham de um mesmo jeito de fazer as coisas. (BRUGUÉ, 2004, p. 11) – (tradução nossa).

Ainda, Brugué (2004) argumenta que, em uma administração deliberativa, é importante que seja exercida a liderança de articulação e mediação dos interesses e conflitos. Para além da função de dirigente – oriunda da administração pública tradicional – a administração deliberativa necessita de um mediador:

O mediador tem que ser responsável por gerar confiança, conduzir as deliberações e garantir que estas produzam resultados. Seu perfil, portanto, não será definido seguindo os critérios tecnocráticos tradicionais, mas incluindo, sobretudo, habilidades relacionais. O mediador, diferente do gerente tradicional, não é aquele que sabe *fazer* as coisas, mas o que sabe provocar, articular e aproveitar os diálogos. O mediador não trabalha sobre resultados, mas sobre as relações. (BRUGUÉ, 2004, p. 12) – (tradução nossa)

Uma oportunidade que se apresenta para o fortalecimento do papel de mediação e articulação da CPCA é a discussão do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que deve ser elaborado pelos municípios até dezembro de 2016, conforme determinação da Resolução CONANDA nº. 171/2014. Atenta à Resolução e ao prazo para a elaboração do Plano Decenal, a CPCA está se articulando para pautar essa discussão dentro do Conselho, entendendo o Governo como protagonista do processo – “Nós temos responsabilidade. Nós temos interesse. E nós precisamos fazer isso acontecer” (Gestor da SMDHC-SP).

E nós queremos fazer isso junto com o Conselho. E vocês que representam o governo dentro do Conselho, como é que a gente faz isso? Colocando a responsabilidade, a competência técnica do governo à disposição. As suas áreas estruturais fazendo, trabalhando, amassando barro e o tempo todo dialogando e discutindo, construindo para que a aprovação dentro do Conselho se dê natural e que o governo não esteja atropelando o Conselho, mas produzindo. Usando, colocando a máquina para produzir e subsidiar e tal. (Gestor da SMDHC-SP)

7.3 REVISÃO DOS FLUXOS DE PROCESSOS E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

Embora seja um processo que já está em andamento na SMDHC-SP, a revisão dos fluxos, reforma e modernização da gestão do FUMCAD-SP ainda figura como desafio à gestão eficiente dos recursos do fundo, por ser um movimento que requer o aprofundamento do diagnóstico das deficiências em diferentes níveis e instâncias. Ainda, a completude e efetividade da revisão e modernização da gestão dependem de ações e decisões de diferentes instâncias da PMSP como um todo, tanto no que se refere aos fluxos e procedimentos – a cargo da SMDHC-SP, da SF-SP e do CMDCA-SP – como no que diz respeito ao Gabinete do Prefeito e outras secretarias, para a tomada de decisão em relação ao fortalecimento da capacidade institucional do fundo, com o reforço da quantidade e qualidade da equipe técnica envolvida na gestão e com o devido financiamento para tais medidas.

Conforme explicitado no início deste capítulo, embora o fundo já apresentasse tradicionalmente problemas na sua gestão administrativa, a mobilização do governo municipal para resolver essas questões acontece a partir de um cenário orçamentário municipal restritivo e das constantes queixas das organizações da sociedade civil, que vinham enfrentando muitos problemas no processo de conveniamento dos projetos aprovados. Na época, o cenário era de

um pico de 250 pagamentos atrasados, dos 110 projetos vigentes, sendo que alguns tinham mais de duas parcelas atrasadas, o que significava um ano de análise de projetos atrasados.

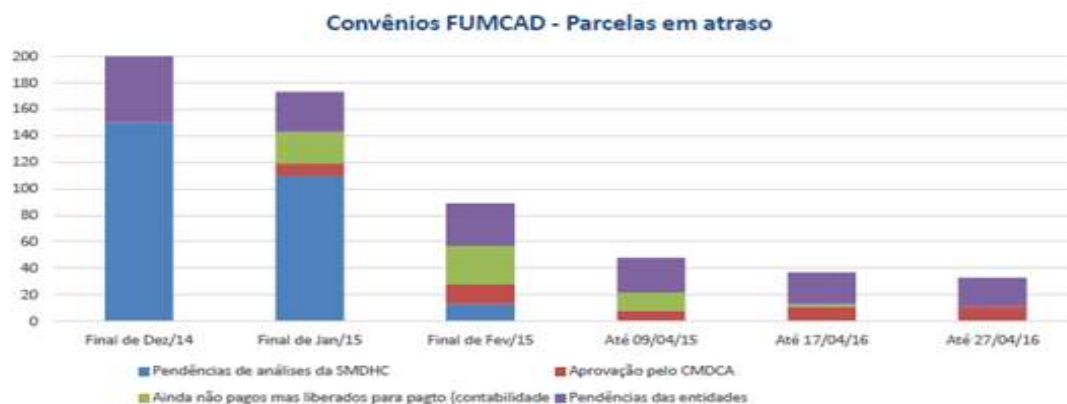
A gente tem um monte de problema e a gente tem uma equipe pequena e a gente não é a Secretaria de Finanças para fazer auditoria. A gente não tem auditores na equipe, a gente mal tem contador para operar o *software* para pagar as coisas. (...) inclusive tinha uma avaliação de que precisava resolver a crise de gestão e os pagamentos atrasados para se discutir creche. Porque você não tinha clima para discutir creche. Se eu tenho dinheiro, você não consegue nem pagar as entidades e não há problemas de dinheiro, é problema de gestão (Gestor da SMDHC-SP).

Diante do cenário crítico da gestão do fundo e a pedido do Prefeito Fernando Haddad, a SF-SP entra em cena para fazer um diagnóstico dos principais entraves. “E aí, quando Finanças entra, começa a abrir a caixa de Pandora e vai descobrindo todos os problemas que tem aqui dentro” (Gestor da SMDHC-SP).

Antes tinha uma situação aqui que uma pessoa que na Secretaria tinha acesso ao saldo da conta, uma pessoa na Secretaria de Finanças tinha acesso ao sistema de pagamento. E outra pessoa tinha acesso ao sistema de arrecadação. Então, a gente chegou em um ponto que a gente tinha três fontes de informação sobre para onde vai, para onde foi o recurso. (Gestor da SMDHC-SP).

A primeira ação foi a criação de uma força-tarefa para dar conta das demandas de pagamentos de parcelas atrasadas às organizações conveniadas. A Figura 9 a seguir apresenta a situação inicial e a projeção até 2016.

Figura 9 - Gráfico de processo de pagamento e impacto da força-tarefa (SF-SP).



Fonte: (SF-SP, 2015).

Definida a estratégia para os pagamentos em atraso e a resolução de 85% das pendências, a SF-SP inicia um diagnóstico mais aprofundado, entendendo que a questão dos pagamentos não era o único problema que o fundo vinha enfrentando. O diagnóstico apresentado para o Prefeito continha cinco pontos de análise, conforme informação cedida pela SMDHC-SP e SF, por meio da apresentação “FUMCAD: Diagnóstico e melhorias sugeridas – Abril 2015” (SF-SP, 2015):

a) Estrutura deficiente: equipe insuficiente na CPCA para atender à demanda de conveniamento.

b) Problemas em processos: *checklist* do procedimento de formalização dos convênios incompleto; falha no processo de habilitação dos projetos e organizações da sociedade civil (registro no CMDCA-SP); falta de interação entre áreas envolvidas com o FUMCAD-SP.

c) Prestação de contas: mais foco na formalidade do que na materialidade da documentação; ineficiência na comprovação da execução e da efetividade dos projetos; passivo³⁹ de aproximadamente 1.200 processos de prestação de contas a analisar.

d) Sistemas: sistema FUMCAD-SP não tem interface com as organizações da sociedade civil para controle dos valores captados, tampouco com a Receita Federal do Brasil (RFB) e com o Sistema de Orçamentário Financeiro (SOF); ausência de conciliação bancária.

e) Controles: ausência de controles sistematizados: (i) doações efetivadas; (ii) aportes no “Fundão” (10%); (iii) rendimentos financeiros; (iv) devoluções de convênios; (v) remanejamento de projetos; (vi) prestação de contas.

f) Transparência:

a. Doador: não é informado sobre execução do projeto, remanejamento de verbas e destinação do “Fundão”;

b. Organização da sociedade civil: não é atualizada periodicamente sobre todo o processo e sobre os valores pagos e a receber;

c. Público em geral: não tem informação sobre a gestão e efetividade do fundo.

Uma série de medidas foram sugeridas e vêm sendo implantadas pela SF-SP para a solução dos problemas identificados, as quais estão consolidadas no quadro a seguir:

³⁹ Prestações de contas pendentes de análises – período de 2006 a 2012.

Quadro 12 – Medidas de reforma e modernização do FUMCAD-SP, sob responsabilidade da SF

Eixo	Medidas	Status
Controles	Conciliação entre saldos bancário (BB), contábil (SOF) e do sistema FUMCAD-SP.	Concluído
	Mitigação de erros e fraudes: impossibilidade de emitir recibo de doação sem verificação da entrada de recursos em conta.	Em andamento
	Criação de rubricas diferentes por tipo de receita: (1) doação; (2) rendimentos financeiros; (3) devoluções de convênio; (4) reclassificações	Concluído
Transparência	Melhoria dos relatórios gerenciais	Concluído
	Portal FUMCAD-SP: com acompanhamento dos projetos e das doações – com emissão automática de certificado de doação.	Em andamento
Processos	Convenimento: revisão do <i>checklist</i> do jurídico, antecipando todos os pontos críticos do conveniamento para evitar que projetos já aprovados sejam negados após a fase de captação de recursos.	Concluído
	Execução dos projetos: revisão normativa para dar certa flexibilidade e celeridade na aplicação de recursos entre grupos de despesa (MROSC e revisão de portaria)	Em andamento
	Registro das organizações da sociedade civil: revisão do fluxo	Em andamento
Sistemas	Sistema FUMCAD-SP: com interface intranet que acompanhará a vida toda do projeto, desde o edital. (i) Inscrição dos projetos pelas entidades; (ii) Análise pelo CMDCA-SP; (iii) Conveniamento pela SMDHC-SP; (iv) Acompanhamento da execução pela entidade; CMDCA-SP e SMDHC-SP; (v) Prestação de contas pela entidade; (vi) Análise da prestação de contas; (vii) Encerramento do projeto	Em andamento previsão dez/2015
Prestação de contas	Revisão, racionalização e automatização dos processos internos: (i) Adoção de planilha padrão de prestação de contas preenchidas uniformemente pelas entidades (eliminação de rotinas ineficientes); (ii) liberação de tempo e pessoal para análise da eficiência, eficácia e efetividade dos projetos (foco na atividade-fim da área); (iii) revisão normativa e do processo de prestação de contas, eliminando etapas e atores que nada acrescentam ao resultado final.	Em andamento

Fonte: (SF-SP, 2015).

Para além das medidas que vêm sendo tomadas pela SF, a SMDHC-SP está promovendo uma série de ações para qualificar a operação do FUMCAD-SP a partir da sua estrutura interna e interação com o CMDCA-SP. Na sequência, elencamos sinteticamente os problemas identificados, medidas já tomadas ou em andamento:

Quadro 13 – Medidas de reforma e modernização do FUMCAD-SP, sob responsabilidade da SMDHC-SP

Problema	Medidas	Status
Não há acompanhamento de produtividade da equipe	SGAF/SMDHC-SP fará a gestão da equipe criando mecanismos de acompanhamento de produtividade	Concluído
Equipe de análise de prestação de contas insuficiente	Ampliação em 100% da comissão para mutirão de regularização	Concluído
	Ampliar permanentemente a equipe em seis servidores	Em discussão
Metodologia de análise inadequada (muitas idas e vindas entre entidade e SMDHC-SP)	Mudança de procedimento: (i) análise; (ii) notificação da entidade; (iii) aguardar até 10 dias para entidade fazer correções ou justificativas solicitadas; (iv) efetuar o pagamento glosando o valor que não foi corrigido ou justificado pela entidade; (v) garantia da instância de recurso de um recurso (<i>sic</i>) após o pagamento.	Previsão de início em 01/07/2015
CPCA com demasiadas atribuições (FUMCAD-SP, apoio administrativo ao CMDCA-SP, entre outras) gerando dificuldades na gestão de equipe e cumprimento de prazos	Implantação do setor Conveniamento FUMCAD (com remanejamento interno de cargos) e reforço de equipe do CMDCA-SP com a criação de uma secretaria executiva ligada à SGAF	Em implantação
Equipe insuficiente para análise e preparação do processo para conveniamento	Deslocamento de três servidores da SMDHC-SP para o Conveniamento FUMCAD-SP (DAS 12, DAS 11 e servidor de carreira)	Concluído
Processo de análise rígido (extrapola demandas da legislação e do edital e provoca lentidão)	Revisão e padronização do procedimento de análise	Previsão de conclusão para 01/07/2015
Carta de anuência emitida com erros no projeto (ajustes demoram, atrasam o conveniamento e desgastam relação com CMDCA-SP e entidades)	Mudança de fluxo: 1. Pedido de conveniamento → 2. COT → 3. Análise FUMCAD-SP → 4. CPFO → 5. Emissão da carta de anuência	Aguardando validação do CMDCA-SP
Faltam procedimentos e fluxos estabelecidos para o registro de entidades no CMDCA-SP	Construção de fluxos e procedimentos padronizados com o CMDCA-SP e servidores SMDHC-SP	Em andamento
Pressão das entidades que estão com o registro prestes a vencer e vão disputar editais da SMADS-SP	Prorrogação de todos os registros em vigência por seis meses (junto ao CMDCA-SP)	Concluído
Servidores desmotivados e desorientados	Gestão de equipe e eventuais substituições	Em andamento
Grande acúmulo de pedidos de novos registros e renovações	Força-tarefa com servidores da SMDHC-SP	A depender de análise da produtividade

Fonte: (SMDHC-SP, 2015)

Como resultado de todas essas medidas, a SMDHC-SP busca ter uma gestão mais eficiente dos recursos do FUMCAD-SP a partir de ações como:

- a) CPCA mais autônoma para discutir a política de atenção à criança e ao adolescente no município.
- b) Ampliação e acompanhamento da produtividade da operação administrativa, com equipe comprometida e alinhada.
- c) Melhor acompanhamento dos convênios FUMCAD-SP.
- d) Maior confiabilidade na emissão da carta de anuência, dirimindo conflitos entre conselho e sociedade civil.
- e) Implantar processo para a emissão dos registros das OSC que seja claro, transparente e padronizado.
- f) Reduzir tensões sem prejuízo para as OSC e CMDCA-SP.

7.4 O FUMCAD-SP COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE CRIANÇA E ADOLESCENTE

Sendo o fundo um instrumento de financiamento da política municipal da criança e do adolescente, chama a atenção a ausência de ciclos de planejamento da política pública sobre o tema, o qual deveria ser a base da tomada de decisão sobre a alocação dos recursos.

Penso que a principal contribuição da Secretaria de Direitos Humanos para a cidade, para política pública de criança e adolescente em relação ao FUMCAD-SP (...) seja o resgate de “a que os Fundos de Criança e Adolescente se destinam?”. Na minha opinião, viabilizar ações complementares a políticas públicas, complementar no aspecto de viabilizar e acelerar ocupação de espaços de vazio como dito hoje pela Assistência, de vazios socioassistenciais, vazios de políticas públicas, tanto no que diz respeito ao espaço da cidade quanto ao vazio em termos de programas alternativos na cidade. (...) O que o governo não faz, e ter alguém da sociedade civil fazendo, e que precisaria de um apoio para fazer mais e melhor, e tal. Até para mostrar o que é necessário, mostrar um caminho que o governo possa absorver. Para mim isso está no espírito da criação do Fundo, e que resgatar isso seja a principal contribuição da Secretaria de Direitos Humanos. De uma política pública para criança e adolescente sob a ótica dos direitos humanos. (Gestor da SMDHC-SP).

A própria legislação municipal⁴⁰ prevê a elaboração de instrumentos de planejamento, tanto da política de criança e adolescentes como da aplicação dos recursos do fundo – como é o caso dos documentos: “Plano de Ação do CMDCA-SP” e “Plano de Aplicação Financeira do FUMCAD-SP”.

Conforme dito anteriormente, os problemas administrativos e de gestão do fundo tomam a agenda tanto dos conselheiros como da CPCA. Entretanto, a dificuldade de planejar a política de atenção a crianças e adolescentes e, conseqüentemente, de qualificar a destinação dos recursos do fundo é aprofundada a partir de outros problemas identificados. Os desafios impostos pela falta de discussão da política pública em si afetam todo o ciclo de vida de um projeto financiado pelo fundo, começando na elaboração dos editais de seleção, passando pela análise e aprovação dos projetos, até seu acompanhamento e avaliação.

Agora, a gente tem caminhado em fazer uma discussão de planejamento orçamentário com o Conselho. Inclusive isso deveria ser feito, a gente sempre fechou com o coordenador até mesmo em vários momentos até porque o coordenador [da CPCA] era o presidente [do CMDCA-SP]. Mas na lei diz que quem deveria fazer essa discussão de planejamento orçamentário é a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, a CPFOr. A gente começou a fazer essa discussão com o Conselho, com a executiva e com essa comissão. (Gestor da SMDHC-SP)

Tomada de decisão sobre projetos que serão financiados

Conforme relatos, desde 2012, não há a elaboração do Plano de Ação do CMDCA-SP. Em relação ao Plano de Aplicação Financeira do FUMCAD-SP, atribuição da CPFOR, foi possível concluir que é um plano de aplicação elaborado *a posteriori* – ficam estabelecidos como o referido documento o edital de seleção dos projetos e a lista de projetos aprovados e/ou convênios celebrados. Assim, as discussões orientadoras da aplicação dos recursos do FUMCAD-SP são feitas com base no conhecimento que os representantes do CMDCA-SP têm, a partir de suas trajetórias individuais no campo dos direitos de crianças e adolescentes:

Ela vem do acúmulo que essas representações têm já no seu cotidiano na sociedade (...). É só a gente pensar: o cara teve oito mil votos para estar no CMDCA-SP, por conta muitas vezes de um trabalho reconhecido que ele tem com criança e adolescente.

⁴⁰ (SÃO PAULO (SP), 2005 [a])

É muito provável que essa pessoa tenha vinculação histórica com o campo de criança e adolescente na cidade e que vai subsidiar a capacidade dele de elaborar. (Gestor da SMDHC-SP)

Então, hoje em dia, a aprovação dos projetos se dá de acordo com o pensamento do conselheiro que está analisando aquele projeto na prática. E aí a gente tem zero condições de dizer qual que é o critério que a pessoa usa. Então assim, eu não tenho como dizer “como” e “por que” o conselheiro decidiu passar aquele projeto e aquele não. (Gestor da SMDHC-SP).

Diferentes questões têm influência direta nessa dinâmica. Dentre as questões mais fundamentais que encontramos ao longo da pesquisa está o não uso de indicadores sociais de referência e a falta de sistematização das informações quantitativas e qualitativas dos projetos financiados pelo FUMCAD-SP, aspecto identificado tanto a partir das análises dos materiais e informações cedidos pela SMDHC-SP e FUMCAD-SP como pelas entrevistas com os diferentes atores, governo e sociedade civil. Diante da temporalidade da falta de sistematização das informações, entendemos que esse é um problema estrutural da gestão do fundo.

Isso é o caos. Informação é poder, retorno a essa máxima. A gente não sabe. Eu pelo menos não sei e acho que nem o Conselho tem a dimensão de onde estão esses projetos e quais são as entidades que têm acessado. Quantas crianças de fato são atendidas e em que áreas e de que forma. A gente tem zero condições de olhar um diagnóstico de como esse recurso do Fundo está sendo feito. Então, na prática, ele é tratado como algo burocrático. (Gestor da SMDHC-SP)

O dado existe, mas não está consolidado. A informação existe e está nos processos. Mas não está sistematizado, não está consolidado. Não está nem digitado, vou te dizer. (...) O que a gente tem, no máximo, é o valor do projeto; qual é a entidade e qual é a vigência. E aí como está a situação de prestação de contas. (Gestor da SMDHC-SP).

A falta de diagnóstico que subsidie de maneira consistente e qualificada a tomada de decisões sobre os projetos gera conflitos de entendimento sobre o que motiva a aprovação dos projetos. Um exemplo dessa divergência captada pelas entrevistas se refere aos projetos aprovados para receber recursos do “Fundão”, como parte das negociações do projeto de creches. Governo e sociedade civil divergem:

Pela primeira vez a gente conseguiu garantir dinheiro para as entidades que não conseguiriam captar em outro cenário. Ainda mais no cenário econômico que a gente está vivendo agora. Então assim, você privilegia entidades menores. Só que assim, eu tenho a impressão de que essas entidades menores dialogam com um público local mais vulnerável; com crianças mais vulneráveis. Na prática eu não tenho esse dado, mas assim instintivamente é isso que me mostra. (Gestor da SMDHC-SP)

“Pega um projeto de cada entidade que entrou e vamos dar recurso para quem não captou”. Isso não é um critério inteligente, é um critério que resolveu porque o que eles queriam era tapar a boca de todo mundo e gastar o dinheiro que estava lá para ninguém dizer “Ah tem 200 milhões parados”. Que está parado do mesmo jeito, porque não conveniu. Mas isso é critério? Não tem critério. Critério tem que ser um critério social, de seriedade da entidade e tudo mais. (Representante OSC).

Uma ação que está sendo gestada dentro da CPCA nos parece estratégica para superar o déficit de sistematização e produção de dados e informação qualificada sobre as políticas de crianças e adolescentes, que é o Observatório da Proteção Integral aos Direitos da Criança e do Adolescente.

A criação do Observatório está prevista na Lei nº. 15.114/2010⁴¹ e regulamentada pelo Decreto nº. 51.885/2010⁴², entretanto, a ideia nunca saiu do papel. Estabelece o decreto, em seu artigo 2º:

O Observatório deverá reunir informações com vistas ao diagnóstico da situação da criança e do adolescente na Cidade de São Paulo, utilizando-se de indicadores sociais, compostos por indicadores socioeconômicos, indicadores específicos para crianças e adolescentes e indicadores de controle⁴³.

Ainda, a lei que cria o Observatório estabelece, em seu artigo 2º, § 2º: “A metodologia deverá proporcionar o cruzamento de informações de determinado território – mapas, estatísticas, indicadores sociais – para diagnóstico da região, permitindo a avaliação e o planejamento de políticas públicas eficazes e outras alterações sociais”.

⁴¹ (SÃO PAULO (SP), 2010 [b])

⁴² (SÃO PAULO (SP), 2010 [a])

⁴³ Define o decreto, em seu § 3º: Os indicadores de controle são instrumentos de informações gerenciais que auxiliam no planejamento estratégico, seus desdobramentos e no desenvolvimento das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e demais órgãos de controle e de fiscalização.

A expectativa é que ele possa ir se consolidando como mecanismo que, entre outras coisas, contribua para essa leitura do FUMCAD-SP. Tanto no que diz respeito ao que existe hoje quanto a contribuição do direcionamento do que deve ser os próximos editais. Então acreditamos que à medida que o Observatório ganha forma e vai se consolidando, ele vai subsidiando o Conselho nas suas decisões sobre a aplicação dos recursos do FUMCAD-SP. (Gestor da SMDHC-SP).

Outro fator que influencia a tomada de decisões em relação aos projetos a serem apoiados pelo fundo é a qualificação dos conselheiros de modo geral – governo e sociedade civil:

Não existe formação para conselheiro. Desde uma formação básica administrativa, até uma formação do papel político de um conselheiro. Não acho que a gente tenha que doutrinar ou dizer o que o conselheiro deve fazer ou não, mas eu acho que a gente tem que dar as condições e meios para que as pessoas entendam como que a máquina pública funciona e entendam o papel e a importância das comissões dentro do Conselho, o que elas significam, para o que elas servem. Hoje em dia a gente não tem nenhuma comissão funcionando. Agora que a gente retomou o COT e a CPFOR de uma maneira mais organizada, está um pouco melhor. Mas assim, até um tempo atrás a gente não tinha nenhuma comissão do Conselho funcionando de fato. Assim, construir e pensar a política é muito mais complexo, porque você tem que pensar na política pública, pensar na estrutura administrativa, pensar na comunicação, pensar na relação com as entidades. Não existe um pensamento planejado, organizado em relação a isso. (...) Então assim, o investimento na formação do Conselheiro e na forma como ele lida e vai aprovar ou não esses projetos, eu acho que tem condições de interferir muito no resultado da política” (Gestor da SMDHC-SP)

O CMDCA-SP por mais que a gente consiga em algum momento criar instrumentos, ele não vai fazer nunca uma análise técnica. E se os projetos, a perspectiva é que algum momento eles se tornem políticas públicas, eles têm que ter uma análise técnica. Inclusive da viabilidade da implementação disso como política pública. Os conselheiros do CMDCA-SP não têm essa condição de fazer. E não é uma condição que a gente vai resolver com curso, com treinamento. É algo muito mais amplo. (Gestor da SMDHC-SP).

Editais de seleção de projetos

Apesar dos esforços que a CPCA vem fazendo para a estruturação de um planejamento alinhado à missão da SMDHC-SP, no que se refere ao CMDCA-SP e ao FUMCAD-SP o

principal momento de reflexão sobre a política pública se dá nas discussões de elaboração dos editais anuais:

Mas existe um momento importante que diz respeito tanto aos gastos, aos recursos do Fundo, quanto ao mérito das políticas públicas que devem ser apoiadas ou dos projetos que devem ser apoiados pelos recursos do Fundo que é o da elaboração dos editais. Porque os editais estabelecem linhas temáticas que devem ser orientadoras da elaboração dos projetos. (Gestor da SMDHC-SP).

Definimos como amostra para a análise dos editais aqueles referentes ao período de 2009 a 2014. De maneira geral, os editais são bastante parecidos na sua forma e conteúdo, com algumas alterações que, em nosso entendimento, buscam qualificar o processo de seleção dos projetos a serem financiados pelo FUMCAD-SP.

Entretanto, conforme observado em diferentes momentos da pesquisa e nos capítulos que compõem esta dissertação, a ausência de uma sistemática de diagnóstico situacional e planejamento das políticas de atenção a crianças e adolescentes resulta em editais pouco orientados ao contexto municipal da garantia de direitos de crianças e adolescentes e, conseqüentemente, com escopo bastante abrangente, que pecam por não estabelecerem os resultados esperados desse financiamento enquanto parte da implementação de políticas públicas.

Em relação à definição dos *eixos temáticos* (ET), os quais são referência para a elaboração dos projetos apresentados para seleção, nossa análise aponta que houve pouca alteração ao longo dos editais analisados no que se refere ao estabelecimento de diretrizes. Para a análise da amostra dos editais, tomamos por base o edital de 2009, que apresenta como ETs:

Quadro 14 – Eixos temáticos apresentados no Edital FUMCAD-SP 2009.

Eixos temáticos	Descrição
I - Direito à convivência familiar e comunitária	a) Projetos que tenham como objetivos a implantação e/ou implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos na Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.
II - Acolhimento Institucional ou familiar	a) Projetos que tenham como objetivo: auxílio, apoio e orientação à família, à criança e ao adolescente (atendimento psicossocial e/ou jurídico) e ações que estimulem e provoquem o desacolhimento e propiciem os encaminhamentos necessários para garantir o direito à convivência familiar natural, ampliada ou

	substituta e comunitária, conforme o artigo 160, § 2º, do ECA (BRASIL, 1990).
III - Enfrentamento da violência, exploração e abuso sexual contra crianças e adolescentes	<p>a) Ações integradas de enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes;</p> <p>b) Níveis de prevenção e atendimento às vítimas de violências sexuais, bem como combate ao abuso e exploração sexual.</p>
IV - Violência doméstica	a) Projetos que tenham como objetivo a prevenção, acompanhamento e atendimento às vítimas de violências domésticas.
V - Acidentes domésticos	<p>a) Projetos que tenham como objetivo campanhas para informação, orientação e prevenção dos acidentes domésticos;</p> <p>b) Projetos que tenham como objetivo o acompanhamento e/ou atendimento às vítimas de acidentes domésticos.</p>
VI - Aprendiz	<p>a) Projetos que propiciem a aprendizagem (com base na Lei do Aprendiz nº 10.097/2000), ao permitir a formação técnico-profissional metódica de jovens entre 14 e 18 anos, dentro dos princípios da proteção integral do adolescente garantidos pela legislação brasileira.</p> <p>b) Projetos que tenham como objetivos a divulgação, informação e orientação quanto a Lei n.º 10.097/2000 (Aprendiz);</p> <p>c) Projetos que tenham como objetivo a inserção e acompanhamento dos “Aprendizes” nas práticas de trabalho.</p>
VII - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei e suas ações.	<p>a) Atendimento a adolescentes egressos das medidas de internação e semiliberdade e que cumpram medidas socioeducativas em meio aberto, excepcionalmente até 21 anos;</p> <p>b) Formação de operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei;</p> <p>c) Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei.</p>
VIII - Enfrentamento ao trabalho infantil	<p>a) Projetos voltados ao diagnóstico de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;</p> <p>b) Projetos voltados ao apoio, orientação e acompanhamento sociofamiliar das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;</p> <p>c) Prevenção e erradicação do trabalho infantil.</p>
IX - Saúde	<p>a) Projetos voltados à prevenção, atendimento e acompanhamento em sofrimento mental;</p> <p>b) Projetos voltados à prevenção, atendimento e acompanhamento e/ou tratamento ao abuso de álcool, tabaco e outras drogas;</p> <p>c) Projetos voltados à prevenção, acompanhamento e/ou tratamento das DSTs e AIDS;</p> <p>d) Projetos voltados à questão da sexualidade na adolescência;</p>

	<p>e) Projetos para crianças e adolescentes com deficiências voltados ao diagnóstico, acompanhamento e/ou tratamento e inclusão social;</p> <p>f) Projetos voltados à prevenção e acompanhamento de distúrbios alimentares em crianças e adolescentes.</p>
X - Crianças e adolescentes em situação de/na rua	<p>a) Projetos voltados ao diagnóstico de crianças e adolescentes em situação de/na rua;</p> <p>b) Projetos voltados ao apoio, orientação e acompanhamento sociofamiliar das crianças e adolescentes em situação de/na rua;</p> <p>c) Projetos voltados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de/na rua (inclusão).</p>
XI - Educação	<p>a) Ações inovadoras e /ou complementares ao desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos incompletos que visem à complementação da política de atendimento da criança;</p> <p>b) Projetos que propiciem a complementação ao desenvolvimento da criança e do adolescente de 6 a 18 anos na perspectiva educacional.</p>
XII - Esporte, Cultura e Lazer	<p>a) Projetos que possibilitem a realização de ações ligadas à promoção do esporte, cultura e lazer, que tenham como foco a inclusão social e ações preventivas.</p>
XIII - Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e suas ações	<p>a) Fortalecimento dos fóruns de defesa da criança e do adolescente;</p> <p>b) Incentivo à participação ativa da criança e do adolescente na elaboração de ações visando seu desenvolvimento;</p> <p>c) Apoio a estudos e pesquisas sobre infância e adolescência;</p> <p>d) Capacitação de profissionais para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;</p> <p>d.1) Profissionais envolvidos na educação formal e integral da criança e do adolescente (gestores, educadores, professores e outros);</p> <p>d.2) Atores e profissionais com atuação no acolhimento institucional e familiar;</p> <p>d.3) Fortalecimento da gestão organizacional;</p> <p>d.4) Atores do sistema de garantia de direito;</p> <p>d.5) Apoio à promoção de boas práticas de fortalecimento do sistema de garantia dos direitos.</p>
XIV - Trabalho	<p>a) Iniciativas voltadas à formação e/ou qualificação profissional do adolescente – apoio à entrada no mercado de trabalho e geração de renda.</p>

Fonte: (PMSP, 2009)

Nos anos subsequentes, os ETs variaram pouco, assim como as suas descrições. No edital de 2010 (PMSP, 2010), é mantida a mesma descrição dos ETs; em 2011 (PMSP, 2011), o ET “Aprendiz” é incorporado no ET “Educação”, que também apresenta um detalhamento

maior de quais tipos de projetos podem ser propostos – passando a conter 16 itens, que incluem projetos de leitura, voltados às crianças imigrantes e ao ambiente escolar, ações culturais, protagonismo juvenil, entre outras propostas. O edital de 2012 (PMSP, 2012) apresenta uma nova forma de organizar os ETs, entretanto, é apenas uma nova maneira de aglutinar os ETs apresentados anteriormente:

1. Assistência social: engloba as ações dos ETs “Sistema nacional de atendimento socioeducativo ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas e suas ações”; “Sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente”; “Enfrentamento ao trabalho infantil”; e “Crianças e adolescentes em situação de rua”.

2. Saúde: são incluídos projetos de saúde bucal e ocular; é incorporado o ET “Acidentes domésticos” e criado um subtema voltado à “Disseminação da cultura de paz”, que inclui projetos dos ETs “Enfrentamento à violência, exploração e abuso sexual contra crianças e adolescentes” e “Violência doméstica”, o que demonstra um equívoco conceitual⁴⁴.

3. Educação: o detalhamento volta a ser mais reduzido, com 11 subtemas, e passa a incluir projetos de convivência na escola e mediação de conflitos (esses sim mais alinhados com o subtema de Cultura de paz, que figuram em outro ET) e projetos voltados para familiares e o ciclo de vida, fases e educação dos filhos, mantendo alguns subtemas do edital anterior.

4. Esporte, Cultura e Lazer: permanece com a mesma descrição do edital 2009.

5. Trabalho: passa a incluir os projetos voltados para as ações de aprendizagem e ações de formação profissional.

O edital 2013 (PMSP, 2013) mantém, de maneira geral, os ETs formatados no edital anterior, alterando o ET “Educação”, com a inclusão dos projetos voltados para a aprendizagem e formação profissional. O edital 2014 (PMSP, 2014) apresenta algumas mudanças mais inovadoras no desenho dos ETs, ao buscar um alinhamento com políticas e programas que vêm sendo desenvolvidos pela SMDHC-SP como um todo. É criado um ET “Direitos Humanos”, e figuram os subtemas mais alinhados com o planejamento da secretaria, tais como:

1. Fortalecimento dos atores do Sistema de Garantia de Direitos: apoio à realização de estudos e pesquisas, em âmbito municipal ou regional, em temas relacionados à

⁴⁴ Conforme define relatório da UNESCO (2010, pp. 11-12): “A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis”.

promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, explicitando que serão apoiados estudos e pesquisas com foco em trabalho infantil e crianças e adolescentes em situação de rua – duas prioridades programáticas da secretaria. O ET também prevê a seleção de projetos voltados à sistematização de “boas práticas” que possam ser aplicados em outros contextos, em especial aquelas voltadas para políticas públicas.

2. Passa a figurar no ET “Direitos Humanos” projetos voltados para crianças e adolescentes imigrantes, com atenção especial aos latino-americanos, alinhados às prioridades da Coordenação de Políticas para Migrantes.

3. Projetos voltados para a prevenção da violência letal contra crianças e adolescentes também fazem parte desse ET e estão alinhados com o Programa Juventude Viva, prioridade da Coordenação de Políticas para a Juventude.

A descrição dos demais ETs segue a estrutura inaugurada no edital 2012, com alterações pouco significativas. No ET “Educação”, conforme articulado e deliberado pelo CMDCA-SP, foi incluída a possibilidade de apresentar projetos “com fins específicos para promover a ampliação e melhorias e para programas complementares na educação infantil no município de São Paulo” (Edital FUMCAD-SP 2014, p. 6). Foi criado também um ET “Cultura”, que abarca os projetos voltados para inclusão de crianças e adolescentes retiradas do trabalho infantil, iniciação artística, fortalecimento de manifestações culturais populares para crianças e adolescentes, democratização das mídias e tecnologias, iniciação no mundo do trabalho no segmento da cultura e formação de educadores.

Em relação aos critérios de análise, os editais 2009 e 2010 (com alterações insignificantes de texto) estabelecem os seguintes critérios:

- a) Consonância do projeto com a legislação e normativas vigentes (*sic*) relacionadas à criança e ao adolescente, em especial ao Estatuto da Criança e do Adolescente, às resoluções do CMDCA-SP e aos planos nacionais e municipais dos direitos da criança e do adolescente;
- b) Diagnóstico da criança e do adolescente da cidade de São Paulo;
- c) Mapeamento feito da distribuição dos serviços implantados na cidade de São Paulo (divisão administrativa da cidade) registrados e/ou inscritos no CMDCA-SP (Anexo VIII);
- d) Capacidade técnica e administrativa da organização social para executar o projeto, devendo o proponente apresentar a relação dos recursos humanos da organização social que atuarão diretamente no desenvolvimento do projeto em questão;

- e) Quadro de recursos humanos compatíveis com a proposta, observando-se sua função no projeto;
 - f) Justificativa dos itens previstos na planilha de aplicação de recursos
- (Edital FUMCAD-SP 2009, p. 4).

Embora no arquivo do edital haja um *hiperlink* direcionando para um *website* onde estaria disponível o diagnóstico da criança e do adolescente, este website encontra-se fora do ar (ou seja, indisponível), o que não permitiu que fosse realizada uma análise mais aprofundada do documento orientador. Já para os editais 2011 e 2012, é excluído o critério de consonância ao diagnóstico da criança e do adolescente na cidade de São Paulo, e são incluídos como critérios a consonância com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. O edital 2013 mantém os mesmos critérios e adiciona como referência, além do mapeamento dos serviços, de maneira complementar, a Análise e Caracterização dos Vazios Socioassistenciais (SMADS, 2013), elaborado pela SMADS-SP. Em 2014, essas referências são mantidas, sendo incluídas como referências as diretrizes do Plano São Paulo Mais Inclusiva, elaborado pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida (SMPED-SP).

Conforme debatido ao longo da dissertação, um dos principais obstáculos à gestão eficiente dos recursos do FUMCAD-SP está associado à ausência de diagnóstico e planejamento da política de atenção à criança e ao adolescente, de forma a dar subsídios para a elaboração dos editais e etapas posteriores de monitoramento e avaliação dos resultados. A partir da análise dos editais, entendemos que, durante o período, a referência ao diagnóstico foi substituída por referências nacionais que estabelecem diretrizes de atendimento, mas não apresentam os desafios locais a serem enfrentados.

Entendemos que análise dos projetos a partir do documento elaborado pela Assistência Social retoma a perspectiva de uma ação mais orientada ao contexto municipal, entretanto, a Análise dos *Vazios Socioassistenciais* (SMADS, 2013) está calcada na perspectiva da assistência social, o que pode ser uma abordagem reducionista do atendimento integral da criança e do adolescente. A nosso ver, a Análise dos Vazios Socioassistenciais (SMADS, 2013) deve ser parte de um diagnóstico mais amplo, focado na faixa etária de 0 a 18 anos, que permita construir as redes de atendimento.

Do ponto de vista estratégico da formulação da política de atenção à criança e ao adolescente no município de São Paulo, entendemos que há uma lacuna de planejamento da política, que é remediado ao compartilhar com a sociedade civil a responsabilidade do

planejamento das ações baseadas em diagnósticos que não têm sido trabalhados internamente, *a priori*, nas instâncias de tomada de decisão da política de criança e adolescente: o CMDCA-SP e a CPCA/SMDHC-SP.

O diagnóstico situacional e o planejamento da política devem subsidiar também a definição dos projetos prioritários e a classificação final dos projetos, que estão determinados de maneira muito estanque nos editais – resumidos aos projetos voltados à promoção da convivência familiar e comunitária ou à ação nos locais de maior vulnerabilidade social. No edital 2014, o critério de prioridade não está estabelecido, embora repita os critérios de classificação elencados nos cinco editais anteriores, o que pode ter sido uma ausência acidental.

Retomando a análise dos editais, um dos tópicos que sofre alterações a cada edital é o que trata da composição da Comissão de Análise. Nota-se que o tamanho da comissão vem reduzindo ao longo dos anos, apesar do diagnóstico institucional de aumento do número de projetos apresentados ao FUMCAD-SP.

O formato demandado nos editais em relação ao conteúdo dos projetos que serão apresentados não altera de um edital para outro. Entendemos que os projetos trazem informações importantes em relação aos beneficiários e à abrangência geográfica das ações, que são fundamentais para análises mais direcionadas sobre a efetividade da aplicação dos recursos, entretanto, conforme já mencionado ao longo da dissertação, essas informações não têm sido sistematizadas de maneira a subsidiar o planejamento.

Acompanhamento e avaliação dos projetos financiados

Hoje a gente não sabe com certeza ou não tem sistematizado as informações de: onde os projetos são executados; quanto que se gasta; como que está sendo feito; o quanto de política pública tem nesses projetos; o quanto de capilaridade tem; se a gente está usando muito recurso pra Zona Sul e zero pra Zona Leste. Entendeu? A gente não tem os dados qualificados. E aí a relação com as entidades acaba sendo uma relação pontual. (Gestor da SMDHC-SP).

Em nossa concepção, o desenho da política pública, para ser efetiva e promover resultados na superação de problemas sociais, deve ser feito com base no diagnóstico, no planejamento e na avaliação das ações desenvolvidas pelo Poder Público, ou em parceria com ele.

A prestação de contas a gente pode dividir em duas partes. Uma é a prestação de contas financeira que é para que seja checado se aquele plano de trabalho financeiro está sendo executado da forma que foi previsto (...) E tem a prestação de contas que é uma parte da prestação de contas, que é o ateste físico do projeto. Então vai um técnico lá verificar se aquele projeto da forma que foi previsto, proposto, se ele está sendo executado. E aí é uma visita no local. Quando nós entramos lá, esse tipo de avaliação não era feito. O próprio relatório de visita técnica era um relatório muito simples e que na maioria das vezes não dava um entendimento se o projeto estava trazendo impacto social previsto originalmente. (Gestor da SF).

Você tem os relatórios [quadrimestrais e final]. Eles vão analisar se o relatório é verdadeiro ou não. Até que ponto os indicadores que a entidade põe são válidos ou não. Eu não sei. (...) Em geral a entidade que define. Mas deveria sair no edital. Mas como os projetos são muito variados eu, pessoalmente, não saberia como fazer. De estabelecer indicadores. (...) A entidade muitas vezes não tem um humanístico e não sabe como medir. Eles deveriam propor, analisar ou chamar a própria entidade e criar conjuntamente com a entidade algum indicador. (Representante das OSC).

Ao analisarmos os modelos de Relatórios de Visitas Técnicas, entendemos que o acompanhamento dos projetos financiados se dá de maneira meramente burocrática, sem aproveitar a oportunidade para colher informações qualitativas a respeito dos projetos, o que serviria de importante subsídio tanto na reflexão sobre a política de atenção à criança e ao adolescente no município como para a avaliação de impacto dos projetos realizados e a sua aderência às demandas de crianças e adolescentes no território.

O relatório de visita técnica, por exemplo, é um deles. Era um relatório que não trazia a informação que o Conselho precisava aprovar e que não trazia informação de prestação de contas que precisava ter para garantir que o processo funcionava, e ele continuava sendo feito. (...) Tinha uns outros problemas, tinha servidor que não ia fazer a visita. Mandava para a entidade preencher. Vários problemas. (Gestor da SMDHC-SP).

As fiscalizações, o fiscal vai lá pega e usa o seu computador, a sua impressora para fazer o relatório. Quando não usa o seu relatório. Você já deixa pronto pra ele. Você faz o relatório do fiscal. Pode ir em várias entidades e perguntar como que é quando vai o fiscal. Eles têm uma super boa vontade, mas têm dois fiscais para fiscalizar São Paulo inteira. (Representante das OSC).

Até 2015, as visitas técnicas eram relatadas a partir de um relatório que, até onde conseguimos averiguar, não dispunha de um roteiro-modelo. O material ao qual tivemos acesso consiste de apenas uma página, com um brevíssimo relato do técnico (uma página), a partir de conversa com o gestor do projeto, sobre em que estágio está a execução do projeto. Conforme impressões coletadas com diferentes gestores associados à operação do fundo, não há informação minimamente qualificada advinda das visitas técnicas, que são um dos principais instrumentos de monitoramento e avaliação dos projetos do fundo.

Um dos resultados já alcançados pelo processo de reforma e modernização do FUMCAD-SP é a definição de um novo formato para os relatórios. O novo formato contém o resumo do projeto, o objetivo geral, a avaliação sobre a infraestrutura da OSC/projeto, a comunicação visual, a descrição de recursos humanos vinculados ao projeto, o quadro de acompanhamento da realização das atividades previstas e o monitoramento do cumprimento de meta. Foi criada uma seção “Impacto social”, na qual foram incluídas questões em relação ao número de atendidos, bem como a divisão por gênero e idade e a região onde reside o beneficiado. Foram incluídos também espaços para os comentários dos técnicos em diferentes seções.

Entendemos que essa avaliação de impactos não será feita pelo técnico que realiza as visitas, entretanto, esse é um momento estratégico para a coleta de informações. Embora o novo modelo de relatório seja ainda reflexo da relação burocrática entre as OSC e o FUMCAD-SP, é um importante passo na construção de melhorias na avaliação dos projetos apoiados.

Então, por exemplo, se o projeto inicialmente previu assistência a 200 crianças, aí o técnico vai e percebe na sua visita que só tem metade sendo atendida. Ele tem que reportar isso. Ele tem que dizer que não são 200, são 100. E as 100 elas são, enfim, atendidas através de aulas (...) Comparar o que a entidade inicialmente se propôs a fazer com o que ele está vendo na realidade. E aí tem algumas quebras de faixa etária, eu acho que gênero também. Número de crianças atendidas, crianças e adolescentes. Eu acho que é basicamente isso. (Gestor da SF).

A ausência de planejamento da política pública e avaliação dos projetos apoiados – os quais dariam subsídios à elaboração dos editais de seleção de projetos e ao estabelecimento de critérios técnicos mais qualificados, permitindo o olhar adequado para as demandas da política e dos territórios, para o processo de seleção e a efetiva aplicação dos recursos do fundo – promove um ambiente propício às práticas clientelistas na definição do acesso aos recursos.

Além disso, é preocupante a percepção em relação às influências político-partidárias, tanto por parte dos gestores quanto pela sociedade civil.

Tem um outro problema que também envolve os conselheiros, como eles são eleitos. Quando você é eleito tem uma base eleitoral, e essa base eleitoral está em algum lugar no território. Não estou dizendo que haja, mas a possibilidade de haver uma preferência de projetos no território onde os conselheiros atuam é grande. Não é uma análise igualitária. (Gestor da SMDHC-SP).

Conselheiros da sociedade civil serão basicamente de entidades. As entidades têm o recorte territorial que provavelmente tem um vereador que reina ali naquele espaço territorial e que você vai dialogar e pensar nos interesses desse vereador ou pelo menos da sua realidade social. Então eu não sei te dizer hoje se um Conselheiro que é do vereador “x”, ou vinculado ao vereador “x”, vai negar um projeto de um inimigo mortal dele, simplesmente pelo seu interesse político. (Gestor da SMDHC-SP).

O Conselheiro conhece ali na região dele, e não sei o que, e tal (sic). Por isso também que talvez alguns sejam mais favorecidos. Não existe no Conselho uma política ou cultura de ir visitar as entidades e ver os trabalhos. (Representante das OSC).

Conforme prevê a legislação municipal, os projetos financiados pelo FUMCAD-SP devem ser complementares e inovadores em relação à política pública tradicional. A importância desse papel é reconhecida na fala de gestores da SMDHC-SP. Entretanto, a falta de informações e de avaliações qualificadas sobre os projetos faz com que não seja possível saber se esses requisitos são cumpridos:

Dos projetos que eu analisei, eu tenho a sensação de que as grandes entidades têm mais isso, especialmente de ser complementares. Por exemplo, quando você pega um AACD ou um GRAACC, são coisas que o serviço público não faz e que de alguma maneira eles assumem. Então, eu tenho a sensação de que as grandes entidades são isso. As pequenas entidades, elas tendem a ter projetos inovadores ou projetos em áreas onde o Poder Público não chega. As entidades médias, elas não estão em nenhum, pelo menos as que eu vi, elas não estão nem em uma categoria, nem em outra. Elas acabam sendo projetos de manutenção da entidade. (Gestor da SMDHC-SP).

A dificuldade em identificar se os projetos são complementares ou não também é relatada pela sociedade civil:

Se o projeto criado é, como eu já disse, uma real necessidade de complementação de política pública ou não, é o que eu digo que o Conselheiro tem que conhecer melhor o campo, porque ele sabe que o projeto está bem feito e tudo mais, mas será que ele tem certeza que aquele tipo de projeto funciona naquela região e é necessário? (Representante das OSC).

Da mesma forma, o estágio atual de produção de informações sobre os projetos financiados não permite que o Poder Público avalie a possibilidade de transformar uma boa prática de um projeto em política pública:

O projeto ele existe, ele se inicia, convenia, ele termina e encerra e não há uma discussão disso do ponto de vista de resultado ou quanto aquilo pode ser absorvido pela gestão. Não há, sei lá, um comitê governamental que analise os projetos e como pode absorver isso. Não há uma discussão dos projetos e como eles podem inserir nas secretarias, no seu planejamento e na questão orçamentária. Não tem. Então o projeto ele está descolado do governo. Ele está descolado da construção da agenda do governo. Ele está descolado do orçamento do governo e do planejamento do governo. (Gestor da SMDHC-SP).

Eu acho que a grande vantagem que pode ser tirada, e que não é tirada, é ver os projetos que efetivamente são impactantes e transformá-los em uma política pública, para criar convênios regulares, e não você, como a [OSC X], cada vez faz um projeto com nome diferente, muda três vírgulas para fazer a mesma coisa. Porque antes existia a figura de um projeto continuado, que não existe mais. Que tem lógica não existir mais porque o foco é você criar inovadores e transformar em políticas públicas. Só que isso não acontece. (Representante das OSC).

7.5 RELAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A realização de parcerias entre o Poder Público e as OSC emerge em um cenário reorganização das políticas sociais no Brasil e na América Latina como um todo, conforme aponta DRAIBE (1997, p. 13). A autora entende que esta reorganização passa pela descentralização dos programas sociais – tendência da região nos processos de reforma do Estado –, o fortalecimento da participação social e das parcerias entre o Público e o Privado, onde aponta:

Há incontáveis dificuldades nesse movimento, entre estas a falta de um sistema eficaz de supervisão, por parte do Estado, desses “poderes delegados”. Porém, de nenhum modo reduzem a importância, para a democratização e para a ampliação dos recursos do Estado, do significado dessas formas de associação e participação. Suas dimensões parecem cruciais. Por um lado, as novas modalidades de parceria e participação social remetem para a questão mais geral da multiplicação dos espaços públicos não-estatais nas sociedades. Ou seja, daqueles espaços que resultam da concertação de interesses distintos, não-públicos, dispostos a construir e alcançar objetivos de amplo alcance social. Por outro lado, são também espaços do exercício de formas emergentes da solidariedade social. (DRAIBE, 1997)

Nesse sentido, analisar a relação do Poder Público com as OSC se faz fundamental para pensarmos os desafios postos para a gestão do fundo.

Do ponto de vista da percepção que os gestores da SMDHC-SP e do FUMCAD-SP têm sobre as queixas das organizações da sociedade civil, é consenso de que as organizações têm todo o direito de reclamar e que os problemas administrativos são reais, conforme explicitam gestores entrevistados:

Todos eles reclamam. Ainda que todos eles possam ter problemas, é um bom indicativo que, desde o cara que faz a coisa profissionalizada até o cara que faz a coisa na militância política, a queixa é igual para todos. É um campo muito diverso, mas que tem opiniões que convergem sobre a gestão do fundo. Então é um elemento para a gente levar muito em conta na hora de entender que tudo bem, o problema que tiver na sociedade civil é certamente menor do que o que a gente tem do ponto de vista administrativo. (Gestor da SMDHC-SP).

As entidades têm o direito de nos cobrar, primeira coisa. Porque elas disputaram um edital e foram aprovadas. Se a análise foi boa ou ruim, a culpa não é da entidade. A entidade cumpriu o seu papel. E a entidade, além de fazer isso, ela faz um esforço de captação. Não é um edital convencional, e eu, com a minha experiência militante, já disputei muitos editais onde o governo já tem o dinheiro, então você escreve o seu projeto, você ganha, você vai ter o projeto assinado e você vai executar. Você não precisa fazer a captação. (Gestor da SMDHC-SP).

Uma das principais críticas das organizações da sociedade civil ocorre em relação aos controles das doações, um problema histórico:

O fundo nem sabe direito o dinheiro que tem porque isso é muito mal controlado. Controlado no seguinte sentido, eles sabem que tem lá “x” milhões porque quando entra pela Secretaria da Fazenda sabe. Mas o controle dele do que é de cada entidade é muito precário⁴⁵ (...) Só que acontece que antes a gestão anterior tinha criado um sistema de controle interno. Então eles tinham lá uma “Excel-lândia”. (Representante das OSC).

Entre os principais problemas identificados na gestão da relação com as organizações da sociedade civil está a questão da comunicação entre as partes, uma das principais queixas das organizações da sociedade civil, e que também é reconhecido pela SMDHC-SP como uma questão a ser tratada:

A relação com as entidades nunca foi uma relação sistemática. O que eu escuto de acompanhar mais de perto o Fundo desde 2014 é que durante muito tempo a relação com as entidades foi feita de acordo com os interesses de quem estava gerindo ou fazendo a gestão administrativa desse fundo. O que não sei se é muito diferente hoje em dia, porque não são todas as entidades que acessam. Não são todas as entidades que têm alguma entrada. E às vezes, no dia a dia ali da burocracia, você não consegue ter a dimensão das dificuldades que cada entidade está tendo na realidade, na ponta, na execução dos seus projetos. (Gestor da SMDHC-SP).

Um grupo de organizações, intitulado Força FUMCAD⁴⁶, se reuniu em junho de 2014 para acompanhar os diferentes problemas que as OSC vinham tendo na relação com o fundo: “Nós queríamos entender o funcionamento, porque os processos iam e vinham sem explicações convincentes. ‘Agora você tem que fazer isso’. ‘Agora tem que fazer aquilo’. Não havia e não há, ainda, um manual de como prestar contas...” (Representante das OSC).

Uma das ações do grupo foi realizar um levantamento entre as OSC que têm relação com o fundo, para mapear os problemas. A pesquisa foi respondida por 48 organizações⁴⁷,

⁴⁵ Inclusive nas gestões anteriores.

⁴⁶ Conforme documento de sistematização *Pesquisa de Indicadores FUMCAD-CMDCA* (Força FUMCAD, 2015, p. 2), o grupo se define como: “um movimento que reúne instituições do Terceiro Setor que se utilizam do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente como fonte de recursos para seus projetos. Tem como proposta reunir, compreender e democratizar o acesso às informações referentes aos processos, fluxos e instrumentos legais que regem o Fundo, estimulando o debate acerca dos desafios e oportunidades, com a expectativa de propor mudanças nos processos e influenciar as pautas de interesse coletivo”.

⁴⁷ Embora entendamos que o número de respostas à pesquisa seja pouco representativo, a pesquisa fornece indícios de quais são os problemas na visão das OSC. Recebemos o documento por representantes do Força FUMCAD.

sendo que apenas 24 delas estão diretamente vinculadas ao grupo, e o levantamento se referiu aos editais de projetos de 2009 a 2014.

A primeira questão apontada pelo levantamento se refere ao impacto orçamentário que a demora na formalização dos convênios tem nas organizações, a partir do percentual do orçamento institucional que está vinculado aos projetos do fundo.

Embora 1/3 delas aponte que os recursos provenientes do FUMCAD-SP representam até 5% do orçamento geral da organização, a soma das demais respostas mostra um panorama bastante preocupante, pois para 44% os projetos do FUMCAD-SP representam mais de 50% de seu orçamento, sendo que algumas – em situação crítica – apontam que estes podem representar mais de 75% de todos os recursos disponíveis para a operação da organização, podendo ocasionar graves problemas. (FORÇA FUMCAD, 2015) – p. 5.

Entre as organizações que responderam à pesquisa, há o entendimento que os principais problemas estão associados aos processos de conveniamento, repasse dos recursos e prestação de contas. Além dessas, outras queixas foram elencadas pelas OSC que responderam à pesquisa:

Má qualidade do atendimento às organizações por parte dos membros da SMDHC e CMDCA-SP; falta de informação sobre o montante de recursos captados; demora excessiva nos processos e devolutivas; falta de clareza nos procedimentos; falta de informação dos servidores e membros do Conselho; arbitrariedade; falta de transparência; extravio de documentos e processos e divergência nos procedimentos e informações (FORÇA FUMCAD, 2015) p. 6

Eles começaram a impedir o contato das entidades para saber como que andavam os processos. Comecinho. Agora você chega lá, você já foi lá? Agora tem uma parede que você não consegue ver ninguém, não consegue ter acesso a ninguém nem nada. Antes a gente entendia como funcionava as coisas e a gente ia e conversava com as pessoas e sabia como estava o processo. Agora não, você não sabe nada. Você só vai na prestação de contas, entrega, acabou. (Representante das OSC).

Embora a pesquisa (FORÇA FUMCAD, 2015) aponte que houve uma piora nos problemas enfrentados pelas OSC a partir da mudança na gestão municipal, há também a constatação de que os problemas são bastante anteriores, conforme diagnóstico realizado pela própria SMDHC-SP e pela SF-SP – por exemplo, o passivo de 1.200 análises de prestação de contas pendentes (SF-SP, 2015). A conclusão da pesquisa de indicadores não difere do

diagnóstico realização pela SMDHC-SP e pela SF, que é a deficiência na estrutura operacional do FUMCAD-SP, gerando dificuldade do acesso às informações e demora nos procedimentos internos de formalização dos convênios, repasse dos recursos e prestação de contas.

Entretanto, a partir das mudanças que vêm sendo implementadas dentro do processo de reforma e modernização do fundo, os gestores da SMDHC-SP e as organizações da sociedade civil já identificam alguma melhora na relação, que passa a acontecer de maneira mais sistemática – atendimento de expedientes, resposta a *e-mails*, reuniões com o secretário e a realização de reuniões entre a SMDHC-SP e as organizações para apresentar o que vem sendo planejado e realizado dentro do projeto de modernização.

Entre as diferentes ações de melhoria que vêm sendo colocadas em prática, uma pessoa foi designada para centralizar todos os expedientes referentes às OSC do fundo, e esses são respondidos, por escrito ou por telefone. Além disso, a SMDHC-SP tem feito o esforço de manter as OSC a par das ações de modernização que estão sendo planejadas e colocadas em prática.

Por fim, conforme dito anteriormente, as influências político-partidárias também representavam um problema na relação entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, mas verifica-se um esforço de reorganização e qualificação dos procedimentos vinculados ao fundo:

E a gente nunca pode desconectar essa discussão, justamente por ser um movimento histórico e forte na cidade, dos interesses políticos, principalmente de vereadores. Então assim, a gente tem histórico de algumas entidades que na gestão passada tinham uma facilidade de trânsito. Os seus projetos viabilizados e que, hoje em dia, fazem oposição a qualquer tipo de medida que você tente implementar. (Gestor da SMDHC-SP).

7.6 CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Uma das discussões que sempre aparece quando se discute sobre a renúncia fiscal é a natureza do recurso, se este é recurso público ou privado. Não seria diferente no caso do FUMCAD-SP. De acordo com os diferentes relatos colhidos ao longo da pesquisa, a posição do CMDCA-SP é de que o recurso é recurso público, e deve ser direcionado para a política pública.

Eu acho que o que dá vitalidade para o fundo é a entrada de recursos. Para isso, tem que ter credibilidade; para ter credibilidade você tem que melhorar a estrutura

administrativa e trabalhar o conselho mais eficiente, e que de fato consiga se atentar às suas atribuições históricas. Acho que as coisas, no fim das contas, se amarram. Você precisa de um conselho forte, um poder público forte e doadores fortes. No fim das contas, é dialogando com os três atores que fazem esse fundo existir. (Gestor da SMDHC-SP).

Para as OSC, o recurso é constituído por doações que são feitas por entes privados – por meio de ações de captação de recursos feitas diretamente pelas OSC – em nome de uma organização e/ou projeto e, conseqüentemente, esse recurso “pertence” a quem ele foi destinado. Essa divergência interfere na definição de ações de captação de recursos por parte do conselho e/ou do governo municipal:

Então tem um problema de alinhamento de discurso. Quando você tem esse problema de alinhamento do discurso somado à incapacidade de gestão e a todos os problemas colocados aqui, a gente não consegue ter nenhum tipo de campanha de doação ou de renúncia fiscal ou de qualquer outra forma de captação de recursos. Então eu acho que falta um alinhamento um pouco conceitual (...) e a divulgação, e uma campanha propriamente dita de doação, e tal. O Conselho Municipal nunca fez nenhum tipo de campanha de arrecadação. (Gestor da SMDHC-SP).

Em relação à captação de recursos, há a percepção dos gestores de que a garantia da transparência da operação do fundo é fundamental para a ampliação dos recursos disponíveis, acabando com a sensação de insegurança que os atuais problemas geram nos doadores: “Acima de tudo, a empresa tem que saber na hora que ela está destinando recurso se esse recurso que é depositado no FUMCAD-SP está de fato chegando à organização na qual ela destinou o recurso” (Gestor da SMDHC-SP).

[Com o sistema e o portal] Vamos conseguir acompanhar os projetos, a captação dele com atualização diária. Não é instantânea, mas será diária. O doador vai saber “Ah, eu ia doar 2 mil, mas se eu doar 2.500 eles completam o recurso. Então tá, vou doar”. A gente acha que isso vai trazer uma ajuda para as entidades. E os doadores, assim como a sociedade como um todo, vão ter acesso a o que aquele projeto está fazendo. Os relatórios, quantas pessoas atenderam, onde está acontecendo. Então essas informações vão estar transparentes para fora. (Gestor da SMDHC-SP).

Aliando às ações voltadas para a garantia da transparência na gestão dos recursos, na visão dos gestores da SMDHC-SP é importante qualificar os projetos apresentados e aprovados,

conciliando com as diretrizes do atendimento de crianças e adolescentes, sendo também capazes de comprovar impacto social, pois, conforme expresso na fala de um de seus gestores, “a qualidade dos projetos importa muito para quem está fazendo o direcionamento dos recursos” (Gestor da SMDHC-SP).

A preocupação com as ações de comunicação do FUMCAD-SP também aparece nas falas dos gestores da SMDHC-SP, como um importante instrumento a ser qualificado para a potencialização da captação de recursos ao fundo.

O conselho tem uma comissão que deveria discutir comunicação, que é a Comissão Permanente de Comunicação Institucional. (...) Só que a pessoa que trabalha no apoio administrativo a essa comissão estuda administração de empresas. E ela não entende de *marketing*. Então assim, nem de jornalismo, nem de comunicação social, nada disso. Então o que nós estamos querendo fazer? Trazer um outro servidor, inclusive eu já entrevistei uma pessoa e a gente vai pedir a liberação, que é formado nessa área para dar apoio a essa comissão. (...) A pessoa que coordena a Comissão pelo Conselho é uma pessoa da Educação, que é professora. Ela também não tem noção de nada disso. (Gestor da SMDHC-SP).

Um dos gestores da SMDHC-SP lembra do pedido de doação feito em nos carnês do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e diz:

As pessoas ficam descontentes de receber uma conta para pagar. Por que razão a gente, na conta que ela tem que pagar imposto para prefeitura, vai pedir mais dinheiro? Assim, tem algumas estratégias de comunicação que poderiam ser melhor pensadas. A internet está aí para isso. O *site* que a gente tem é terrível. (Gestor da SMDHC-SP).

Um outro elemento estratégico para a captação de recursos do FUMCAD-SP que deve passar a ser considerado pelos gestores do fundo – SMDHC-SP e CMDCA-SP – é a competição por recursos provenientes de renúncia fiscal que será estabelecida agora, a partir de 2015, com o início do financiamento de projetos pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA-SP).

Em entrevistas e conversas com representantes de organizações da sociedade civil, o novo fundo vem sendo considerado como uma promissora alternativa de financiamento de projetos para essas organizações, considerando todos os problemas de operacionalização do fundo municipal, principalmente a dificuldade de conveniamento. Para o Edital CONDECA

2015, foram apresentados 651 projetos⁴⁸ em todo o estado de São Paulo, sendo 249 projetos a serem realizados no município de São Paulo e, segundo relatos, são projetos apresentados pelas organizações que atualmente buscam recursos no fundo municipal.

Considerando a relação já desgastada e tensa entre organizações da sociedade civil e a prefeitura no que se refere à gestão do fundo, geram preocupações as falas de representantes da sociedade civil que declaram a forte intenção de fazer campanha contra o FUMCAD-SP, orientando os doadores empresariais a não destinarem mais recursos ao fundo municipal e passarem a destinar as doações ao fundo estadual. Caso essa campanha negativa seja de fato promovida pela sociedade civil, o fundo municipal vivenciará uma forte queda no montante de recursos a serem captados a partir do próximo edital, e todos os esforços envidados para a gestão mais eficiente dos recursos será colocada em xeque.

Análise da captação e aplicação dos recursos

Perfil dos doadores do FUMCAD-SP

Considerando as limitações dos instrumentos de controle, acompanhamento e consolidação das informações sobre doadores, OSC e projetos, não foi possível obter informações sobre a lista de doações por eixo temático para todos os anos, conforme anteriormente mencionado na descrição da metodologia. Neste sentido, a análise concentrou-se apenas nos anos de 2008 e 2009 – visando uma amostragem das doações direcionadas, doações não direcionadas e aquelas por eixo temático. A amostra de doadores para o FUMCAD-SP referente aos anos de 2008 e 2009 foi obtida por meio dos recibos de doação compilados pela SMDHC. Os resultados amostrais são apresentados nas tabelas 9 a 12.

Tabela 9 – Total de doações das pessoas físicas e jurídicas em 2008.

Tipo	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doadado (R\$)	Valor Médio Doadado (R\$)	Maior Valor Doadado (R\$)	Menor Valor Doadado (R\$)	Desvio-Padrão do Valor Total Doadado (R\$)
Total Geral de Doações das Pessoas Físicas	3.282	3.815	5.312.003,55	1.618,53	300.000,00	2,00	11.175,00
Total Geral de Doações das Pessoas Jurídicas	331	625	28.619.080,23	86.462,48	2.421.794,00	50,00	202.240,92
Total Geral de Doações por Tipo em 2008	3.613	4.440	33.931.083,78	9.391,39	2.421.794,00	2,00	66.704,60

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

⁴⁸ Lista dos Projetos apresentados para o Edital de Chamada Pública – Condeca 2015. Disponível em: < <http://www.condeca.sp.gov.br/atas-e-editalis/>>. Acesso em: 09 de agosto de 2015.

Tabela 10 – Total de doações das pessoas físicas e jurídicas em 2009.

Tipo	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (RS)	Valor Médio Doado (RS)	Maior Valor Doado (RS)	Menor Valor Doado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doado (RS)
Total Geral de Doações das Pessoas Físicas	290	486	263.538,36	908,75	40.000,00	1,00	3.083,69
Total Geral de Doações das Pessoas Jurídicas	49	106	3.257.142,38	66.472,29	1.051.565,00	200,00	154.964,42
Total Geral de Doações por Tipo em 2009	339	592	3.520.680,74	10.385,49	1.051.565,00	1,00	62.860,89

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 11 – Total de doações por tipo e categoria de pessoas físicas e jurídicas em 2008.

Tipo	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (RS)	Valor Médio Doado (RS)	Maior Valor Doado (RS)	Menor Valor Doado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doado (RS)
Doações Direcionadas (DD)							
Total Geral de DD das Pessoas Físicas	865	1.347	4.647.459,55	5.372,79	300.000,00	2,00	21.222,05
Total Geral de DD das Pessoas Jurídicas	299	561	25.888.869,75	86.584,85	2.421.794,00	76,86	207.850,63
Total de Doações Direcionadas	1.164	1.908	30.536.329,30	26.233,96	2.421.794,00	2,00	112.536,42
Doações não Direcionadas (DnD)							
Total Geral de DnD das Pessoas Físicas	2.382	2.419	630.387,00	264,65	40.000,00	5,00	1.295,14
Total Geral de DnD das Pessoas Jurídicas	32	64	2.730.210,48	85.319,08	519.035,00	50,00	141.791,60
Total de Doações não Direcionadas	2.414	2.483	3.360.597,48	1.392,13	519.035,00	5,00	18.831,07
Doações por Eixos Temáticos (DE)							
Total Geral de DE das Pessoas Físicas	35	49	34.157,00	975,91	4.000,00	2,00	1.120,97
Total Geral de DE das Pessoas Jurídicas	0	0	-	-	-	-	-
Total de Doações por Eixos Temáticos	35	49	34.157,00	975,91	4.000,00	2,00	1.120,97
Total Geral	3.613	4.440	33.931.083,78				

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 12 – Total de doações por tipo e categoria de pessoas físicas e jurídicas em 2009.

Tipo	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Dado (RS)	Valor Médio Dado (RS)	Maior Valor Dado (RS)	Menor Valor Dado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Dado (RS)
Doações Direcionadas (DD)							
Total Geral de DD das Pessoas Físicas	272	460	257.798,36	947,79	40.000,00	1,00	3.179,21
Total Geral de DD das Pessoas Jurídicas	44	99	3.210.822,38	72.973,24	1.051.565,00	616,89	162.394,57
Total de Doações Direcionadas	316	559	3.468.620,74	10.976,65	1.051.565,00	1,00	65.056,98
Doações não Direcionadas (DnD)							
Total Geral de DnD das Pessoas Físicas	10	11	2.790,00	279,00	1.000,00	-	322,51
Total Geral de DnD das Pessoas Jurídicas	5	7	46.320,00	9.264,00	27.120,00	200,00	10.623,39
Total de Doações não Direcionadas	15	18	49.110,00	3.274,00	27.120,00	-	7.178,65
Doações por Eixos Temáticos (DE)							
Total Geral de DE das Pessoas Físicas	8	15	2.950,00	368,75	1.440,00	60,00	445,92
Total Geral de DE das Pessoas Jurídicas	0	0	-	-	-	-	-
Total de Doações por Eixos Temáticos	8	15	2.950,00	368,75	1.440,00	60,00	445,92
Total Geral	339	592	3.520.680,74				

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Os resultados da amostra para 2008-2009 indicam que, apesar do expressivo número de doadores enquadrados como pessoa física, sobretudo em 2008, são claramente as pessoas jurídicas que comandam o volume financeiro aportado ao FUMCAD-SP. Esse ponto é evidenciado quando se comparam tanto os valores médios totais (total geral das pessoas físicas e jurídicas e total geral em sentido amplo) quanto os valores médios de doação de acordo com as categorias (os valores médios das doações direcionadas, não direcionadas e por eixo), conforme é apresentado nas Tabelas 11 e 12.

Um ponto que chama atenção é o fato de que o valor mínimo doado deveria ser objeto de uma avaliação mais aprofundada pois, embora não se disponha dos custos de transação das doações, ou seja, do quanto é dispendido nas atividades-meio (formulação dos editais, acompanhamento, controle e despesas financeiras no processamento das transferências até a linha final, isto é, a aplicação efetiva nos projetos), os valores baixos apurados como “mínimo doado” indicam que podem estar sendo dispendidos mais recursos no processamento das doações do que o montante líquido de recursos que chega aos projetos.

Se estratificado o volume total de doações das pessoas físicas por faixa de valor de doação, essa recomendação fica ainda mais patente, uma vez que as doações de pessoas físicas com valor igual ou abaixo de R\$ 10,00 representam um volume considerável de doações (656 doações em 2008, 8 doações em 2009), portanto, um volume grande de transações a serem processadas, para valores totais muito pequenos de doação (R\$ 6.023,94 em 2008; R\$ 51,00, em 2009) em relação ao volume total de doações de pessoas físicas (R\$ 5,3 milhões em 2008; R\$ 264 mil em 2009).

Evidentemente, esse é um aspecto delicado, pois, mais do que o valor, o que está em tela é a disposição de pessoas físicas para “fazerem o bem”, ou seja, doarem recursos ao FUMCAD-SP, e menos o seu valor absoluto. Contudo, cabe aos gestores do fundo avaliarem a eficiência econômica e financeira das doações, zelando pelo objetivo maior do fundo, que é o de fazer chegar aos projetos e, portanto, às crianças e aos adolescentes em estado de vulnerabilidade, o maior volume de recursos ao menor custo de transação.

Tabela 13 – Total de doações das pessoas físicas por faixa de doação em 2008.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doador (R\$)	Valor Médio Doador (R\$)	Maior Valor Doador (R\$)	Menor Valor Doador (R\$)	Desvio-Padrão do Valor Total Doador (R\$)
Acima de R\$ 100 mil	9	22	1.622.000,00	180.222,22	300.000,00	100.000,00	79.444,60
[R\$100 mil - R\$ 10 mil]	90	147	2.123.103,84	23.590,04	80.000,00	10.000,00	15.347,25
[R\$ 10 mil - R\$ 1 mil]	534	795	1.221.574,85	2.287,59	9.600,00	1.000,00	1.701,73
[R\$ 1 mil - R\$ 100]	1.016	1.206	304.189,76	299,40	950,00	100,00	201,54
[R\$ 100 - R\$ 10]	978	989	35.109,16	35,90	97,23	11,00	16,87
[R\$ 10 ou menor]	655	656	6.025,94	9,20	10,00	2,00	1,85
Total	3.282	3.815	5.312.003,55	1.618,53	300.000,00	2,00	11.175,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 14 – Total de doações das pessoas físicas por faixa de doação em 2009.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Valor Médio Doado (R\$)	Maior Valor Doado (R\$)	Menor Valor Doado (R\$)	Desvio-Padrão do Valor Total Doado (R\$)
Acima de R\$ 100 mil	0	0	-	-	-	-	-
[R\$100 mil - R\$ 10 mil]	6	17	106.490,00	17.748,33	40.000,00	10.000,00	11.652,38
[R\$ 10 mil - R\$ 1 mil]	49	84	112.700,62	2.300,01	8.775,72	1.000,00	1.733,33
[R\$ 1 mil - R\$ 100]	170	301	40.896,81	240,57	916,00	120,00	175,37
[R\$ 100 - R\$ 10]	57	76	3.399,93	59,65	100,00	15,00	30,74
[R\$ 10 ou menor]	8	8	51,00	6,38	10,00	-	4,24
Total	290	486	263.538,36	908,75	40.000,00	-	3.083,69

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Pelo lado das doações de pessoas jurídicas, não se constata o mesmo problema, embora tenham sido observados valores igualmente baixos na faixa de doações inferiores a R\$ 1 mil (mínimos de R\$ 50,00 em 2008 e de R\$ 200,00 em 2009), conforme mostram as tabelas a seguir.

Tabela 15 – Total de doações das pessoas jurídicas por faixa de doação em 2008.

	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Valor Médio Doado (R\$)	Maior Valor Doado (R\$)	Menor Valor Doado (R\$)	Desvio-Padrão do Valor Total Doado (R\$)
Acima de R\$ 1 milhão	2	19	4.205.364,00	372.942,73	2.421.794,00	1.783.570,00	451.292,52
[R\$1 milhão - R\$ 100 mil]	70	185	17.434.802,15	249.068,60	987.064,00	101.000,00	178.147,78
[R\$ 100 mil - R\$ 10 mil]	153	259	6.511.140,15	42.556,47	100.000,00	11.000,00	27.285,84
[R\$ 10 mil - R\$ 1 mil]	91	126	462.440,84	5.081,77	10.000,00	1.000,00	3.030,83
[R\$ 1 mil ou menor]	15	36	5.333,09	355,54	900,00	50,00	50,00
Total	331	625	28.619.080,23	86.462,48	2.421.794,00	50,00	202.240,92

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 16 – Total de doações das pessoas jurídicas por faixa de doação em 2009.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Valor Médio Doado (R\$)	Maior Valor Doado (R\$)	Menor Valor Doado (R\$)	Desvio-Padrão do Valor Total Doado (R\$)
Acima de R\$ 1 milhão	1	4	1.051.565,00	1.051.565,00	1.051.565,00	1.051.565,00	-
[R\$1 milhão - R\$ 100 mil]	8	18	1.301.700,00	162.712,50	250.000,00	118.900,00	46.982,96
[R\$ 100 mil - R\$ 10 mil]	25	56	840.649,49	33.625,98	70.000,00	12.952,19	17.588,13
[R\$ 10 mil - R\$ 1 mil]	11	22	60.511,00	5.501,00	10.000,00	1.226,12	3.314,20
[R\$ 1 mil ou menor]	4	6	2.716,89	679,22	1.000,00	200,00	358,32
Total	49	106	3.257.142,38	908,75	40.000,00	-	3.083,69

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

A análise da distribuição dos valores doados abre outra janela de investigação: o grau de concentração das doações e dos doadores, tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas.

Para estimar o grau de concentração, foi utilizado como medida de dispersão estatística o *z-score*⁴⁹, que padroniza a variação de um dado observado em relação à média da amostra pelo desvio-padrão amostral. Pelo *z-score* superior a 3 desvios-padrões é possível identificar quais foram os doadores *outliers*, ou seja, atípicos.

As tabelas 17 a 24, apresentadas a seguir, demonstram que, para a amostra de doadores pessoas físicas e pessoas jurídicas, menos de 2% do número de doadores são responsáveis por 52% do volume total de recursos doados. E menos de 7% do número de doações são responsáveis por 26% dos recursos doados. O que evidencia que o grau de concentração das doações e dos doadores é um fator determinante para a estratégia de captação das organizações e, conseqüentemente, um item relevante para a agenda dos formuladores das políticas e diretrizes a serem observadas na concepção dos editais do FUMCAD-SP, sobretudo porque os montantes para doações direcionadas são significativamente mais relevantes do que as demais formas de doação (não direcionada e por eixo temático), dando indicações de que os “grandes doadores” dedicam maior confiança a doações que tenham um destino e objeto claramente definido, e não difuso.

⁴⁹ Padronização de escores é o processo de converter o escore bruto de uma distribuição em um escore padronizado *z* (*z-score*). Escore bruto é o valor individual observado em uma determinada variável de medição. Indica o quanto acima ou abaixo da média de um escore situa-se em termos de unidades padronizadas de desvio-padrão. Sua fórmula é a seguinte: $z = (x - \mu) / \sigma$, onde *x*: observação, μ é a média da população e σ o desvio-padrão da população.

Tabela 17 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas - 2008

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doadado (RS)	Valor Médio Doadado (RS)	Maior Valor Doadado (RS)	Menor Valor Doadado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doadado (RS)
PF z >= 3 dp	35	77	2.773.749,63	79.249,99	300.000,00	30.000,00	72.309,24
PF z < 3 dp	3.247	3.738	2.538.253,92	781,72	26.280,00	2,00	2.403,64

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 18 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas - 2008.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doadado (RS)	Valor Médio Doadado (RS)	Maior Valor Doadado (RS)	Menor Valor Doadado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doadado (RS)
PJ z >= 3 dp	6	40	7.399.348,18	1.233.224,70	2.421.794,00	631.761,03	717.354,31
PJ z < 3 dp	325	585	21.219.732,05	65.291,48	519.035,00	50,00	94.418,66

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 19 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas - 2009.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doadado (RS)	Valor Médio Doadado (RS)	Maior Valor Doadado (RS)	Menor Valor Doadado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doadado (RS)
PF z >= 3 dp	7	24	115.265,72	16.466,53	40.000,00	8.775,72	11.164,65
PF z < 3 dp	283	462	148.272,64	523,93	8.000,00	-	967,59

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 20 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2009.

Classe	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doadado (RS)	Valor Médio Doadado (RS)	Maior Valor Doadado (RS)	Menor Valor Doadado (RS)	Desvio-Padrão do Valor Total Doadado (RS)
PJ z >= 3 dp	1	4	1.051.565,00	1.051.565,00	1.051.565,00	1.051.565,00	-
PJ z < 3 dp	48	102	2.205.577,38	45.949,53	250.000,00	200,00	58.717,90

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 21 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas em 2008, distribuídas por faixas baseadas no z-score.

Faixas de z-score	Valores Absolutos			Participação sobre o Total (%)		
	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado
PF z >= 3 dp	35	77	2.773.749,63	1,07%	2,02%	52,22%
PF z < 3 dp	3.247	3.738	2.538.253,92	98,93%	97,98%	47,78%
PF - Total	3.282	3.815	5.312.003,55	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 22 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2008, distribuídas por faixas baseadas no z-score.

Faixas de z-score	Valores Absolutos			Participação sobre o Total (%)		
	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado
PJ z >= 3 dp	6	40	7.399.348,18	1,81%	6,40%	25,85%
PJ z < 3 dp	325	585	21.219.732,05	98,19%	93,60%	74,15%
PJ	331	625	28.619.080,23	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 23 – Grau de concentração das doações das pessoas físicas em 2009, distribuídas por faixas baseadas no z-score.

Faixas de z-score	Valores Absolutos			Participação sobre o Total (%)		
	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado
PF z >= 3 dp	7	24	115.265,72	2,41%	4,94%	43,74%
PF z < 3 dp	283	462	148.272,64	97,59%	95,06%	56,26%
PF - Total	290	486	263.538,36	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 24 – Grau de concentração das doações das pessoas jurídicas em 2009, distribuídas por faixas baseadas no z-score.

Faixas de z-score	Valores Absolutos			Participação sobre o Total (%)		
	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado (R\$)	Quantidade de Doadores	Quantidade de Doações Efetuadas	Valor Total Doado
PJ z >= 3 dp	1	4	1.051.565,00	2,04%	3,77%	32,28%
PJ z < 3 dp	48	102	2.205.577,38	97,96%	96,23%	67,72%
PJ	49	106	3.257.142,38	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Perfil das organizações e projetos FUMCAD-SP: 2006-2012

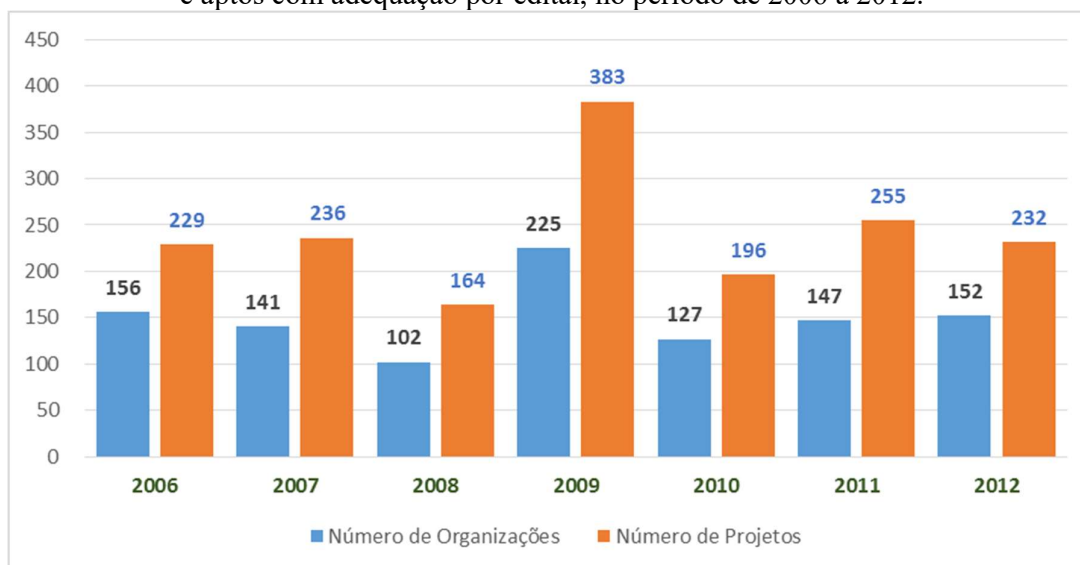
Em termos gerais, no período 2006-2012, foram identificadas 563 organizações que apresentaram um total de 1.695 projetos aprovados para fazer a captação dos recursos, representando um potencial de captação no valor de R\$ 760.806.681,00, dos quais ao FUMCAD-SP seriam destinados 10% para alocação em projetos a critério do CMDCA-SP – para o “Fundão”. Para efeito das análises que serão apresentadas a seguir será tomado como referência o valor total de R\$ 761 milhões. A Tabela 25 resume dois grandes números (de organizações e de projetos), inclusive seu detalhamento anual.

Tabela 25 – Apuração das organizações com projetos considerados aptos e aptos com adequação.

ANO	Valores Absolutos		
	Número de Organizações	Número de Projetos	Valor Total (R\$)
2006	156	229	67.161.873,17
2007	141	236	140.225.848,08
2008	102	164	74.785.156,17
2009	225	383	176.253.979,81
2010	127	196	77.579.205,50
2011	147	255	142.673.909,53
2012	152	232	82.126.708,73
Total	1.050	1.695	760.806.681,00

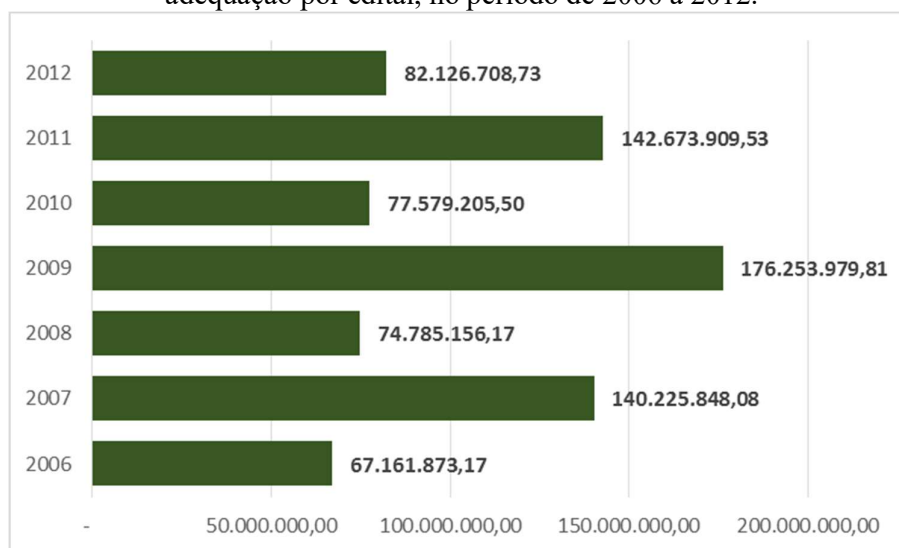
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 10 – Gráfico da apuração do número de organizações e de projetos considerados aptos e aptos com adequação por edital, no período de 2006 a 2012.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 11 – Gráfico da apuração do volume anual de projetos considerados aptos e aptos com adequação por edital, no período de 2006 a 2012.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

A análise do perfil das organizações e dos projetos com parecer final *apto* pelo CMDCA-SP revela que, a exemplo do observado no quadro de doadores, há uma forte concentração no volume de recursos autorizados para captação pelas OSC.

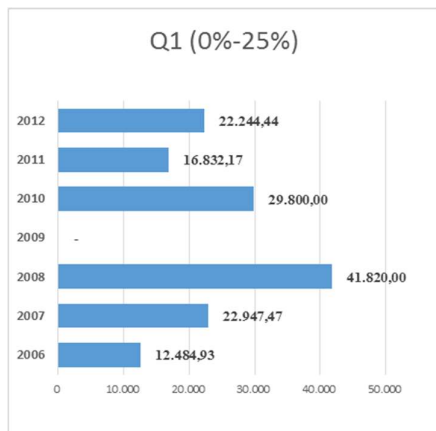
Uma forma de destacar o grau de concentração pode ser visualizada pela distribuição em quartis do valor total dos projetos com parecer *apto* ou *apto com adequação*. Como se pode constatar na Tabela 26 e pelos gráficos com os quartis, enquanto Q2 e Q3 apresentam ao longo de 2006 a 2012 valores relativamente próximos, observa-se uma grande discrepância em Q1 e Q4.

Tabela 26 – Análise da distribuição dos quartis do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012.

Projetos com Parecer APTO ou APTO com ADEQUAÇÃO - FUMCAD 2006 a 2012 (valores em REAIS)							
Quartis	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Q1 (0%-25%)	12.484,93	22.947,47	41.820,00	-	29.800,00	16.832,17	22.244,44
Q2 (25%-50%)	133.683,59	195.071,44	206.017,78	199.424,69	197.850,42	222.327,78	198.841,47
Q3 (50%-75%)	524.276,67	828.778,56	892.168,46	783.445,79	686.399,94	730.544,88	633.245,78
Q4 (75%-100%)	4.147.800,00	12.679.040,66	5.591.879,96	22.999.185,87	3.875.000,00	43.692.016,39	4.455.630,24
Mediana	263.319,26	395.882,76	370.068,35	390.489,74	385.247,73	395.644,44	344.444,44
Média de VALOR TOTAL	430.524,83	994.509,56	733.187,81	783.351,02	610.859,89	970.570,81	540.307,29
Máx de VALOR TOTAL	4.147.800,00	12.679.040,66	5.591.879,96	22.999.185,87	3.875.000,00	43.692.016,39	4.455.630,24
Mín de VALOR TOTAL	12.484,93	22.947,47	41.820,00	-	29.800,00	16.832,17	22.244,44
DesvPadp de VALOR TOTAL	590.126,87	1.851.717,39	1.009.433,92	1.794.188,58	663.486,84	3.709.430,82	676.957,91
Total Geral	67.161.873,17	140.225.848,08	74.785.156,17	176.253.979,81	77.579.205,50	142.673.909,53	82.126.708,73

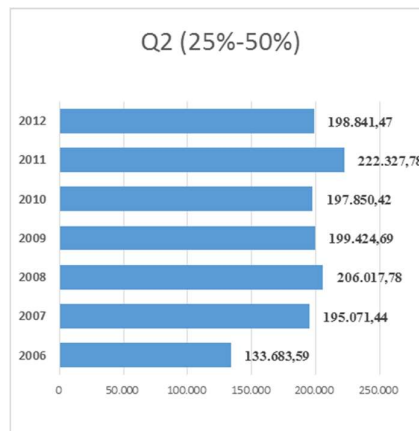
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 12 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q1).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 13 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q2).



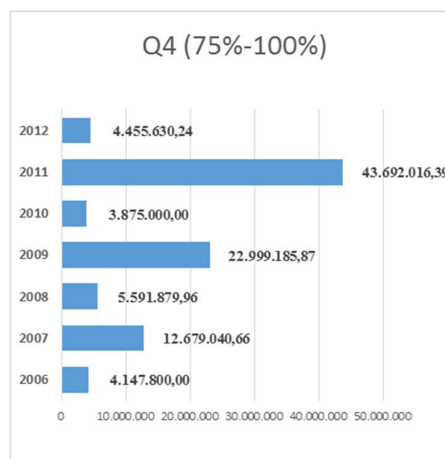
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 14 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q3).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 15 – Gráfico da análise da distribuição dos “quartis” do montante anual dos projetos considerados aptos e aptos com adequação, no período de 2006 a 2012 (Q4).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Essa discrepância é parcialmente explicada quando são destacadas as organizações *outliers* a cada ano, a partir do critério de padronização das variações pelo *z-score*. Pode-se verificar, pelas tabelas 27 a 31 a seguir, que um grupo bastante reduzido de organizações detém participações extremamente expressivas no total do volume de recursos autorizados à captação

pelas OSC⁵⁰, ao passo que, na outra ponta, 26 organizações com igual número de projetos com valor total inferior a R\$ 50 mil mostraram uma participação ligeiramente superior a 0,1% do total de recursos autorizados à captação pelas OSC no período entre 2006 e 2012.

Da mesma forma, observa-se que o grau de concentração é constatado quando se dirige o olhar para o número de projetos submetidos pelas organizações à deliberação do CMDCA-SP: 14 organizações tiveram 205 projetos considerados *aptos* ou *aptos com adequação* no período, variando entre 21 e 11 projetos por organização. Esse conjunto representou 12,09% do volume total de recursos autorizados à captação no período 2006-2012. Cabe ressaltar que, ao se agregar as organizações por faixas de projetos submetidos por organização (mais de 10 projetos submetidos, entre 2 e 10 projetos submetidos, e apenas 1 um projeto submetido, conforme apresentado na (Tabela 31), a diferença na média do valor total por projeto não se revela significativa, e sim o número de projetos: 205 na primeira faixa, 1.258 na segunda e 232 na terceira, conforme é apresentado nas tabelas 27 e 31, a seguir.

Tabela 27 – Análise dos projetos com parecer apto e apto com adequação das organizações *outliers* pelo critério z-score do número de projetos no período de 2006 a 2012 (análise do período).

FUMCAD: Projetos com parecer <i>aptos</i> e <i>aptos com adequações</i> das organizações <i>outliers</i> pelo critério z-score do número de projetos $z > 3$, sendo $z = (\text{Ponto observado} - \text{Média da mostra}) / \text{Desvio Padrão da Amostra}$				Participação no Valor Total	
Organizações	Projetos	VALOR TOTAL (100%) (valores em REAIS)	"z-score"	Simple	Acumulada
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo - APAE	21	20.358.006,89	6	1,24%	1,24%
Liga das Senhoras Católicas de São Paulo - Liga Solidária	18	3.733.915,86	5	1,06%	2,30%
Instituto Pensarte	16	4.378.688,36	4	0,94%	3,24%
União Brasileiro-Israelita do Bem-Estar Social - UNIBES	16	4.338.541,42	4	0,94%	4,19%
Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto	16	2.851.074,50	4	0,94%	5,13%
Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	15	33.332.405,38	4	0,88%	6,02%
Fundação Gol de Letra	15	10.477.477,14	4	0,88%	6,90%
Instituto Viva Melhor	14	15.293.396,88	4	0,83%	7,73%
Associação Cidade Escola Aprendiz	14	7.005.809,86	4	0,83%	8,55%
Arrastão - Movimento de Promoção Humana	13	2.453.598,32	3	0,77%	9,32%
Associação Viver em Família para um Futuro Melhor	13	1.608.611,45	3	0,77%	10,09%
Instituto Patrícia Medrado	12	3.371.646,10	3	0,71%	10,80%
Centro de Assistência Social Nossa Senhora da Piedade	11	4.641.194,07	3	0,65%	11,45%
Associação Fazendo História	11	2.225.596,20	3	0,65%	12,09%
TOTAL (2006-2016)	1.695	760.806.681,00	-	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

⁵⁰ Em 2011, apenas uma organização aplicou em três projetos o equivalente a 31% do total de recursos.

Tabela 28 – Análise dos projetos com parecer aptos e aptos com adequação das organizações *outliers* baseadas no critério z-score, no período de 2006 a 2012 (análise anual).

FUMCAD: Projetos com parecer aptos e aptos com adequações das organizações outliers pelo critério z-score do número de projetos z>3, sendo $z=(\text{Ponto observado} - \text{Média da mostra})/\text{Desvio Padrão da Amostra}$					Participação no Valor Total	
ANO	Organizações	Projetos	VALOR TOTAL (100%) (valores em REAIS)	"z-score"	Simples	Acumulada
2006	PMSP - Secretaria Especial da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida	1	4.147.800,00	6	6,18%	6,18%
	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Empresarial e Social - IBDES	2	3.502.909,21	5	5,22%	11,39%
	PMSP - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS	2	3.342.202,80	5	4,98%	16,37%
	Associação Peixe Vivo - Educação Ambiental, Cultura e Lazer	3	2.192.009,30	3	3,26%	19,63%
	PMSP - Secretaria Municipal da Educação	3	1.980.000,00	3	2,95%	22,58%
TOTAL (2006)		229	67.161.873,17	-	100,00%	100,00%
2007	PMSP - Secretaria de Esporte, Lazer e Recreação	3	12.679.040,66	6	9,04%	9,04%
	Sociedade Beneficente Equilíbrio de Interlagos - SOBEI	3	11.170.872,00	5	7,97%	17,01%
	Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	3	7.300.477,91	3	5,21%	22,21%
	Cooperativa de Promoção à Cidadania - COOPERAPIC	2	7.118.240,00	3	5,08%	27,29%
	Associação Boa Esperança	1	6.549.160,32	3	4,67%	31,96%
	Ação Comunitária Tiradentes	2	5.972.637,21	3	4,26%	36,22%
TOTAL (2007)		236	140.225.848,08	-	100,00%	100,00%
2008	Instituto Verdescola	3	5.591.879,96	5	7,48%	7,48%
	Creche Baroneza de Limeira	2	5.446.912,07	5	7,28%	14,76%
	Grupo de Apoio ao Adolescente a à Criança com Câncer - GRAACC	1	4.444.444,44	4	5,94%	20,70%
	Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	2	4.099.623,48	3	5,48%	26,19%
TOTAL (2008)		164	74.785.156,17	-	100,00%	100,00%
2009	Grupo de Apoio ao Adolescente a à Criança com Câncer - GRAACC	3	22.999.185,87	12	30,75%	30,75%
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo - APAE	3	8.765.757,86	4	11,72%	42,47%
	Instituto Viva Melhor	3	6.712.666,67	3	8,98%	51,45%
	Sociedade de Amparo Fraternal Casa do Caminho	1	5.388.888,89	3	7,21%	58,66%
TOTAL (2009)		383	176.253.979,81	-	100,00%	100,00%
2010	Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	1	3.875.000,00	5	4,99%	4,99%
	Associação Alfabetização Solidária	3	3.138.028,89	4	4,04%	9,04%
	Fundação Faculdade de Medicina	3	2.517.773,61	3	3,25%	12,29%
	Instituto Verdescola	2	2.410.013,93	3	3,11%	15,39%
	Instituto Rugby para Todos	3	2.348.583,33	3	3,03%	18,42%
TOTAL (2010)		196	77.579.205,50	-	100,00%	100,00%
2011	Grupo de Apoio ao Adolescente a à Criança com Câncer - GRAACC	3	43.692.016,39	12	30,62%	30,62%
TOTAL (2011)		255	142.673.909,53	-	100,00%	100,00%
2012	Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	3	4.455.630,24	6	5,43%	5,43%
	Associação Alfa Sol	3	4.169.954,31	5	5,08%	10,50%
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo - APAE	3	3.570.739,36	4	4,35%	14,85%
	Grupo de Apoio ao Adolescente a à Criança com Câncer - GRAACC	1	2.936.547,28	4	3,58%	18,43%
	Ação Comunitária do Brasil	2	2.928.557,03	4	3,57%	21,99%
	Instituto Viva Melhor	2	2.500.000,00	3	3,04%	25,04%
TOTAL (2012)		232	82.126.708,73	-	100,00%	100,00%
TOTAL GERAL (2006-2016)		1.695	760.806.681,00	-	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 29 – Análise dos projetos com parecer considerados aptos e aptos com adequação das organizações outliers baseadas no critério z-score, no período de 2006 a 2012 (análise do período).

FUMCAD: Projetos com parecer aptos e aptos com adequações das organizações outliers pelo critério "z-score" do valor total >3, sendo $z = (\text{Ponto observado} - \text{Média da Amostra}) / \text{Desvio Padrão da Amostra}$ (2006-2012)				Participação no Valor Total	
Organizações	Projetos	VALOR TOTAL (100%) (valores em REAIS)	"z-score"	Simple	Acumulada
Grupo de Apoio ao Adolescente a à Criança com Câncer - GRAACC	10	74.255.195,41	19	9,76%	9,76%
Associação de Assistência à Criança Deficiente - AACD	15	33.332.405,38	8	4,38%	14,14%
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo - APAE	21	20.358.006,89	5	2,68%	16,82%
Instituto Viva Melhor	14	15.293.396,88	4	2,01%	18,83%
PMSP - Secretaria de Esporte, Lazer e Recreação	3	12.679.040,66	3	1,67%	20,49%
Sociedade Beneficente Equilíbrio de Interlagos - SOBEI	5	11.900.309,78	3	1,56%	22,06%
TOTAL (2006-2016)	1.695	760.806.681,00	-	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 30 – Análise dos projetos com parecer considerados aptos e aptos com adequação das organizações outliers com valor total inferior a R\$ 50.000,00 no período de 2006 a 2012 (análise do período).

FUMCAD: Projetos com parecer aptos e aptos com adequações das organizações outliers com Valor Total inferior a R\$ 50.000,00 (2006-2012)				Participação no Valor Total	
Organizações	Projetos	VALOR TOTAL (100%) (valores em REAIS)	"z-score"	Simple	Acumulada
Associação Menino Deus	1	50.000,00	-0,337446	0,006572%	0,006572%
Lar da Criança Ninho de Paz	1	50.000,00	-0,337446	0,006572%	0,013144%
Organização Social Civil de Interesse Público Imagem da Vida	1	47.626,67	-0,338061	0,006260%	0,019404%
Instituto Verter	1	46.776,00	-0,338282	0,006148%	0,025552%
Associação Fênix para Desenvolvimento de Educação e Cultura	1	45.140,00	-0,338706	0,005933%	0,031485%
Associação Grupo de Caridade	1	45.024,00	-0,338736	0,005918%	0,037403%
Instituto Nossa Senhora da Anunciação	1	45.000,00	-0,338742	0,005915%	0,043318%
Espaço Infantil Recreativo Educacional Quadrangular Projeto Vida	1	43.086,00	-0,339239	0,005663%	0,048981%
Serviço Social Perseverança	1	42.320,16	-0,339437	0,005563%	0,054544%
Instituto Beneficente Educacional e de Ação Comunitária	1	42.222,22	-0,339463	0,005550%	0,060093%
Associação Cívica Feminina	1	37.721,87	-0,340630	0,004958%	0,065052%
Centro Comunitário e Creche Sinhazinha Meirelles	1	34.688,89	-0,341416	0,004559%	0,069611%
Associação dos Moradores da Zona Norte	2	33.990,00	-0,341597	0,004468%	0,074079%
Associação Beneficente Betsaida	1	30.000,00	-0,342632	0,003943%	0,078022%
Serviço de Assistência à Família Casa da Editinha	1	30.000,00	-0,342632	0,003943%	0,081965%
Ação Social Comunitária do Lajeado "Joilson de Jesus"	2	29.648,00	-0,342723	0,003897%	0,085862%
Grupo Assistencial e Promocional São Francisco	1	26.400,00	-0,343565	0,003470%	0,089332%
PMSP - Comissão Municipal de Direitos Humanos	1	23.349,00	-0,344357	0,003069%	0,092401%
Sociedade Beneficente Alemã - Lar Social Girassol	1	22.244,44	-0,344643	0,002924%	0,095325%
Centro Social Santo Dias	1	16.832,17	-0,346046	0,002212%	0,097537%
União dos Moradores do Jardim Ana Rosa e Vilas Adjacentes de Vila Ema	1	16.050,00	-0,346249	0,002110%	0,099647%
Associação Feminina das Servidoras Públicas do Brasil	1	16.000,00	-0,346262	0,002103%	0,101750%
Centro de Ação Social Espaço Livre	1	13.951,28	-0,346794	0,001834%	0,103584%
Centro de Apoio ao Jovem - ASAM	1	13.500,00	-0,346911	0,001774%	0,105358%
Instituto AME- Arte, acessibilidade, meio ambiente e educação	1	12.484,93	-0,347174	0,001641%	0,106999%
Casa de Ditinha - SAF	1	8.888,89	-0,348106	0,001168%	0,108167%
TOTAL (2006-2016)	1.695	760.806.681,00	-	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 31 – Análise dos projetos com parecer apto e apto com adequação das organizações *outliers* por faixa do número de projetos no período de 2006 a 2012 (análise do período).

FUMCAD: Projetos com parecer aptos e aptos com adequações das organizações <i>outliers</i> pelo critério do número de projetos (2006-2012)				Participação no Valor Total	
Organizações	Projetos	VALOR TOTAL (100%) (valores em REAIS)	Média	Simple	Acumulada
Organizações com mais de 10 projetos	205	116.069.962,44	566.194,94	12,09%	15,26%
Organizações entre 2 e 10 projetos	1.258	538.974.284,15	428.437,43	74,22%	70,84%
Organizações com apenas 1 projeto	232	105.762.434,40	455.872,56	13,69%	13,90%
TOTAL (2006-2016)	1.695	760.806.681,00	448.853,50	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

7.7 ANÁLISE DA ADERÊNCIA DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO TERRITÓRIO

Uma primeira aproximação à análise de aderência da aplicação dos recursos do FUMCAD-SP em relação às políticas públicas para crianças e adolescentes no município de São Paulo pode ser visualizada por meio da distribuição dos recursos dos projetos considerados aptos e aptos com adequação nos eixos padronizados: assistência social, cultura, educação, esporte, saúde, sistema de segurança e trabalho. As tabelas 32 a 36 e os figuras 16 e 17, a seguir, detalham essa alocação para o período 2006 a 2012.

Tabela 32 – Análise do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.

Eixo Padronizado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Assistência Social	57	24	2	21	17	6	25	152
Cultura	49	23	10	10	28	9	20	149
Educação	48	73	54	147	60	97	63	542
Esporte	7	37	27	50	19	41	50	231
Saúde	15	21	26	52	47	29	36	226
Sistema de Garantia	25	21	10	50	3	41	7	157
Trabalho	28	37	35	53	22	32	31	238
TOTAL	229	236	164	383	196	255	232	1.695

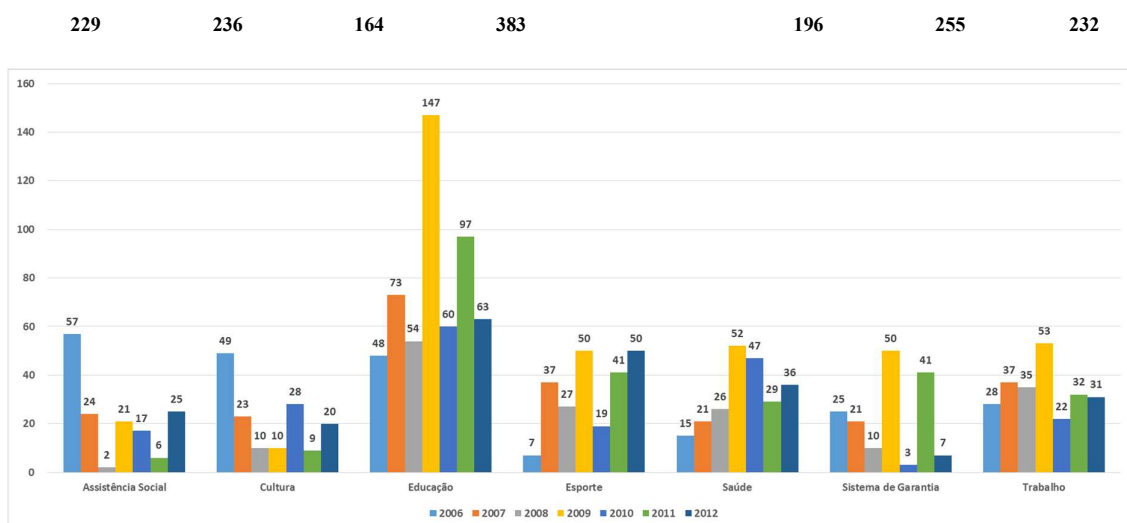
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 33 – Análise do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.

Eixo Padronizado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Assistência Social	12.270.733,05	4.725.203,20	625.936,53	7.340.036,73	5.687.284,44	1.295.774,56	8.543.247,23	40.488.215,75
Cultura	18.994.134,47	6.657.240,26	1.942.323,18	2.188.871,93	9.756.303,41	2.431.424,48	6.176.417,63	48.146.715,37
Educação	10.347.752,21	43.580.571,24	27.448.047,69	52.648.517,88	22.533.027,42	36.520.110,07	18.715.690,24	211.793.716,75
Esporte	1.649.591,09	39.867.120,62	11.261.322,35	17.832.772,33	7.058.610,18	11.042.474,50	15.164.153,02	103.876.044,09
Saúde	3.853.596,56	13.529.025,96	19.344.849,01	52.440.186,31	20.556.871,04	59.608.681,13	18.004.469,21	187.337.679,23
Sistema de Garantia	11.969.498,07	7.018.823,17	3.273.476,13	23.417.485,97	1.769.682,80	15.600.179,24	2.412.074,31	65.461.219,69
Trabalho	8.076.567,72	24.847.863,63	10.889.201,28	20.386.108,66	10.217.426,20	16.175.265,56	13.110.657,08	103.703.090,12
TOTAL	67.161.873,17	140.225.848,08	74.785.156,17	176.253.979,81	77.579.205,50	142.673.909,53	82.126.708,73	760.806.681,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 16 – Gráfico da apuração do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.



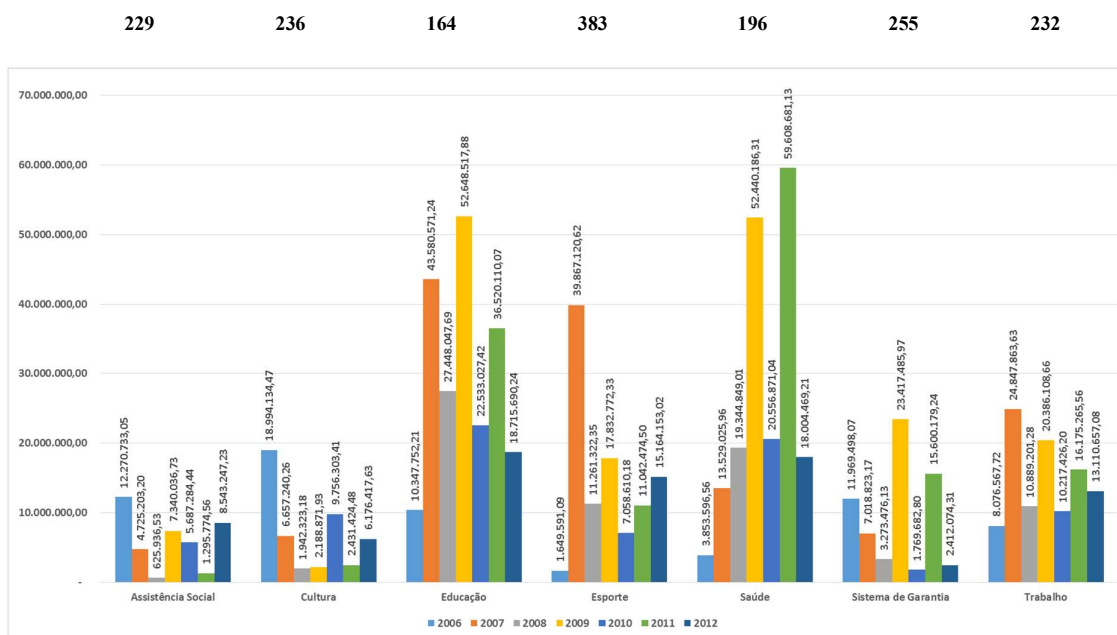
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 34 – Análise da média dos valores de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.

Eixo Padronizado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Assistência Social	215.276,02	196.883,47	312.968,27	349.525,56	334.546,14	215.962,43	341.729,89	266.369,84
Cultura	387.635,40	289.445,23	194.232,32	218.887,19	348.439,41	270.158,28	308.820,88	323.132,32
Educação	215.578,17	596.994,13	508.297,18	358.153,18	375.550,46	376.495,98	297.074,45	390.763,32
Esporte	235.655,87	1.077.489,75	417.086,01	356.655,45	371.505,80	269.328,65	303.283,06	449.679,84
Saúde	256.906,44	644.239,33	744.032,65	1.008.465,12	437.380,23	2.055.471,76	500.124,14	828.927,78
Sistema de Garantia	478.779,92	334.229,67	327.347,61	468.349,72	589.894,27	380.492,18	344.582,04	416.950,44
Trabalho	288.448,85	671.563,88	311.120,04	384.643,56	464.428,46	505.477,05	422.924,42	435.727,27
TOTAL	293.283,29	594.177,32	456.007,05	460.193,16	395.812,27	559.505,53	353.994,43	448.853,50

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Figura 17 – Apuração do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012 (valores em reais).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 35 – Análise do percentual do volume de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.

Eixo Padronizado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Assistência Social	25%	10%	1%	5%	9%	2%	11%	9%
Cultura	21%	10%	6%	3%	14%	4%	9%	9%
Educação	21%	31%	33%	38%	31%	38%	27%	32%
Esporte	3%	16%	16%	13%	10%	16%	22%	14%
Saúde	7%	9%	16%	14%	24%	11%	16%	13%
Sistema de Garantia	11%	9%	6%	13%	2%	16%	3%	9%
Trabalho	12%	16%	21%	14%	11%	13%	13%	14%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 36 – Análise do percentual do montante de projetos com parecer apto e apto com adequação distribuídos por eixos temáticos no período de 2006 a 2012.

Eixo Padronizado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Assistência Social	18%	3%	1%	4%	7%	1%	10%	5%
Cultura	28%	5%	3%	1%	13%	2%	8%	6%
Educação	15%	31%	37%	30%	29%	26%	23%	28%
Esporte	2%	28%	15%	10%	9%	8%	18%	14%
Saúde	6%	10%	26%	30%	26%	42%	22%	25%
Sistema de Garantia	18%	5%	4%	13%	2%	11%	3%	9%
Trabalho	12%	18%	15%	12%	13%	11%	16%	14%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Embora o teste estatístico do *z-score* indique que nenhum eixo possa ser considerado como “influyente”, o comparativo dos valores absolutos para o total alocado no período 2006 a 2012 revela que as categorias educação e saúde se destacam. Cruzando essa evidência com o fato de que, das seis organizações com maior participação no volume total de recursos autorizados à captação pelas OSC atuam no segmento *saúde*, esse é um aspecto que merece ser melhor examinado.

7.8 ANÁLISE DOS CONVÊNIOS FORMALIZADOS ENTRE 2005 E 2015

Entre 2005 e 2015, de acordo com planilha de sistematização dos convênios celebrados no período – disponibilizado pela equipe técnica da SMDHC, foram formalizados 1.219 convênios/projetos, envolvendo 314 entidades, no valor total de R\$ 368.095.421,99.

A diferença é substancialmente expressiva quando comparamos o total de projetos e entidades que submeteram propostas aos editais entre 2006-2012, objeto da análise anterior, conforme indicado na Tabela 37, a seguir:

Tabela 37 – Comparativo entre projetos considerados aptos e aptos com adequação (2006-2012) e projetos conveniados entre 2005 e 2015.

Discriminação	Número de entidades	Número de projetos	Valor total
Projetos <i>aptos</i> e <i>aptos com adequação</i> – FUMCAD-SP 2006 a 2012	670	1.695	R\$ 760.806.681,00
Projetos conveniados entre 2005 e 2015	314	1.219	R\$ 368.095.421,99

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Dado o estágio em que se encontram os controles internos da SMDHC-SP para o acompanhamento do processo de conveniamento, não é possível estabelecer para cada projeto apresentado nos editais quais as razões que fizeram que nem todos os projetos viessem efetivamente a ser formalizados.

Contudo, três fatores podem ter contribuído para esse fato: (i) as entidades não conseguiram realizar a captação prevista; (ii) a captação realizada foi alocada para outros projetos; (iii) incapacidade gerencial das entidades para concluir o processo de conveniamento. A auditoria necessária para comprovar essas hipóteses requereria tempo e meios materiais não possíveis de serem mobilizados no âmbito desta dissertação.

A Tabela 38 apresenta o quadro geral, entre 2005 e 2015, do valor total conveniado, do número de projetos, bem como uma avaliação parcial⁵¹ do número de atendidos pelos projetos:

Tabela 38 – Projetos conveniados entre 2005 e 2015^{52 53 54}

Ano	Valor Total (R\$)	Participação no Total Geral	Número de Projetos Total	Projetos			Número de Atendidos Declarado	Participação no Total Geral
				Participação no Total Geral	Número de Atendidos Declarado	Participação no Total Geral		
2005	12.631.971,03	3,4%	59	4,8%	57	4,7%	14.253	1,1%
2007	16.101.714,97	4,4%	120	9,8%	116	9,6%	45.294	3,5%
2008	36.823.968,50	10,0%	173	14,2%	173	14,3%	39.641	3,0%
2009	34.723.765,66	9,4%	170	13,9%	170	14,0%	150.208	11,5%
2010	30.034.687,00	8,2%	136	11,2%	136	11,2%	84.994	6,5%
2011	40.066.239,57	10,9%	162	13,3%	162	13,4%	661.817	50,9%
2012	45.008.913,95	12,2%	153	12,6%	151	12,5%	83.562	6,4%
2013	37.105.220,62	10,1%	119	9,8%	119	9,8%	124.169	9,5%
2014	32.841.438,34	8,9%	108	8,9%	108	8,9%	78.945	6,1%
2015	82.757.502,35	22,5%	19	1,6%	18	1,5%	18.318	1,4%
Total Geral	368.095.421,99	100,0%	1.219	100,0%	1.210	100,0%	1.301.201	100,0%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

A visão consolidada dos projetos conveniados entre 2005 e 2015 confirma e torna ainda mais forte a constatação anterior do grau de concentração dos recursos aplicados pelo FUMCAD-SP em um universo bastante reduzido de entidades. Mesmo considerando que o caso da Secretaria Municipal de Educação, que recebeu R\$ 67 milhões na forma de um único projeto

⁵¹ Nem todos os projetos declararam o número de atendidos, como será detalhado na Tabela 44.

⁵² Pelos controles da SMDHC foram considerados como “Ano de 2006” apenas projetos “Sem termo de convênio”, com transferência de Recursos de natureza orçamentária, que foram desconsiderados na consolidação, bem como os projetos indicados como “cancelados”.

⁵³ Os convênios indicados a cada ano podem ser sido originados em editais de anos anteriores. O ano em que estão agrupados foi extraído dos controles da SMDHC.

⁵⁴ Os convênios amostrados referem-se a editais do FUMCAD de 2004 a 2014.

em 2015 é atípico, o fato de quatro entidades englobarem R\$ 78 milhões (21,2% do valor total), em 95 projetos com um público atendido de 65 mil crianças e adolescentes (conforme é apresentado na Tabela 39) é relevante.

Conforme dados primários fornecidos pela SMDHC-SP em 2015, em planilhas eletrônicas, no outro extremo, 21 entidades conveniaram projetos de valor inferior a R\$ 50 mil, para um público atendido de 3.651 crianças e adolescentes (conforme Tabela 40). Observe-se, contudo, que a distribuição por faixa de valor por entidade é fortemente concentrada no segmento entre R\$ 10 milhões e R\$ 1 milhão, seguida da faixa entre R\$ 999 mil e R\$ 100 mil, conforme Tabela 41.

Tabela 39 – Projetos com *convênios firmados entre 2005 e 2015* das organizações *outliers* segundo valor total acima de R\$ 10 milhões.

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers pelo valor total acima de R\$ 10 milhões					
Entidade	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarados	Valor Total (R\$)	Participação Valor Total	"z" score (Valor Total)
Secretaria Municipal de Educação	1	Não Informado	67.262.911,37	18,3%	14,64
GRAACC - Grupo de Apoio ao Adolescente e a Criança com Cancer	16	16.710	29.677.891,39	8,1%	6,32
AAACD - Associação de Assistência à Criança Deficiente	25	10.241	23.243.347,25	6,3%	4,89
Ação Comunitária do Brasil - São Paulo	20	24.432	12.960.232,21	3,5%	2,61
APAIE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de São Paulo	34	13.973	11.991.014,07	3,3%	2,40
Total Geral - 2005-2015	96	65.356	145.135.396,29	39,43%	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 40 – Projetos com *convênios firmados entre 2005 e 2015* das organizações *outliers* segundo valor total abaixo de R\$ 50 mil

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers pelo valor total abaixo de R\$ 50 mil					
Entidade	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Valor Total (R\$)	Participação Valor Total	"z" score (Valor Total)
Lar Mãe do Divino Amor	1	70	50.000,00	0,014%	-0,25
Associação para a Valorização de Pessoas com Deficiência	1	140	47.678,80	0,013%	-0,25
Avape - Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais	1	140	47.678,80	0,013%	-0,25
Obras Sociais Nossa Senhora Achiropita	1	166	46.592,98	0,013%	-0,25
Ação Comunitária Todos Irmãos - ACTI	2	312	45.772,64	0,012%	-0,25
Associação Beneficente Grupo Caridade	1	120	45.024,00	0,012%	-0,25
Instituto Aryran de Desenvolvimento Humano, Cultura e Meio Ambiente	1	150	45.000,00	0,012%	-0,25
Instituto Pró-Queimados	1	225	45.000,00	0,012%	-0,25
Centro de Ação Social Espaço Livre	2	88	41.893,20	0,011%	-0,25
Associação Congregação de Santa Catarina	1	282	38.493,04	0,010%	-0,25
Escola Especial para Educação de Excepcionais 4-E	1	200	35.577,15	0,010%	-0,25
Sociedade Beneficente Israelita Hospital Albert Einstein	1	50	31.490,09	0,009%	-0,25
Fundação Tênis	1	88	29.808,00	0,008%	-0,25
Asam - Centro de Apoio ao Jovem	2	480	27.000,00	0,007%	-0,25
Instituto Labor & Vita	1	200	27.000,00	0,007%	-0,25
Associação Metodista Livre Agente	1	80	25.150,00	0,007%	-0,25
Sociedade Santo Mártires - UNIFESP UNIAD	1	40	24.198,96	0,007%	-0,25
Ass. Dos Excepcionais São Domingos Sávio	1	60	16.082,40	0,004%	-0,26
Ação Social Comunitária do Lageado "Joilson de Jesus"	1	390	13.664,00	0,004%	-0,26
Instituto Profissionalizante Paulista	1	250	8.100,00	0,002%	-0,26
Círculo de Trabalhadores Cristãos de Vila Prudente	1	120	6.080,00	0,002%	-0,26
Total Geral - 2005-2015	24	3.651	697.284,06	0,19%	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 41 – Projetos com *convênios firmados entre 2005 e 2015* das organizações segundo faixa de valor total de convênio

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers pelo valor total					
Entidade	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Valor Total (R\$)	Participação Valor Total	"z" score (Valor Total)
+ de R\$ 10 milhões	96	65.356	145.135.396,29	39,43%	
R\$ 10 milhões e R\$ 1 milhão	512	931.996	139.198.944,60	37,82%	
R\$ 999 mil e R\$ 100 mil	545	291.508	80.866.178,45	21,97%	
R\$ 99 mil e R\$ 50 mil	43	8.760	2.247.618,59	0,61%	
R\$ 49 mil e R\$ 5 mil	23	3.581	647.284,06	0,18%	
Total Geral - 2005-2015	1.219	1.301.201	368.095.421,99	100,00%	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

No número de atendidos, cabe ressaltar que apenas uma entidade (Fundação Dorina Nowill Para Cegos, ver Tabelas 42 e 45) declarou um atendimento de 601.262 crianças e adolescentes, um valor incomparável ao das demais entidades e sobre o qual é preciso um exame mais cuidadoso, que extrapola o escopo da presente dissertação.

Tabela 42 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações *outliers* segundo as faixas de benefícios declarado pela OSC

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 de acordo com as faixas de beneficiários declarado pela OSC (com destaque para OSC outliers)							
Entidade	Valor Total (R\$)	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Participação Número de Atendidos Declarado	"z" score (Número de Atendidos Declarado)	Valor Total / Número de Atendidos Declarado R\$/Atendido	
Fundação Dorina Now ill Para Cegos	4.811.137,65	10	601.262	46,2%		8,00	
Entre 20 mil e 69 mil beneficiários	22.337.616,58	51	300.828	23,1%		74,25	
Entre 1 mil e 19 mil beneficiários	166.427.600,18	542	324.071	24,9%		513,55	
Entre 100 e 999 beneficiários	97.181.901,40	544	72.507	5,6%		1.340,31	
Abaixo de 100 beneficiários	9.274.794,81	69	2.533	0,2%		3.661,59	
Não Declararam	68.062.371,37	3	-			N.A.	
Total Geral	368.095.421,99	1.219	1.301.201	100,0%		N.A.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 43 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 segundo as faixas de valores *per capita* por beneficiário atendido

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 de acordo com as faixas de valores per capita por beneficiário atendido							
Entidade	Valor Total (R\$)	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Participação Número de Atendidos Declarado	"z" score (Número de Atendidos Declarado)	Valor Total / Número de Atendidos Declarado R\$/Atendido	
Acima de R\$ 10 mil	796.784,64	4	72	0,01%		11.066,45	
Entre R\$ 1 mil e R\$ 9,9 mil	172.446.013,08	535	80.336	6,17%		2.146,56	
Entre R\$ 100 e R\$ 999	107.388.912,77	587	239.691	18,42%		448,03	
Abaixo de R\$ 100	14.590.202,48	80	379.840	29,19%		38,41	
Fundação Dorina Now ill Para Cegos	4.811.137,65	10	601.262	46,21%		8,00	
Não Declararam	68.062.371,37	3	-			N.A.	
Total Geral	368.095.421,99	1.219	1.301.201	100,00%		N.A.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 44 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações *outliers* segundo o número de atendidos declarado pelas OSC (acima de 20 mil atendidos)

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers pelo número de atendimentos declarado pelas OSC (acima de 20 mil atendidos)							
Entidade	Valor Total (R\$)	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Participação Número de Atendidos Declarado	"z" score (Número de Atendidos Declarado)	Valor Total / Número de Atendidos Declarado R\$/Atendido	
Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	1.164.600,00	1	65.861	5,1%	9	17,68	
Instituto Verdescola	3.331.958,96	4	46.964	3,6%	7	70,95	
Associação de Jovens Makanudos de Javeh	561.764,00	2	45.000	3,5%	6	12,48	
Sorri - Brasil	1.209.925,46	4	39.700	3,1%	6	30,48	
Instituto Vida São Paulo	1.492.862,00	4	30.120	2,3%	4	49,56	
Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto	882.358,67	14	28.271	2,2%	4	31,21	
Ação Comunitária do Brasil - São Paulo	12.960.232,21	20	24.432	1,9%	3	530,46	
Associação Brasileira de Busca e Defesa à Criança Desaparecida	733.915,28	2	20.480	1,6%	3	35,84	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Tabela 45 – Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers segundo o número de atendidos declarado pelas OSC (abaixo de 100 atendidos)

FUMCAD: Projetos com convênios firmados entre 2005 e 2015 das organizações outliers pelo número de atendimentos declarado pelas OSC (abaixo de 100 atendidos)						
Entidade	Valor Total (R\$)	Número de Projetos	Número de Atendidos Declarado	Participação Número de Atendidos Declarado	"z" score (Número de Atendidos Declarado)	Valor Total / Número de Atendidos Declarado R\$/Atendido
Centro de Ação Social Espaço Livre	41.893,20	2	88	0,007%	-0,32	476,06
Fundação Tênis	29.808,00	1	88	0,007%	-0,32	338,73
ADID - Associação para o Desenvolvimento Integral do Down	625.584,47	4	85	0,007%	-0,32	7.359,82
Centro de Promoção Social Bororé	806.069,64	3	84	0,006%	-0,32	9.596,07
Centro Integrado de Promoção Social	258.558,48	1	80	0,006%	-0,32	3.231,98
Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo	144.124,76	1	80	0,006%	-0,32	1.801,56
Associação Cultural Franciscana	53.958,76	1	80	0,006%	-0,32	674,48
Associação Metodista Livre Agente	25.150,00	1	80	0,006%	-0,32	314,38
ABRACE - Associação Brasileira para o Adolescente e a Criança Especial	497.828,46	5	75	0,006%	-0,32	6.637,71
Amora Cidadana e Inclusão Social	348.913,07	1	75	0,006%	-0,32	4.652,17
Associação Comunitária Micael	78.076,08	2	75	0,006%	-0,32	1.041,01
Associação Instrutora Juventude Feminina - Sedes Sapientiae	78.017,00	2	74	0,006%	-0,32	1.054,28
Associação de Amigos Barbara Apriero	119.496,00	1	70	0,005%	-0,32	1.707,09
Lar Mãe do Divino Amor	50.000,00	1	70	0,005%	-0,32	714,29
MDLD – Amigos Unidos Venceremos	114.093,04	1	65	0,005%	-0,32	1.755,28
Lar das Crianças do Caminho	605.301,99	2	64	0,005%	-0,32	9.457,84
Associação Helena Piccardi de Andrade Silva	402.880,00	2	64	0,005%	-0,32	6.295,00
Centro Educacional e Profissional Vinicius	652.695,00	3	61	0,005%	-0,32	10.699,92
Casa do Pequeno Cidadão Nossa Senhora Aparecida	576.424,10	3	60	0,005%	-0,32	9.607,07
Clinica Comunitária Grei	327.974,29	1	60	0,005%	-0,32	5.466,24
Associação Jovens do Futuro	293.260,20	1	60	0,005%	-0,32	4.887,67
Instituto Herdeiros do Futuro	221.455,92	1	60	0,005%	-0,32	3.690,93
Sociedade Benfeitora Jaguaré	215.005,10	2	60	0,005%	-0,32	3.583,42
ADD - Associação Desportiva para Deficientes	167.773,17	1	60	0,005%	-0,32	2.796,22
Associação dos Amigos do Menor pelo Esporte Maior - Amem	146.832,50	1	60	0,005%	-0,32	2.447,21
Ass. Dos Excepcionais São Domingos Sávio	16.082,40	1	60	0,005%	-0,32	268,04
Arca do Brasil	165.496,87	2	55	0,004%	-0,33	3.009,03
Instituto das Irmãs de Santa Dorothea	149.439,38	1	50	0,004%	-0,33	2.988,79
Instituto Rogacionista Anibal Difrância	88.868,00	1	50	0,004%	-0,33	1.777,36
Sociedade Beneficente Israelita Hospital Albert Einstein	31.490,09	1	50	0,004%	-0,33	629,80
Instituto Avisa Lá - Formação Continuada de Educadores	125.930,47	1	47	0,004%	-0,33	2.679,37
Sociedade Pestalozzi de São Paulo	116.248,18	3	47	0,004%	-0,33	2.473,37
Centro Espírita Irmã de Nice	65.641,00	2	45	0,003%	-0,33	1.458,69
Museu a Céu Aberto Cultura, Ecologia e Desenvolvimento	371.381,14	1	40	0,003%	-0,33	9.284,53
LACE - Núcleo de Ações para a Cidadania na Diversidade	222.918,04	1	40	0,003%	-0,33	5.572,95
Associação Saúde Criança São Paulo	147.328,92	1	40	0,003%	-0,33	3.683,22
Associação Beneficente Guaimbi	107.578,08	2	40	0,003%	-0,33	2.689,45
Sociedade Santo Mártires - UNIFESP UNAD	24.198,96	1	40	0,003%	-0,33	604,97
Cadevi - Centro de Apoio ao Deficiente Visual	146.752,00	1	30	0,002%	-0,33	4.891,73
Centro Social Nossa Senhora da Penha Cenha	59.614,00	1	30	0,002%	-0,33	1.987,13
Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - POLIS	72.890,00	1	25	0,002%	-0,33	2.915,60
Via Cultural - Instituto de Pesquisa e Ação pela Cultura	162.000,00	1	20	0,002%	-0,33	8.100,00
PAC - Projeto Amigos da Criança	81.443,60	1	20	0,002%	-0,33	4.072,18
Caminhando Núcleo de Educação e Ação Social	94.230,81	1	15	0,001%	-0,33	6.282,05
Associação Lar Maria e Sininha	144.089,64	1	11	0,001%	-0,33	13.099,06

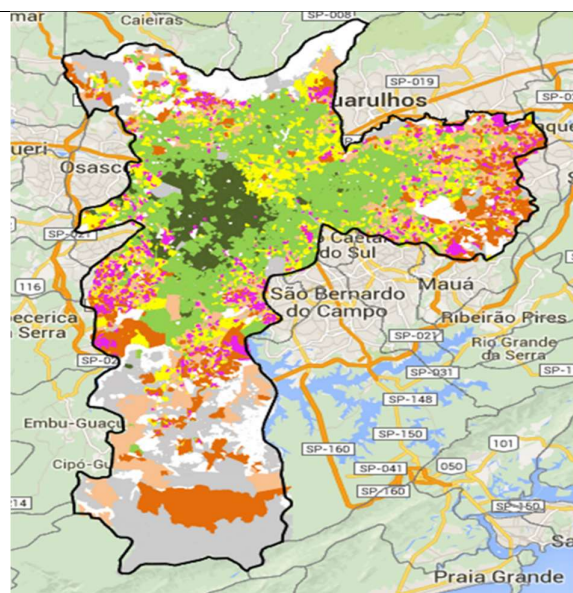
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações cedidas pela Secretaria (SMDHC-SP, 2015).

Outro ponto que se destaca e que é merecedor de atenção pelos gestores do FUMCAD-SP é o indicador *valor total dos projetos divididos pelo número de atendidos declarado*: o maior valor observado foi de R\$ 13.099,06/atendido e o menor (excluindo o caso excepcional da Fundação Dorina Norwill) de R\$ 12,48, com média amostral de R\$ 1.606,57, desvio-padrão de R\$ 1.991,36 e mediana de R\$ 1.798,996 por atendido. A análise mais pormenorizada da extrema variação observada só pode ser realizada pela análise individual de cada projeto, o que extrapola o objeto desta dissertação, mas indica um ponto de atenção para o aperfeiçoamento dos procedimentos de avaliação de impacto dos projetos.

7.9 MAPAS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS (BASEADOS NOS CONVÊNIOS FIRMADOS NO PERÍODO DE 2005 A 2014)

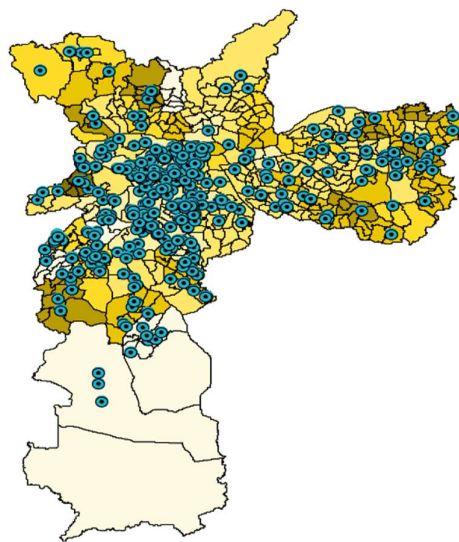
As informações disponibilizadas pela equipe da SMDHC-SP não permitiram o georreferenciamento da localização dos projetos desenvolvidos no âmbito do FUMCAD-SP, ou seja, a área onde de abrangência do projeto. Dessa forma, optou-se pelo georreferenciamento considerando a localização da sede da OSC conveniada, o permite uma aproximação, mesmo que bastante precária e imprecisa, de onde os recursos foram alocados.

Figura 18 – Mapa do município de São Paulo com os indicadores do IPVS.



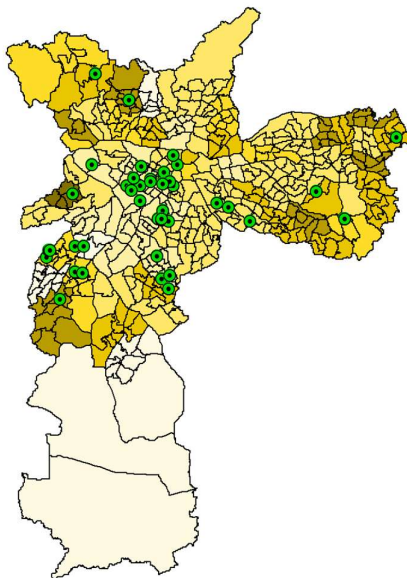
Fonte: (SEADE, 2010).

Figura 19 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados entre 2005 e 2014.



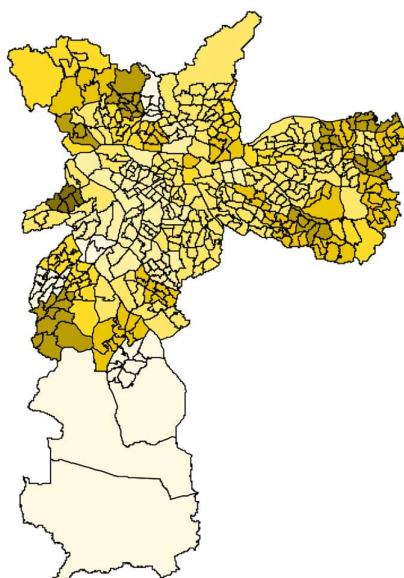
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 20 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2005.



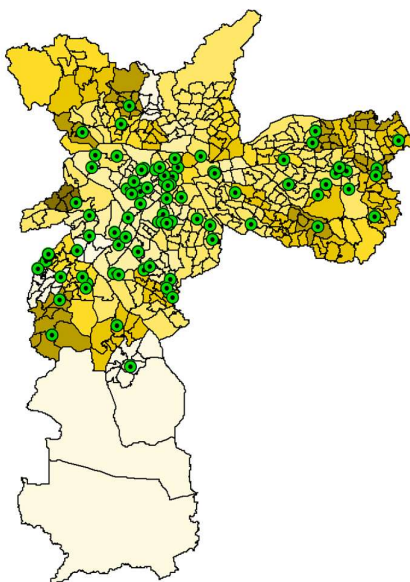
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 21 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2006.



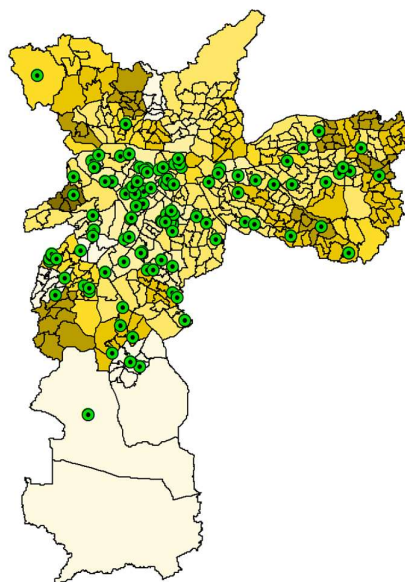
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 22 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2007.



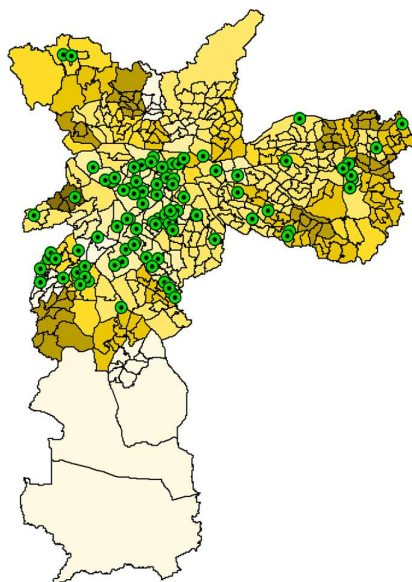
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 23 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2008.



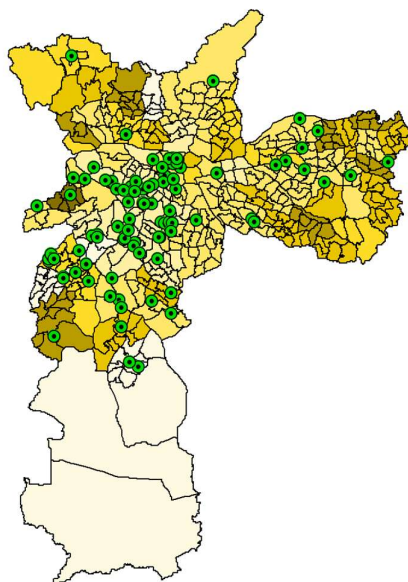
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 24 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2009.



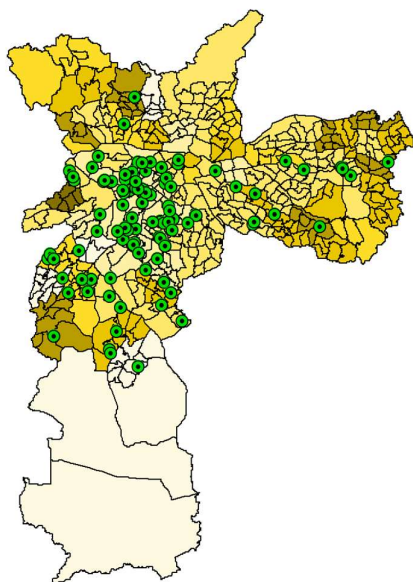
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 25 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2010.



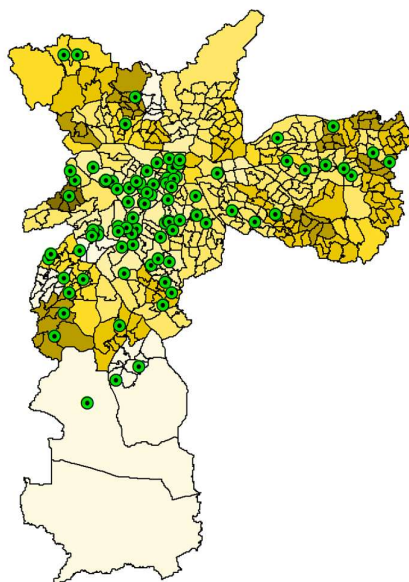
Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 26 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2011.

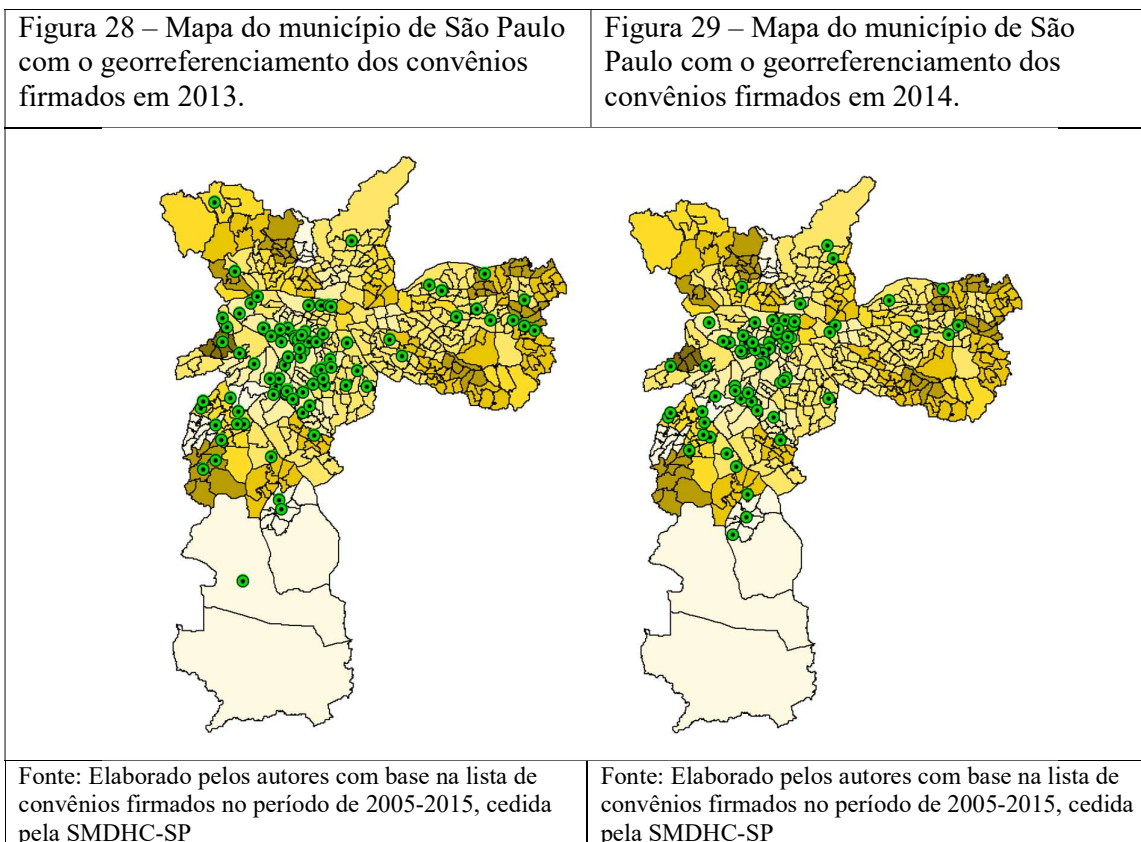


Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP

Figura 27 – Mapa do município de São Paulo com o georreferenciamento dos convênios firmados em 2012.



Fonte: Elaborado pelos autores com base na lista de convênios firmados no período de 2005-2015, cedida pela SMDHC-SP



De acordo com a distribuição dos convênios firmados entre 2005 e 2014, a análise demonstra que a alocação de recursos está concentrada em OSC localizadas na região central do município, um padrão que se repete anualmente (Figura 19). Ademais, a ausência de informações sobre onde os projetos ocorrem de fato não permite verificar se as ações atingem as crianças e adolescentes residentes das áreas de maior vulnerabilidade social da cidade (Figura 18).

A repetição do padrão de distribuição de recursos no município ao longo dos anos é um dado preocupante (Figuras 20 a 29), na medida em que representa um sintoma da ausência de planejamento de política pública e da alocação dos recursos do fundo ou da inoperância dos gestores em diversificar e ampliar o alcance dos investimentos realizados.

De fato, sem qualquer presunção de julgamento mais severo, nota-se que a alocação dos recursos georreferenciados (apesar de estarem baseados apenas na localização da sede das OSC) quando sobrepostos ao IPVS (SEADE, 2010) demonstra uma ausência de investimentos em áreas que possuem um alto grau de vulnerabilidade e que também concentram o maior número de crianças e adolescentes (cf. Capítulo 3).

É importante a gestão adequada das informações registradas sobre cada projeto na SMDHC-SP, uma vez que a mesma permite desenvolver análises qualitativas e quantitativas sobre os projetos desenvolvidos no âmbito do FUMCAD-SP. Informações relativas (a) a localização do projeto; (b) área impactada; e (c) indicadores impactados pelos projetos, dentre outros, são dados importantes para qualquer análise preditiva, o que resultaria numa ação futura baseada em projetos que sejam mais eficientes no atendimento de crianças e adolescentes, bem como no desenho de novas políticas públicas.

8 RECOMENDAÇÕES

As análises e resultados observados neste estudo apontam que, embora o fundo financie ações e projetos que têm como beneficiários principais crianças e adolescentes, os investimentos vêm sendo feitos, historicamente, sem o esperado alinhamento com as demandas no município, em razão da ausência de diagnósticos que subsidiem a elaboração dos editais e a construção de uma sistemática de planejamento, monitoramento e avaliação, que permita aferir o impacto social e a melhoria na qualidade de vida das crianças e adolescentes.

[...] o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio, da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 1992, p. 94 apud CASTRO, 2006, p. 6).

A gestão burocrática que é feita dos convênios firmados por meio do fundo é o principal sintoma e o principal resultado dessa dinâmica de operação que se estabeleceu. Em uma outra face, o resultado que se percebe hoje é o fundo operando como instrumento de captação de recursos e financiamento das OSC que atendem crianças e adolescentes nas suas mais variadas vertentes e ações, sem a possibilidade de vinculação desse financiamento como uma ação alinhada e coerente com as diretrizes de política pública para o universo das crianças e adolescentes.

À luz dos debates sobre reformas gerenciais, entendemos que é possível – e estratégico – trilhar o caminho da modernização da gestão do fundo tendo por princípio e base a contratualização de resultados e o aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento e avaliação dos resultados, o que qualificará os investimentos realizados. De acordo com PACHECO (2004), os contratos de resultados “*tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos*” (p.2). A autora pontua ainda:

O contrato é uma relação entre duas partes, não mais apenas hierárquica. Não há “os que definem o que fazer” e “os que executam”: há atores diversos, cada qual com contribuições específicas à ação governamental. Ao contrato associam-se mecanismos de transparência, que incluem a obrigação de prestar contas, não apenas formal. O

contrato de resultados é uma peça gerencial cuja elaboração tem que ser negociada, baseada na escuta, no acordo entre as partes. (PACHECO, 2004)

Nesse sentido, entendemos ser fundamental a *reorientação do foco do FUMCAD-SP para o financiamento das políticas públicas voltadas para a criança e adolescente*, em que a sociedade civil seja parceira estratégica na implementação e execução das ações complementares e inovadoras. Tal ação se constituirá em um importante legado da SMDHC-SP, da CPCA e do CMDCA-SP, qualificando os investimentos que vêm sendo feitos pelos recursos originados em renúncia fiscal.

Para atingir esse objetivo, é fundamental que a SMDHC-SP e o CMDCA-SP equacionem os conflitos no que se refere à governança da política pública para crianças e adolescentes, com a definição das atribuições específicas de cada uma das instâncias, bem como as estratégias e a dinâmica de compartilhamento de informações e pactuação de decisões, entendendo que o CMDCA-SP é o órgão deliberativo da política, no qual o governo municipal é membro com 50% dos assentos.

Em relação à atuação da SMDHC-SP, mais especificamente, como secretaria tutelar recomendamos que a administração municipal fortaleça o papel da Secretaria e da CPCA como articuladora no âmbito interno do governo municipal, sendo a entidade responsável pela proposição de pautas, políticas e prioridades para apreciação e deliberação no âmbito do conselho, a partir de posicionamentos coletivos construídos junto aos representantes do governo.

A liderança na elaboração dos diagnósticos que subsidiarão os processos de tomada de decisão no âmbito do CMDCA-SP deve ser exercida pela SMDHC-SP e pela CPCA, com foco no desenho das políticas públicas e a operação do FUMCAD-SP (elaboração dos editais, definição de critérios técnicos para a aprovação dos projetos, avaliação dos resultados), a partir da construção de um olhar global sobre as demandas da política de atenção a crianças e adolescentes no município, sem prejuízo das competências de órgão deliberativo e responsável pelas diretrizes que são legalmente são atribuições do CMDCA-SP.

Entendemos também que a gestão administrativa do fundo – gestão dos convênios, controle da gestão orçamentária e o monitoramento e avaliação dos projetos – por sua especificidade jurídica e necessidade de continuidade no andamento dos processos, evitando a ruptura nas rotinas administrativas, deve ficar sob a responsabilidade do Poder Público.

Desse modo, a recomendação é a de que a SMDHC-SP permaneça como o gestor administrativo do fundo, entretanto, com o estabelecimento de processos efetivos de

compartilhamento de informações atualizadas e qualificadas no âmbito do CMDCA-SP, respeitando, igualmente, a competência legal de monitoramento conferida ao conselho.

O processo de reforma e modernização em curso da gestão do FUMCAD-SP demonstra o empenho da SMDHC-SP em reorganizar o cotidiano operacional do fundo, equacionando os problemas diagnosticados em relação à gestão dos convênios; entretanto, a nosso ver, esse processo é a etapa inicial de uma reestruturação mais ampla, que visa capturar todo o potencial de captação de recursos e de financiamento de ações que se apresenta hoje.

Para que seja possível, a curto prazo, aproveitar todas as potencialidades do fundo, é prioritário que a prefeitura invista no fortalecimento da capacidade operacional da SMDHC-SP no que se refere à gestão do fundo, com investimentos na qualificação e eventual ampliação de recursos humanos, bem como no fornecimento de infraestrutura adequada (sistemas de controle), garantindo condições de operação eficiente dos convênios, com transparência e *accountability*. É igualmente fundamental que o governo municipal passe a desempenhar um papel mais protagonista na captação de recursos para o fundo, algo que tem sido deixado a cargo apenas das OSC com projetos aprovados.

No que se refere à reorganização dos instrumentos do FUMCAD-SP, acreditamos ser importante a revisão do modelo de elaboração dos editais, para que esses passem a ser pautados por diagnósticos das demandas nos territórios e pelas prioridades da política pública. A médio prazo, é preciso que os editais sejam orientados pelos resultados esperados em relação aos investimentos, com a definição de indicadores a serem monitorados. Ao construir essa reorientação, o CMDCA-SP transmitirá uma mensagem mais clara às OSC de quais ações e projetos se alinham à política de atenção à criança e ao adolescente em construção.

No Quadro 15 apresentamos um conjunto detalhado de recomendações diante dos principais problemas identificados ao longo do estudo, com o objetivo de subsidiar a ação governamental no processo de modernização da gestão do FUMCAD-SP.

As recomendações foram organizadas a partir dos eixos “Governança”, “Alinhamento com a política pública” e “Gestão”. Ainda, foram classificadas de acordo com a prioridade de cada uma das proposições, conforme apresentamos em seguida:

Quadro 15 - Recomendações: propostas e prioridades para o FUMCAD.

EIXO	PROBLEMA IDENTIFICADO	RECOMENDAÇÃO PROPOSTA	PRIORIDADE		
			A	M	B
GOVERNANÇA	Presença de conflitos de governança na definição das políticas de atenção à criança e ao adolescente e das diretrizes para o fundo.	Estabelecer plano de governança pública entre a SMDHC-SP e o CMDCA-SP, a partir da definição de atribuições específicas para cada uma das partes, no planejamento da política e na operação fundo.	■		
		SMDHC-SP/CPCA fortalecida como articulador da política de atenção à criança e ao adolescente junto aos representantes do governo no CMDCA-SP	■		
GOVERNANÇA (Transparência)	Falta de sistemática de produção de informação e conhecimento sobre a operação do FUMCAD-SP	Qualificar sistema de informação para coletar dados e informações relevantes para o monitoramento e avaliação das ações e projetos financiados pelo fundo (Projeto inscrito e Projeto conveniado)		■	
		Produzir análises sobre a aplicação dos recursos no município – temáticas e territórios – que gerem subsídios para a revisão das políticas e elaboração dos editais			■
GOVERNANÇA (Accountability)	Ausência de prestação de contas adequadas do fundo	Elaboração e publicação de balancetes e prestação de contas mensais ao conselho, órgãos do Poder Executivo, OSC e a população em geral	■		
		Aperfeiçoamento da sistemática de identificação e emissão de recibos aos doadores em quaisquer das modalidades admitidas na legislação.		■	
		Fornecer demonstrativos de doações recebidas por projetos para que as OSC tenham informação atualizada e confiável dos montantes captados.	■		
ALINHAMENTO COM POLÍTICAS PÚBLICAS (Monitoramento e avaliação)	Modelos de apresentação de projetos focados nas atividades, e não em resultados esperados	Adoção de metodologia do marco lógico para orientação da elaboração e apresentação dos projetos (objetivos, resultados, atividades e produtos)	■		
		Revisão da planilha de orçamento para apresentação das despesas com foco em resultados	■		
	Não há avaliação dos projetos conveniados com o fundo	Qualificar sistema de informação para coletar dados e informações relevantes para o monitoramento e avaliação das ações e projetos financiados pelo fundo (Projeto inscrito e Projeto conveniado)		■	
		Estruturação de ciclos de avaliação de projetos para possível incorporação como política pública			■

EIXO	PROBLEMA IDENTIFICADO	RECOMENDAÇÃO PROPOSTA	PRIORIDADE		
			A	M	B
ALINHAMENTO COM POLÍTICAS PÚBLICAS (Planejamento)	Falta do diagnóstico das demandas da criança e do adolescente para definição da política pública e para elaboração dos editais	Articular e pactuar a elaboração do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente junto às instâncias do governo municipal e CMDCA-SP	■		
		Sistematização das informações de atendimento disponíveis em diferentes instâncias do poder público		■	
		Sistematizar indicadores sociais referentes à garantia de direitos de crianças e adolescentes, conforme distribuição em territórios		■	
		Implantar o Observatório dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de São Paulo, em consonância com a Lei municipal nº. 15.114/2010, regulamentada pelo Decreto nº 51.885/2010.			■
		Produzir análises sobre a aplicação dos recursos no município – temáticas e territórios – que gerem subsídios para a revisão das políticas e elaboração dos editais			■
ALINHAMENTO COM POLÍTICAS PÚBLICAS (Qualificação dos projetos apresentados e selecionados)	Editais elaborados com base nas experiências individuais dos <i>stakeholders</i> envolvidos na qualificação dos eixos temáticos	Estabelecimento de diretrizes da política de atenção à criança e ao adolescente referenciais para cada ano		■	
		Diagnóstico das demandas prioritárias nos territórios – base para a elaboração dos editais		■	
		Explicitação dos mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação dos progressos na melhoria dos indicadores		■	
		Estruturação dos editais a partir de resultados esperados nas políticas públicas e indicadores sociais de longo prazo		■	
	Baixa capacidade das OSC de apresentarem projetos alinhados à missão do fundo (inovadores e complementares à política pública de criança e adolescente)	Estruturação de programa integrado de qualificação das OSC para concepção de projetos (oficinas, <i>workshops</i> , treinamentos, dentre outros)		■	
		Realização (anual ou bienal) de seminário de boas práticas e inovação no atendimento de crianças e adolescentes		■	

EIXO	PROBLEMA IDENTIFICADO	RECOMENDAÇÃO PROPOSTA	PRIORIDADE		
			A	M	B
GESTÃO (Operação; fluxos; procedimentos)	Presença de conflitos de gestão na definição da operação do fundo	Atribuir a gestão administrativa e financeira do fundo à SMDHC-SP, no que compete a: (i) registro das OSC; (ii) gestão dos convênios; (iii) controle da execução orçamentária; (iv) monitoramento e avaliação dos projetos apoiados, inclusive prestação de contas dos projetos.	■		
		Estabelecer a sistemática de compartilhamento de informações alinhada às necessidades de monitoramento da operação do fundo por parte do CMDCA-SP	■		
	Estrutura de recursos humanos deficiente	Adequação do capital humano para atendimento das novas demandas de governança e gestão do fundo, priorizando as qualificações técnicas necessárias para cada função.			■
		Estruturação de um programa de endomarketing para indução e engajamento das equipes envolvidas na operação do fundo	■		
	Estrutura de recursos tecnológicos deficiente	Adequação dos sistemas de informação para atendimento integral do fluxo de trabalho do fundo	■		
	Fluxo de processos inconsistente	Reordenação de etapas de análise e aprovação dos processos: a análise que atualmente é feita pela SMDHC-SP somente no momento do conveniamento deve ser feita antes da divulgação da lista de projetos aprovados, evitando os impasses administrativos e conflitos com as OSC.		■	
		Estruturar procedimento e sistemática interna (SMDHC-SP) de atualização de informações cadastrais (registro) com base nas demandas das OSC	■		
	Ausência de planejamento das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes	Sistematizar ações e políticas voltadas para criança e adolescente desenvolvidas pelo governo municipal	■		
	Não há avaliação dos projetos conveniados com o fundo	Reestruturar o processo de avaliação dos projetos financiados – revisão do procedimento de visitas técnicas e relatórios quadrimestrais.		■	
		Contratação de um “verificador independente” para estruturação dos indicadores de impactos sociais e avaliação dos projetos baseados nessas métricas e apuração dos resultados obtidos com base nas variáveis definidas no plano de aplicação de recursos		■	

EIXO	PROBLEMA IDENTIFICADO	RECOMENDAÇÃO PROPOSTA	PRIORIDADE		
			A	M	B
GESTÃO (Captação de recursos)	Falta de comunicação adequada para transparência, <i>accountability</i> e diversificação da captação de recursos	Elaboração do balanço social do fundo (anualmente ou por edital)			■
		Estruturação de campanha publicitária para captação de recursos para o público em geral, com a utilização de todos os tipos de mídias (tradicionais e sociais)		■	
		Divulgação da conta corrente especial para destinação exclusiva e movimentação dos recursos do fundo (evitar depósito em outras contas do município)		■	
		Implantação de ações para estruturação de modelos de captação com outras fontes de recursos, conforme preconizado pelo artigo 3º, incisos IV e V, da Lei 11.247/92 e alterações posteriores.			■

A prioridade de cada uma das recomendações propostas para os problemas identificados nos eixos definidos neste trabalho foi definida pelo tempo que deve ser iniciado cada uma das proposta, uma vez que se torna inviável a proposição simultânea de todas as proposições. Diante disso, considera-se (i) **prioridade “A” (alta)**, aquelas proposições que devem ser iniciadas em até 06 (seis) meses; (ii) **prioridade “M” (média)**, aquelas proposições que devem ser iniciadas em até 12 (doze) meses; e por fim, (iii) **prioridade “B” (baixa)**, aquelas proposições que devem ser iniciadas em até 18 (dezoito) meses. Para facilitar a leitura, segue abaixo um quadro-legenda:

A	Prioridade alta	Iniciar proposições em até 06 (seis) meses
M	Prioridade média	Iniciar proposições em até 12 (doze) meses
B	Prioridade baixa	Iniciar proposições em até 18 (dezoito) meses

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicial pela SMDHC-SP no Termo de Referência tinha como objetivo a avaliação da eficiência da aplicação dos recursos do FUMCAD-SP, com foco no mapa de distribuição dos projetos no município de São Paulo. Entretanto, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, deparamo-nos com limitações impostas pela ausência de sistematização de dados e informações dos e sobre os projetos financiados ao longo da existência do fundo, o que impediu a realização de análises mais aprofundadas da eficiência a partir deste prisma.

Em nosso entendimento, a aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD-SP se vincula às ações empreendidas pelos gestores⁵⁵ para a realização da função pública do fundo, a saber, o financiamento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, que sejam complementares e inovadoras. Ao considerar que a alocação dos recursos tem como foco específico um grupo populacional (crianças e adolescentes), a avaliação da eficiência também se vincula à efetividade dos resultados obtidos, trazendo benefícios para a população como um todo, a partir da melhoria da qualidade de vida e redução das violações de direitos expressas nos indicadores de vulnerabilidade.

O contexto de crise de gestão em que se encontra o FUMCAD-SP abriu uma importante janela de oportunidades para a implementação de medidas que podem revitalizar os instrumentos de controle e de gestão dos recursos do fundo, incluindo o monitoramento e a avaliação dos projetos financiados, a fim de produzir informações relevantes; essas permitirão, a médio prazo, fazer a avaliação da eficiência a partir do prisma dos territórios, aprimorando e dando assertividade às diretrizes das políticas públicas, ao planejamento e às ações que serão empreendidas por projetos e/ou programas continuados.

A partir da ótica da governança no setor público, acreditamos que a revisão e a modernização dos fluxos e procedimentos administrativos que já estão em curso se orientam para o fortalecimento das práticas relacionadas à probidade, transparência e *accountability* (responsabilização), melhorando a relação com as organizações da sociedade civil – atualmente o *stakeholder* mais influente na operação do fundo, a partir da posição que ocupa na captação dos recursos, por meio de renúncia fiscal, na relação com os doadores e na implementação dos projetos.

⁵⁵ CMDCA-SP como instância de Governança e SMDHC-SP como instância de gestão.

Ao final da implementação das ações em andamento, o novo ambiente administrativo fornecerá instrumentos e informações para a avaliação da eficiência da alocação dos recursos sob a ótica da legalidade e presteza da burocracia. Entretanto, como resultado do diagnóstico das deficiências na administração do fundo, entendemos haver uma lacuna de qualificação dos procedimentos voltados ao planejamento, *a priori*, da aplicação dos recursos, bem como do monitoramento e da avaliação dos projetos financiados, *a posteriori*, completando as faces de análise da eficiência a partir da qualidade dos serviços ofertados e a relação custo-benefício da política implantada.

Entendendo que a implementação de políticas públicas a partir das demandas dos territórios é uma prioridade estabelecida pela SMDHC-SP, as recomendações apresentadas têm como propósito apontar as lacunas históricas na operação do FUMCAD-SP no que se refere a aplicação dos recursos focada nas demandas do município, a partir do olhar territorial e da qualificação das políticas de crianças e adolescentes, da qual o Fundo é instrumento.

Nesse sentido, as recomendações apontam para a necessidade da qualificação dos editais de seleção de projetos, com o estabelecimento de critérios objetivos alinhados com as políticas planejadas, a partir de diagnósticos objetivos da situação de crianças e adolescentes no município, bem como a estruturação de uma sistemática de monitoramento e avaliação dos projetos, a fim de verificar os progressos alcançados a partir dos recursos investidos.

A estruturação do financiamento por meio do fundo focada nos resultados e impactos sociais que se pretendem com a implementação de políticas públicas tem o potencial de transformar a gestão burocrática atualmente em curso em uma atuação governamental, em parceria com a sociedade civil, que efetivamente promova avanços na qualidade de vida e garantia de direitos de crianças e adolescentes no município.

Além disso, a qualificação da aplicação dos recursos requer o aprimoramento do relacionamento e do diálogo entre governo e sociedade civil a partir do processo de negociação e da tomada de decisões sobre a política de atenção a crianças e adolescentes no âmbito do CMDCA-SP, no que concerne às competências de mútua representação conferidas legalmente ao conselho.

Em uma perspectiva mais político-estratégica, o fortalecimento do FUMCAD-SP como instrumento da política de atenção à criança e ao adolescente no município requer que o governo municipal dê a prioridade necessária, com a devida alocação de recursos humanos e materiais, visando à plena capacidade administrativa do fundo, e seja mais protagonista na diversificação e ampliação das fontes de recursos.

Passamos um ano e meio da gestão patinando e não fazendo transversalmente a política de criança e adolescente, que era o nosso papel justamente por estar em uma secretaria meio, em uma secretaria que é, apesar de viver um paradigma entre finalístico e de articulação, ela é uma secretaria meio por natureza e excelência. Ela deveria fazer a articulação e a transversalidade da política de criança e adolescente. (Gestor da SMDHC-SP).

Promover uma mudança nas práticas arraigadas de gestão dos recursos do FUMCAD-SP se coloca como um desafio. Entretanto, o momento político permite inovações, que serão um forte legado para a política de atenção a crianças e adolescentes no município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. (2001). A participação da sociedade na gestão pública social e na produção das políticas públicas: a atuação dos Conselhos Municipais em Ijuí-RS, de 1989 a 2000. *Dissertação (Mestrado Executivo) - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, 188. Rio de Janeiro, RJ. Acesso em 05 de junho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10438/3685>
- Banco Mundial. (2011). Envelhecendo em um Brasil mais velho: implicações do envelhecimento populacional sobre o crescimento econômico, redução de pobreza, finanças pública, prestação de serviços. Washington, DC: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial). Acesso em 13 de julho de 2015, disponível em http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1302102548192/Envelhecendo_Brasil_Sumario_Executivo.pdf
- Banco Mundial. (2013). Governance and public sector management. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial). Acesso em 23 de agosto de 2015, disponível em <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>
- BAPTISTA, M., VALENÇA, M., & PEZOTI, R. (2002). Uma aproximação ao conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente do município de São Paulo. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, Caderno 7*. São Paulo, SP: Instituto Pólis / PUC-SP. Acesso em 18 de junho de 2015, disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/854/854.pdf>
- BARBOSA, M. (2009). Fomento empresarial aos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente. *Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*, 165. São Paulo, SP. Acesso em 12 de junho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10438/4654>

- BOLQUE, F. (2013). O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e o fundo municipal de apoio e desenvolvimento de programas. Acesso em 30 de maio de 2015, disponível em <http://www.pjpp.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/7.pdf>
- BRASIL. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em 15 de julho de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- BRASIL. (1990). Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8069.htm
- BRASIL. (1991). Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm
- BRASIL. (2004). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1726-5 (Distrito Federal). DJU 30 de abril de 2004. Acesso em 12 de junho de 2015, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347237>
- BRASIL. (2006). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução CONANDA nº 116, de 21 de junho de 2006. *Altera dispositivos das Resoluções nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/02_02_2011_15.17.05.a32e12473fb505e98e2f4540aa78a178.pdf
- BRASIL. (2010). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010. *Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e*

Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em <http://www.ceca.ba.gov.br/files/Resolucao%20n%20137.pdf>

BRASIL. (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cartilha do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social*. Brasília, DF. Acesso em 15 de agosto de 2015, disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha-bpc-final.pdf

BRUGUÉ, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 29 - jun/2004. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Acesso em 17 de julho de 2015, disponível em <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>

CARVALHO, G. (2003). Fundo municipal da saúde. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, Caderno 17*. São Paulo, SP: Instituto Pólis / PUC-SP. Acesso em 18 de junho de 2015, disponível em www.polis.org.br/uploads/947/1479.pdf

CASSIM NETO, O., & VIEIRA JUNIOR, A. (2014). Gestão responsável dos fundos especiais de despesa. São Paulo. Acesso em 20 de maio de 2015, disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/ca/files/2012/10/Gest%C3%A3o-respons%C3%A1vel.-Fundos-Especiais-de-Despesa-Omar-Cassim-Neto-e-Antonio-Jos%C3%A9-Vieira-Junior.pdf>

CONANDA/CNAS. (2006). Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Acesso em 17 de junho de 2015, disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/pdf/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e.pdf>

COSTA, L. (2011). Fundos federais: um diagnóstico. *Texto apresentado no Concurso IV Prêmio SOF de Monografias*. Acesso em 03 de maio de 2015, disponível em

http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/monografias-revisadas/mh2-tema-2/at_download/file

- COSTA, L. (2012). Uma visão sistêmica dos fundos federais. *Textos para Discussão do Tesouro Nacional*, 007(2012), p. 36. Acesso em 30 de maio de 2015, disponível em www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos.../td7.pdf
- DINIZ, C., BERNARDINO, G., & DINIZ, N. (2013). Direitos humanos e participação social: Desafios para a gestão transversal de políticas públicas. *Dissertação (Mestrado em Gestão e Política Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*, 124. São Paulo, SP. Acesso em 02 de julho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10438/11236>
- DRAIBE, S. (1997). Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n° 4. São Paulo, SP: Fundação Seade. Acesso em 28 de julho de 2015, disponível em http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf
- DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, v. 15, n° 2., p. 63-101. Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP). Acesso em 14 de julho de 2015, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>
- DRUCKER, P. (1954). *The practice of management*. 10ª ed. New York, NY: Harper & Row.
- FORÇA FUMCAD. (2015). Pesquisa de Indicadores FUMCAD-CMDCA. São Paulo, SP, Brasil.
- GOMES, G., TAVARES, E., & VIANA, L. (2010). Orçamento público e o fundo dos direitos da criança e do adolescente. Tribunal de Contas de Santa Catarina. Acesso em 30 de maio de 2015, disponível em http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.183383001426094074_orcamento_infancia_adolescente_0.pdf

- IBGE. (2000 [a]). Atlas do censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. Acesso em 15 de abril de 2015, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_atlas.shtm
- IBGE. (2000 [b]). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2000. *1ª ed.* Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em 17 de agosto de 2015, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2000.shtm>
- IBGE. (2012). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2012. *1ª ed.*, 289 p. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em 17 de agosto de 2015, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2012/default.shtm>
- IBGE. (2013). Atlas do censo demográfico 2010. 156 p. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia. Acesso em 03 de junho de 2015, disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=264529>
- IBGE. (2014). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2014. (*1ª ed.*), 212 p. Rio de Janeiro, RJ: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em 17 de agosto de 2015, disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291983>
- JENSEN, M., & MECKLING, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305–360. Harvard University Press (dez: 2000). Acesso em 21 de julho de 2015, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043
- KONZEN, A. (24 de junho de 1994). Aspectos teóricos e implicações jurídico-administrativas na implementação dos fundos dos direitos da criança e do adolescente. Curitiba, PR. Acesso em 22 de maio de 2015, disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15718-15719-1-PB.pdf>
- LEGRAMANTI, M. (2012). Estudo de caso sobre a estruturação do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente de Porto Alegre - FUNCRIANÇA. *Trabalho de*

- conclusão de curso (Bacharelado em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 71. Porto Alegre, RS. Acesso em 08 de junho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10183/67548>*
- LUCENA, A., TOURINHO, M., & BRASIL, W. (2009). Diagnóstico dos fundos especiais da criança e do adolescente: um estudo de caso. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/48.pdf
- MACHADO, F. B. (2013). Estrutura e desafios de financiamento do programa Abrigos Solidários : Liga Solidária. *Artigo produzido para conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas*, 26. São Paulo, SP. Acesso em 18 de junho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10438/11182>
- MACHADO, M. (2012). Gestão do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente: Estudo multicaso dos municípios de São José dos Campos (SP), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS). *Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Modalidade de Ensino à Distância da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR - Campus Curitiba*, 55. Curitiba, PR. Acesso em 10 de junho de 2015, disponível em <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2680>
- MAGALHÃES JÚNIOR, J. T., TEIXEIRA, A. C., & [Organizadores]. (2004). Fundos públicos e políticas sociais. São Paulo: Publicações Pólis. Acesso em 10 de maio de 2015, disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/1004/1004.pdf>
- MARANHÃO, T. (2003). Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, Caderno 15*. São Paulo, SP: Instituto Pólis / PUC-SP. Acesso em 20 de junho de 2015, disponível em www.polis.org.br/uploads/862/862.pdf
- MENDONÇA, P. M., ALVES, M. A., NOGUEIRA, F. d., & [Organizadores]. (2013). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil* (1ª ed.). São Paulo: FGV. Acesso em 02 de maio de 2015, disponível em http://www.institutocea.org.br/download/download.aspx?arquivo=midiateca/170120143857_arquitetura_institucional_de_apoio_as_oscs_no_brasil.pdf

- PACHECO, R. (2004). Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. *Artigo apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Espanha. Acesso em 27 de julho de 2015, disponível em <http://siare.clad.org/fulltext/0049823.pdf>
- PMSP. (2009). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2009. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SEPP*. São Paulo, SP, Brasil.
- PMSP. (2010). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2010. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SEPP*. São Paulo, SP, Brasil.
- PMSP. (2011). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2011. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SEPP*. São Paulo, SP, Brasil.
- PMSP. (2012). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2012. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SEPP*. São Paulo, SP, Brasil.
- PMSP. (2013). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2013. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SMDHC*. São Paulo, SP, Brasil.
- PMSP. (2014). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2014. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SMDHC*. São Paulo, SP, Brasil.
- PRATTEIN. (2015). Manual do fundo dos direitos da criança e do adolescente e do fundo dos direitos do idoso: Como o civismo tributário e a participação dos cidadãos e das empresas podem fortalecer políticas públicas voltadas a crianças, adolescentes e idosos. PRATTEIN Educação e Desenvolvimento Social. Acesso em 02 de julho de 2015, disponível em http://prattein.com.br/home/images/stories/Manual_Fundos_2015.pdf
- RIZZINI, I. (2002). *A criança e a lei no Brasil. Revisitando a história (1822-2000)* (2ª ed.). Rio de Janeiro: USU Editora Universitaria.
- ROCHA, A. (2010). Conselhos tutelares e setor público no município de São Paulo. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de*

Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 153. São Paulo, SP. Acesso em 18 de junho de 2015, disponível em <http://hdl.handle.net/10438/5243>

SALES, R., & ALMEIDA, P. (jan/jun de 2007). Avaliação de fontes de informação na internet: avaliando o site do NUPILL/UFSC. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, vol. 4, n° 2, p. 67-87. Campinas, SP: UNICAMP.

SALVADOR, E. (2012). Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Apresentado no I Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina*. Acesso em 23 de maio de 2015, disponível em <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2012v14n2p4>

SANCHES, O. (Jul-Ago de 2002). Fundos federais: origens, evolução e situação atual na Administração Federal. *Revista de Administração Pública (RAP-FGV)*. Acesso em 28 de junho de 2015, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo130.pdf>

SÃO PAULO (SP). (1990). Decreto nº 29.213, de 29 de outubro de 1990. *Dispõe sobre a sistemática de aplicação de recursos dos fundos municipais e dá outras providências*. Acesso em 15 de maio de 2015, disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1990/2921/29213/decreto-n-29213-1990-dispoe-sobre-a-sistemica-de-aplicacoes-de-recursos-dos-fundos-municipais-e-da-outras-providencias>

SÃO PAULO (SP). (1991). Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991. *Dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/cmdca/legislacao/index.php?p=6040

SÃO PAULO (SP). (1992 [a]). Decreto nº 31.319, de 17 de março de 1992. *Regulamenta a Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1992/3132/31319/decreto-n-31319-1992-regulamenta-a-lei-n-11123-de->

22-de-novembro-de-1991-que-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-aos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente

SÃO PAULO (SP). (1992 [b]). Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992. *Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/fumcad/legislacao/index.php?p=158320

SÃO PAULO (SP). (2003 [a]). Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003. *Dá nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Acesso em 27 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=26042003D%20431350000

SÃO PAULO (SP). (2003 [b]). Decreto nº 43.935, de 9 de outubro de 2003. *Altera o Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, que dá nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=10102003D%20439350000

SÃO PAULO (SP). (2004). Decreto nº 44.728, de 11 de maio de 2004. *Altera dispositivos do Decreto nº 31.319, de 17 de março de 1992, que regulamenta a Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, a qual dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=12052004D%20447280000

SÃO PAULO (SP). (2005 [a]). Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Resolução 79, de 24 de junho de 2005. *Dispõe sobre o regimento interno do CMDCA-SP e dá outras providências*. Acesso em 12 de abril de 2015, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Regimento%20Interno_CMDCA.pdf

SÃO PAULO (SP). (2005 [b]). Decreto nº 46.716, de 6 de dezembro de 2005. Acesso em 18 de maio de 2005, disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2005/4671/46716/decreto-n-46716-2005-transfere-a-gestao-administrativa-do-fundo-municipal-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-fumcad-para-a-secretaria-especial-para-participacao-e-parceria-sepp>

SÃO PAULO (SP). (2006). Decreto nº 47.669, de 11 de setembro de 2006. *Introduz alterações nos artigos 8º, 10 e 11 do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, que regulamentou a Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, instituidora do FUMCAD, bem como dispõe sobre a execução dos convênios em vigor que especifica.* Acesso em 27 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=12092006D%20476690000

SÃO PAULO (SP). (2007 [a]). Lei nº 14.501, de 20 de setembro de 2007. *Concede incentivo fiscal às agremiações, federações e confederações desportivas sediadas no Município de São Paulo; prorroga o prazo para adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado, instituído pela Lei nº 14.129, de 11 de janeiro de 2006.* Acesso em 09 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=21092007L%20145010000

SÃO PAULO (SP). (2007 [b]). Lei nº 14.652, de 20 de dezembro de 2007. *Dispõe sobre as concessões e permissões de uso de áreas municipais; altera o § 1º do art. 3º da Lei Municipal nº 14.501, de 20 de setembro de 2007.* Acesso em 08 de maio de 2015, disponível em <http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/710133/lei-14652-07>

SÃO PAULO (SP). (2010 [a]). Decreto nº 51.885, de 27 de outubro de 2010. *Regulamenta a Lei nº 15.114, de 14 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência.* Acesso em 11 de maio de 2015, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integracao.asp?alt=28102010D%20518850000

SÃO PAULO (SP). (2010 [b]). Lei nº 15.114, de 15 de janeiro de 2010. *Dispõe sobre a criação de Observatório de proteção integral à infância e adolescência, e dá outras*

providências. Acesso em 05 de maio de 2015, disponível em
http://www.sinesp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=998:leino-15114-observatorio-de-protecao-a-infancia-e-adolescencia&catid=57:leis&Itemid=201

SÃO PAULO (SP). (2012). Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP). Portaria nº 72, de 23 de março de 2012. *Estabelece normas para celebração de convênios que envolvam verbas advindas do FUMCAD*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em
http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integr_a.asp?alt=23032012P%20000722012SMPP

SÃO PAULO (SP). (2013 [a]). Decreto nº 53.685, de 1º de janeiro de 2013. *Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em
http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integr_a.asp?alt=02012013D%20536850000

SÃO PAULO (SP). (2013 [b]). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. *Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em
http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integr_a.asp?alt=28052013L%20157640000

SÃO PAULO (SP). (2014 [a]). Decreto nº 55.463, de 29 de agosto de 2014. *Confere nova regulamentação à Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente*. Acesso em 18 de maio de 2015, disponível em
<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20140830&Caderno=DOC&NumeroPagina=3>

SÃO PAULO (SP). (2014 [b]). Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Portaria nº 9, de 23 de maio de 2014. *Estabelece normas para celebração de convênios que envolvam verbas advindas do FUMCAD e revoga a Portaria nº 72/2012*. Acesso em 05 de maio de 2015, disponível em

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integr_a.asp?alt=23052014P%20000092014SMDHC

SEADE. (2010). Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: IPVS versão 2010. São Paulo, SP: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Acesso em 17 de agosto de 2015, disponível em <http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>

SERRA, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Artigo publicado na Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 32 (Junho de 2005)*. Caracas, Venezuela: Trata-se de uma versão revisada do artigo apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, no período de 02 a 05 de novembro de 2004. Acesso em 14 de maio de 2015, disponível em <http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>

SF-SP. (2015). FUMCAD: diagnóstico e melhorias sugeridas. *Apresentação da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF-SP) realizada em 29 de abril de 2015*. Arquivo eletrônico cedido pela SMDHC-SP para os autores.

SILVA, S., & SARMENTO, H. (2009). Fundos especiais: uma ferramenta importante para a municipalização das políticas setoriais. Acesso em 12 de junho de 2015, disponível em http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2009/regime_especial/estudo_sobre_fundos_especiais.pdf

SMADS. (2013). Análise e Caracterização de Vazios Socioassistenciais. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SMADS*. São Paulo, SP: Prefeitura do Município de São Paulo.

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Cops/Pesquisa/2013_vazios_socioassistenciais.pdf

SMADS. (2015). Atlas socioassistencial da cidade de São Paulo. 302 p. São Paulo: Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais. Secretaria Municipal de Assistência e de Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo. Acesso em 13 de julho de 2015, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Atlas_spagw.pdf

- SMDU. (2012). Infocidade. *Plataforma eletrônica de mapas e dados elaborada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)*. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Acesso em 22 de junho de 2015, disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php>
- SOUZA, M. (Jul-Dez de 2012). Fundos públicos - características, aplicação e controle dos recursos. *Cadernos de Gestão Pública*, 1(1), pp. 102-114. Acesso em 15 de maio de 2015, disponível em <http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizacao sistematica/index.php/cadernogestao publica/article/download/149/62>
- TCMRJ. (2010). Cartilha de Orientações para o FMDCA elaborada pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. 132. Rio de Janeiro, RJ: TCMRJ. Acesso em 08 de maio de 2015, disponível em http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5037/versao_final_FMDCA.pdf
- TCU. (2014). Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Acesso em 23 de 08 de 2015, disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referencial-basico-de-governanca-tcu-2014>
- TOMAÉL, M. (2001). Avaliação de fontes de informação na internet. Londrina, PR: Universidade Estadual de Londrina. Acesso em 17 de julho de 2015, disponível em <http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/viewFile/293/216>
- TOMAÉL, M., & VALENTIM, M. (2004). Avaliação das fontes de informação na internet. 1ª ed., 155 p. Londrina, PR: EDUEL.
- UNESCO. (2010). Cultura de paz: da reflexão à ação. *Balanço da década internacional da promoção da cultura de paz e não violência em benefício das crianças do mundo*. (a. C. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ed.) Brasília. Acesso em 10 de junho de 2015, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf>
- UNICEF. (2014). Plataforma dos centros urbanos (PCU): matriz para elaboração da linha base municipal. *Edição 2013 a 2016. Editado pelo CPCA/SMDHC-SP. Material cedido pelo editor*.

YIN, R. (2015). Estudo de caso: planejamento e métodos. 5ª ed., 290 p. Porto Alegre, RS: Bookman.

APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas estruturados

A. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

1. Para entendermos melhor, qual a composição do CMDCA-SP e como sua gestão/funcionamento está estruturado? Quem compõe as comissões que estão previstas no regimento interno?
2. Como está estruturado o processo de tomada de decisão?
3. O CMDCA-SP tem poder deliberativo em relação às políticas para crianças e adolescentes no município. Como se deu esse processo até 2012 e o que mudou a partir da criação da Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes?
4. Como é feito o planejamento das políticas dentro do CMDCA-SP?
5. Em relação à gestão do FUMCAD-SP, como estão estruturados os processos associados à gestão do fundo?
 - a. Organograma;
 - b. Processo de tomada de decisão;
 - c. Acompanhamento e avaliação dos projetos.
6. Para aprofundarmos um pouco mais, como é o processo de elaboração dos editais de seleção de projetos? Quais tipo de informação/ dados/ subsídios são utilizados como referência para a definição dos eixos temáticos e os critérios de seleção?
 - a. Quais os indicadores sociais?
 - b. Quais os dados quanti e qualitativos provenientes dos projetos e organizações da sociedade civil?
 - c. Podemos ter acesso aos dados utilizados?
7. A gestão do FUMCAD-SP é tripartite – SMDHC-SP, SF e CMDCA-SP. Qual a sua avaliação sobre essa estrutura de gestão? Você poderia elencar os três principais pontos positivos e os três principais pontos negativos?
8. Em relação ao modelo de captação de recursos vigente, qual a sua avaliação?
9. O que pode ser melhorado nesse processo de captação de recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorar a captação de recursos para o fundo?
10. Sobre a aplicação dos recursos, qual a sua avaliação sobre o modelo vigente?
11. O que pode ser melhorado na aplicação dos recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorá-la?

12. Se você pudesse mudar três coisas na gestão dos recursos do FUMCAD-SP para ter melhores resultados em relação às políticas de crianças e adolescentes no município, o que você mudaria?

B. Coordenação de Políticas para as Crianças e os Adolescentes/SMDHC-SP

1. A CPCA foi criada em 2013, a partir da criação da SMDHC-SP. Quais são os principais benefícios para o governo municipal trazidos pela criação da coordenação?
 - a. De que maneira a CPCA se insere na coordenação da transversalidade das políticas no município?
2. Para entendermos melhor, como está estruturada a CPCA?
3. Como é feito o planejamento das ações e políticas voltadas às crianças e adolescentes? Em quais tipos de informação/ dados/ subsídios são baseadas as políticas?
 - a. Podemos ter acesso aos dados utilizados?
4. A CPCA é responsável pela coordenação da política de criança e adolescente no município, mas é o CMDCA-SP que tem poder deliberativo sobre a política? Como está estruturado o processo de tomada de decisão para as políticas municipais?
5. Em relação ao FUMCAD-SP, como está estruturada a gestão administrativa? Qual a composição da equipe e quais os processos associados ao fundo? Fale sobre:
 - a. Organograma;
 - b. Processo de tomada de decisão;
 - c. Acompanhamento e avaliação dos projetos;
 - d. Prestação de contas;
 - e. Gestão financeira.
6. A gestão do FUMCAD-SP é tripartite – SMDHC-SP, SF e CMDCA-SP. Qual a sua avaliação sobre essa estrutura de gestão? Você poderia elencar os três principais pontos positivos e os três principais pontos negativos?
7. Em relação ao modelo de captação de recursos vigente, qual a sua avaliação?
8. O que pode ser melhorado nesse processo de captação de recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorar a captação de recursos para o fundo?
9. Sobre a aplicação dos recursos, qual a sua avaliação sobre o modelo vigente?
10. O que pode ser melhorado na aplicação dos recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorá-la?

11. Se você pudesse mudar três coisas na gestão dos recursos do FUMCAD-SP, para ter melhores resultados em relação às políticas de crianças e adolescentes no município, o que você mudaria?

C. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – Gabinete

1. A SMDHC-SP foi criada em 2013 no município de São Paulo. De que maneira a política de crianças e adolescentes se insere nesse contexto?
2. Como vem sendo feita a gestão da transversalidade nas políticas de crianças e adolescentes? Quais são os principais fóruns de articulação dentro da gestão municipal?
3. Quais são os principais benefícios – do ponto de vista do governo – que a criação da CPCA trouxe para a gestão das políticas de crianças e adolescentes no município?
4. Com a criação da CPCA, como ficou a relação com o CMDCA-SP? Como está estruturado o processo de tomada de decisão em relação às políticas?
5. Do ponto de vista do Gabinete da SMDHC-SP, quais são os principais problemas que a atual gestão encontrou na gestão do fundo?
6. Quais são as ações de modernização da gestão do FUMCAD-SP que já estão em curso?
7. A gestão do FUMCAD-SP é tripartite – SMDHC-SP, SF e CMDCA-SP. Qual a sua avaliação sobre essa estrutura de gestão? Você poderia elencar os três principais pontos positivos e os três principais pontos negativos?
8. Como se dá a relação com as OSC?
9. Em relação ao modelo de captação de recursos vigente, qual a sua avaliação?
10. O que pode ser melhorado nesse processo de captação de recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorar a captação de recursos para o fundo?
11. Sobre a aplicação dos recursos, qual a sua avaliação sobre o modelo vigente?
12. O que pode ser melhorado na aplicação dos recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorá-la?
13. Se você pudesse mudar três coisas na gestão dos recursos do FUMCAD-SP, para ter melhores resultados em relação às políticas de crianças e adolescentes no município, o que você mudaria?

D. FUMCAD-SP – Equipe administrativa

1. Como é feito o controle dos processos administrativos do FUMCAD-SP?
2. A equipe do FUMCAD-SP é responsável por quais tipos de informações do fundo?
3. Em relação à gestão dos convênios do fundo, como está organizado o acompanhamento administrativo?
4. Como está estruturado o sistema de controle das doações? Fale sobre:
 - i. Recursos destinados;
 - ii. Recursos “livres”;
 - iii. Recursos destinados ao “Fundão”.
5. Como está estruturado o sistema de controle das doações?
6. Como é feita a análise de prestação de contas dos convênios? A PC é somente financeira ou há prestação de contas dos resultados? Fale sobre:
 - i. Visitas técnicas.
7. A gestão do FUMCAD-SP é tripartite – SMDHC-SP, SF e CMDCA-SP. Qual a sua avaliação sobre essa estrutura de gestão? Você poderia elencar os três principais pontos positivos e os três principais pontos negativos?
8. Como se dá a relação com as OSC?
9. Em relação ao modelo de captação de recursos vigente, qual a sua avaliação?
10. O que pode ser melhorado nesse processo de captação de recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorar a captação de recursos para o fundo?
11. Sobre a aplicação dos recursos, qual a sua avaliação sobre o modelo vigente?
12. O que pode ser melhorado na aplicação dos recursos? Quais seriam os mecanismos e estratégias emergentes que poderiam melhorar a aplicação dos recursos?
13. Se você pudesse mudar três coisas na gestão dos recursos do FUMCAD-SP, para ter melhores resultados em relação às políticas de crianças e adolescentes no município, o que você mudaria?

E. Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – Gabinete

1. Qual o papel da SF na gestão do FUMCAD-SP?
2. Como se deu a entrada da SF no processo de modernização do fundo?
3. Quais foram os principais problemas encontrados e quais foram as medidas planejadas e que estão sob a liderança da SF?

4. Dúvidas sobre as informações coletadas até o momento.

F. Ministério Público do Estado de São Paulo

1. Quais são as principais denúncias e violações de direitos de crianças e adolescentes no município de São Paulo?
2. De que maneira o MP atua nesses casos?
3. Em relação à gestão municipal, como o MP vem atuando para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes?

ANEXO A - Termo de referência

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SMDHC) DA
PREFEITURA DE SÃO PAULO

Avaliação da aplicação eficiente dos recursos do FUMCAD com foco no mapa de distribuição dos projetos no município de São Paulo

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD) da cidade de São Paulo foi instituído a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é vinculado deliberativamente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP) e tem como objetivo financiar projetos inovadores e complementares que garantam os direitos da criança e do adolescente⁵⁶.

Atualmente, a responsabilidade pela gestão do FUMCAD cabe à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC-SP), criada na atual gestão e sucessora da antiga Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPPP), em conjunto com a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento (SF).

Além disso, cabe ao CMDCA-SP a deliberação sobre a destinação dos seus respectivos recursos financeiros, bem como a elaboração dos editais para seleção de projetos, análise e aprovação deles para a captação de recursos e, após, o monitoramento de sua execução.

Desde o início de 2013, a SMDHC-SP vem empreendendo um amplo esforço técnico e político a fim de superar alguns desafios para a gestão do FUMCAD, tal como o acúmulo de recursos que não conseguem ser canalizados para a execução de projetos aprovados, reflexo e contrapartida de uma capacidade administrativa limitada – o FUMCAD conta com um quadro próprio de servidores públicos, mas também depende da participação efetiva dos conselheiros eleitos do CMDCA-SP – para realizar a contento o conveniamento e assegurar a execução e o monitoramento dos projetos.

Ainda sobre a gestão administrativa do FUMCAD, vale mencionar outros desafios que envolvem, por exemplo, atrasos no repasse de pagamentos e um grande passivo de processos administrativos com pendências na análise de prestações de contas.

Para dar uma dimensão da atuação do fundo, atualmente existem 224 convênios em vigência, executados por cerca de 154 entidades, perfazendo um montante de R\$ 55,5 milhões investidos. Apesar disso, o fundo mantinha em 2014 mais de R\$ 120 milhões em recursos disponíveis para apoiar novos projetos.

⁵⁶Fonte: <<http://fumcad.prefeitura.sp.gov.br/forms/principal.aspx>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

Até por esse motivo, a SMDHC-SP e a SF planejaram e vêm realizando um conjunto de iniciativas visando à modernização e melhoria da gestão do FUMCAD, desde a adoção de medidas administrativas, atualização de instrumentos normativos, revisão de diversos procedimentos até o desenvolvimento e a implantação de um sistema informatizado em substituição ao sistema atualmente em utilização.

Posto isso, parecem oportunas considerações norteadoras do projeto sob o prisma da gestão. Considerando que as necessidades de modernização do FUMCAD estão relacionadas com o diagnóstico da aplicação dos recursos, o mapeamento e sua análise darão indicações das consistências e inconsistências dos impactos alcançados pelo fundo, comparativamente às ações que são diretamente promovidas pelos recursos da municipalidade no apoio à proteção integral da criança e do adolescente na cidade de São Paulo. Consequentemente, será possível identificar quais medidas deveriam ser adotadas para que haja um alinhamento na aplicação dos recursos do fundo.

Além disso, é preciso considerar que o grau de acesso das entidades aos recursos pode não estar ocorrendo de maneira adequada, revelando indícios de que não haja uma renovação adequada das entidades conveniadas, em função das características dos editais (uma vez que os editais anuais guardam semelhanças, embora apresentem diferenças de um ano para outro).

A questão é similar à da Lei Rouanet e do Audiovisual: as regras são democráticas? Ou favorecem sempre os mesmos (grandes) grupos (e produtores culturais)?

Objetivos

O grupo deverá se debruçar sobre a política de acesso e gestão dos recursos do FUMCAD, com o objetivo de:

- a) Mapear a distribuição de recursos às entidades financiadas e pelas regiões da cidade (contemplando a aplicação do recurso no que se refere ao montante, localização e finalidade);
- b) Captar as percepções e expectativas dos principais atores envolvidos (SMDHC-SP, SF e CMDCA-SP) sobre os desafios e necessidades na gestão do fundo;
- c) Analisar as regras de acesso aos recursos do fundo e as consequências e impactos em sua distribuição nos territórios;
- d) Analisar a aderência da aplicação dos recursos em relação às demandas de priorização de políticas públicas de criança e adolescente nos territórios do município;

- e) Analisar as ações de modernização atualmente em curso quanto a sua contribuição para gestão mais eficiente dos recursos do fundo.

Abordagem

A abordagem será definida pelo grupo de forma a atender aos objetivos supracitados. Deverá incluir, entre outros, os seguintes aspectos:

- Revisão da literatura pertinente às discussões levantadas como, por exemplo, parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil, avaliação de políticas públicas e gestão de fundos públicos;
- Diagnóstico e análise dos processos de aplicação dos recursos do fundo, bem como da legislação pertinente;
- Entrevista com os principais interlocutores das secretarias envolvidas (secretários e coordenadores de ações finalísticas) e dos conselheiros do CMDCA-SP;
- Análise dos últimos editais de apoio a projetos quanto às regras de acesso (período de abrangência: 2010-2014); e
- Mapeamento da distribuição dos projetos no município (período de abrangência: 2010-2014)⁵⁷.

Organização

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC-SP)

Contato e pessoas responsáveis

- Luiz Claudio Marques Campos, coordenador de gestão estratégica.
- Flariston Francisco da Silva, coordenador de promoção dos direitos da criança e do adolescente.
- Mauro Caseri, Vice-Presidente do CMDCA-SP.

⁵⁷ A distribuição regional é um dado importante da análise, o conselho não tem ideia da distribuição. Há listas dos projetos e o critério pode ser o CNPJ da entidade (ao menos a princípio) – a listagem permite georreferenciar. Um parceiro da SMDHC está montando uma plataforma georreferenciada e pode trabalhar conjuntamente.

ANEXO B – Quadro resumo da legislação pertinente ao FUMCAD-SP

Lei federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

- Art. 71- Constitui fundo especial o produto de receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
- Art. 72 - A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
- Art. 73 - Salvo determinação em contrário da lei que o institui, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
- Art. 74 - A lei que instituir o fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

- Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Art.227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010*).

Lei federal nº. 8.069, de 13 de julho de 1990

Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências

Art. 86 – A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009);
- VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Art.88 – São diretrizes da política de atendimento:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009);
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Art. 90 – (...)

§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

Art. 260 – Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)

- I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)
- II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)

§ 1º - (Revogado pela Lei nº 9.532, de 1997) (Produção de efeito)

§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

§ 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227.

Decreto municipal nº 29.213, de 29 de outubro de 1990

Dispõe sobre a sistemática de aplicação de recursos dos Fundos Municipais e dá outras providências.

- Art. 1º - Os recursos alocados aos Fundos Municipais serão incluídos em categoria de programação específica das Unidades Orçamentárias dos Órgãos a que se vinculem, sendo as despesas classificadas a nível de Elemento, nos termos da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, e portarias regulamentadoras específicas.
- Art. 2º - Os Fundos Municipais elaborarão plano de aplicação dos recursos, por fonte, submetendo-o à apreciação do Secretário da Pasta.
- Art. 5º - As despesas do Fundo Municipal obedecerão as normas de execução orçamentária e financeira da Prefeitura, devendo ser operacionalizadas pelas Unidades Orçamentárias a que se vinculem, as quais manterão sistema de acompanhamento e controle da receita arrecadada e despesas realizadas, encaminhando, ao final do exercício, demonstrativos à Secretaria de Finanças.

Lei municipal nº 11.123, de 22 de novembro de 1991

Dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, e dá outras providências.

- Art. 5º - Fica criado, vinculado ao Gabinete do Prefeito, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador, da política de atendimento, observada a composição paritária de seus membros, nos termos do artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- Art. 6º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem por finalidade garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária.
- Art. 7º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão de decisão autônomo e de representação paritária entre o governo municipal e a sociedade civil, composto por 16 membros, da forma seguinte:
- I – Oito representantes do poder público municipal das áreas de políticas sociais, de orçamento e finanças e outras a serem definidas pelo executivo;
 - II – Oito representantes da sociedade civil, de movimento e entidades que tenham por objetivos dentre outros;
 - a) atendimento social à criança e ao adolescente;
 - b) defesa dos direitos da criança e do adolescente;
 - c) defesa de trabalhadores vinculados à questão;
 - d) estudos, pesquisas e formação com intervenção política na área;
 - e) defesa da melhoria de condições de vida da população.

Decreto municipal nº 31.319, de 17 de março de 1992

Regulamenta a Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Revogada pelo Decreto nº 55.463 /2014.

Lei municipal nº. 11.247, de 01 de outubro de 1992

Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

- Art. 1º - Fica criado, na Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, de natureza contábil, com a finalidade de proporcionar os meios financeiros complementares às ações necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.
- Art. 2º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente definirá o percentual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD, alocando-os nas respectivas áreas, de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual.
- Art. 3º - Constituirão receitas do FUMCAD:
- I - Dotação consignada no Orçamento Municipal necessária ao funcionamento dos Conselhos Tutelares;
 - II - Recursos Provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - III - Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;
 - IV - Valores repassados pela União e pelo Estado ao Município, provenientes de multas decorrentes de condenações ou ações civis ou de imposições de penalidades administrativas aplicadas no Município de São Paulo previstos na Lei Federal 8069, de 13 de julho de 1990;
 - V - Contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;
 - VI - Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;
 - VII - Outros recursos que lhe forem destinados.
- § 1º A gestão financeira dos recursos do FUMCAD será feita pela Secretaria das Finanças.
- § 2º A Secretaria das Finanças aplicará os recursos do FUMCAD, eventualmente disponíveis, revertendo ao mesmo seus rendimentos.
- Art. 4º - O FUMCAD terá um Conselho de Orientação Técnica, que assessorará o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação e aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do Fundo.
- § 1º O Conselho de Orientação Técnica terá composição paritária, sendo constituído por, no máximo, 8 (oito) membros.

Decreto municipal nº 43.135, de 25 de abril de 2003

Dá nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- Art. 1º - A Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, fica regulamentada nos termos deste decreto.
- Art. 2º - Constituem receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD:
- I - dotação consignada no Orçamento Municipal, necessária ao funcionamento dos Conselhos Tutelares e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do disposto no artigo 3º deste decreto;
 - II - recursos provenientes dos Fundos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - III - doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados, inclusive as contribuições realizadas pelas instituições financeiras que desejarem gozar do benefício concedido pelo artigo 27 da Lei nº 13.476, de 30 de dezembro de 2002, pelo qual poderão descontar do valor mensal devido a título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre os serviços descritos no item 95 da Tabela anexa à Lei nº 10.423, de 29 de dezembro de 1987, o valor doado ao referido Fundo, até o limite de 1/6 (um sexto) do valor do imposto devido;
 - IV - valores repassados pela União e pelo Estado ao Município, provenientes de multas decorrentes de condenações ou ações civis ou de imposições de penalidades administrativas aplicadas no Município de São Paulo, previstas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
 - V - contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;
 - VI - rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;
 - VII - outros recursos que lhe forem destinados.
- § 1º. A gestão financeira dos recursos do FUMCAD será feita pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico.
- § 2º. A gestão administrativa dos recursos do FUMCAD será feita pela Secretaria Municipal de Assistência Social.
- § 3º. A Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico aplicará os recursos do FUMCAD, eventualmente disponíveis, revertendo ao próprio Fundo seus rendimentos.

Art. 3º. O FUMCAD contará com verba procedente do Orçamento Municipal para: I - manutenção do funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; II - capacitação dos Conselheiros dos Direitos e dos Conselheiros Tutelares; III - organização da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de outros eventos de interesse público relacionados aos direitos das crianças e adolescentes; IV - participação de representantes do CMDCA em encontros estaduais e nacionais, com delegações compostas de, no máximo, 31 (trinta e uma) pessoas.

§ 1º. A remuneração dos Conselheiros Tutelares e a manutenção da infraestrutura do funcionamento dos Conselhos (instalações, telefonia, informática e transporte) onerarão dotação própria consignada no orçamento municipal, sem repasse de recursos ao FUMCAD para essa finalidade.

§ 2º. O financiamento de projetos complementares às políticas públicas para a criança e o adolescente dependerá de captação externa ou de transferências fundo a fundo.

§ 3º. No caso de doação condicionada à utilização em projeto específico, proposto por órgão governamental ou pela sociedade civil e aprovado pelo CMDCA, permanecerão no FUMCAD 10% (dez por cento) do valor doado para subsidiar outras propostas.

Art. 4º - O FUMCAD terá um Conselho de Orientação Técnica - COT, de caráter consultivo, que assessorará o CMDCA na formulação e na aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do Fundo, na forma prevista no artigo 8º, inciso V, da Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, e no artigo 2º deste decreto.

§ 1º. O COT será composto por 4 (quatro) membros, sendo:

I - 2 (dois) indicados pelo Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - 1 (um) representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico;

III - 1 (um) representante da área orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 2º. Os membros do COT serão designados por portaria do Secretário do Governo Municipal.

§ 3º. As funções dos membros do COT não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas de interesse público relevante.

Art. 5º - O Conselho de Orientação Técnica terá as seguintes atribuições:

I - assessorar a Comissão Permanente de Orçamento e Finanças do CMDCA na elaboração dos planos anuais de captação e na fixação do percentual anual de utilização dos recursos captados;

II - avaliar e dar parecer financeiro sobre projetos de aplicação dos recursos captados;

III - analisar e dar parecer sobre as prestações de contas, balancetes e demais demonstrativos econômico-financeiros referentes à movimentação dos recursos do FUMCAD;

IV - assessorar o CMDCA na tarefa de preparar as propostas para o Orçamento Participativo do Município, no que diz respeito à execução das políticas voltadas à criança e ao adolescente.

Parágrafo único. Com vistas ao desenvolvimento das atribuições do COT, a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico deverá:

I - fazer publicar mensalmente no Diário Oficial do Município o volume de recursos recebidos pelo FUMCAD provindos de transferências e doações;

II - informar ao COT, no mínimo mensalmente, os valores repassados pela União e pelo Estado, em conformidade com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 6º - A gestão administrativa dos recursos do FUMCAD abrange:

I - os atos de controle e liquidação dos seus recursos;

II - a contratação, fiscalização e controle dos serviços de locação de veículos para os Conselhos Tutelares; III - a celebração, supervisão e pagamento dos convênios realizados com a Secretaria Municipal de Assistência Social que onerem recursos do Fundo; IV - a transferência de recursos destinados à execução de convênios celebrados com outros órgãos da Administração Municipal, utilizando-se de recursos do Fundo.

Parágrafo único - Em decorrência da gestão administrativa do FUMCAD, a Secretaria Municipal de Assistência Social deverá apresentar mensalmente ao CMDCA relatório das despesas do Fundo.

Art. 7º - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ouvido o Conselho de Orientação Técnica:

I - definir o percentual anual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD;

II - encaminhar relação de propostas a serem apresentadas nas plenárias de Orçamento Participativo à respectiva Coordenadoria.

Parágrafo único. Todas as despesas que onerarem recursos do FUMCAD deverão ser previamente autorizadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 8º - Para aprovação de projetos pelo CMDCA e emissão de carta de anuência, deverá a Secretaria competente na área de ação do projeto apresentar parecer técnico, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da data de publicação da convocação da reunião do Conselho que colocará o assunto em pauta.

§ 1º. Caberá ao representante da Secretaria competente, mencionada no "caput" deste artigo, encaminhar o projeto à área técnica de sua Pasta, observados os prazos legais para apreciação e apresentação do parecer pertinente.

§ 2º. Na ausência do Conselheiro da Secretaria competente, a atribuição de que trata o parágrafo 1º deste artigo será do representante da Secretaria do Governo Municipal.

Art. 9º - Os critérios de avaliação dos projetos serão estabelecidos pelo CMDCA, quer para sua aprovação, quer para avaliação de seus resultados.

§ 1º. Os critérios referidos no "caput" deste artigo serão estabelecidos em norma própria aprovada pela maioria de dois terços dos membros do CMDCA.

- § 2º. A avaliação dos resultados do projeto poderá indicar alterações e inovações a serem feitas nas políticas públicas, ou mesmo a adoção da proposta inicial como política pública a ser incluída no orçamento do ano posterior.
- § 3º. Nenhum projeto sujeito a financiamento será considerado aprovado, mesmo com carta de anuência, sem o parecer prévio do COT, previsto no inciso II do artigo 5º deste decreto, bem como sem o parecer da Secretaria tecnicamente competente na área de ação do projeto.
- § 4º. Para cumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 5º deste decreto, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente emitirá carta de anuência somente para utilização dos recursos do FUMCAD efetivamente captados.

Art. 10 - O financiamento de projetos das associações civis, sem fins econômicos, pelo FUMCAD, será realizado sob a forma de convênios, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, com a Secretaria que detenha competência técnica relativa à área de ação do projeto.

- § 1º. Para os fins deste decreto, entende-se como projeto o conjunto de ações que abrangem medidas sócio-educativas, de prevenção, de proteção e de defesa de direitos, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo, exclusivamente com recursos captados pelo FUMCAD, tendo como beneficiários segmentos de crianças e adolescentes, segundo as linhas de ação previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, em caráter complementar às políticas públicas, que poderão, ao final de sua execução, serem incorporadas à rede pública de serviços regulares, conforme avaliação de seus resultados, nos termos do disposto no § 2º do artigo 9º deste decreto.
- § 2º. Em razão do prazo determinado e da necessidade de concorrência em igualdade de condições com as demais propostas de projetos inscritos no CMDCA, os convênios não serão renovados ou aditados, salvo nos casos em que ficar demonstrado não se tratar de serviços de continuidade e estarem mantidos os requisitos de inovação e complementariedade às políticas públicas, condicionados à disponibilidade orçamentário-financeira, hipótese em que serão exarados novos pareceres pelo COT e pela Secretaria afim.
- § 3º. Os convênios de projetos não poderão duplicar políticas públicas existentes.
- § 4º. A avaliação dos projetos em desenvolvimento deverá ocorrer até 60 (sessenta) dias anteriores ao término da sua vigência, de modo a garantir as condições de seu encerramento.

Art. 11. Os trâmites de conveniamento deverão seguir as seguintes regras:

- I - a entidade deverá apresentar os documentos comprobatórios de sua existência e regularidade, como os Estatutos Sociais e ata de eleição e posse da diretoria em exercício registrados em Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, Certidão Negativa de Débitos do Instituto Nacional do Seguro Social, conta bancária específica para o convênio e registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - o plano de trabalho, que deverá conter cronograma físico-financeiro, nos termos da legislação de licitação e contratos, será apresentado com a carta de anuência do CMDCA, bem como com as cópias da resolução do Conselho, dos pareceres do COT e da Secretaria afim;
- III - os termos de convênio terão prazo de vigência de no máximo 1 (um) ano, renovável somente na hipótese do § 2º do artigo 10 deste decreto;
- IV - a execução dos projetos conveniados deverá ser submetida a avaliações trimestrais pelo CMDCA, que condicionarão os pagamentos futuros;
- V - os termos de convênio serão assinados pelo titular da Pasta afim e pelo titular da entidade conveniada;
- VI - para os pagamentos mensais dos convênios, a Secretaria Municipal de Assistência Social transferirá para a Secretaria afim os recursos do FUMCAD relativos ao empenho do projeto;
- VII - as associações conveniadas, sem fins econômicos, apresentarão mensalmente o requerimento de pagamento, por meio de relatório de atividades devidamente aprovado pelo técnico da Secretaria competente, designado para supervisioná-las;
- VIII - trimestralmente, a associação civil, sem fins econômicos, apresentará os documentos comprobatórios dos gastos no período, em conformidade com o plano de trabalho, ressalvadas as disposições legais em contrário;
- IX - a não-apresentação da documentação comprobatória implicará a suspensão do pagamento do convênio;
- X - qualquer das partes poderá denunciar o convênio, mediante prévio aviso, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias;
- XI - o convênio do projeto poderá ser rescindido nos seguintes casos:
- descumprimento de qualquer disposição prevista em suas cláusulas, mediante denúncia da parte prejudicada, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial;
 - a qualquer tempo, por mútuo acordo, mediante lavratura do Termo de Rescisão;
 - unilateralmente, de pleno direito, à critério da Administração, por irregularidades constatadas, referentes à administração dos valores recebidos, à execução do plano de trabalho aprovado ou ao cumprimento dos critérios estabelecidos pelo CMDCA, que será cientificado a respeito;
- XII - o não-cumprimento das cláusulas do convênio, bem como a inexecução total ou parcial do plano de trabalho aprovado, constituem irregularidades passíveis das seguintes penalidades, aplicadas cumulativamente e/ou progressivamente, além de outras previstas nas normas internas de cada Secretaria:
- advertência formal;
 - suspensão de pagamento;
 - rescisão do convênio;
- XIII - constatada a ocorrência de irregularidades, a associação civil conveniada deverá ser cientificada, mediante notificação exarada pelo órgão competente da Secretaria afim, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis; XIV

- a associação civil conveniada deverá apresentar, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a partir da data do recebimento da notificação de irregularidade, justificativa e proposta de correção sujeita à apreciação e decisão da Administração;
 - XV - a liberação do pagamento será feita após a correção das irregularidades apontadas, ou da aceitação formal de proposta de correção, com prazos determinados;
 - XVI - a cópia da notificação de irregularidades, devidamente assinada pelas partes, a justificativa e a proposta de correção integrarão o processo administrativo de conveniamento.
- Art. 12 - O FUMCAD será operacionalizado de acordo com as normas estabelecidas no Decreto nº 29.213, de 29 de outubro de 1990.

Decreto municipal nº 43.935, de 09 de outubro de 2003

Altera o Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, que dá nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- Art. 2º - O § 1º do artigo 4º do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:
- Art. 4º - (...)
- § 1º. O COT será composto por 8 (oito) membros, sendo:
- I - 4 (quatro) indicados pelo Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - II - 1 (um) representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico;
 - III - 1 (um) representante da área orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social;
 - IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano;
 - V - 1 (um) representante da Secretaria do Governo Municipal.
- Art. 3º - O § 1º do artigo 10 do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:
- "Art. 10 - (...)
- § 1º. Para os fins deste decreto, entende-se como projeto o conjunto de ações que abrangem programas de prevenção, de proteção e de defesa de direitos, bem como programas para cumprimento de medidas socioeducativas, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo, exclusivamente com recursos captados pelo FUMCAD, tendo como beneficiários segmentos de crianças e adolescentes, segundo as linhas de ação previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, em caráter inovador e complementar às políticas públicas, que poderão, ao final de sua execução, serem incorporadas à rede pública de serviços regulares, conforme avaliação de seus resultados, nos termos do disposto no § 2º do artigo 9º deste decreto (...)"(NR)
- Art. 4º - O inciso IV artigo 11 do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao referido artigo parágrafo único:
- "Art. 11 - (...)
- IV - a execução dos projetos conveniados deverá ser submetida a avaliações trimestrais pelo a CMDCA, que condicionarão os pagamentos futuros.

Decreto municipal nº 44.728, de 11 de maio de 2004

Altera dispositivos do Decreto nº 31.319, de 17 de março de 1992, que regulamenta a Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, a qual dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Art. 1º - O artigo 6º do Decreto nº 31.319, de 17 de março de 1992, passa a vigorar acrescido dos §§ 1º, 2º e 3º, com a seguinte redação:

Art. 6º- (...)

- § 1º. Para efeitos deste decreto, entende-se por Movimento todas as organizações não constituídas juridicamente, que comprovem sua atuação no Município por um período mínimo de 6 (seis) meses de funcionamento.
- § 2º. Para efeitos do disposto no inciso II do "caput" deste artigo, entende-se por:
- I - atendimento social à criança e ao adolescente: a prestação de serviços diretos à criança e ao adolescente, cujos programas e projetos encontram-se registrados no CMDCA;
 - II - defesa de direitos: a defesa dos direitos fundamentais e especiais das crianças e adolescentes por meio de proteção jurídico-social, atividades organizativas e de mobilização da sociedade;
 - III - defesa da melhoria das condições de vida: a defesa dos direitos sociais, difusos e coletivos dos habitantes do Município de São Paulo, inclusive através do fomento e do financiamento de ações e serviços voltados à criança e ao adolescente;
 - IV - estudos, pesquisas e formação com intervenção política na área: desenvolvimento de ações de pesquisa, capacitação e consultoria, voltadas à área da infância e adolescência realizadas por universidades, centros de pesquisa, institutos, fundações e grupos de pesquisadores vinculados a uma instituição reconhecida;
 - V - defesa dos trabalhadores vinculados à questão: a representação dos trabalhadores e profissionais de áreas afins, desempenhada por organizações como sindicatos, associações profissionais e conselhos profissionais.
- § 3º. Na ausência de candidaturas dos movimentos e entidades referidos no inciso II do "caput" deste artigo, as vagas serão preenchidas pelos representantes das organizações ou movimentos que obtiverem o maior número de votos e não forem contemplados com as vagas reservadas à categoria a qual pertençam.

Decreto municipal nº 46.716, de 06 de dezembro de 2005

Transfere a gestão administrativa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD para a Secretaria Especial para Participação e Parceria - SEPP.

Art. 1º - Fica transferida para a Secretaria Especial para Participação e Parceria a gestão administrativa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, criado pela Lei Municipal nº 11.247, de 1º de outubro de 1992.

Art. 2º - As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Resolução CMDCA nº 79, de 24 de junho de 2005

Dispõe sobre o Regimento Interno do CMDCA/SP e dá outras providências.

Art. 2º - Compete ao CMDCA/SP:

- I - Estabelecer políticas públicas municipais que garantam os direitos da criança e do adolescente;
- II - Acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais dirigidas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito do Município; (...)
- IV - Fiscalizar e controlar o cumprimento das prioridades estabelecidas na formulação das políticas referidas no inciso anterior;
- V - Gerir o Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, a que se refere o inciso IV do artigo 88 da Lei Federal n.º 8.069/90 (ECA), definindo o percentual de utilização de seus recursos, alocando-os nas respectivas áreas, de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual;
- VI - Controlar e fiscalizar o emprego e utilização dos recursos destinados a esse fundo; (...)
- X - Manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade de implementação de programas e serviços, bem como sobre a criação de programas governamentais;
- XI - Inscrever programas, com especificação dos regimes de atendimento, das entidades governamentais e não governamentais de atendimento, mantendo registro das inscrições e suas alterações, do que fará comunicação aos Conselhos Tutelares, à autoridade judiciária e ao Ministério Público;
- XII - Proceder ao registro das entidades não-governamentais de atendimento e autorizar o seu funcionamento, observado o parágrafo único do artigo 91 da Lei Federal n.º 8.069/90 (ECA), comunicando-os aos Conselhos Tutelares e a autoridade judiciária da respectiva localidade

Resolução CONANDA nº 116, de 21 de junho de 2006

Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências:

- Art. 1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art.88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e arts. 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, de implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Art. 2º - Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas previstas nos arts. 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90.
- § 2º - As decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.
- Art. 4º - Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Decreto municipal nº 47.669, de 11 de setembro de 2006

Introduz alterações nos artigos 8º, 10 e 11 do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, que regulamentou a Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, instituidora do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, bem como dispõe sobre a execução dos convênios em vigor que especifica.

Art. 1º - Os artigos 8º, 10, "caput", e 11, incisos V, VI, VII, XII, XIII e parágrafo único, do Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, alterado pelo Decreto nº 43.935, de 9 de outubro de 2003, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 8º. Previamente à aprovação de projetos e emissão de carta de anuência, incumbirá ao CMDCA requerer parecer técnico à Secretaria Municipal competente na área de ação do respectivo projeto, o qual deverá ser apresentado no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento da solicitação, abordando os seguintes aspectos: I - a experiência da entidade proponente na área do projeto; II - a viabilidade do projeto quanto ao objeto e cronograma; III - o interesse público.

Art. 10. O financiamento de projetos das associações civis sem fins econômicos pelo FUMCAD será realizado sob a forma de convênio, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, a ser celebrado com a Secretaria Especial para Participação e Parceria.

Art. 11.....

V - os termos de convênio serão assinados pelo titular da Secretaria Especial para Participação e Parceria e pelo representante legal da entidade conveniada; VI - os pagamentos das parcelas do convênio serão realizados pela Secretaria Especial para Participação e Parceria; VII - as associações conveniadas, sem fins econômicos, apresentarão, periodicamente, de acordo com o cronograma de pagamento previsto nos respectivos convênios, o requerimento de pagamento, por meio de relatório de atividades devidamente aprovado pela Secretaria Especial para Participação e Parceria, que consultará, se entender necessário, os técnicos da Secretaria Municipal afim à área de ação do projeto, quanto ao adequado cumprimento das obrigações conveniada.

Parágrafo único. A Secretaria Especial para Participação e Parceria deverá notificar o CMDCA a respeito de situações que indiquem suspensão, interrupção ou rescisão dos convênios de projetos em execução.

Art. 2º - A execução dos convênios em vigor permanecerá, até 31 de dezembro de 2006, sob a responsabilidade das Secretarias que os firmaram, devendo, a partir de 1º de janeiro de 2007, ser transferida para a Secretaria Especial para Participação e Parceria, mediante aditamento dos respectivos termos.

Art. 3º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados os §§ 1º e 2º do artigo 8º do Decreto nº 43.135, de 2003

Lei municipal nº 14.501, de 20 de setembro de 2007

Concede incentivo fiscal às agremiações, federações e confederações desportivas sediadas no Município de São Paulo; prorroga o prazo para adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado, instituído pela Lei nº 14.129, de 11 de janeiro de 2006.

Art. 1º - Fica instituído incentivo fiscal para as agremiações, federações e confederações desportivas sediadas no Município de São Paulo, a ser utilizado no abatimento do Imposto Territorial Urbano incidente sobre imóveis de propriedade das referidas entidades, efetiva e habitualmente utilizados no exercício de suas atividades.

Parágrafo único. As federações e confederações desportivas poderão se beneficiar do incentivo fiscal ora instituído, desde que tenham projetos sociais direcionados às crianças e adolescentes em execução e devidamente registrados no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Art. 2º - A pessoa física ou jurídica que efetuar doação em moeda corrente para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD indicará a agremiação, federação ou confederação desportiva a ser beneficiada com incentivo fiscal ora instituído.

Art. 3º - As agremiações, federações e confederações desportivas poderão utilizar como crédito para o abatimento do Imposto Territorial Urbano a importância equivalente a 100% (cem por cento) do valor efetivamente doado na conformidade do art. 2º desta lei.

Art. 7º - Os recursos doados ao FUMCAD nos termos do art. 2º desta lei serão utilizados para o financiamento de projetos dos eixos considerados como prioritários pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

Lei municipal nº 14.652, de 20 de dezembro de 2007

Dispõe sobre as concessões e permissões de uso de áreas municipais; altera o § 1º do art. 3º da Lei Municipal nº 14.501, de 20 de setembro de 2007.

- Art. 1º - As concessões e permissões de uso de áreas municipais deverão ser feitas, doravante, a título oneroso, mediante o pagamento de remuneração mensal, fixada por critérios do Executivo, excetuadas as hipóteses de efetiva prestação de serviços à população ou de estabelecimento de contrapartidas sociais devidamente propostas e avaliadas pela secretaria municipal competente, à qual caberá sua fiscalização.
- Art. 2º - Observadas as condições da Lei nº 14.501, de 20 de setembro de 2007, as doações efetuadas por pessoa física ou jurídica ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD poderão ser utilizadas pelas associações sem fins econômicos no abatimento da remuneração fixada nas concessões e permissões de uso, a título oneroso, de áreas municipais a elas cedidas.

Resolução CONANDA Nº 137, de 21 de janeiro de 2010

Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Adolescente e dá outras providências.

- Art. 2º - Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo ente federado, órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, responsáveis por gerir os fundos, fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990.
- Art. 3º - Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deve haver um único e respectivo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme estabelece o art. 88, IV, da Lei nº 8.069, de 1990.
- Art. 4º - A manutenção dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é diretriz da política de atendimento, prevista no inciso IV do art. 88, da lei nº 8.069, de 1990.
- Parágrafo único. Os Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser constituídos em fundos especiais, criados e mantidos por lei, com recursos do Poder Público e de outras fontes.
- Art. 8º - O Poder Executivo deve designar os servidores públicos que atuarão como gestor e/ou ordenador de despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, autoridade de cujos atos resultará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.
- § 1º O órgão responsável pela política de promoção, de proteção, de defesa e de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes ao qual o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente for vinculado deve ficar responsável pela abertura, em estabelecimento oficial de crédito, de contas específicas destinadas à movimentação das receitas e despesas do Fundo.
- § 2º Os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ter um registro próprio, de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa, fique identificada de forma individualizada e transparente.
- § 3º - A destinação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em qualquer caso, dependerá de prévia deliberação plenária do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo a resolução ou ato administrativo equivalente que a materializar ser anexada à documentação respectiva, para fins de controle de legalidade e prestação de contas.
- § 4º As providências administrativas necessárias à liberação dos recursos, após a deliberação do Conselho, deverão observar o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, sem prejuízo do efetivo e integral respeito às normas e princípios relativos à administração dos recursos públicos.
- Art. 9º - Cabe ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo das demais atribuições:
- I - elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;
 - II - promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito de sua competência;
 - III - elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
 - IV - elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

- V - elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- VI - publicar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicação dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;
- VIII - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- IX - desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e
- X - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo único Parágrafo único Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros.

Lei municipal nº 15.114, de 15 de janeiro de 2010

Dispõe sobre a criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência, e dá outras providências.

- Art. 2º - O Observatório estabelecerá parâmetros para a constituição de um sistema diagnóstico da situação da criança e adolescente no município de São Paulo.
- § 2º A metodologia deverá proporcionar o cruzamento de informações de determinado território - mapas, estatísticas, indicadores sociais - para diagnóstico da região, permitindo a avaliação e o planejamento de políticas públicas eficazes e outras alterações sociais.
 - § 5º O Observatório poderá estabelecer termo de cooperação mútua com órgãos do Estado de São Paulo para obtenção de informações.
- Art. 29 - A elaboração de indicadores sociais da criança e do adolescente terá por objetivo:
- I - subsidiar ações governamentais e da sociedade civil direcionadas a crianças e adolescentes;
 - II - pesquisar, quantificar e analisar dados;
 - III - sistematizar informações válidas e confiáveis;
 - IV - produzir relatórios georreferenciados.
- Art. 30 - Para os efeitos desta lei, são adotadas as seguintes definições:
- I - criança e adolescente: considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e, adolescente, aquela entre doze e dezoito anos de idade, nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 8.069/90;
 - II - indicadores sociais: medida objetiva que permite avaliar a população, condições e qualidade de vida de crianças e adolescentes no Município de São Paulo.
- Art. 31 - Os indicadores sociais relativos a crianças e adolescentes do Município de São Paulo constituirão o Sistema de Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente, conforme art. 2º desta lei, e serão compostos por indicadores socioeconômicos, indicadores específicos para crianças e adolescentes e indicadores de controle.
- Parágrafo Único - Os indicadores poderão sofrer alterações, apenas na forma da padronização quanto a: denominação, método de cálculo e fonte, de acordo com a literatura.
- Art. 32 - Os Indicadores socioeconômicos são informações que caracterizam condições de vida e situação econômica da população e do segmento de interesse, contendo:
- I - contingente populacional;
 - II - composição etária;
 - III - densidade demográfica;
 - IV - tipo de domicílio:
 - a) renda por domicílio;
 - b) condição de ocupação do domicílio;
 - c) densidade domiciliar;
 - d) domicílios em setores subnormais;
 - e) cobertura de Saneamento Básico (água e esgoto);
 - f) cobertura de coleta de lixo;
 - g) jovens responsáveis por domicílio.
- Art. 33 - Os indicadores sociais sobre a criança e o adolescente no Município de São Paulo são medidas relevantes que possibilitam avaliar detalhadamente as principais características do segmento e referem-se a:
- I - saúde;
 - II - educação;
 - III - promoção social;
 - IV - proteção e defesa;

- V - protagonismo;
- VI - controle.

(Do Art. 34 ao Art.43 estão definidos quais os indicadores dos itens I ao V)

Art. 44 - Os indicadores de controle são instrumentos de informações gerenciais que auxiliam no planejamento estratégico, seus desdobramentos e no desenvolvimento das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, e demais órgãos de controle e de fiscalização.

Art. 45- São critérios para a composição de indicadores de controle:

- I - programas de governo registrados no CMDCA;
- II - organizações da sociedade civil registradas no CMDCA;
- III - serviços, programas e projetos registrados no CMDCA;
- IV - projetos aprovados para financiamento com recursos do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;
- V - mapeamento dos projetos financiados com recursos do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, por região;
- VI - número de crianças e adolescentes atendidos pelos projetos financiados com recursos do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, por região;
- VII - comparativo anual dos valores destinados ao FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;
- VIII - participantes das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - DCA;
- IX - delegados eleitos para as Conferências Municipais - DCA;
- X - resoluções das Conferências Municipais - DCA;
- XI - dados estatísticos comprovados, relatados nos anais das Conferências Municipais - DCA;
- XII - número de Conselhos Tutelares em relação à população da cidade;
- XIII - número de conselheiros tutelares capacitados;
- XIV - número de atendimentos feitos pelos Conselhos Tutelares;
- XV - número de encaminhamentos feitos pelos Conselhos Tutelares;
- XVI - número de convênios do poder público com organizações não governamentais que atendem crianças e adolescentes em cada Secretaria Municipal.

Decreto municipal nº 51.885, de 27 de outubro de 2010

Regulamenta a Lei nº 15.114, de 14 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a criação do Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência.

Art. 1º - A Lei nº 15.114, de 14 de janeiro de 2010, que cria o Observatório de Proteção Integral à Infância e Adolescência, com o objetivo de estabelecer parâmetros para a constituição do Sistema Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente no Município de São Paulo, fica regulamentada de acordo com as disposições deste decreto.

Art. 2º - O Observatório deverá reunir informações com vistas ao diagnóstico da situação da criança e do adolescente na Cidade de São Paulo, utilizando-se de indicadores sociais, compostos por indicadores socioeconômicos, indicadores específicos para crianças e adolescentes e indicadores de controle.

§ 1º - Os indicadores sociais sobre crianças e adolescentes são medidas relevantes que possibilitam avaliar detalhadamente as principais características do segmento e referem-se a:

- I - saúde;
- II - educação;
- III - assistência social;
- V - proteção e defesa;
- V - protagonismo;
- VI - controle.

§ 2º - Os indicadores socioeconômicos são informações que caracterizam condições de vida e situação econômica da população e do segmento de interesse, contendo:

- I - contingente populacional;
- II - composição etária;
- III - densidade demográfica;
- IV - tipo de domicílio, abrangendo:
 - a) renda por domicílio;
 - b) condição de ocupação do domicílio;
 - c) densidade domiciliar;
 - d) domicílios em setores subnormais;
 - e) cobertura de saneamento básico (água e esgoto);
 - f) cobertura de coleta de lixo;
 - g) jovens responsáveis por domicílio.

§ 3º - Os indicadores de controle são instrumentos de informações gerenciais que auxiliam no planejamento estratégico, seus desdobramentos e no desenvolvimento das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e demais órgãos de controle e de fiscalização.

§ 4º - Os indicadores referidos neste decreto, para os efeitos e observadas as definições constantes da Lei nº 15.114, de 2010, serão objeto de especificação e seleção por grupo de trabalho constituído para essa finalidade.

Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, por força das atribuições que lhe são conferidas em leis próprias, adotar as medidas necessárias à implementação e operacionalização da Lei nº 15.114, de 2010.

Portaria SMPP nº 72, de 23 de março de 2012

Dispõe sobre o processo de conveniamento do FUMCAD.

Revogada pela Portaria 9/14 - SMDHC

Decreto municipal nº 53.685, de 01 de janeiro de 2013

Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta

Art. 1º - A Administração Pública Municipal Direta tem a estrutura básica integrada pelas seguintes Secretarias:
(...)

XXII – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDH.

Art. 2º - Ficam alteradas as denominações das seguintes Secretarias Municipais:

I – Secretaria Municipal de Participação e Parceria para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;

Lei municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013

Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria

Art. 1º - Esta lei dispõe sobre a criação das Secretarias Municipais de Promoção da Igualdade Racial – SMPIR, de Relações Governamentais – SMRG, de Licenciamento – SEL, de Políticas para as Mulheres – SMPM, bem como da Controladoria Geral do Município – CGM e da Subprefeitura de Sapopemba – SP-SB, reorganiza a Coordenadoria de Inclusão Digital, da Secretaria Municipal de Serviços, e as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano – SMDU, de Habitação – SEHAB, de Relações Internacionais e Federativas – SMRIF, de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.

Art. 237 - Fica reorganizada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, nos termos deste Título.

Art. 238 - Compete à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, órgão da Administração Municipal Direta:

- I – assessorar o Prefeito nas ações governamentais voltadas à formulação de políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania, na política municipal de participação social, mediante atuação articulada com órgãos públicos municipais, estaduais e federal;
- II – coordenar a política municipal de direitos humanos e de participação social, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e em consonância com a Constituição Federal e Pactos Internacionais;
- III – articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos humanos e da participação social no âmbito municipal, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade civil;
- IV – elaborar projetos e programas que promovam a construção de uma sociedade mais justa, apresentando propostas que assegurem a igualdade de condições, a justiça social e a valorização da diversidade;
- V – estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, com vistas a promover projetos voltados à efetivação de direitos humanos, cidadania e participação social, nas áreas afetas às suas atribuições;
- VI – exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

Art. 239 - A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania tem a seguinte estrutura básica:

- I – Gabinete do Secretário;
 - II – unidades específicas: a) Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; b) Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica; c) Supervisão Geral de Administração e Finanças;
 - III – Órgãos Colegiados: c) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- § 1º Vinculam-se ainda à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania:

- I – o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD, com o Conselho de Orientação Técnica – COT;
- Art. 242 - A Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos tem a seguinte estrutura:
(...)
V – Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes (...)
- Art. 248 - A Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, por meio de suas Coordenações, tem por atribuição coordenar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas públicas no âmbito do Município, visando à promoção da cidadania, o respeito aos direitos humanos, o combate a todas as formas de discriminação e preconceito e a valorização da diversidade, bem como exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.
Parágrafo único. Caberá ainda à Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos atuar nos assuntos referentes às políticas sobre drogas, direito à memória e à verdade, combate ao trabalho escravo e outras que vierem a ser definidas pela Administração Municipal.
- Art. 249 - A Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica, por meio de suas Coordenações, tem por atribuição coordenar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas públicas, de modo a consolidar a participação social como método de governo, bem como exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.
- Art. 250 - A Supervisão Geral de Administração e Finanças tem as seguintes atribuições:
I – elaborar a proposta orçamentária da Secretaria;
II – promover a execução orçamentária e aplicação de recursos;
III – realizar serviços de natureza contábil e financeira;
IV – elaborar termos de contratos, de prorrogação, rescisão, aditamentos e quitados, acompanhando sua execução; V – promover o levantamento das necessidades de compras e contratações de serviços, propondo a realização das respectivas modalidades de licitação;
VI – controlar a movimentação de papéis e documentos da Secretaria;
VII – assegurar apoio administrativo, material, de transporte, de tecnologia da informação e demais serviços necessários ao desempenho da Secretaria;
VIII – fornecer subsídios para a elaboração de programas e projetos, dentro de sua área específica;
IX – promover cursos de capacitação profissional, visando a dar apoio técnico aos servidores;
X – promover atualização permanente das informações do quadro funcional da Secretaria;
XI – promover a guarda e conservação de documentos específicos da Secretaria, garantindo a recuperação das informações, o acesso aos documentos e a preservação de sua memória;
XII – exercer outras atividades afins.
- Art. 251 - Ao Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania compete planejar, dirigir, coordenar, orientar a execução, acompanhar e avaliar as atividades das unidades que integram a Secretaria e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Prefeito.
- Art. 252 - Aos demais dirigentes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, compete planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução, acompanhar e avaliar as atividades de suas respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas, em suas respectivas áreas de competência.
- Art. 257 - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem as atribuições e a composição previstas na Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, e legislação subsequente.
- Art. 261 - O Conselho de Orientação Técnica, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tem as atribuições e a composição previstas no Decreto nº 43.135, de 25 de abril de 2003, e legislação subsequente.

Decreto municipal nº 55.463, de 29 de agosto de 2014

Confere nova regulamentação à Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

- Art. 2º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, criado pela Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com a finalidade e as atribuições nela descritas, é órgão autônomo, deliberativo e controlador da política de atendimento, de representação paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, constituído por 16 (dezesseis) membros, na seguinte conformidade:
- I - 8 (oito) representantes do Poder Público, sendo:
- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação;
 - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura;
- II - 8 (oito) representantes da sociedade civil, de movimentos e entidades que tenham, dentre seus objetivos, os especificados a seguir:

- a) atendimento social à criança e ao adolescente: 2 (dois) representantes;
- b) defesa dos direitos da criança e do adolescente: 2 (dois) representantes;
- c) defesa da melhoria das condições de vida da população: 2 (dois) representantes;
- d) defesa dos trabalhadores vinculados à questão: 1 (um) representante;
- e) estudos, pesquisas e formação, com intervenção política na área: 1 (um) representante.

§ 1º Para os efeitos deste decreto, entende-se por movimento todas as organizações não constituídas juridicamente, que comprovem sua atuação no Município por um período mínimo de 6 (seis) meses de funcionamento.

§ 2º Para os efeitos do disposto no inciso II do "caput" deste artigo, entende-se por:

- I - atendimento social à criança e ao adolescente: a prestação de serviços diretos à criança e ao adolescente, cujos programas e projetos encontrem-se registrados no CMDCA;
- II - defesa de direitos: a defesa dos direitos fundamentais e especiais das crianças e adolescentes por meio de proteção jurídico-social e atividades de mobilização da sociedade;
- III - defesa da melhoria das condições de vida: a defesa dos direitos sociais, difusos e coletivos dos habitantes do Município de São Paulo, inclusive por meio do fomento e do financiamento de ações e serviços voltados à criança e ao adolescente;
- IV - estudos, pesquisas e formação com intervenção política na área: desenvolvimento de ações de pesquisa, capacitação e consultoria, voltadas à área da infância e adolescência, realizadas por universidades, centros de pesquisa, institutos, fundações e grupos de pesquisadores vinculados a uma instituição reconhecida;
- V - defesa dos trabalhadores vinculados à questão: a representação dos trabalhadores e profissionais de áreas afins, desempenhada por organizações como sindicatos, associações profissionais e conselhos profissionais.

Art. 15 - Cabe à SMDHC prover os meios necessários ao funcionamento do CMDCA, indicando e cedendo o local de sua sede e fornecendo os recursos materiais e pessoais.

Art. 16 - As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário.

Portaria SMDHC nº 09, de 23 de maio de 2014

Dispõe sobre o processo de conveniamento do FUMCAD.

Artigo 1º – Esta Portaria estabelece normas para celebração de Convênios que envolvam verbas advindas do FUMCAD, cujos projetos tenham sido selecionados no Edital FUMCAD e, posteriormente, autorizados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, diante das atribuições que lhe confere a Lei Municipal 11.123/91, com o parecer técnico, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, da Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos instituída pelo Decreto Municipal nº 54.799/14.

Parágrafo Único: Entende-se por projeto o conjunto de ações que abranjam programas de prevenção, de proteção e de defesa de direitos, bem como programas para cumprimento de medidas socioeducativas, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo, exclusivamente com recursos captados pelo FUMCAD, tendo como beneficiários segmentos de crianças e adolescentes, segundo as linhas de ação previstas na Lei nº 8.069, de 1990, em caráter inovador e/ou complementar às políticas públicas, que poderão, ao final de sua execução, serem incorporadas à rede pública de serviços regulares, conforme avaliação de seus resultados, nos termos do disposto no § 2º do artigo 11 Decreto Municipal nº 54.799/14.

ANEXO D – Relação de macrorregiões e subprefeituras do município de São Paulo

Centro	Sé
Leste 1	Aricanduva-Formosa-Carrão
Leste 1	Mooca
Leste 1	Penha
Leste 1	Vila Prudente-Sapopemba
Leste 2	Cidade Tiradentes
Leste 2	Ermelino Matarazzo
Leste 2	Guaianazes
Leste 2	Itaim Paulista
Leste 2	Itaquera
Leste 2	São Mateus
Leste 2	São Miguel
Norte 1	Jaçanã-Tremembé
Norte 1	Santana-Tucuruvi
Norte 1	Vila Maria-Vila Guilherme
Norte 2	Casa Verde-Cachoeirinha
Norte 2	Freguesia-Brasilândia
Norte 2	Perus
Norte 2	Pirituba
Oeste	Butantã
Oeste	Lapa
Oeste	Pinheiros
Sul 1	Ipiranga
Sul 1	Jabaquara
Sul 1	Vila Mariana
Sul 2	Campo Limpo
Sul 2	Capela do Socorro
Sul 2	Cidade Ademar
Sul 2	M'Boi Mirim
Sul 2	Parelheiros
Sul 2	Santo Amaro

Fonte: (SMADS, 2015).