

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTRUTURA E DESAFIOS DE FINANCIAMENTO
DO PROGRAMA ABRIGOS SOLIDÁRIOS | LIGA SOLIDÁRIA

ALUNO: FELIPE BANNITZ DE PAULA MACHADO
ORIENTADOR: PROF. DR. MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA

SÃO PAULO – SP

2013

ESTRUTURA E DESAFIOS DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA ABRIGOS SOLIDÁRIOS | LIGA SOLIDÁRIA

Felipe Bannitz de Paula Machado¹

Resumo

A prestação do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes ainda é um grande desafio para as organizações que realizam este trabalho, não só pelas atuais mudanças do perfil dos abrigados, que passa a exigir novas respostas institucionais, com pela fragilidade da estrutura de financiamento público.

Desse modo, o presente trabalho tem como propósito identificar as principais fragilidades da estrutura de financiamento público desse serviço, a partir do estudo de caso do Programa Abrigos Solidários da Liga Solidária, organização social sem fins lucrativos que mantém três abrigos via convênio firmado com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS).

Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas junto a gestores e técnicos da Liga Solidária, bem como uma revisão bibliográfica sobre os principais marcos da Política Nacional de Assistência Social, referências sobre a Reforma Gerencial do Estado e o funcionamento básico do Sistema Único de Saúde (SUS).

Com base nos dados encontrados na pesquisa, foi possível realizar um diagnóstico da atual estrutura de financiamento público e complementar que subsidiou a elaboração de uma proposta integrada de aperfeiçoamento da estrutura de financiamento desse serviço respaldado por uma análise comparativa com o SUS e resgatando as propostas de contratualização previstas na Reforma Gerencial do Estado de 1995.

Palavras-Chave: Política Nacional de Assistência Social, Serviço de Acolhimento Institucional, Financiamento Público, Reforma Gerencial do Estado, Modelos de contratualização.

¹ Artigo produzido para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), da Fundação Getulio Vargas (FGV).

Abstract

The service provision of residential care for children and adolescents is still a major challenge for organizations that perform this work, not only for the current profile changes of the sheltered, which now requires new institutional responses, but include the fragility of the structure of public funding.

Thus, this study aims to identify the main weaknesses of the structure of public funding that service from the case study of the Shelter Program of Solidarity Solidarity League, non-profit social organization that maintains three shelters via agreement signed with the Secretariat Municipal Social Welfare and Development of São Paulo (SMADS).

Therefore, qualitative research was conducted based on semi-structured interviews with managers and technicians Solidarity League, as well as a literature review on the main landmarks of the National Social Assistance, references on the Managerial State Reform and the basic functioning of the Single health System (SUS).

Based on data found in the survey, it was possible to make a diagnosis of the current structure of public funding and complement that subsidized the development of an integrated proposal for improvement of the financing structure of the service supported by a comparative analysis with the SUS and rescuing the proposed contracting provided the Managerial State Reform of 1995.

Keywords: National Policy for Social Assistance, Home Service Institutional, Public Finance, Managerial State Reform, contracting models.

Introdução

O presente artigo apresenta reflexões sobre a estrutura e os desafios do financiamento do serviço de acolhimento institucional oferecido por Organizações Sociais conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, no âmbito da política nacional de assistência social.

Por tratar-se de um serviço de proteção social especial de alta complexidade, segundo especificação técnica prevista nas diretrizes da política nacional de assistência social, o tema do financiamento merece uma atenção especial e a presente análise indica que há muito o que se avançar.

A partir de um estudo de caso da Liga Solidária, Organização Social com grande tradição nos trabalhos de assistência social no município de São Paulo, será realizada uma análise sobre a frágil estrutura de financiamento público para esse tipo de serviço. As fragilidades se relacionam à insuficiência de recursos públicos necessários para custear um serviço de qualidade e ao modelo de contratualização obsoleta em formatos de convênios públicos, pouco orientados para melhoria da performance e dos resultados da implementação da política.

Seguido da análise, o artigo aponta para sugestões de qualificação dessa estrutura de financiamento, de forma contribuir para o fortalecimento do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.

Com isso, inicialmente será apresentado um diagnóstico do convênio da Liga Solidária com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Em seguida será descrita a estrutura complementar da Liga Solidária no financiamento de seus serviços sociais para então finalizar com algumas conclusões e apontamentos.

Objetivo

O objetivo desse artigo está relacionado com a identificação das fragilidades da estrutura de financiamento dos serviços públicos da assistência social no âmbito da sua política nacional, com destaque ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

De acordo com a proposta da oferta de serviços públicos por Organizações Sociais, prevista nas diretrizes da Reforma Gerencial do Estado de 1995, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) prevê o repasse de recursos para essas organizações como estratégia de ampliação da oferta de serviços de proteção social.

Apesar disso, as práticas de parcerização previstas, com destaque no município de São Paulo, apresentam limites claros e propostas de modernização se fazem necessário, não só no contexto desse município, mas em todo o Brasil.

Problema

O serviço acolhimento institucional para crianças e adolescentes se enquadra na política nacional como um serviço de proteção social especial de alta complexidade, que precisa de flexibilidade metodológica e financeira para garantir um atendimento adequado aos desafios rotineiros do serviço.

As organizações sociais, com destaque à Liga Solidária, identificam que os desafios na prestação destes serviços vem crescendo devido às alterações no perfil das crianças e adolescentes. Esse fato geram necessidades de tratamento específicas que demandam, entre outras coisas, uma estrutura de financiamento capaz de garantir, por exemplo, a compra de medicamentos ou atendimentos especializados, como de psicólogas e neurocirurgiões, entre outros. Os desafios se encontram não só na escassez dos recursos financeiros, como na rigidez burocrática do seu uso, que dificulta o custeio de atendimentos especializados ou emergenciais.

Outro desafio se encontra no processo de desabrigo, já que os jovens com 18 são obrigados a se desligarem do abrigo e constroem sua vida profissional e familiar de forma independente. Nesse momento, se avalia o resultado do trabalho de anos de acolhimento institucional.

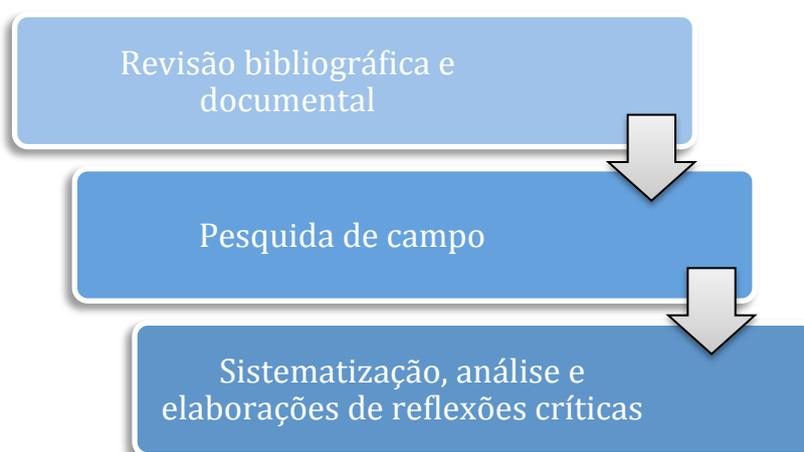
Nesse sentido, os abrigos carecem de estímulos para a adoção e renovação de estratégias metodológicas capazes de ampliar seus resultados. O modelo de contratualização adotado pela Prefeitura de São Paulo, no formato de convênios públicos, é muito mais orientado para o controle sobre a legalidade no uso dos recursos financeiros disponibilizados pela prefeitura do que nos resultados que são gerados pelo serviço.

Com isso, as organizações sociais, além de terem muita rigidez na execução orçamentária, que gera ineficiência e prejudica seus resultados, ainda possuem pouco estímulo para realizar uma gestão orientada para os resultados gerados pelo serviço, no caso o sucesso no processo de reintegração familiar ou inclusão social no processo de desabrigamento.

Metodologia

Este artigo apresenta a estrutura e os desafios do Financiamento do Programa de acolhimento institucional da Liga Solidária. Para isso, as atividades desenvolvidas foram divididas em quatro etapas, sendo elas: a) revisão bibliográfica e documental acerca da política de Assistência Social; b) atividades de campo envolvendo visita aos abrigos e à sede da Liga Solidária para a realização de entrevistas e coleta de documentos oficiais; c) sistematização, análise e elaborações de reflexões críticas sobre a estrutura de financiamento do serviço.

Figura 1 - Etapas da metodologia



Revisão bibliográfica e documental

A revisão bibliográfica e documental se estruturou a partir das leituras realizadas para a elaboração do trabalho em grupo, envolvendo o processo de construção e evolução da

política de Assistência Social no Brasil, com destaque ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que dá forma à nossa Política Nacional de Assistência Social. Em seguida foram analisados documentos oficiais referentes à aplicação do SUAS no Município de São Paulo, com destaque ao serviço de acolhimento institucional.

De forma complementar, foram realizadas leituras sobre a Reforma Gerencial do Estado de 1995, com destaque ao tema de gestão por resultados e modelos de contratualização. Por fim, foi analisado materiais utilizados pelo Conselho Nacional de Saúde para explicar o funcionamento do SUS, com destaque ao processo de precificação dos serviços da saúde via DATASUS.

Pesquisa de Campo

Para o desenvolvimento das atividades de campo, foi elaborada uma pesquisa qualitativa descritiva e exploratória que investigou, a partir de entrevistas com a gestora administrativa e coordenação do Programa Abrigos Solidários, além da coordenação do Educandário e o superintendente da Liga Solidária. Nessas entrevistas foram explorados os temas relacionados à estrutura de financiamento do Programa, com destaque ao convênio com a SMDAS e seus limites e fragilidades.

O processo de produção de dados da pesquisa foi realizado a partir de entrevistas semi estruturadas nos meses de junho e julho de 2013, quando foram coletados os dados por meio de gravação em áudio. Sempre ao iniciar as entrevistas, foram apresentados os objetivos do estudo e explicando a importância da participação das pessoas para a pesquisa.

A pesquisa exploratória foi desenvolvida com o objetivo de viabilizar um melhor entendimento dos desafios que a Liga Solidária encontra na estrutura de financiamento público desse serviço de proteção social de alta complexidade.

Já a pesquisa descritiva, frequentemente utilizada por pesquisadores sociais orientados para a atuação prática e resolução de problemas, possibilitou uma descrição das características da fragilidade dessa estrutura de financiamento. Com relação ao contato com a SMADS, encontramos dificuldades de diálogo e, para tentar solucionar esse impasse, solicitamos uma carta à Coordenação do Curso para ser protocolada junto a Secretaria, no intuito de desbloquear esse diálogo.

Sistematização, análise e elaboração de reflexões críticas

A partir da sistematização e análise das atividades supracitadas, foi elaborado um conjunto de reflexões sobre os principais gargalos da estrutura de financiamento público do Programa Abrigos Solidários. Para tanto, foi utilizada a base teórica relacionada à Reforma Gerencial do Estado, com ênfase nos temas de gestão por resultados e modelos de contratualização que contribuirão para uma análise crítica da prática da reforma gerencial no contexto do Política Municipal de Assistência Social de São Paulo.

Por fim, foi realizada uma breve comparação do sistema de precificação dos serviços de saúde, regulamento dos pelo SUS, em relação à precificação do serviço de acolhimento institucional praticado pela SMADS no âmbito do SUAS.

Desenvolvimento

A Liga Solidária é uma organização social sem fins lucrativos dedicada à transformação de crianças, jovens e adultos por meio da educação e cidadania. Fundada em 10 de março de 1923, como Liga das Senhoras Católicas de São Paulo, desenvolve programas voltados para a construção contínua do conhecimento e preparo para a autonomia, em sintonia com as Orientações Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A Liga envolve as famílias dos beneficiários de todos os programas, em uma relação e parceria e confiança, fundamentais para o desenvolvimento físico, intelectual e emocional, além de possibilitar a compreensão de suas características individuais e suas necessidades.

A Liga Solidária concentra mais de 90% de suas atividades no Complexo Educacional Educandário Dom Duarte (EDD), no Distrito Raposo Tavares, localizado na região do Butantã, zona oeste de São Paulo. De acordo com o Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo, a região é formada por 100.743 moradores, sendo 13,18% das residências distribuídas em 21 favelas. Há região carece se equipamentos públicos e de desenvolvimento local para atender as demandas dos moradores. Em 2011, por exemplo, 24% das demandas por creches não foram atendidas; há carência de espaços culturais e de lazer; além da escassez de empregos formais. No Educandário, além dos serviços prestados pela Liga, funciona a Escola Municipal Anexa Educandário Dom Duarte e um Tele centro – Programa de Inclusão Digital, que oferece à população o acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, em

especial à internet. A Liga também atua em mais três bairros de São Paulo: Saúde, Rio Pequeno e Jardim Rosa Maria, com dois Centros de Educação Infantil (CEIs) e um abrigo.

Atuam na Liga Solidária tanto profissionais quanto voluntários, e compõem a estrutura de governança da entidade a Assembleia Geral, órgão soberano da Organização, e os Conselhos Executivo e Fiscal. Também conta dois órgãos de assessoria e aconselhamento, o Orientador Espiritual e o Conselho Consultivo. Ainda, a Liga Solidária possui uma Superintendência, responsável pelo gerenciamento operacional de todos os departamentos - das unidades sociais e provedoras - e por subsidiar o Conselho Executivo nas tomadas de decisões.

Sobre o Programa Abrigos Solidários, objeto deste artigo, em 2012, 106 crianças e adolescentes passaram pelos abrigos, e cabe à Liga trabalhar o restabelecimento dos vínculos familiares desde a chegada das crianças, por meio de visitas, entrevistas e encontros com a família de origem. Ainda, 12 crianças e adolescentes foram adotados, sendo que um deles foi morar no exterior.

E para os adolescentes abrigados que completam 18 anos, a Liga dispõe do Projeto Núcleo Solidário, que existe desde 2004, e foi criado para ajudar esses jovens a desenvolver sua total autonomia e sustento próprio. Em 2012, foram atendidos diretamente 12 jovens, além de alguns que ainda precisam de determinados tipos de auxílio, como cesta básica. O apoio também deve existir para as condições psicológicas do adolescente, e por isso a Coordenação dos Abrigos dará continuidade em 2013 ao projeto “Construindo Saberes”, que capacitará 60 profissionais para o enfrentamento de demandas específicas apresentadas pelas crianças e adolescentes de abrigos. Além disso, os profissionais da Liga irão aumentar a participação em fóruns, cursos, seminários e visitas a abrigos parceiros, em busca de novos conhecimentos e trocas de experiências.

O convênio com a Prefeitura Municipal de São Paulo

A Liga Solidária foi iniciada suas atividades no ano de 1923 e desde então oferece um conjunto de serviços sociais que historicamente foram financiados por recursos próprios. Após a constituição de 1988, com destaque à estruturação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e posteriormente do Sistema único da Assistência Social (SUAS), a Liga Solidária passa a se articular com o Poder Público para a realização de convênios e parcerias capazes de viabilizar recursos financeiros para a ampliação e qualificação de suas atividades. Esse processo tem seu ápice em 2012, quando foi criado um Departamento de Relações Institucionais para aprofundar o diálogo com variados órgãos do poder públicos.

Nesse sentido, o SUAS estabeleceu, na Tipificação Nacional, os Serviços Socioassistenciais com o objetivo de qualificar o atendimento às demandas da assistência social. Foi definido que esses serviços podem ser executados de forma direta ou indireta. De forma direta, os serviços são prestados diretamente nos CRAS. Já a forma indireta é realizada pelas Organizações Sociais, sob a coordenação dos CRAS.

Atualmente a SMADS possui um conjunto de parcerias com organizações sociais para a execução indireta de serviços, cabendo à SMADS o repasse de recursos financeiros e estruturação os procedimentos de avaliação e controle dos serviços. Para isso, o instrumento contratual adotado é o convênio administrativo que se refere a acordos firmados entre entidades da administração pública ou entre entidades públicas e entidades particulares sem fins lucrativos, para realização de atividades capazes de atingir objetivos de interesse comum entre os participantes.

A Lei Municipal nº 13.153 publicada no DOC de 22/06/2001 recomenda que as o desenvolvimento da política de assistência social no âmbito do Município de São Paulo seja baseada na interrelação de esforços e recursos entre o poder público e a sociedade civil. Nesse sentido, deve-se construir uma relação solidária que possibilite a garantia do atendimento às demandas sociais de forma alinhada ao disposto na LOAS.

O Sistema de Convênios utilizado pela SMADS é regulamentado pelo do Decreto nº 43.698, de 02/09/2003, que estabelece processos e legitima o caráter público da parceria. A partir da assinatura do convênio, o poder público e organizações sociais assumem papéis definidos.

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. Para tanto fica estabelecido um Sistema de Monitoramento e Avaliação, que descreveremos a seguir.

Os convênios públicos são instrumentos de contratação com caráter mais burocrático do ponto de vista dos procedimentos de gestão e controle, muito orientados para garantir a legalidade do uso dos recursos financeiros, em detrimento de um caráter mais gerencial orientado para a gestão e avaliação dos resultados pelos serviços socioassistenciais executados.

Com isso, os convênios condicionam as organizações sociais a seguirem procedimentos de gestão financeira extremamente rígidos, com pouca flexibilidade para lidar com os desafios do dia a dia dos serviços com destaque aos serviços de assistência social especializada de alta complexidade que lida com casos que demandam flexibilidade metodológica e orçamentária.

Os principais diretrizes técnicas e financeiras de gestão dos convênios da SMADS com organizações sociais se dão pelas portarias 46 e 47 de 2010. Tratam-se de documentos extensos que descrevem detalhadamente cada tipo de serviço, programa, projeto e benefício previsto pela política municipal de Assistência Social. Além disso, estão descritas as necessidades e perfis da estrutura de recursos humanos necessária para a operação dos serviços conveniados e traça os principais procedimentos gerenciais e de prestação de contas das organizações conveniadas perante a prefeitura.

No caso específico do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, a portaria 46 e 47 define a seguinte estrutura de custos:

Quadro 1 – Estrutura de Custos do Serviço do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes.



Planilha-Padrão para Cálculo de Custo dos Serviços

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Salários Recursos Humanos				Outras Despesas			
				Capacidade:	20		
				Horas Técnicas	10		
Cargos	Padrão / Quantid	Salário	Total Salários	Elementos	Per Capita- PC	Custo- PCxCapac	Custo sem água e luz(=30%deConcessões onárias)
Gerente de Serviço I	1	3.067,31	3.067,31	Alimentação	195,60	3.912,00	
Técnico (Assist.Social e Psic.)	2	1.775,47	3.550,94	Horas Técnicas	89,17	891,70	
Orient Socioeduc - Dia - 20hrs			0,00	Recursos materiais para o Trabalho Social / sócio-educativo / pedagógico	0	0,00	
Orient Socioeduc. - Dia - 40hrs	5	1.020,48	5.102,40	Outras Despesas	28,88	577,60	
Orient Socioeduc. - Dia - 20hrs			0,00	Concessionárias	0	0,00	
Orient Socioeduc II - Noite	5	1.530,72	7.653,60	custo atividade externa	113,75	2.275,00	
Cozinheiro	2	868,81	1.737,62	transporte e vestuário	76,27	1.525,40	457,62
Motorista			0,00				
Agente Operacional	3	709,88	2.129,64	B - Total		10.965,10	
Agente Operacional - 20hrs			0,00	Custo Serviço (A + B)		34.206,61	
Agente Operacional - Noite	0		0,00	% encargos			
A - Total	18		23.241,51	C - Encargos RH: s/ isenção	0,5947	13.821,73	
				C - Encargos RH: c/ isenção	0,3267	7.593,00	
				Total (A+B+C) - sem isenção		48.028,34	46.960,56
				Total (A+B+C) - com isenção		41.799,61	40.731,83

1 Orientador (R CONANDA) Nisent	1	1.020,48	1.627,36
2 Orientador (R CONANDA)Isenta	1	1.020,48	1.353,87

Estudo Custo Serviços
Maio/2011

Fonte: Transcrito do site da Secretaria - Estudo do Custo dos Serviços. SMADS, 05/2012.

Analisando as tabelas acima, podemos destacar alguns pontos:

- O orçamento de salários para Recursos Humanos não prevê o financiamento de uma estrutura gerencial e estratégica acima do Gerente de Serviço. Nesse sentido, atividades de

planejamento, monitoramento e avaliação para garantir a melhoria de processos e ampliação dos resultados fica prejudicada;

- Não há previsão de uma equipe de supervisão para oferecer suporte para os colaboradores que atuam em momentos de grande pressão oriundas das demandas de alta complexidade desse tipo de serviço. Com isso, o desempenho dos profissionais tende a gerar limites de performance;
- Há poucos recursos para atividades de lazer e cultura, fundamentais para o bem viver das crianças e adolescentes atendidos;
- As demandas especializadas de medicamentos e serviços médicos de alta complexidade também não estão contemplados pelos recursos do convênio.
- Se considerarmos que as demandas reprimidas acima são fundamentais para a possibilitar o que os adolescentes restabeleçam seus vínculos familiares e/ou sociais com condições para a independência e o auto cuidado, nota-se que há sérios desafios na estrutura de financiamento desse serviço.

Apesar do repasse dos recursos desses convênios serem fundamentais para a oferta desse serviço, eles representam apenas 48,68% do custo real, calculado no valor médio mensal de R\$ 4,753,00 por criança/jovem. Sendo que, 49,18% do custo do serviço é autofinanciados pela Liga e os restantes 2,14% são viabilizados a partir de projetos aprovados pelo Fundo Municipal da Criança e Adolescente (FUMCAD).

Percebe-se que os recursos financeiros dos convênios não são minimamente suficientes para garantir a qualidade do serviço oferecido. Nesse sentido, pode-se destacar duas observações:

- A coordenação dos Abrigos Solidários apresenta claramente os grandes limites e desafios relacionados ao financiamento previstos no convênio da Prefeitura, tanto para garantir os atendimentos especializados, quanto às atividades de supervisão e desenvolvimento profissional dos colaboradores;
- A Liga Solidária preza por um serviço de extrema qualidade no atendimentos às crianças e jovens e investe de forma consistente no desenvolvimento de seus colaboradores, oferecendo um conjunto de benefícios, planos de carreira e programas de capacitação.

Além dos aspectos financeiros, vale dizer que a SMADS elaborou em 2012 a Norma Técnica (NT) dos serviços socioassistenciais tipificados de Proteção Social Especial com o objetivo de compartilhar com as organizações sociais conveniadas e trabalhadores sociais as

diretrizes parâmetros e técnicos que orientam a execução dos diferentes serviços socioassistencial especializados.

A NT também define o processo de avaliação dos convênios, considerado como uma forma de identificar e monitorar ocorrências, processos e resultados. A avaliação é definida como uma atividade de rotina característica da relação de convênios e não apenas um momento pontual deste processo. Além disso, é considerada uma fonte permanente de informações e boas práticas com o objetivo de atualizar e modernizar os serviços e não punir as organizações sociais.

O processo de avaliação considera a necessidade de ser operacionalizado sempre de forma participativa, envolvendo todos os públicos interessados como: gestores, operadores e usuários. Ele é composto por três etapas: a) avaliação ex-ante que analisa a capacidade de implementação no serviço, b) avaliação de processo que atenta para boa aplicação dos recursos financeiros e execução das atividades previstas pelo serviço e c) avaliação de resultados relacionados ao atingimento dos objetivos do serviço.

O CRAS disponibiliza uma equipe de técnica responsável pela supervisão financeira e técnica dos convênios. A supervisão financeira está focada na prestação de contas da utilização do orçamento repassado pelo convênio e é realizado a partir de relatórios financeiros mensais. Já a supervisão técnica é realizada a partir de relatórios técnicos mensais e de visitas da equipe de supervisão do CRAS ao local onde o serviço é realizado. A partir da análise dos relatórios, das vistorias e reuniões, a equipe da SMADS realiza as avaliações de processo e resultado.

Por fim, vale destacar que a SMADS possui o Espaço Público do Aprender Social (Espaso) que tem o objetivo de oferecer um conjunto de atividades de formação educacional tanto de seus servidores, de forma a ampliar sua capacidade de qualificação as suas políticas, como também das equipes das organizações parceiras, conselheiros municipais e estagiários vinculados à Política Municipal de Assistência Social. Com isso, o Espaso é responsável pela elaboração e implementação do plano anual de capacitação da SMADS e contribui para a qualificação dos serviços conveniados.

Estrutura de Financiamento Complementar da Liga Solidária

Apesar dos grandes limites e desafios do financiamento público, a Liga Solidária possui uma gama de estratégias de captação de recursos e autofinanciamento de forma a

complementar o custeio realizado pela SMADS. A origem dos recursos dos recursos da Liga em 2012 apresentou a seguinte distribuição:

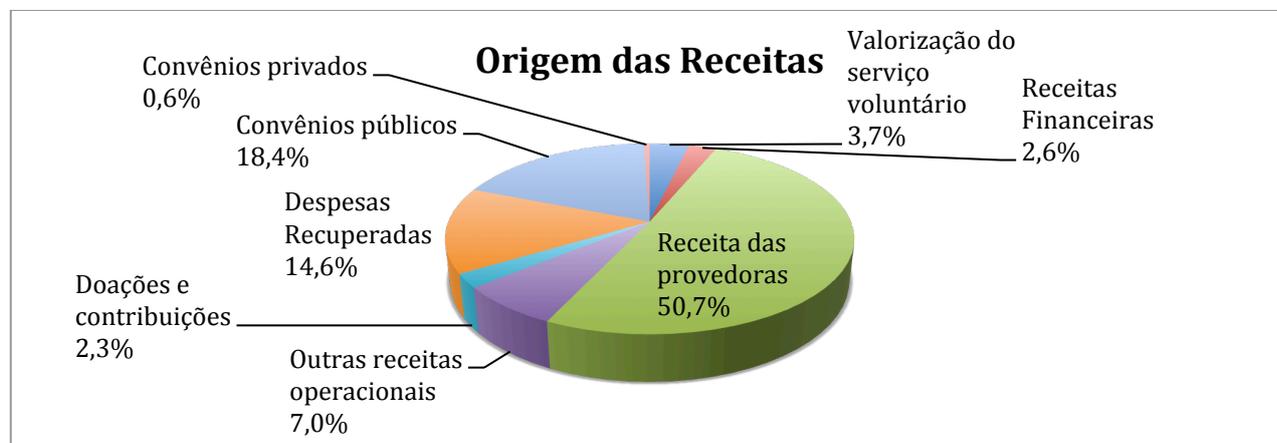
Quadro 2 – Fontes de Receita da Liga Solidária.

Fonte da Receita	Valor	Participação
Receita das provedoras	R\$29.830.183,00	51%
Convênios públicos	R\$10.850.393,00	18%
Convênios privados	R\$331.982,00	1%
Doações e contribuições	R\$1.376.161,00	2%
Outras receitas operacionais	R\$4.144.847,00	7%
Receitas Financeiras	R\$1.532.233,00	3%
Despesas Recuperadas	R\$8.574.363,00	15%
Valorização do serviço voluntário	R\$2.171.940,00	4%
TOTAL	R\$58.812.102,00	100%

Fonte: Relatório de Atividades 2012, Liga Solidária.

Nota-se que a participação das unidades provedoras, que serão descritas a seguir, representam mais de metade das receitas anuais da Liga. É justamente a partir dessa fonte que se torna possível dobrar os recursos do convênio da SMADS.

Figura 2 – Origem das Receita da Liga Solidária



Fonte: Relatório de Atividades 2012, Liga Solidária.

Os convênios públicos representam pouco mais de 18% do montante total, representando uma baixa participação do governo no fortalecimento dos serviços sociais oferecidos pela Liga. Outro destaque se refere ao valor de quase 15% de despesas recuperadas, referente à reversão da provisão da COFINS que já foi realizada pela Liga e, segundo sua auditoria externa, terá provável decisão em favor da Liga, em vista de sua imunidade tributária.

Dessas receitas, são destinados para os 3 Abrigos Solidários cerca de 24% dos orçamentos da Liga Solidária, valor expressivo se considerarmos que são atendidos 60 crianças e adolescentes. Ou seja, o serviço de acolhimento institucional é o serviço de maior custo per capita da Liga Solidária, responsável pelo consumo de recursos consideráveis do orçamento global da Liga Solidária.

Neste sentido, fica claro que, caso a Liga Solidária não possuísse uma diversidade de fontes de financiamento, com destaque à suas unidades provedoras, não seria possível ofertar um serviço com a mesma qualidade apenas com recursos públicos.

Estratégias de Autofinanciamento

Como já citado, a Liga possui um grande patrimônio, sendo que parte desse patrimônio abriga 6 unidades provedoras. Tratam-se de empresas sociais de que geraram em 2012, quase R\$ 30 milhões de receitas próprias para a Liga Solidária. É um valor realmente expressivo que faz com que a Liga seja uma organização social muito particular na sua estrutura de financiamento.

Suas unidades provedoras oferecem serviços de educacionais e residenciais, incluindo lar para terceira idade e flats.

A seguir serão apresentadas as 6 Unidades provedoras da Liga Solidária.

Quadro 3 – Unidades Provedoras da Liga Solidária

Nome	Tipo de Serviço	Descrição
Colégio Santa Amália Unidade Tatuapé	Educação	Colégio com ensino de grande qualidade em duas unidades que utiliza um sistema de educação canadense de ensino bilíngue chamado Maple Bear nos ensinos infantil e fundamental.
Colégio Santa Amália Unidade Saúde	Educação	A unidade da saúde contempla também o ensino médio, mas não possui o sistema canadense.
Lar Sant`Ana	Residenciais para terceira Idade	Tradicional residencial para a terceira idade de São Paulo, atende idosos independentes ou semidependentes.
Recanto Monte Alegre	Residenciais para terceira Idade	Esse lar é segmentado para idosos dependente e inclui serviços integrados de saúde para atendimento 24 horas.
Plaza 50	Flat	Muito bem localizado e com ótimo padrão de qualidade, este flat possui 66 apartamentos.
Flat Capote Valente	Flat	Também com privilegiada localização, este flat possui 35 apartamentos.

Fonte: Relatório de Atividades 2012, Liga Solidária.

Estratégias de Captação de Recursos

A Liga possui um Departamento de Desenvolvimento Institucional (DI) responsável não só pelas atividades de captação de recursos, como comunicação interna e externa e pelas atividades de marketing. Durante o ano de 2012, o DI captou cerca de R\$ 2,3 milhões de empresas privadas e pessoas físicas.

As estratégias de captação de recursos se estruturam a partir de três frentes:

- Elaboração de projetos para participação em editais: esta estratégia se constitui na identificação de oportunidades de inscrição de projetos em editais e processos de seleção de órgãos públicos e institutos de responsabilidade social empresarial. Cabe destacar a constante inscrição de projetos da Liga Solidária no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD). Tendo o projeto aprovado pelo Fundo, pessoas e empresas podem doar parte de seu imposto de renda para esses projetos. Trata-se de iniciativas de renúncia fiscal do governo federal para estimular o financiamento de ações sociais da sociedade civil organizada;

- Captação de doações: por meio de boleto bancário, débito em conta, depósitos ou cartão de crédito. Prática bastante difundida na Liga Solidária, formando um corpo de pessoas físicas e jurídicas associadas;

- Realização de Eventos: por fim, a Liga Solidária organiza eventos como leilões de produtos e serviços de celebridades e shows beneficentes que arrecadam recursos financeiros que complementam as estratégias de captação de recursos da Liga Solidária.

Cabe destacar que a Liga Solidária fortaleceu sua estratégia de captação de recursos de pessoas físicas e empresas oriundas dos Estados Unidos a partir da conquista do certificado internacional chamado Charities Aid Foundation (CAF America) que possibilita que as doações de pessoas e empresas residentes nos EUA sejam dedutíveis do imposto de renda.

Além disso, outras estratégias inovadoras de captação de recursos foram empreendidas pelo Departamento de Desenvolvimento Institucional, sendo elas:

- Parceria com uma empresa de doces finos que, a partir da campanha Páscoa Solidária, parte da renda arrecadada com a venda dos chocolates e ovos de páscoa foi repassada para a Liga Solidária;

- Programa Nota Fiscal Paulista do Governo Estadual de São Paulo que possibilita que pessoas doem suas notas fiscais que são revertidas em recursos financeiros;

- Utilização de estratégias de crowdfunding para o financiamento de pequenos projetos pontuais que, além de viabilizar recursos financeiros, aproxima voluntários e divulga os trabalhos realizados pela Liga Solidária.

Fragilidades da estrutura de financiamento público dos serviços de acolhimento institucional

A partir da análise crítica da atual estrutura de financiamento público do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Município de São Paulo, pode-se verificar dois gargalos estruturais que limitam a eficiência desse serviço de proteção social especial de alta complexidade, sendo eles:

Estrutura de Precificação dos Serviços de Assistência Social

Conforme apresentado acima, a SMADS, mediante as portarias 46 e 47, define as principais diretrizes técnicas e financeiras de gestão dos seus convênios com organizações sociais. Essas diretrizes podem ser sintetizadas no quadro 1 –Estrutura de Custos do Serviço do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes supracitado.

Uma análise detida desse quadro aponta para, além das conclusões já apresentadas relacionadas à insuficiência dos recursos financeiros para garantir a qualidade do serviço, também reflete um tabela de preços fixa que não leva em consideração as especificidades dos tratamentos que os diferentes perfis das crianças e adolescentes possuem e também não prevê a dotação orçamentária necessária para o tratamento de problemas especializados dos atendidos.

Este problema pode ser ilustrado com o caso extremo de um adolescente que chegou ao abrigo com 60% do seu corpo com queimaduras graves. Esse quadro exige um atendimento muito mais intensivo, não só em atenção da equipe do abrigo quanto ao tratamento com pomadas e remédios específicos que não são previstos na tabela de preços do convênio. Todos os casos que saem do perfil básico de atendimento não consegue ter os custos de tratamento financiado pelos recursos públicos, a não ser que o atendimento às demais crianças e adolescentes seja precarizada.

Nota-se, não só por relatos da coordenação do Programa Abrigos Solidários, mas em conversas com outras organizações sociais e consultorias do setor, que o perfil do abrigado está se complexificando, demandando atendimentos especializados cuja estrutura de financiamento público não

Ênfase na gestão burocrática em detrimento da gestão por resultados

Um olhar mais aprofundado das portarias 46 e 47 e da Norma Técnica (NT) dos serviços socioassistenciais tipificados de Proteção Social Especial, fica claro o foco burocrático de controle dos procedimentos de gestão financeira e técnica, em detrimento de uma gestão mais orientada por resultados.

Apesar do SUAS prever a oferta de serviços sociais de forma indireta, a partir de parcerias com Organizações Sociais, prevista nas diretrizes de contratualização da Reforma Gerencial do Estado, o modelo de contrato baseado em convênios públicos manifesta uma estrutura desalinhada com as novas tendências de contratualização baseadas em termos de parceria e contratos de gestão.

A partir das entrevistas com a gestora administrativa do Programa Abrigos Solidários, fica nítida a ênfase da SMADS no acompanhamento detalhado da execução financeira dos recursos previstos no convênio em detrimento de uma análise mais estratégica para os

resultados gerados pelo serviço no processo de reinserção familiar e social das crianças e jovens atendidos.

Apesar de contar com uma supervisão técnica da SMADS, segundo relatos, nota-se que a ênfase dessa atividade está muito mais orientada para o cumprimento das Normas Técnicas e na garantia do processo de execução técnica do que nos resultados gerados.

Com isso, podemos concluir que o modelo de contratualização baseado em convênios públicos se mostra defasado e inadequado às especificidades deste serviço de proteção social de alta complexidade que exige flexibilidade metodológica e orçamentária.

Outro ponto se refere ao não aproveitamento de modelos contratuais mais avançados, como os utilizados na gestão de serviços de saúde do Sistema Único de Saúde, que garantem flexibilidade gerencial por um lado, mas exigem alta performance das Organizações Sociais mediante sistemas de gestão e avaliação por resultado.

Neste sentido, além da falta de flexibilidade, os convênios não estimulam a melhoria de performance das organizações conveniadas, se mostrando um instrumento contratual defasado e inadequado ao contexto do SUAS.

Estratégias de Autofinanciamento a partir de mecanismos de mercado

A partir das fragilidades da estrutura do financiamento público citados acima, nota-se que as organizações sociais conveniadas, com destaque à Liga Solidária, são estimuladas a desenvolver iniciativas de autofinanciamento capazes de garantir maior disponibilidade de recursos financeiros, além de maior flexibilidade para lidar com as complexas demandas do dia a dia.

Dentre as diversas estratégias de autofinanciamento, destacam-se a constituição de negócios sociais, vale dizer, iniciativas econômicas geridas pelas organizações sociais para a geração de receitas necessárias para possibilitar a sustentabilidade e escalabilidade de seu impacto social.

A Liga Solidária possui, conforme citado no item 5.3.1, uma estrutura robusta de autofinanciamento a partir de negócios sociais, chamados de unidades provedoras, que são responsáveis por 50,7% do orçamento anual da Organização. Além disso, as iniciativas de captação de recursos e realização de eventos garantem mais uma parte considerável dos recursos utilizados na manutenção das atividades rotineiras da Liga Solidária.

Apesar de ser impressionante a capacidade de autofinanciamento da Liga Solidária, esta prática não é isolada e está se difundindo no terceiro setor brasileiro. Segundo Ashoka

(2006, p.37), já foram identificados mais de mil organizações sociais de todo o Brasil que estão desenvolvendo negócios sociais.

Por um lado, essas praticas manifestam o amadurecimento das estratégias de sustentabilidade das organizações sociais a partir de iniciativas criativas e inovadoras que aproveitam seus ativos e capital social para a geração de receitas autônomas. Nota-se que essas atividades contribuem para redução da vulnerabilidade das organizações sociais em relação aos limites do financiamento publico e dos investimentos sociais privados.

Por outro lado, a adoção de mecanismos de mercado para garantir a qualidade das políticas publicas de assistência social pode ser considerado um desvio da proposta essencial da Reforma Gerencial do Estado e se aproximam de praticas liberais justificadas pela ideia de que os mecanismos de mercado podem garantir o fornecimento de serviços ditos públicos, de forma a deslegitimar Estado Social e sua responsabilidade no financiamento dos serviços sociais conquistados pelas democracias no século XX.

Nesse sentido, o fato de cerca de 50% dos custos do Programa Abrigos Solidários serem financiados por recursos oriundos dos negócios sociais da Liga Solidária demonstra a grande dependência da atual estrutura de financiamento publico em relação a adoção de mecanismos de mercado para garantir sua qualidade dos serviços previstos nos convênios.

Reflexões sobre o fortalecimento da estrutura de Financiamento Público do SUAS

A seguir será apresentada duas reflexões sobre possibilidades de aperfeiçoamento da estrutura de financiamento do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, ambas inspiradas na Reforma Gerencial do Estado de 1995 e no Sistema Único de Saúde.

Melhoria no método de precificação dos serviços de assistência social

O Sistema Único de Saúde representa o esforço pioneiro do Governo Federal na construção da Política Nacional de Saúde capaz de coordenar os esforços de melhoria da qualidade dos serviços públicos de saúde dos três entes federativos, sendo eles: governos federal, estaduais e municipais.

Cabe, nesse momento, destacar apenas que o método de precificação dos serviços de saúde foi elaborado de forma a garantir o financiamento efetivo dos serviços de saúde que apresentam grande complexidade e variação de custos.

Segundo o Conselho Nacional de Saúde (2003, p. 17) o SUS utiliza um mesmo sistema de informações para os serviços ambulatoriais e outro sistema de informações hospitalares. custos dos tratamentos são unificados em todo o Brasil. Com isso, todo o sistema público utiliza uma única tabela de preços, definida pelo Ministério da Saúde, que detalha com grandes detalhes os diferentes itens que compõe os tratamentos. O objetivo é garantir uma precificação mais precisa capaz de garantir o financiamento satisfatório dos serviços públicos de saúde do SUS.

Quadro 3 – Exemplo de Discriminação de Custos do SUS

Nro de dias internado:		541	
Atividades/dia:	Vlr unitário (R\$)	Quantidade	Vlr total (R\$)
Processo de lavagem	8,838294	632	5.585,80
Higienização e desinfecção	3,414226	802	2.738,62
Alimentação	7,733920	1.410	10.904,83
Alimentação por sonda	27,000000	3	81,00
Medicação	Direto	////////////////////////////////////	8.317,57
Sala de cirurgia	5,407520	2.470	13.356,57
Visita da enfermagem	22,881056	1.600	36.609,69
Exames de raios-x	183,895507	48	8.826,98
Exames de ultra-som	183,895507	7	1.287,27
Exames de laboratório	Direto	////////////////////////////////////	4.127,00
Oxigênio	0,018513	131.756	2.439,25
		Soma do custo das atividades	94.274,59
		Despesa total com o paciente	94.274,59

Fonte: Adaptado de “Para entender gestão do SUS”, Conselho de Saúde: 2003.

Já a forma de precificação da SMADS, com relação ao serviço de acolhimento, os custos são fixos e não levam em consideração as diferentes atividades que compõe o tratamento de cada criança ou adolescente.

A prática do SUS pode inspirar a adoção de novas formas de precificação dos serviços de assistência social capazes de levar em conta as complexidades e variações das diferentes demandas no tratamento das crianças e adolescentes abrigados.

Voltando ao caso do jovem que chegou no abrigo com 60% do seu corpo queimado, caso esse sistema de precificação do SUS fosse adotado pelo SUAS, seria capaz de prever dotação orçamentária para custear esse tratamento sem onerar o orçamento do convênio e precarizar as demais atividades previstas.

Modernização dos instrumentos de contratualização.

Outra sugestão de melhoria da estrutura de financiamento público se refere a Modernização dos instrumentos de contratualização, evitando o uso dos convênios públicos e adotando contratos de gestão ou termos de parceria capazes de garantir maior flexibilidade no uso dos recursos, facilitando a aquisição de bens e serviços adequados às especificidades do tratamento de casos complexos, com destaque ao tratamento de jovens com sofrimento mental, drogadição ou traumas de infância.

Atrelada à flexibilidade, esses modelos contratuais são capazes de gerar uma busca por maior eficiência nos serviços, a partir da adoção de mecanismos de gestão por resultado que premiam ou constroem as organizações mediante os resultados gerados pelo serviço realizado.

Esses mecanismos redirecionam a atenção do Estado na formulação, monitoramento e avaliação dos resultados esperados com o serviço, em detrimento de um olhar demasiadamente focado nos processos financeiros e técnicos.

Aqui vale uma avaliação de qual o ponto ótimo entre o financiamento puramente público dos serviços e o financiamento exclusivo por responsabilidade das organizações sociais e suas estratégias de financiamento a partir do investimento social privado e negócios sociais.

De fato, a atual estrutura de financiamento público que garante apenas 50% dos recursos financeiros necessários a um serviço de qualidade aponta para um desequilíbrio entre o financiamento público e privado.

Cabe ressaltar que a Liga Solidária possui uma capacidade de geração de receitas ímpar que dificilmente poderá ser reuplicada no curto e médio prazo. Nesse sentido, cabe avaliar a qualidade dos serviços oferecidos pelas organizações sociais conveniadas que não possuem o mesmo fôlego financeiro.

Conclusão

De fato, a ótima gestão e manutenção do patrimônio adquirido pela Liga Solidária ao longo dos seus anos de existência possibilitam uma estrutura que garante uma segurança financeira expressiva para a sua sustentabilidade de longo prazo, além de uma grande capacidade de complementar os recursos públicos recebidos para a execução das políticas públicas. Somada a isso, o Departamento de Desenvolvimento Institucional possui uma boa infraestrutura para a realização de atividades diversificadas e inovadoras para ampliar as receitas geradas pelas ações de captação de recursos.

Mas se observamos que a estrutura da Liga Solidária é uma exceção, a qualidade do financiamento público deve avançar muito. Essa exceção confirma a regra de que as entidades conveniadas com a SMADS possuem grandes desafios ligados à rigidez, características do modelo de contratualização baseada em convênios públicos, e às restrições orçamentárias resultantes de um método de precificação dos serviços de assistência social que não levam em conta as especificidades dos tratamentos, com destaque aos serviços de proteção social especial de alta complexidade.

Vale dizer também que a adoção de mecanismos de mercado, seja a captação de recursos privados ou a estruturação de atividades econômicas capazes de gerar receitas complementares para autofinanciamento das atividades sociais do terceiro setor são estratégias criativas e louváveis. No entanto, cabe uma avaliação crítica sobre uma silenciosa prática baseada nos preceitos neoliberais que apontam para o mercado como solução às demandas sociais.

O presente artigo não pretende analisar a qualidade do serviço de acolhimento e os resultados gerados, mas aponta para o fato de que esse serviço social de extrema importância possui fragilidades na sua estrutura de financiamento que podem limitar a sua qualidade e a obtenção dos resultados esperados.

Assim, a ampliação dos resultados gerados por esse serviço, devem passar por um aprimoramento das estruturas de financiamento de forma a viabilizar, não só recursos satisfatórios para o trato das complexidades do atendimento, como pela flexibilização da gestão dos recursos financeiros oriundos do poder público e também pela implementação de modelos de contratos orientados para a gestão por resultados.

Bibliografia

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília-DF, 13 jul. 1990.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília-DF, 7 dez. 1993.

_____. **Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília-DF: CNAS, 2009.

_____. **Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS/ Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. Brasília-DF: CONASS, 2003.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

_____. **Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**. Constituição Federal, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília, 2005.

_____. Texto da Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 82.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

MATARAZZO, Ana Carolina M. B. (Coord.). **Relatório de Atividades 2012**. Liga Solidária, São Paulo-SP, 2013. Disponível em: <
<http://www.ligasolidaria.org.br/ArquivosDownload/RelatorioDeAtividades/relatorio2012.pdf>
>. Acesso em: 29 jun. 2013.

_____. **A Liga**. Disponível em: <
<http://www.ligasolidaria.org.br/a-liga/default.aspx>>.
Acesso em: 29 jun. 2013.

McKinsey & Company, Inc & Ashoka Empreendedores Sociais. **“Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais”**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2001.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 46, de 12 de junho de 2010. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios**. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046_portaria_1298488134.pdf. Acesso em: 26 jun. 2013.

_____. **Portaria nº 47, de 12 de junho de 2010. Dispõe sobre referência de custos dos serviços da rede socioassistencial por meio de convênios**. Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/047_portaria_1298488147.pdf. Acesso em: 26 jun. 2013.

_____. **Plano de assistência social da cidade de São Paulo 2009-2012, Secretaria Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo.** Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/arquivos/plas/plas_2009-2012.pdf. Acesso em: 26 jun. 2013.

Pacheco, Regina (1999). **Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar.** In Petrucci, Vera e Letícia Schwarz (orgs.), Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995: Ensaio sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI. Brasília : UnB / ENAP, 1999, p. 97-122.

Trezza, Valéria (2007), **“O termo de parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle”.** Dissertação de mestrado, EAESP-FGV, pp.24-37 e57-88.