

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MAITÊ FERNANDEZ GAUTO

REFLEXÕES SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA
POLÍTICA DE CRIANÇA E ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2015

MAITÊ FERNANDEZ GAUTO

REFLEXÕES SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA
POLÍTICA DE CRIANÇA E ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trabalho apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio 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

RESUMO

A Constituição de 1988 trouxe em seu espírito e texto a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas. Entretanto, a realização desse espírito não acontece sem que emergam diferentes conflitos entre Estado e sociedade civil nos processos de tomada de decisão. Os conselhos de direitos, como o Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes de São Paulo, e os conselhos de políticas sociais são o *locus* privilegiado da interação da sociedade civil e do Poder Público na definição e no controle das políticas públicas. Ainda, as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil perdem oportunidade e potência por responderem também a essa lógica deficiente da participação social. Isso é o que nos mostra a experiência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo.

Palavras-chave: Participação, conselhos, políticas públicas, parcerias, criança e adolescente.

ABSTRACT

The 1988 Constitution brought in its spirit and body social participation as a key aspect in the development and implementation of public policies. However, the realization of such ambition does not happen without the emergency of different conflicts between state and civil society in decision-making processes. Rights councils, such as the Municipal Council for the Children's Rights of São Paulo, and social policy councils are privileged *locus* of interaction between civil society and government in the definition and accountability of public policies. In addition, partnerships between state and civil society organizations lose opportunity and power as it respond to this logic of poor social participation. This is what shows us the experience of the Municipal Fund for the Rights of Children and Adolescents of São Paulo.

Key words: Participation, councils, public policies, partnerships, children.

Sumário

INTRODUÇÃO	6
Parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil: o contexto da crise de gestão do FUMCAD-SP	7
Reflexões na perspectiva da participação social nas políticas públicas.....	11
Reflexões sobre as parcerias público-privadas nas políticas de crianças e adolescentes.....	17
<i>Arranjos legais para parcerias público-privadas na prestação de serviços básicos</i>	<i>23</i>
Considerações finais.....	28
BIBLIOGRAFIA.....	30

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe em seu espírito e texto a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas. Entretanto, a realização desse espírito não acontece sem que emergjam diferentes conflitos entre Estado e sociedade civil nos processos de tomada de decisão. Os conselhos de direitos, como o Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes de São Paulo (CMDCA-SP), e os conselhos de políticas sociais são o *locus* privilegiado da interação da sociedade civil e do Poder Público na definição e no controle das políticas públicas. Ainda, as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil perdem oportunidade e potência por responderem também a essa lógica deficiente da participação social. Isso é o que nos mostra a experiência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (FUMCAD-SP).

De maneira mais ampla, parcerias entre Poder Público e organizações da sociedade civil são realidade em todo o país. Segundo a pesquisa FASFIL¹ (IBGE, 2010) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), em 2010, havia 297 mil organizações sociais sem fins lucrativos no país, das quais 33% delas atuavam prioritariamente em temas ligados à saúde, educação, assistência social, garantia de direito e segurança. Dessas, 18,6% (54,1 mil organizações) atuavam diretamente na execução de políticas públicas de saúde, educação, assistência social e pesquisa, sendo que 10,5% delas atendiam crianças, adolescentes em conflito com a lei, idosos e pessoas com deficiência.

Na área da educação, destaca-se o número de organizações de ensino fundamental – 4,5 mil – e as organizações voltadas a prestação de serviços de saúde, 3,9 mil. Ainda, segundo o perfil das organizações associadas à ABONG: “*Em 2007, 60,4% das associadas possuíam recursos públicos federais em seus orçamentos, 30,2% contavam com recursos municipais e 28,3% afirmaram ter recursos estaduais*” (ABONG, 2010:02).

No caso brasileiro, as parcerias público-privadas como instrumento da política pública emergem no contexto da Reforma Gerencial de 1995, que buscou modernizar e

¹ Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos

melhorar a máquina do Estado, descentralizando-o e tornando-o mais eficiente a partir da separação das atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado. Segundo Szazi (2012), entre outros objetivos, a reforma pretendia:

Assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social (fundos públicos gerenciados, conselhos de política pública), combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública – que devem ter um peso menor. (SZAZI, 2012: 314)

A pesquisa que realizei sobre a eficiência da aplicação dos recursos do FUMCAD-SP – objeto de estudo da dissertação do mestrado² – suscitou uma série de reflexões sobre as parcerias realizadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, com foco na realização de políticas públicas para o atendimento de crianças e adolescentes na cidade, primordialmente no que se refere às relações entre Estado e sociedade civil no CMDCA-SP e na interação do fundo junto às organizações conveniadas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar as interações entre Estado e sociedade civil no estabelecimento e monitoramento das parcerias para a implementação da política municipal da criança e do adolescente em São Paulo a partir da experiência do FUMCAD-SP, com base nos debates sobre participação social nas políticas públicas e a parceria social público-privada.

Parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil: o contexto da crise de gestão do FUMCAD-SP

Criado em 1992, como resultado da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), do fundo é vinculado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP), conforme determina o artigo 88 da referida lei:

(...) I - municipalização do atendimento;

² GAUTO, SOUZA & BERNINI, (2015).

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)

O CMDCA-SP é órgão deliberativo da política de criança e adolescentes no município e tem composição paritária – 16 representantes do governo e 16 representantes da sociedade civil, estes últimos divididos pelos segmentos: atendimento social à criança e ao adolescente; defesa dos direitos da criança e do adolescente; defesa de trabalhadores vinculados à questão; estudos, pesquisas e formação com intervenção política na área e defesa da melhoria de condições de vida da população.

Em relação ao FUMCAD-SP, ao CMDCA-SP cabe uma série de responsabilidades e atividades definidas em diferentes leis e resoluções (no nível nacional e municipal) – vinculando a sua responsabilidade de elaboração da política à tomada de decisão sobre a alocação dos recursos do fundo, conforme apresentados abaixo:

- 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 Pública;
- 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, 1990)

Para além das responsabilidades e atribuições que o CMDCA-SP tem em relação ao FUMCAD-SP, fundamental para a análise da interação entre Poder Público e sociedade civil nesse processo é o papel desempenhado pelo município na gestão administrativa do fundo. Essa governança, ao longo da história do Conselho e do fundo, teve diferentes arranjos:

- 1991 – Criação do CMDCA-SP, vinculado ao Gabinete da Prefeita. (SÃO PAULO (SP), 1991)
- 1992 – Criação do FUMCAD-SP, vinculado à então Secretaria Municipal de Bem-estar Social e gestão financeira da então Secretaria da Fazenda. A gestão das parcerias era descentralizada nas Secretarias alinhadas com os projetos aprovados. (SÃO PAULO (SP), 1992)
- 2005 – CMDCA-SP e FUMCAD-SP passam a estar vinculados à Secretaria Especial de Participação e Parcerias. (SÃO PAULO (SP), 2005)
- 2013 - CMDCA-SP e FUMCAD-SP passam a estar vinculados à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC-SP). (SÃO PAULO (SP), 2013)

Conforme apresentado por Gauto, Souza & Bernini (2015), o estopim da crise da gestão das parcerias do fundo foi em 2013, com a intensificação dos problemas administrativos no processo de formalização das parcerias e acompanhamento da execução. O cenário envolvia atraso na formalização dos convênios entre a SMDHC-SP e as organizações executoras dos projetos, mais especificamente no controle e validação das prestações de contas, bem como o repasse dos recursos para a execução dos projetos.

Essa crise de gestão alavancou uma crise na gestão da relação com as organizações da sociedade civil do movimento de crianças e adolescentes que atuam na cidade de São Paulo, gerando tensões entre a SMDHC-SP e o CMDCA-SP, bem como com os representantes das organizações parceiras. A partir de relatos coletados por meio de entrevistas estruturadas com gestores públicos, representantes do conselho e representantes de organizações da sociedade civil, as críticas em relação à gestão das parcerias vão desde as reclamações sobre a dificuldade administrativa em si, passando por questões de transparência da gestão do fundo, bem como a disputa política sobre a tomada de decisões em relação à política de criança e adolescente no município – atribuição legal do CMDCA-SP, mas que passou a contar, desde 2013, com a figura de um Coordenador da Política de Crianças e Adolescentes, gestor da SMDHC-SP.

A crise de gestão do FUMCAD-SP entrou na agenda política do município a partir da identificação, por parte do Gabinete do Prefeito, do fundo como fonte de recursos para financiar a construção de creches na cidade, acirrando as tensões já existentes nas relações com a sociedade civil, tradicionalmente a única beneficiária dos recursos captados via renúncia fiscal (por meio de doações realizadas anualmente por pessoas físicas e jurídicas)³.

(...) as agências públicas não têm mais somente que serem bons em fazer com que seus sistemas internos estejam corretos – gestão financeira, gestão de recursos humanos, TIC e gestão de desempenho – mas elas também têm que gerenciar bem seus mais importantes *stakeholders* externos a fim de alcançar os resultados desejados das políticas e a alta qualidade dos serviços públicos.
[tradução da autora] (LÖFFLER, 2003: 163)

O acordo realizado entre a Prefeitura de São Paulo e o CMDCA-SP para garantir a possibilidade da Secretaria Municipal de Educação apresentar projetos ao FUMCAD-SP para a construção de creches teve como contrapartida a paridade entre Estado e sociedade civil na destinação dos recursos do fundo naquele ano, ou seja, o valor

³ Conforme determina 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: I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e 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. (...)§ 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)

destinado aos projetos de organizações da sociedade civil deveriam refletir os valores destinados ao projeto da Educação, sendo que um projeto de cada organização que apresentou propostas seria contemplado⁴.

Para uma estrutura de gestão que já apresentava sérios problemas administrativos para a formalização e gestão das parcerias, esse acordo acabou por tensionar ainda mais o cenário, com a ampliação da demanda administrativa para formalização de 120 convênios em menos de um ano. Entretanto, esse cenário criou a oportunidade aos gestores do fundo de chamar a atenção do Gabinete do Prefeito para os problemas que vinham sendo enfrentados, o que deflagrou uma série de medidas que tendem a mitigar os problemas administrativos enfrentados.

Reflexões na perspectiva da participação social nas políticas públicas

A participação da sociedade civil na discussão e implementação de políticas públicas no Brasil é formalizada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, o qual define as diretrizes da descentralização político-administrativa e a participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e no controle social das ações públicas nos três níveis de governo (BRASIL, 1988), a partir de um sistema de conselhos de políticas públicas com a participação da sociedade civil (SZAZI, 2012).

A Constituição de 1988 não é chamada de “Constituição Cidadã” apenas porque é fruto da redemocratização; antes, é assim chamada porque é um instrumento que assegura o envolvimento do cidadão muito além da eleição, pois lhe outorgou o direito de participar diariamente da definição, gestão controle e fiscalização de políticas públicas. (SZAZI, 2012: 324)

Silva, Jaccoud & Beghin (2009) analisaram a participação social nas políticas públicas a partir da participação nos espaços de tomada de decisão e controle social das políticas, por meio dos conselhos nacionais de políticas sociais, e a partir das parcerias público-privadas entre Estado e organizações da sociedade civil.

⁴ Conforme regras dos editais de projetos anuais, cada organização por apresentar até 3 projetos por edital. (PMSP, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

A partir da nova Carta constitucional, os conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais do país, representando uma nova forma de interesses e de representação de demandas e atores junto ao Estado. Ao mesmo tempo, proliferaram outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009: 373)

De acordo com os autores, a partir da redemocratização, *“a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais”* (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:374). Ainda, vale destacar a descrição feita pelos autores acerca dos três “sentidos” da participação social na garantia de direitos sociais, proteção social e democracia nas instituições:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:375)

Ao analisarem os conselhos nacionais de políticas sociais, Silva, Jaccoud & Beghin (2009), os autores constroem uma tipologia de três categorias para classificar os conselhos analisados, a saber:

- Conselhos gestores amplos: *“A partilha da gestão entre o Estado e a sociedade é ampla e refere-se à organização e ao funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social”* (p. 384).
- Conselhos consultivos: sem poder deliberativo, apenas com a função de propor e assessorar o Estado, por meio da atuação de especialistas e organizações representativas da área de atuação específica.
- Conselhos gestores tripartite: aqueles conselhos responsáveis por um programa específico ou fundo público.

A partir das análises realizadas por Silva, Jaccoud & Beghin (2009), é possível inferir que, embora não tenha sido objeto de análise dos autores, o CMDCA-SP se enquadra no tipo de “conselho gestor amplo”, a partir das suas atribuições de definição da política com foco na garantia direitos sociais e proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e por suas atribuições referentes ao FUMCAD-SP., Entretanto, a partir dos relatos coletados nas entrevistas realizadas por Gauto, Souza & Bernini (2015), é possível identificar quatro pontos de conflitos e tensões na maneira como as políticas de crianças e adolescentes vem sendo estruturadas no âmbito municipal.

O primeiro deles se refere à Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância na Cidade de São Paulo⁵ (Programa São Paulo Carinhosa). Iniciativa coordenada pela Primeira-Dama Ana Estela Haddad, o programa tem como objetivo

(...) articular, coordenar, divulgar e ampliar as ações realizadas no município de São Paulo para a promoção do desenvolvimento integral da primeira infância. A abordagem integral a esta questão nas políticas públicas inicia-se no planejamento familiar, no planejamento da concepção, na fase pré-natal, e segue do nascimento e ao longo de todo o processo do desenvolvimento infantil.⁶

No que se refere à discussão sobre a participação social nas políticas públicas e o papel atribuídos aos Conselhos de Direitos nesse processo, chama a atenção o fato de a coordenação dessa política estar no Gabinete da Primeira-Dama, ser gerido em parceria com um Comitê Gestor específico (conforme artigo 3º do decreto que institui o programa) e a articulação com o CMDCA-SP – *locus* deliberativo da política e dos critérios de apoio a projetos e ações inovadoras – estar mencionada como uma diretriz:

Art. 2º As ações desenvolvidas no âmbito da São Paulo Carinhosa deverão seguir as seguintes diretrizes:

(...) **III – atuação articulada e coordenada com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA);**

(...) **IX – apoio a projetos e ações inovadoras de promoção do desenvolvimento integral da primeira infância.** (SÃO PAULO, 2013)

⁵ SÃO PAULO, Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013.

⁶ Disponível em <http://www.saopaulocarinhosa.prefeitura.sp.gov.br/index.php/o-programa/objetivos/>. Consulta em 15/10/15.

O segundo ponto de conflitos e tensões entre o CMDCA-SP e o Estado, em seu âmbito municipal, se refere à elaboração do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do Município de São Paulo. Mais uma vez, embora a elaboração do plano seja instrumento da política de crianças e adolescentes no município, o mesmo foi elaborado fora do âmbito do conselho, por meio da criação de um Comitê específico, com a representação das secretarias setoriais que compõem o conselho e duas representações do CMDCA-SP (um titular e um suplente), fazendo parte também do comitê dois representantes do Conselho Municipal de Assistência Social e três representantes da Articulação das Entidades que Executam Medidas Socioeducativas.

Embora ainda um processo inicial, o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDDHCA), caso não seja debatido e elaborado no âmbito do CMDCA-SP, pode significar mais um processo de enfraquecimento do conselho enquanto instância deliberativa da política no município. Conforme determina a Resolução CONANDA nº. 171/2014, o PDDHCA deve ser elaborado e aprovado na Câmara de Vereadores até dezembro de 2016. Segundo relatos colhidos por Gauto, Souza & Bernini (2015), a expectativa dos gestores da SMDHC-SP é que essa discussão seja feita pelo conselho, mas identificam que essa pauta ainda não foi priorizada no colegiado.

O quarto ponto de tensões e conflitos entre o Estado e o CMDCA-SP, apesar de estar também associado à deliberação sobre as políticas municipais para crianças e adolescentes, é relevante por ter impactos significativos nas parcerias estabelecidas via FUMCAD-SP. Conforme diagnóstico apresentado por Gauto, Souza & Bernini (2015), um dos principais desafios a serem superados na gestão da política de crianças e adolescentes no município de São Paulo está relacionado aos arranjos de governança entre o Poder Público, no caso representado pela SMDHC-SP, e o CMDCA-SP.

Composto por 16 representantes do governo – vinculados às principais secretarias municipais executoras de políticas para crianças e adolescentes e secretarias-meio⁷ – e 16 representantes da sociedade civil vinculados a 5 segmentos⁸ – historicamente o conselho

⁷ Representações governamentais no CMDCA-SP à época da elaboração deste artigo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal da Educação; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Secretaria Municipal de Finanças e desenvolvimento Econômico e Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br> – consulta em 15/10/15.

⁸ Seguimentos da sociedade civil representados no CMDCA-SP à época da elaboração deste artigo: Atendimento Social à Criança e ao Adolescente; Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Defesa das Melhorias de Condições de Vida da População; Estudos, Pesquisas e Formação com Intervenção Política na Área e Defesa dos Trabalhadores Vinculados à Questão. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br> – consulta em 15/10/15.

se localizava na estrutura da Prefeitura Municipal alocado administrativamente em uma instância municipal (conforme apresentado anteriormente), entretanto se reconhecia autônomo politicamente. A partir de 2013, com a criação da SMDHC-SP e a Coordenação de Política para Crianças e Adolescentes – com a função de coordenar a política municipal de crianças e adolescentes – se constituiu um cenário de sobreposição de atribuições e de disputa pelos processos de tomada de decisão. Conforme relato de um gestor da SMDHC-SP descrito pelos autores:

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. (GAUTO, SOUZA & BERNINI, 2015: 79)

Embora diferentes esforços estejam sendo empregados e medidas estejam sendo discutidas tanto pela SMDCH-SP como pelo CMDCA-SP, pactuadas entre as partes e implementadas, é possível detectar os impactos que esses conflitos de governança já trouxeram para a política de crianças e adolescentes no município.

Atualmente, o diagnóstico realizado por Gauto, Souza & Bernini (2015) indica que não há o desenho de uma política de crianças e adolescentes *per se*, o que há são ações e programas pontuais, que sim visam a responder a diferentes violações de direitos, mas que são implementadas, de um lado pelas agências governamentais, de maneira setorial, sem a devida construção da transversalidade e intersetorialidade necessária para olhar a criança e o adolescente na sua completude, e de outro lado, ações e projetos implementados por organizações da sociedade civil, por meio das parcerias do FUMCAD-SP que são estabelecidas sem que haja o diagnóstico dos principais problemas da cidade e o devido alinhamento com a política pública, função dos projetos financiados pelo fundo, que devem ser inovadores e complementares às ações contínuas do Estado.

Um outro ponto importante diagnosticado por Gauto, Souza & Bernini (2015) é a relação do Poder Público com o CMDCA-SP. A partir dos relatos coletados nas entrevistas, identifica-se que, no que se refere a decisões do conselho, o Poder Público não se reconhece como parte do conselho e se desresponsabiliza sobre a decisão tomada. No que se refere ao desenho das políticas voltadas para crianças e adolescentes, é importante destacar um dos argumentos apresentados por Silva, Jaccoud & Beghin (2009):

“No entanto, faz-se mister destacar que são inúmeros os conflitos entre as prioridades dos colegiados e as do Executivo, particularmente no que se refere à alocação dos recursos para a área social. (...) Tais limitações desdobram-se no próprio funcionamento dos conselhos, nos quais verifica-se uma dificuldade em mobilizar permanentemente as instituições representadas. Os recursos políticos consistem em, de um lado, manter as fontes motivacionais organizadas, e, de outro, as representações interessadas em transformar demandas sociais em ações do poder público. Tais dificuldades apresentam-se nos conselhos gestores amplos, quando os elos entre os representantes e as instituições de origem são fragilizados. Contudo, essa é uma característica geral das representações governamentais, frequentemente acusadas de ausência e indisponibilidade para deliberação”. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:389)

A maneira como os processos vem acontecendo dentro do CMDCA-SP e na elaboração das políticas vem sendo construídos colocam em xeque os potenciais benefícios que as parcerias estabelecidas pelo FUMCAD-SP tenham efetividade e de fato contribuam para transformar a vidas das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na cidade de São Paulo. Entretanto, para que as ações governamentais se operem de maneira democrática, Szazi (2012) coloca que *“é preciso que as decisões tomadas por esses conselhos tenham caráter deliberativo e vinculatório, ou seja, após a resolução, esta vincule os executores da política pública”* (p. 311). O conselho deve ser fortalecido na sua característica primordial, que é a elaboração de políticas públicas com participação social. Desse jogo, o Poder Público e organizações da sociedade civil não podem querer escapar.

Reflexões sobre as parcerias público-privadas nas políticas de crianças e adolescentes.

A discussão sobre as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil tem sido foco de análise de especialistas no mundo todo (LÖFFLER, 2003; SMITH, 2003; SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009; PESTOFF & BRANDSEN, 2010; SZAZI, 2012; KISIL, 2012).

Os especialistas do tema são unânimes em reconhecer que a emergência da necessidade de estabelecer parcerias com diferentes *stakeholders* da sociedade para o desenvolvimento de políticas públicas está associada ao declínio da capacidade do Estado em prover os serviços públicos básicos e a garantia da qualidade do atendimento prestado.

Não apenas agências públicas, mas também atores não-governamentais como o setor privado e a mídia, exercem uma influência sobre a maneira como as regras do jogo são formuladas e como são jogadas no domínio público. Eles também contribuem para os resultados das políticas públicas, por meio da sua interação com outros atores. [*tradução da autora*] (LÖFFLER, 2003: 167)

Löffler (2003) e Szazi (2012) apontam para a evolução histórica do papel do Estado, deixando de ser o único responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas e/ou serviços públicos, passando a operar por um sistema de governança – a partir da gestão e regulação dos processos – promovendo a prestação de serviços em um ambiente com múltiplos atores envolvidos na resolução de problemas coletivos e em cooperação com o Poder Público, envolvendo a participação de redes de atores e o forte envolvimento de comunidades, ou o planejamento a partir de uma perspectiva mais local.

Nesse sentido, cabe destacar aqui a reflexão feita por Marcos Kisil (2012), em relação ao desenvolvimento comunitários, as organizações da sociedade civil e o desenvolvimento sustentável:

O processo de desenvolvimento sustentado exige que as ideias e ações sejam institucionalizadas por diferentes organizações, quer pertençam ao governo, ao setor privado (mercado) quer ao setor não governamental, que surge da vontade de indivíduos em participar do desenvolvimento por meio de estruturas conhecidas como organizações da sociedade civil (OSC). (KISIL, 2012: 339).

Diferentes são as possibilidades de parcerias a serem desenvolvidas entre o Poder Público e o setor privado – empresas ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com os mais diversos propósitos, ao quais podem ser voltados aos investimentos em infraestrutura ou a gestão de equipamentos públicos e provisão de serviços básicos.

Silva, Jaccoud & Beghin (2009) identificam uma tipologia de parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil, conforme descrito a seguir:

- Regime de execução não estatal com financiamento público direto: as parcerias são formalizadas por meio de convênios ou termos de parceria, a partir do estabelecimento de um objetivo comum. O Estado aporta recursos, acompanha e fiscaliza a execução e a organização da sociedade civil realiza a ação com base em um plano de ação pré-estabelecido, com público-alvo, metodologia, custo e prazos definidos. A organização da sociedade civil também pode aportar recursos adicionais ao projeto.
- Regime de execução não estatal com financiamento público indireto: diferente do tipo anterior, não é determinado um objetivo comum formalmente entre as partes envolvidas – *“O princípio deste regime seria o de que, para a consecução do objetivo, o governo aporta recursos financeiros indiretamente, por meio de mecanismos⁹ anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais”*. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:397)
- Regime de mobilização de recursos privados: *“a atuação conjunta não é formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados”*. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:397)

Ao olharmos para as parcerias do FUMCAD-SP, embora elas se enquadrem mais especificamente no primeiro tipo, por serem parcerias estabelecidas por meio de

⁹ *“Certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação (entidade beneficente de assistência social, utilidade pública e OSCIPs); mecanismos legais de acesso aos recursos (imunidades de impostos e contribuições sociais, isenções e incentivos fiscais”*. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:397)

convênios, podemos identificar a convivência de características dos três tipos: os recursos do fundo são, majoritariamente, provenientes de doações via renúncia fiscal. Ainda, o fundo, por meio da sua gestão administrativa, faz a mediação da alocação dos recursos entre os doadores e os projetos aprovados e autorizados a fazer a captação de recursos via renúncia fiscal para o fundo.

Silva, Jaccoud & Beghin (2009) apresentam uma visão mais pessimista sobre as parcerias público-privadas na prestação de serviços que garantem direitos básicos à sociedade, um mecanismo de desresponsabilização do Estado em relação à provisão dos serviços sociais básicos:

Instrumentaliza-se a palavra “cidadania” fazendo-a circular como portadora de uma nova civilidade e de uma nova forma de integração social incapazes de serem providas pelo Estado. Ou seja, este formato de parceria contribui para desresponsabilizar o Estado de suas tarefas de garantir o acesso aos direitos sociais universalizados e de combater as desigualdades sociais”. (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2009:398)

Esta perspectiva expressa a cultura política que permeia as relações entre Estado e sociedade civil: temos uma sociedade civil engajada, que quer participar do debate, da elaboração e da avaliação dos serviços públicos, mas, por ter como princípio do Estado como garantidor de direitos de maneira universal e de qualidade, resiste ao compartilhamento da implementação/provisão dos serviços públicos como solução para os desafios sociais.

Ao buscarmos uma evolução da gestão pública para um ambiente de governança pública, com a participação de diferentes atores, a interpretação de que esse compartilhamento de responsabilidades significa a desresponsabilização do Estado precisa mudar.

Löffler (2003) e Kisil (2012) apontam que, para a promoção do desenvolvimento por meio das parcerias público-privadas, é fundamental que os diferentes *stakeholders* trabalhem em rede:

Redes de políticas públicas consistem em uma variedade de atores que todos têm suas próprias metas e estratégias, mas que também são dependentes um dos outros para atingir os resultados de políticas públicas desejados. Não há um único ator que tenha poder suficiente para garantir o cumprimento dos objetivos sozinho. Obviamente, a operação das redes vai ser diferenciada dependendo da

distribuição do poder e do contexto institucional que determina incentivos ou obstáculos à cooperação. [tradução da autora]. (LÖFFLER, 2003: 167)

É essencial o grau de compromisso das organizações com o bem comum (...). A construção da coalizão exige boa vontade para deixar de lados as agendas pessoais em favor do bem comum. Na composição das coalizões, são usadas, muito frequentemente, as palavras “cooperação”, “colaboração e “coordenação”. (KISIL, 2012: 349).

Essa cultura política também influencia diretamente na maneira como lidamos com as inovações na provisão de serviços públicos – entendida como uma mudança significativa no modo de produção. Se, por um lado, campo das organizações sociais busca construir soluções inovadoras no sentido de construir alternativas à inoperância ou ineficiência do Estado, quando há uma inovação, a pressão da sociedade civil é para que essa inovação seja transformada em política pública *stritu sensu*, devolvendo a responsabilidade para o Poder Público implementar.

Nesse processo, o cenário brasileiro responde de maneira diversa à apresentada por Pestoff & Brandsen, onde o Poder Público seria um fomentador da disseminação da inovação por estimular ou forçar que outras organizações a incorporassem. Como o compartilhamento da provisão de serviços públicos com organizações sociais é visto apenas como uma estratégia de alívio até que o Estado tenha condições de dar conta do seu papel, as inovações somente são incorporadas e tornadas disponíveis a um número maior de pessoas se for objeto de política pública no modelo tradicional.

Assim, por outro lado, as inovações muitas vezes são disseminadas e copiadas por outras organizações não como diretriz de política pública, mas por disputa de nicho de mercado e, ao incorporarem as novas práticas, encorpam o grupo de organizações que pressiona o governo a transformá-las em políticas públicas.

Ainda, as parcerias sociais público-privadas podem ser analisadas na perspectiva apresentada por Pestoff & Brandsen (2010), como oportunidades de *co-produção* e *inovação*. O conceito de co-produção está intrinsecamente ligado a um processo de democratização na provisão dos serviços públicos e compartilhamento de responsabilidades, a partir da ampliação dos atores envolvidos, discussão essa que está alinhada com a discussão sobre governança e redes políticas feita por Löffler (2003). Segundo os autores:

Co-produção é, portanto, notada pela mistura de atividades nas quais ambos os agentes de serviços públicos e os cidadãos contribuem para a prestação de serviços públicos. Os primeiros estão envolvidos como profissionais ou dos produtores regulares, enquanto a “produção cidadã” é baseada em esforços voluntários de indivíduos ou grupos para melhorar a qualidade e / ou quantidade de serviços que recebem. (...) A co-produção é uma maneira em sinergia com poderia ocorrer entre o que o governo faz e que os cidadãos fazem. [tradução da autora]. (PESTOFF & BRANDSEN, 2010: 230)

Atualmente, as parceiras sociais público-privadas no Brasil podem ser analisadas como processos de co-produção mediante um novo conceito de governança pública. De um lado, o Poder Público prescinde de capacidade institucional para dar conta da demanda premente pela ampliação do acesso e da qualidade dos serviços públicos. De outro, uma ativa sociedade civil demandando maior participação na discussão e na elaboração de políticas públicas, aliado ao já histórico papel desempenhado como agente que complementa a ação do Estado na garantia de direitos básicos.

Pestoff & Brandsen (2010) também destacam que a inovação, entendida como a habilidade de trazer alguma coisa nova à prestação de serviços, é um dos principais argumentos para o envolvimento do terceiro setor nas políticas públicas, entretanto, argumentam que:

Um ponto importante é que inovação por si só não é suficiente no contexto da prestação de serviços. Deve haver também um processo que torne essas inovações acessíveis a um espectro maior de usuários. Afinal, a maior desvantagem do terceiro setor (pelo menos na perspectiva da provisão de serviços públicos) é a sua natureza particularista, restringindo a melhora na qualidade a um seleto grupo de usuários. (...). Em outras palavras, se a inovação é uma função útil de organizações do terceiro setor depende não somente da performance de organizações isoladas, mas também da habilidade do campo mais geral das organizações de transferir e adotar a inovação. Devemos então conceituar inovação como um processo *coletivo*. [tradução da autora]. (PESTOFF & BRANDSEN, 2010: 228)

Ao olharmos para o FUMCAD-SP, é possível observar o potencial que esta instância apresenta para a construção de soluções de políticas públicas para a população de crianças e adolescentes.

O fundo, por ser uma instância que tem por princípio e base a atuação em parceria com diferentes *stakeholders* – as organizações da sociedade civil que executam os projetos e os doadores privados, que possibilitam a capacidade de financiamento das ações – são as pré-condições necessárias a estruturação de uma estrutura de governança para a implementação de políticas públicas. O potencial de ação do FUMCAD-SP é expresso pelos seus números da última década:

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 aptos e aptos com adequação – 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

(GAUTO, SOUZA & BERNINI, 2015).

Ao longo dos últimos 10 anos, foram investidos aproximadamente R\$ 368 milhões, por meio do estabelecimento de 1.219 parcerias, as quais promoveram, aproximadamente, 1.300.000 atendimentos na cidade de São Paulo (GAUTO, SOUZA & BERNINI, 2015).

Esses números seriam de encher os olhos se os problemas de governança e de gestão administrativa do fundo não impactassem direta e substancialmente a capacidade do Poder Público de avaliar os resultados positivos desses investimentos. Grande parte das críticas que são feitas às parcerias público-privadas na área social é relacionada com a incapacidade das agências governamentais de fiscalizarem e avaliarem os investimentos e ações realizadas com as organizações da sociedade civil, gerando o sentimento de que o Poder Público está apenas delegando suas funções para um terceiro.

Ainda, o aspecto da inovação, conceito fundamental para as ações e projetos financiados pelo FUMCAD-SP, não é fomentada pelo Poder Público. Conforme identificado por Gauto, Souza & Bernini (2015), a ausência de diagnósticos das principais demandas na proteção de crianças e adolescentes no município, bem como o olhar territorial – fundamental em uma cidade como São Paulo, imensa e diversa –, com a consequente elaboração de editais de seleção de projetos genéricos e sem vínculos de impacto, resulta ser impossível que o Poder Público consiga – conforme análise de Pestoff

& Brandsen (2010) – ser o fomentador e impulsionador de inovações. Ao não saber para onde ir, o governo municipal perde a oportunidade de pautar o diálogo com a sociedade civil – seja por meio do CMDCA-SP, seja por meio das organizações parcerias – sobre quais são as demandas e possíveis formas inovadoras para resolver problemas que há décadas estão sem solução efetiva.

E, tão importante quanto a promoção da inovação, ao não estabelecer um norte de ação para as políticas de crianças e adolescentes no município, o FUMCAD-SP perde a sua característica fundamental de financiador de política pública para ser apenas um espaço de captação de recursos para organizações da sociedade civil que atuam no tema.

Para efetivamente estabelecer um processo de participação social amplo, no que se refere à tomada de decisões sobre as políticas bem como em relação ao compartilhamento de responsabilidades na provisão de serviços, cabe ao Poder Público realinhar a sua estratégia e (re)construir as relações com as diferentes redes da sociedade civil engajadas na garantia de direitos.

Arranjos legais para parcerias público-privadas na prestação de serviços básicos

No Brasil, as parcerias público-privadas para a prestação de serviços públicos básicos são estabelecidas via diferentes arranjos legais, que são previstos na legislação brasileira desde a década de 1930 (concessão de títulos e benefícios) e que foram evoluindo ao longo do tempo, em respostas aos novos cenários e contextos da relação entre Estado e organizações da sociedade civil:

- a. Por meio da Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações e Contratos é possível estabelecer parcerias entre Poder Público e organizações da sociedade civil para a realização de diversas atividades de caráter público.
- b. Convênios e Termos de Cooperação são regidos pela Portaria interministerial 127/08 e pela Portaria Interministerial 342/08, para a realização de “interesses convergentes”. Os convênios são regidos pelo Decreto nº 93.872/1996.
- c. Instrumento exclusivo para Organizações Sociais (OS), os Contratos de Gestão são regido pela Lei 9.637/98, onde o Poder Público deve participar obrigatoriamente da OS e os repasses devem estar previstos no Orçamento Público.

- d. Termo de Parceria é um instrumento bem mais completo, que detalha todos os direitos, responsabilidades e obrigações tanto do Poder Público quanto da organização parceira, incluindo prazos, metas, resultados e critérios de avaliação do desempenho da OSCIP (organização social de interesse público), bem como o detalhamento do cronograma de desembolso dos recursos, vinculados às atividades. Também regidos pela Lei 9.637/98.

A evolução dos instrumentos legais de formalização das parcerias entre o Poder Público e as organizações sociais sem fins lucrativos pode ser analisada a partir da perspectiva descrita por Smith (2003), com base na relação *principal-agent* de Donahue (1989). Segundo Smith, a evolução nos instrumentos de formalização das parcerias é resultado da pressão que os gestores sofrem por se responsabilizarem pelos gastos feitos com recursos públicos. No caso brasileiro, a discussão da Lei das Oscips (Lei nº 9.637/98) – a legislação mais moderna vigente, no que se refere às parcerias público-privadas com organizações da sociedade civil – foi permeada pela discussão da transparência e do compromisso com utilização dos recursos públicos de maneira ética e qualidade dos serviços prestados.

No caso do FUMCAD-SP, as parcerias ainda são estabelecidas por meio de termos de convênio, o que estimula e fortalece uma gestão burocrática das parcerias. Esse é um dos pontos fundamentais a serem observados pelos gestores do fundo, para que seja possível, de fato, estimular um ambiente onde a co-produção e a inovação possam ser construídas.

Smith (2003) também aponta a questão da autonomia das organizações como possível ponto de conflitos entre governos e ONGs. A Lei das Oscips desenhou um marco regulatório que daria mais flexibilidade à aplicação dos recursos, com regras claras de prestação de contas e consequente responsabilização pela má/indevida aplicação dos recursos, além de contar com mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados:

“Similarmente à OS, o título de OSCIP permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do poder público, porém, após ser firmado, um termo de parceria com o Estado, no qual são acordados objetivo, plano de trabalho, metas e prazos, ao final, compara-se o resultado com as metas, por indicadores de avaliação objetivos previamente ajustado”. (SZAZI, 2012: 318)

Ainda, de maneira geral, a Lei das Oscips introduziu um fator de “competição” entre as organizações, já que o estabelecimento de Termos de Parceria deve ser feito por meio de apresentação de propostas via Edital Público, não mais podendo ser apenas uma negociação bilateral entre Estado e sociedade civil. Mas, como as outras formas de parceria ainda estão em vigor, o estabelecimento de parcerias ainda é permeado por relações clientelismo (o que acaba por afetar as questões de transparência e ética) e/ou de confiança e com base no reconhecimento público que muitas organizações possuem – o que tem impacto direto na vida e sustentabilidade de organizações menores.

A partir de janeiro de 2016, entra em vigor o Marco Regulatório da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014), que tem como ambição melhorar o ambiente jurídico e institucional das parcerias público-privadas com organizações da sociedade civil. Conforme documento da Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2014b), a nova legislação tem como premissas:

- Segurança jurídica
- Valorização das organizações da sociedade civil
- Transparência na aplicação do recurso
- Efetividade das parcerias

O MROSC, em seu artigo 5º diz:

Art, 5º - O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamento a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação de recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (...). (BRASIL, 2014a)

A nova legislação também estabelece novos instrumentos de formalização das parcerias:

- Termo de colaboração: conforme estabelece o Art. 16. *O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de **planos de trabalho propostos pela administração pública**, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de*

chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei. Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2014a) – grifos meus.

- Termo de fomento – conforme estabelece o Art. 17. *O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta Lei.* (BRASIL, 2014a) – grifos meus.

Do ponto de vista da avaliação da eficiência das parcerias, o MROSC não inova na inclusão de mecanismos que permitiriam essa construção. Por exemplo, embora estabeleça em suas diretrizes “a priorização do controle de resultados”, quando trata da formalização das parcerias, não inclui o controle de resultados no rol de cláusulas essenciais que o termo de colaboração ou o termo de fomento devem ter. Há apenas, como em outros instrumentos legais, a descrição do monitoramento e avaliação.

Na seção em que trata especificamente sobre monitoramento e avaliação, a nova legislação descreve:

Art. 58. A administração pública está incumbida de realizar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas *in loco*, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto, na forma do regulamento. (...)

§ 2o Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, **sempre que possível**, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos **objetivos pactuados**, bem como na reorientação e no ajuste das **metas e atividades definidas**.

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, **que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.**

Parágrafo único. O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos **indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho**.
(...).(BRASIL, 2014a) – grifos meus.

Ao analisarmos os termos em que o monitoramento e a avaliação dos projetos serão realizados sob a vigência do MROSC, nota-se que pouco avançaremos no aprimoramento dos instrumentos de gestão das parcerias entre Estado e sociedade civil. O que a leitura dos artigos acima citados revela é a permanência da fiscalização burocrática das parcerias – sobre metas (quantitativos) e atividades –, colocando que a avaliação ocorrerá “sempre que possível”, com base nos objetivos pactuados – não nos resultados – e com a homologação da avaliação independente da prestação de contas, o que impede, no mínimo, uma avaliação sob o princípio da economicidade.

Considerações finais

A lógica incremental das políticas públicas brasileiras vem mostrando a sua face negativa ao perder a oportunidade de construir processos efetivamente transformadores na gestão das políticas públicas no país.

No que tange às parcerias entre o setor público e as organizações sociais sem fins lucrativos, podemos concluir que o caminho a ser percorrido rumo à governança pública e ao compartilhamento da responsabilidade entre diferentes atores sociais ainda é longo.

O cenário brasileiro pode apontar para uma evolução das relações entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, com a ampliação do compartilhamento na provisão dos serviços públicos e a ampliação do debate público e dos mecanismos de participação social. Entretanto, esses passos não serão efetivamente dados se os diferentes *stakeholders* participantes das políticas públicas não reorientarem as suas ações para a promoção e fortalecimento do bem comum, ao invés de promoverem processos de mudança muito mais lentos do que a sociedade precisa, em nome da defesa de seus interesses institucionais.

A contratualização de resultados, por exemplo, é um passo fundamental para que possamos, no médio e longo prazos, entender quais são as dinâmicas e metodologias aplicadas que de fato promovem resultados positivos e transformam a realidade dos beneficiários diretos das ações e investimentos.

As parcerias entre Estado e sociedade civil, que tem a oportunidade de construir e testar soluções inovadoras para questões sociais prementes, acabam por deixar seus partícipes na zona de conforto, garantindo a ampliação das possibilidades de parceria, sem, ao mesmo tempo, fortalecer os mecanismos de avaliação que vão, conseqüentemente, fortalecer a importância do compartilhamento de responsabilidades na provisão de serviços públicos de qualidade, gerando, efetivamente, um ciclo virtuoso de promoção do desenvolvimento.

O caso do FUMCAD-SP reflete os sintomas e problemas de uma gestão de parcerias que são burocráticas e sem mecanismos de aferição de resultados. Ao mesmo tempo, por ser um lugar que está aberto a reformulações e modernização da sua gestão, tem a possibilidade de construir um importante legado para a sociedade brasileira como um todo. Entretanto, isso somente será possível se o Poder Público estiver disposto e preparado para lidar e suportar o desgaste político que uma mudança de paradigma como esse requer.

Diante dos desafios colocados aos governos e à gestão pública, esse é um debate que precisa ser feito tanto pelas agências públicas como pelas organizações e movimentos sociais como um todo, sem a demonização dos novos mecanismos de gestão *a priori*, para que essa reforma seja feita de maneira consciente, de forma democrática e socialmente compartilhada.

BIBLIOGRAFIA

ABONG, “Sustentabilidade das ONGs no Brasil – acesso a recursos privados”. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. (1990). Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Acesso em 15 de outubro de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8069.htm

_____ (2010). “O perfil das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2010”. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 2010.

BRASIL. (2014a). Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Acesso em 15 de outubro de 2015, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm

BRASIL. (2014b). Balanço da agenda e próximos desafios. Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília. Acesso em 15 de outubro de 2015, disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/julho/19-12-2014-sg-faz-balanco-da-agenda-do-marco-regulatorio-das-osc-e-apresenta-pesquisa-desenvolvida-pela-fgv/balanco-mrosc-2014.pdf>

GAUTO, Maitê; SOUZA, Elias de; BERNINI, Eduardo José. “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 de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

KISIL, Marcos (2012). “Desenvolvimento Comunitário e organizações da sociedade civil”. In. **Parceria social público-privada – textos de referência**. CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (orgs.). Oficina Municipal, São Paulo.

LÖFFLER, Elke (2003). “Governance and Government – networking with external stakeholders”. In. Bovaird, Tony and Elke, Löffler, Public Management and Governance. London: Routledge. 2003

PESTOFF, Vitor; BRANDSEN, Taco (2010). “Public governance and the Third Sector: opportunities for co-production and innovation?”. In Osbourne, Stephen (ed.), The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York: Routledge. 2010.

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 SEPP. São Paulo, SP, Brasil.*

PMSP. (2014). Edital de Chamada Pública FUMCAD 2014. *Prefeitura de São Paulo, por meio da SEPP. São Paulo, SP, Brasil.*

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). (2005). 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). (2013). 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/integra.asp?alt=02012013D%20536850000

SÃO PAULO (SP), (2013). Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013. Consulta em 10/10/2015. Disponível em http://www.sinesp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11044:decr

eto-no-54278-de-28-de-agosto-de-2013-institui-a-politica-municipal-para-o-desenvolvimento-integral-da-primeira-infancia-na-cidade-de-sao-paulo-sao-paulo-carinhosa-e-cria-seu-comite-gestor&catid=48:saiu-no-doc&Itemid=221

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie (2009). “Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos, Parcerias”. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo - versão 2009** – Luciana Jaccoud (Organizadora). Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Brasília-DF.

SMITH, Stephen Rathgeb (2003). “NGO and Government: implications for Democracy, Citizenship and Public Administration”. Texto apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, Filadélfia.

SZAZI, Eduardo (2012). “Sociedade civil, conselhos e políticas públicas: os âmbitos do terceiro”. In. **Parceria social público-privada – textos de referência**. CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (orgs.). Oficina Municipal, São Paulo.