### UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas

GIOIA MATILDE ALBA TUMBIOLO TOSI

O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DE SUA INCIDÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

São Paulo SP

### GIOIA MATILDE ALBA TUMBIOLO TOSI

# O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DE SUA INCIDÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 23 de maio de 2016. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientadora: Professora Doutora Úrsula Dias Peres

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

# CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Tosi, Gioia Matilde Alba Tumbiolo

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismo de participação popular : análise de sua incidência na implementação de políticas públicas / Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi, orientadora, Ursula Dias Peres. — São Paulo, 2016 190 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão corrigida

 Políticas públicas - Brasil. 2. Direitos da Criança e do Adolescente - Brasil. 3. Participação. I. Peres, Ursula Dias, orient. II. Título

CDD 22.ed. - 320.60981

Nome: TOSI, Gioia Matilde Alba Tumbiolo

Título: O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismo de participação popular: análise de sua incidência na implementação de políticas

públicas

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Aprovada em 23/05/2016

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. Valdemir A. Pires

Universidade Estadual Paulista – Campus de Araraquara

Prof.Dr. Fabio Pereira dos Santos

Câmara Municipal de São Paulo

### **AGRADECIMENTOS**

Quando decidi voltar aos bancos escolares depois de tantos anos sabia que me encontrava diante de um desafio. Não tinha consciência, porém, do tamanho desse desafio e do apoio de que iria precisar...

Devo agradecer, portanto, inicialmente a todos os professores do curso que não só me acolheram como me apoiaram e orientaram meus estudos.

À professora Úrsula Dias Peres, em especial, agradeço a orientação precisa, dedicada e muito competente, além da compreensão necessária com uma orientanda que tinha que conciliar a vida acadêmica com as atividades profissionais.

Aos meus colegas, muitos deles transformados em amigos, agradeço terem dividido conhecimentos, dúvidas e angústias ao longo do curso.

Agradeço à Fúlvia, à Mariana e à Rita, por compartilharem comigo as emoções contraditórias desta etapa final, ajudando-me a manter o foco no trabalho, sem perder o humor, vencendo o cansaço e mantendo o equilíbrio.

À minha linda família, meu porto seguro, meu orgulho maior, agradeço todo o apoio, o carinho e a paciência com as muitas ausências. Sem vocês, nada teria sido possível e nada teria valido a pena.

"No sinal fechado ele vende chiclete Capricha na flanela e se chama Pelé Pinta na janela, batalha algum trocado Aponta um canivete e até."

Chico Buarque, 1978

### **RESUMO**

Tosi, Gioia Matilde Alba Tumbiolo. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como mecanismo de participação popular: análise de sua incidência na implementação de políticas públicas. 2016. 187 p. Dissertação de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão corrigida.

Os primeiros Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente foram criados há vinte e cinco anos como instâncias paritárias, em que representantes do Estado e da sociedade civil deliberariam a respeito da elaboração e concretização de políticas públicas para o segmento. Indispensável a esta concretização foi a previsão legal de fonte especifica de financiamento, por meio da criação de Fundos Especiais. Apesar disso, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo - CMDCA - SP, criado em 1990, ainda hoje vem enfrentando dificuldades, tanto no que diz respeito à captação, como quanto à aplicação do recurso público. Buscando compreender tais obstáculos, o presente trabalho partiu de um referencial teórico que fosse capaz de contextualizar o surgimento do CMDCA - SP no processo de redemocratização brasileira, bem como sua atuação nas etapas da política pública para crianças de adolescentes no município. Esta atuação do CMDCA – SP foi analisada à luz de diversas variáveis estudadas por pesquisadores que se debruçaram sobre o papel dos conselhos de políticas públicas. Dentre estes autores, foram particularmente considerados : Abers e Keck(2008), Almeida e Cunha (2011), Avritzer (2007), Dagnino (2004), Faria e Ribeiro (2011), Lavalle e outros (2006), Sá e Silva (2011), Tatagiba (2007), Vaz (2010), Wampler (2010). As variáveis que orientaram a pesquisa de campo foram: a) Desenho Institucional, b) Variável política e contextual, c) Trajetória da política pública, d) Características institucionais, e) Características dos atores, f) Representação e representatividade. Eleitas as variáveis, foram identificados os diversos atores no campo da política pública para crianças e adolescentes e foi apurada a estrutura e funcionamento do CMDCA – SP, bem como sua relação com a administração municipal. Foram detalhados os fluxos de trabalho referentes ao financiamento da política pública e a percepção dos atores em relação às diversas questões nas diversas etapas. Emergem daí falhas estruturais, problemas na representação dos conselheiros, falta de transparência na divulgação de informações e uma possível inversão de papeis na definição das políticas públicas. Identificados os problemas, vislumbram-se caminhos para que o CMDCA - SP, utilizando o poderoso instrumento que tem para viabilizar as ações, assuma seu papel na formulação e implementação das políticas em benefício de crianças e adolescentes do município de São Paulo.

Palavras chave: Financiamento de Política Pública. Conselho de Direitos de Criança e do Adolescente. Gestão do Fundo Municipal.

### **ABSTRACT**

Tosi, Gioia Matilde Alba Tumbiolo. Councils for the rights of the Child and the Adolescent as participation mechanism: analysis of its impact on the implementation of public policies. 2016. 187 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Corrected version.

The first Councils for the rights of the Child and the Adolescent ("Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente") were created twenty-five years ago as peer instances, in which representatives of the State and of the civil society would deliberate on the development and concretion of public policies for the area. Imperative to this concretion was the legal provision of specific funding sources, by the creation of the Special Funds ("Fundos Especiais"). Nevertheless the Council for the rights of the Child and the Adolescent in São Paulo ("CMDCA-SP"), created in 1990, still faces difficulties today, both regarding the fund-raising and the use of public funds. In an attempt to understand such obstacles, this research departed from a theoretical background capable of contextualizing the creation of the CMDCA-SP in São Paulo in the Brazilian re-democratization process, as well as its role in the different phases of the public policy for children and adolescents in the municipality. This performance of the CMDCA was analyzed in light of several variables studied by researchers who have studied the role of public policy Concils. Among such researchers were particulary considered: Abers e Keck(2008), Almeida e Cunha (2011), Avritzer (2007), Dagnino (2004), Faria e Ribeiro (2011), Lavalle e outros (2006), Sá e Silva (2011), Tatagiba (2007), Vaz (2010), Wampler (2010). The variables that guided the field research were: a) Institutional design, b) Political and Contextual variable, c) Public policy trajectory, d) Institutional characteristics, e) features of the players and f) Representation. After the selection of the variables, several players acting on the child and adolescent public policy field were identified and structure and operation of the CMDCA was investigated, as well as its relationship with the municipal administration. It was also analyzed the work flow concerning the public policy financing and the perception of the players regarding several questions in the different phases. The analysis has identified structural flaws, issues in the representation of the counselors, lack of transparency in disclosing information and a potential role reversal in the

definition of public policies. Upon the identification of these main issues, one can devise potential alternatives for the CMDCA-SP to, using the potential tool in its power, assume its role in the development and implementation of public policies on the benefit of children and adolescents in São Paulo Municipality.

Keywords: Public Policy financing. Council for the rights of the Child and the Adolescent. Management of Municipal Fund.

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CMDCA Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Conanda Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Condeca Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

COT Conselho de Orientação Técnica

CPCA Coordenação de Políticas para Criança e Adolescente

CPCI Comissão Permanente de Opinião Pública

CPFO Comissão Permanente de Finanças e Orçamento

CPGDCT Comissão Permanente de Garantia de Direitos e Conselhos Tutelares

CPPP Comissão Permanente de Políticas Públicas

CPRI Comissão Permanente de Relações Institucionais

Darf Documento de Arrecadação Federal

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

E-SIC Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

Febem Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

Fumcad Fundo Municipal de Direitos de Crianças e Adolescente

Funabem Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IPS Instituições Participativas

ONG Organização Não Governamental

OP Orçamento Participativo

Oscip Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

SEPP Secretaria Especial de Participação e Parceria

SGAF Supervisão Geral de Administração e Finanças

Simproc Sistema de Controle dos Processos Administrativos da Prefeitura

Sinase Sistema Nacional de Acompanhamento de Medidas Sócio educativas

Sipia Sistema de Informações para Infância e Adolescência

SMDHC Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SMFD Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Economico

### LISTA DE QUADROS

- 1. Quadro Analítico de Variáveis
- 2. Competências do CMDCA SP
- 3. Comissões Permanentes do CMDCA SP e suas competências
- 4. Comparativo Orçamento anual SMDHC X Fumcad
- 5. Secretarias integrantes da Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos
- 6. Fluxo de acompanhamento do financiamento de projetos/programas
- 7. Temas das Resoluções CMDCA 1992-2006
- 8. Temas das Resoluções CMDCA 2007-2015
- 9. Publicações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo
- 10. Resumo das publicações referentes às reuniões plenárias
- 11. Acompanhamento Edital Fumcad 2012
- 12. Acompanhamento Edital Fumcad 2013
- 13. Acompanhamento Edital Fumcad 2014
- 14. Cartas de Anuência Expedidas de 2012 a 2014
- 15. Valores liberados nas cartas de anuência em 2014 e 2015
- 16. Arrecadação por meio do Incentivo Fiscal X Potencial Estimado
- 17. Resultados obtidos na análise de variáveis.

# SUMÁRIO

INTRO	DUÇÃO	14
1. Ab	ordagem Metodológica	20
1.1.	Atores na Arena da Política Pública para Crianças e Adolescentes	22
1.2.	Entrevistas Realizadas	23
1.3.	Questionários	25
1.4.	Levantamento de Dados Primários e Secundários	26
2. RE	FERENCIAL TEÓRICO	27
2.1.	Instituições Participativas e Democracia Deliberativa	28
2.2.	Contexto de Surgimento dos Conselhos de Políticas Públicas	37
2.3.	Instituições Participativas nas Etapas da Política Pública	43
A)	Etapas de uma Política Pública	43
2.4.	O Papel das Instituições Participativas	52
	POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: HISTÓRICO E	
	CIAMENTO	58
3.1. Adole	Breve Histórico do Surgimento de uma Política Pública para Criança e escente	59
A)	A Política para Crianças e adolescentes no Município de São Paulo	63
3.2.	O Financiamento da Política Pública	64
A)	O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Pau 67	
3.3.	As Obrigações do Conselho	69
4. CN	IDCA – SP: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	
4.1.	Competências Do CMDCA-SP	70
4.2.	Estrutura Atual, Organograma e Funcionamento	72
4.3.	Relação com a Administração Pública	78
4.4.	A Gestão do Fundo Municipal da Criança e Adolescente - Fumcad	79
A)	O Fluxo de Trabalho	84
B) CM	O Fumcad nas Resoluções, nas Publicações e nas Atas de Reunião do IDCA - SP	87
C)	O Financiamento dos Projetos: Rotinas de Trabalho	91
4.5.	O Surgimento do Grupo Força Fumcad	
4.6.	A Retomada das Liberações de Recursos	
4.7.	A Captação de Recursos para o Fumcad	
A)	Baixa Arrecadação em Relação ao Potencial	

	B)	O Modelo Utilizado para o Recolhimento	.106
5.	MA	PEAMENTO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS	.107
5	5.1.	Inclusão na Agenda e Formulação da Política Pública	.107
	A)	Variável Política: Relação Estado X Sociedade Civil Organizada	. 112
	B) Tare	Variável Contextual: Problemas na Organização do Conselho e na Divisão efas com a Secretaria a que se Vincula	
	C)	Representação/Representatividade: Os Problemas no CMDCA-SP	. 118
5	5.2.	Tomada de Decisão: Problemas no Processo de Captação de Recursos	.121
	A) Pot	A Baixa Arrecadação da Destinação de Imposto de Renda em Relação a rencial	
	B) Pro	A Captação de Recursos a Maior em Relação ao Valor Autorizado para os jetos	
5	5.3.	Implementação das Políticas Públicas	.125
5	5.4.	Avaliação da Política Pública	.126
CC	NSIE	DERAÇÕES FINAIS	.128
RE	FERÉ	ÊNCIAS	.133
Ар	êndic	e A – Roteiro para Aplicação de Entrevista	.139
Ар	êndic	e B – Roteiro para Aplicação de Questionário	.140
•		e C.1 – Pedido Nº 13532 Protocolado no E-Sic da Prefeitura Municipal de Sá	
•		e C.2 – Pedido Nº 13533 Protocolado no E-Sic da Prefeitura Municipal de Sá	
An	exo A	A – Documentos Fornecidos pelo Grupo Força Fumcad	.152
An	exo A	v.1. – Ofício Protocolado no Gabinete do Prefeito em 13/11/2014	.152
		a.2. – Proposta de Pauta de Reunião com a Administração Pública em	.155
		a.3. – Carta Dirigida ao Secretário da Secretaria Municipal de Direitos Humar ania, protocolada em 19/02/2015	
		a.4. – Correspondência dirigida ao Presidente e Vice-Presidente do CMDCA- lada Em 12/05/2015	
		a.5. – Pesquisa de Indicadores Fumcad-CMDCA, Realizada pelo Grupo Força em Abril de 2015	
		v.6. – Registro de ata de Reunião CMDCA-Grupo Força Fumcad Realizada e 015	
	exo B	B – Procedimento Administrativo de Fiscalização Permanente do Ministério	187

# **INTRODUÇÃO**

Os Conselhos de Políticas Públicas surgiram, em sua grande maioria, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, marco no processo de redemocratização do país, que apontou nitidamente para a opção por um sistema democrático híbrido, em que a participação social atue paralelamente a um legítimo sistema representativo.

Ao lado da reconquista do direito de escolher seus representantes de forma direta, o povo brasileiro passou a contar com instrumentos de participação popular, alguns inscritos no próprio texto constitucional, outros decorrentes de suas disposições.

Ainda que não previstos expressamente na Constituição Federal, os Conselhos de Políticas Públicas multiplicaram-se no Brasil recém-democratizado. Sua criação, como mecanismos de participação popular, sinalizava com a possibilidade de constituírem espaços de discussão, lado a lado com o governo, das respectivas políticas públicas.

Tal possibilidade de participação assume papel de destaque no debate, sempre atual, a respeito dos problemas apresentados pelo sistema representativo de democracia. Poderiam ser os Conselhos de Políticas Públicas uma alternativa ao sistema representativo? De acordo com Avritzer (2007), a pergunta correta a se fazer deveria ser "seria essa proliferação de formas de representação social uma distorção do próprio funcionamento da representação, ou seria apenas um caso entre muitos outros que têm servido para reelaborar a própria noção de representação?"

Sá e Silva, Garcia Lopes, Pires (2010, p.260) adotam uma classificação diferente:

... abordaremos na sistematização proposta, os conselhos de políticas públicas como instituições por meio das quais o Poder Executivo compartilha com representantes da sociedade civil, a partir de diferentes critérios, parcela do seu poder de decisão de determinados assuntos, em uma abrangência que também varia de caso para caso.

Já se passaram aproximadamente vinte e cinco anos da criação da maioria dos conselhos de políticas públicas e, ao longo desse período, diversos estudos foram

realizados, com os mais diversos focos de análise, em especial para verificar se tais instâncias assumiram o papel de legítimos espaços de participação popular.

Independente do déficit participativo que eventualmente essas instâncias possam apresentar, o fato é que algumas delas possuem poder deliberativo a respeito da aplicação de recursos públicos nas respectivas políticas públicas. Nesse contexto, faz-se necessário que os estudos avancem na análise da incidência destas instâncias no campo da garantia de direitos e efetivação das políticas, desde a decisão das ações a realizar, até a verificação da correta aplicação do recurso e consequente prestação de contas.

Diante desse cenário, a escolha do tema deste trabalho foca-se em uma das primeiras políticas públicas cuja definição ficou a cargo do respectivo Conselho: a de proteção dos direitos de crianças e adolescentes com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Por suas particularidades, que preveem inclusive formas específicas de financiamento da política, é necessário apurar quais avanços – ou eventuais insucessos – foram propiciados pela atuação dos conselhos, face ao que preveem os instrumentos legais.

A criação dos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes foi prevista em 1990 quando da promulgação da Lei 8.069/90 (BRASIL, 1990), o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, como instância de participação popular na definição e implementação de políticas públicas para o segmento, que estavam sendo naquele momento municipalizadas.

O recurso financeiro para o atendimento a crianças e adolescentes, face à municipalização, não foi disponibilizado diretamente aos conselhos. O legislador inovou ao prever, no ECA (lei 8069/90), para o financiamento das políticas públicas para crianças e adolescentes, a criação por legislação federal, estadual ou municipal, de fundos públicos especiais.

A Lei 4.320/64 (que disciplina a elaboração e controle de orçamentos e balanços nas três esferas de governo) (BRASIL, 1964), trata de Fundos Especiais em seu título VII, estabelecendo que os recursos são vinculados à realização de determinados objetivos, que devem constar do orçamento público, e obedecer a

controle e prestação de contas, bem como sujeitar-se às demais regras de aplicação de recursos públicos.

No caso dos Fundos Especiais autorizados para aplicação de recursos na garantia de direitos de crianças e adolescentes, um dos principais valores que os compõem, de acordo com a Lei 8.069 (BRASIL, 1990), é a destinação de parcela do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Bastaria, para isso, que pessoas físicas e jurídicas se dispusessem a antecipar parte de seu imposto de renda para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Entretanto, passados quase vinte e cinco anos desta previsão, o recurso que é captado para essa causa está bem distante de seu potencial, como se verá adiante.

Na cidade de São Paulo, de acordo com informações da Receita Federal, o potencial deste recurso que poderia compor o Fundo no ano de 2014 foi de R\$ 714.122.538,00<sup>1</sup>, considerando somente o imposto devido por pessoas físicas, enquanto que o valor destinado pelos declarantes de imposto de renda totalizou apenas R\$ 22.968.935. São números que chamam a atenção, face às conhecidas necessidades de proteção e defesa de crianças e adolescentes em todo o Brasil.

Se as dificuldades na captação já seriam motivo suficiente para preocupação e criteriosa investigação, ainda mais chama a atenção a existência, a partir de 2010, de saldos nos balancetes do Fundo do município de São Paulo publicados online<sup>2</sup> na casa dos duzentos milhões de reais. Esse dado evidencia também que, além da baixa captação, existem dificuldades na aplicação dos recursos já captados.

Portanto, em que pese a previsão legal expressa de fonte de financiamento exclusiva para a implementação de políticas públicas, verifica-se, no CMDCA de São Paulo, a existência de gargalos não só na captação, mas também – e de forma ainda mais preocupante – na aplicação, o que evidentemente prejudica a implementação dessas políticas.

Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/participacao\_social/fundos/fumca\_d/index.php?p=156386 . Último acesso: 04.04.2015.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Fonte: Dados obtidos junto à Divisão de Arrecadação e Cobrança da Receita Federal em São PAULO. O servidor responsável extraiu os dados da base de declarações de imposto de renda pessoa física.

Deve-se ter em mente que, embora o Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes seja um dos atores envolvidos nessa política pública, há a participação de outros, com interesses convergentes e divergentes, que interagem nesta arena política e cuja atuação será considerada na pesquisa ora proposta.

O trabalho pretende, assim, mapear os fluxos de trabalho com o papel que cabe a cada um dos atores, especialmente na fase de implementação da política pública, com foco nas formas de financiamento existentes e na aplicação dos recursos captados.

O objetivo desta pesquisa é compreender os atuais obstáculos enfrentados pelo CMDCA - SP na captação e na aplicação desses recursos, o que influencia diretamente na implementação das políticas públicas estabelecidas.

O trabalho buscará, dessa forma, abordar os seguintes pontos:

- Mapeamento da percepção dos atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas pelo Conselho da Criança e do Adolescente no município de São Paulo, a respeito do papel do Conselho nas diversas etapas da política, especialmente no que diz respeito ao financiamento das ações; e
- Identificação, nos fluxos e procedimentos de trabalho, de potenciais gargalos desde a captação dos recursos até sua efetiva aplicação nas políticas públicas estabelecidas.

A fim de dar conta das questões de pesquisa, o trabalho estrutura-se em 5 capítulos. Inicialmente apresenta-se a abordagem metodológica adotada, com os respectivos instrumentos de pesquisa que foram utilizados. A princípio a escolha metodológica havia sido pelo método da Pesquisa-Ação, definida por Thiollent (2011) como:

um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.(THIOLLENT, 2011, p. 20).

As principais características deste método, de acordo com Godoi, Mello e Silva (2006) são: trata-se de experiência que ocorre no mundo real, em escala restrita, constitui uma ação deliberada buscando provocar uma mudança efetiva do grupo e é

projetada para produzir conhecimentos passíveis de generalização (GODOI, MELLO E SILVA, 2006, p.215)

Esta escolha inicial tinha a seu favor a própria experiência e atuação profissional da autora, vez que trabalha na Receita Federal em São Paulo, na área de Educação Fiscal, e uma de suas atividades nesta área é a de divulgar a possibilidade de utilização dos diversos incentivos fiscais. Por conta disso, sua presença era solicitada pelo CMDCA - SP em diversas ocasiões, seja proferindo palestras ou participando de reuniões, para prestar esclarecimentos a respeito do Incentivo Fiscal para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Entretanto, o que era favorável ao tipo de pesquisa se mostrou desfavorável quando do planejamento do trabalho e da elaboração do cronograma: não haveria tempo hábil de se realizar a pesquisa utilizando este tipo de método, com o rigor necessário e tampouco de acompanhar as mudanças propostas em cooperação com os participantes.

A opção pelo método de Estudo de Caso foi então cuidadosamente avaliada, tendo sido levados em conta os fatores elencados por Yin (2001) relativamente aos tipos de questões de pesquisa.

Para o autor, questões de pesquisa "como?" e "por quê?", que basicamente orientam o presente estudo, seriam mais explanatórias, levando a estudos de caso por lidarem com ligações operacionais, a serem analisadas ao longo do tempo e não serem computadas como meras repetições (YIN, 2001, p. 24). A utilização de uma maior variedade de instrumentos de pesquisa na coleta de dados, como se verá no capítulo referente à metodologia, ao mesmo tempo em que traz maior rigor à investigação, por permitir o cruzamento de informações pode significar uma maior confiabilidade no estudo e possibilitar generalizações posteriores.

No segundo capítulo, o referencial teórico traz o surgimento das instituições participativas no contexto da redemocratização brasileira, face às discussões sobre os problemas surgidos com a democracia representativa, bem como a mudança na relação do Estado com a sociedade.

O processo de redemocratização no Brasil e as alterações nas formas de relação entre Estado e sociedade devem ser situados em um arcabouço teórico das análises sobre a democracia. São trazidos, com este intuito, os três modelos de

democracia estudados por Habermas (1995) (liberal, republicana e deliberativa) e sua conceituação do que seria esfera pública (HABERMAS, 2003); uma definição mínima de democracia estabelecida por Bobbio (1986), com as promessas que tal autor julga não terem sido cumpridas, bem como sua visão do problemas da democracia representativa e participativa. Bobbio (1986) traz, ainda, a necessária discussão sobre o que seria efetivamente representação política. No caso brasileiro, vários autores também debruçam-se sobre o tema da representação: Anastasia e Nunes (2006), que trazem alguns dos problemas do modelo representativo; Lavalle, Houtzager e Castello (2006), que abordam a peculiaridade da representação exercida nas Instituições Participativas, assim como Sá e Silva, Lopes e Pires (2010) e Wampler(2011). Dagnino (2002 e 2004) lança seu olhar na direção das dificuldades de representação nestas instituições, aponta os problemas da existência, no início da redemocratização do país, de dois projetos políticos distintos, que ela chama de liberal e democratizante. Traz os matizes de ambos e a influência que exerceram na concepção do que seria participação da sociedade e no desenvolvimento das instituições participativas.

A seguir, são trazidos especificamente estudos sobre as Instituições Participativas - IPs, seu desenho institucional, as variáveis que determinam sua atuação, seu poder de deliberação e seu papel na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para cada segmento.

As etapas de uma política pública constam do referencial teórico, pois sua conceituação é necessária à compreensão do papel do CMDCA - SP e dos demais atores em cada uma dessas etapas.

É importante ter este quadro geral, para poder contextualizar o financiamento da política pública para crianças e adolescentes. Fundamental também é ter presente como surgiu esta política, resultado de lutas de movimentos sociais, que está na gênese da promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente.

O histórico da política pública para crianças e adolescentes é objeto do capítulo terceiro.

No capítulo 4 são apresentados os dados da pesquisa realizada, desde a estrutura do CMDCA - SP, seus vínculos com a administração pública, suas competências legais e como são exercidas estas competências, com a descrição dos

fluxos de trabalho, tendo por foco os problemas de captação e aplicação dos recursos, cuja gestão é de sua responsabilidade. Neste capítulo também são trazidas as percepções dos diversos atores, manifestadas nas entrevistas realizadas, nos questionários aplicados, nas atas localizadas, nos levantamentos realizados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo e nas anotações feitas por ocasião da participação nas reuniões plenárias. Foram enfrentadas diversas dificuldades no levantamento de dados, tendo sido preciso, inclusive, recorrer à Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011): foram protocolados dois pedidos de informação no e-Sic, como se verá no capítulo.

O próximo capítulo, o quinto, analisa todo o material coletado à luz do referencial teórico, que orientou a gama de variáveis a estudar concretamente no trabalho. As considerações finais organizam os achados da pesquisa e trazem luz a possibilidade de novas agendas.

### 1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Diante do tipo de problema de pesquisa colocado, a escolha metodológica recaiu sobre o "estudo de caso". A justificativa para tal opção encontra-se na definição de Yin (2001, p. 27): "O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes".

Neste tipo de abordagem, de acordo com o autor, o fenômeno contemporâneo é estudado dentro de seu contexto de vida real, "especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos" (YIN, 2001, p. 28). Por causa disso, o estudo deve basear-se em diversas fontes de evidencia, cujos dados devem convergir em um formato de triângulo, propiciando, assim, a utilização da chamada "triangulação".

Esse processo, de acordo com Azevedo, Oliveira, Gonzales e Abdalla (2013, p. 4): "significa olhar para o mesmo fenômeno, ou questão de pesquisa, a partir de mais de uma fonte de dados. Informações advindas de diferentes ângulos podem ser usadas para corroborar, elaborar ou iluminar o problema de pesquisa".

A criteriosa utilização de mais de um tipo de evidencia e a triangulação entre elas é considerada fundamental por Yin (2001) para produzir um quadro consistente de analise, quando do desenvolvimento de estudos de caso. A fim de alcançar a consistência adequada, portanto, o presente trabalho lançou mão de diversos instrumentos de coleta de dados, tais como: análise de documentos, entrevistas estruturadas e semi estruturadas (questionários), levantamento de publicações, observação participante, bem como os instrumentos normativos que orientam as atividades relativas ao financiamento das ações no âmbito da política pública.

Antes do início da pesquisa de campo propriamente dita, foi realizado um levantamento bibliográfico para contextualizar o surgimento das instituições participativas no contexto da teoria democrática e, principalmente, no processo de redemocratização brasileiro.

A partir da pesquisa dos estudos existentes ficaram claras as questões que deveriam ser analisadas no trabalho, que dizem respeito às formas de financiamento da política pública, em especial para os direitos de crianças e adolescentes.

Esta escolha foi baseada no fato de os Conselhos de Direitos desse segmento terem caráter deliberativo, com a atribuição legal de gerir o Fundo Especial para esta finalidade. Além disso, deve ser mencionada a possibilidade que os Conselhos têm à disposição de captar recursos junto à sociedade via destinação do Imposto de Renda.

Como objeto do trabalho, foi escolhido o Conselho da Criança e do Adolescente no Município de São Paulo (CMDCA-SP). A escolha se deu por duas razões principais:

- Diferentemente dos demais conselhos que também detêm poder deliberativo em relação a recursos para a implementação da política pública, o CMDCA dispõe dos recursos financeiros, por meio de Fundo Específico, propiciando maior autonomia na aplicação dos valores;
- O orçamento da cidade de São Paulo é o maior dentre todos os municípios brasileiros, bem como da maioria dos estados da federação.

Delimitada a escolha do objeto do trabalho, foram analisados:

 (i) A perspectiva dos atores envolvidos no processo quanto aos problemas e soluções dessa questão;  Os fluxos e procedimentos de trabalho desses atores que influenciam a questão.

Com relação ao primeiro ponto, o objetivo foi de identificar a percepção dos atores envolvidos na política pública, não somente em relação aos problemas e suas causas, mas também a possíveis soluções que pudessem sugerir para o enfrentamento das dificuldades postas em todo o processo.

# 1.1. ATORES NA ARENA DA POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Considerando as definições constitucionais e legais para a política da criança e adolescente no município de São Paulo, foram considerados os seguintes grupos de atores relevantes para a pesquisa:

- membros atuais e de gestões passadas do CMDA SP (presidente e expresidentes, conselheiros e ex-conselheiros);
  - membros dos Conselhos Tutelares do Município de São Paulo;
- líderes de organizações do terceiro setor que frequentam as reuniões do Conselho, atualmente organizados em torno da entidade denominada "Força Fumcad", cujo surgimento e objetivos serão objeto de tópico à parte mais adiante;
- gestores e servidores das Secretarias Municipais de São Paulo, especialmente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), à qual estão vinculados o CMDCA-SP e a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, responsáveis respectivamente pela gestão administrativa e financeira do Fundo;
  - vereadores de São Paulo;
- membros do Ministério Público da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo.

A fim de realizar o mapeamento do papel dos atores implicados na política pública em estudo, foram utilizados como principal fonte de informações os instrumentos legais que disciplinam a política pública, bem como os normativos expedidos pelo Conselho.

### 1.2. ENTREVISTAS REALIZADAS

A partir deste mapeamento, foram realizadas entrevistas individuais com representantes dos grupos identificados para o levantamento de suas percepções a respeito dos problemas e das soluções na captação e na aplicação dos recursos. A realização de entrevistas individuais é importante na medida em que mitiga potenciais inibições que seriam observadas em um espaço coletivo. Ainda com esse intuito acordou-se com os atores entrevistados que as percepções levantadas seriam reportadas no trabalho sem a identificação da fonte.

O roteiro utilizado para a entrevista consta do apêndice A do presente trabalho. Em que pese a existência do roteiro, as entrevistas com os atores se deu de maneira flexível, de forma a permitir que novas e relevantes informações fossem trazidas por eles.

Tal opção vai ao encontro do que Godoi, Mello e Silva, (2006) consideram condições essenciais à ideia de entrevista-conversação:

que o entrevistado possa expressar-se a seu modo face ao estímulo do entrevistador, que a fragmentação e ordem de perguntas não sejam tais que prejudiquem essa expressão livre, e que fique também aberta ao entrevistador a possibilidade de inserir outras perguntas ou participações no diálogo, conforme o contexto e as oportunidades... (GODOI, MELLO e SILVA, 2006, p. 305).

Respeitadas tais condições, o material coletado nas entrevistas foi além das questões inicialmente formuladas no roteiro original chegando, em alguns casos, à obtenção de preciosas informações para a compreensão do fluxo de trabalho e seus possíveis gargalos. Todas as entrevistas, realizadas no período de novembro de 2014 a janeiro de 2016, foram gravadas, com a autorização de cada entrevistado, tendo sido posteriormente transcritas de forma a compor o banco de dados da pesquisadora.

Os entrevistados selecionados e que aceitaram colaborar com a pesquisa estão assim identificados:

 A – Conselheira representante do Poder Público, em seu segundo mandato, tendo retornado ao Conselho na atual gestão. Foi convidada a responder à entrevista por sua atuação ponderada, mas firme, em defesa do segmento de crianças e adolescentes, em todas as reuniões a que a pesquisadora assistiu.

- B Ex-Presidente do Conselho, em mais de uma gestão. Atualmente participa das reuniões plenárias do CMDCA SP em razão de atuar como assessor de vereador para a problemática da Infância e Adolescência. Foi especialmente selecionado para a entrevista de campo em função de sua atuação como conselheiro e presidente em diversos períodos e por sua expressa posição política de oposição ferrenha ao atual partido no governo municipal; de forma a fazer um contraponto com conselheiros representantes do Poder Público.
- C Vereador da Câmara Municipal de São Paulo, já foi Secretário Municipal e Presidente do CMDCA –SP. O vereador foi entrevistado justamente por já ter ocupado a função de Secretario Municipal em outra administração, bem como por ter sido presidente do CMDCA – SP, além de já ter presidido a Comissão de Direitos da Criança e do Adolescente da Câmara Municipal.
- D Ex Conselheiro do CMDCA SP, representante da Sociedade Civil em três mandatos, tendo sido Presidente em um deles. Atualmente ocupa a função de Coordenador na Coordenação de Política para Crianças e Adolescentes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, foi entrevistado por sua experiência como representante da sociedade civil e sua atuação no Fórum correspondente, mas, principalmente, por ocupar, à época de realização da pesquisa, o cargo de Coordenador da política pública em questão.
- E Representante da sociedade civil organizada, não é conselheiro, é dirigente em uma entidade registrada no CMDCA; entrevistado por ser um dos líderes do grupo Força Fumcad.
- F Representante da sociedade civil organizada, não é conselheiro, é dirigente em uma entidade registrada no CMDCA; entrevistado por ser um dos líderes do grupo Força Fumcad.
- G Representante da sociedade civil organizada, não é conselheiro, é dirigente em uma entidade registrada no CMDCA - SP, entrevistado por ser um dos líderes do grupo Força Fumcad.
  - H Promotor Público da Infância e Adolescência:

- I Conselheiro do CMDCA SP em dois mandatos, representando o Poder Público, tendo, em um deles, exercido a presidência, convidado a ser entrevistado por sua atuação combativa, mas ponderada, em todas as reuniões a que a pesquisadora assistiu.
- J Conselheiro em dois mandatos, representando o Poder Público, tendo, em um deles, exercido a presidência. Escolhido por atuar efetivamente nos trâmites burocráticos do CMDCA – SP, tendo sido destacado pela administração municipal especificamente para desempenho desta tarefa.

Deve-se registrar que a representante no CMDCA-SP da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico não aceitou conceder a entrevista, alegando que o Fumcad estaria passando por uma reestruturação.

### 1.3. QUESTIONÁRIOS

A fim de ampliar a compreensão da percepção dos atores e seu nível de conhecimento, foram encaminhados questionários (cujo roteiro consta do Apêndice B ao final do presente trabalho), via e-mail, a todos os trinta e dois conselheiros de direitos. Infelizmente a quantidade de respostas obtidas não permite dar um tratamento estatístico aos dados, visto que apenas quatro conselheiros de direitos colaboraram, mas suas observações foram registradas no tópico de coleta de dados. Na tentativa de ampliar o número de respostas dos conselheiros, além da reiteração do pedido via e-mail, o questionário foi impresso e entregue em mãos em reunião plenária do Conselho em 06 de novembro de 2015, mas apenas um dos conselheiros dispôs-se a responder naquela ocasião. Optou-se por manter as respostas e observações, ainda que sem valor estatístico, por apontarem grandes divergências e discordância a respeito de elementos concretos, como se verá adiante.

### 1.4. LEVANTAMENTO DE DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

No que se refere à segunda questão a ser analisada (fluxos e procedimentos de trabalho dos atores relevantes), foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa:

- Participação em vinte e duas reuniões ordinárias do CMDCA SP de julho de 2014 a novembro de 2015, colhendo dados a respeito da dinâmica dos debates entre os diversos atores neste espaço. Esta etapa contribuiu para o delineamento do funcionamento do Conselho, seus fluxos e suas relações com o Poder Público. Ao mesmo tempo, a participação nessas reuniões serviu como mais um fórum de análise das percepções dos atores, discutidas no primeiro tópico e dos conflitos existentes no âmbito do colegiado.

Pela já mencionada familiaridade da autora com os membros do CMDCA, por conta de sua atuação profissional, esta participação nas reuniões pôde ser realizada de acordo com os pressupostos da observação participante, tal como definida por Yin (2001, p. 116): "...é uma modalidade especial de observação na qual você não é apenas um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir uma variedade de funções dentro de um estudo de caso e pode, de fato, participar dos eventos que estão sendo estudados". De fato, foi propiciada à autora a participação em outros eventos, que não as reuniões ordinárias do CMDCA, quando puderam ser coletados elementos adicionais a respeito da dinâmica de relacionamento no âmbito do CMDCA.

- Levantamento documental: Foi iniciado com a busca de todos os atos normativos existentes desde a criação do Conselho e do Fundo, incluindo leis, decretos, portarias, resoluções, etc. Em seguida, o levantamento foi realizado no site da Prefeitura, para a coleta de atas de reunião, balanços financeiros do Fundo, e demais informações existentes. Por fim, buscaram-se todas as publicações do CMDCA no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, desde janeiro de 2012 a outubro de 2015, tendo sido classificadas de acordo com o assunto pautado.

Também pelo levantamento documental, visando estabelecer as diferenças entre os procedimentos preconizados nos instrumentos normativos e a situação realmente verificada, foram cotejados editais publicados pelo CMDCA e portarias publicadas pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania com a ocorrência real

do fluxo de trabalho. Tal análise foi possível pelos dados efetivamente publicados no Diário Oficial da cidade.

Registre-se, porém, que não tendo sido localizadas diversas das informações necessárias, após reiteradas solicitações à Coordenação de Políticas Públicas para Criança e Adolescente - CPCA, foi preciso recorrer à Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011), mediante o protocolo de dois pedidos de informação que se encontram no Apêndice C do presente trabalho.

Importante destacar que a análise destes documentos foi realizada também à luz do trabalho realizado pela pesquisadora Tatagiba (2007), no período de 1998-2006, em função da pertinência das dimensões de análise por ela utilizadas com o presente problema de pesquisa.

Tais dimensões, utilizadas para o período de 2004/2006, incluindo a análise documental de gestões anteriores, são:

- Identidade: descrição do desenho institucional e trajetória política dos conselhos, e
  - Capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas.

Os elementos levantados pela autora em seu trabalho foram levados em consideração especialmente para a contextualização dos elementos que foram foco da presente pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O problema de pesquisa a ser investigado insere-se num amplo debate a respeito da incidência das instituições participativas (IPs) e seu papel na concretização das políticas públicas de cada segmento. Entende-se aqui por instituições participativas as múltiplas formas que a participação política assumiu no Brasil, essencialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Dentre essas formas destacam-se os conselhos de políticas públicas, os orçamentos participativos, as conferências, as audiências públicas, os mecanismos de consulta pública e outros.

A origem dos estudos a respeito do "problema da efetividade" da participação na implementação das políticas públicas é abordada por Avritzer (2011, p. 14), que atribui a preocupação dos pesquisadores do campo³ a dois principais motivos: (i) a crescente associação entre participação e políticas públicas e a relação entre as diversas formas de deliberação e a tomada de decisão e (ii) uma nova fase de investigação teórica a respeito do tema deliberação e as consequentes características da democracia deliberativa .

A questão relevante para o debate sobre efetividade que Avritzer (2011, p. 16) extrai é que:

a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado.

O quadro teórico do presente trabalho envolve, assim, a participação nas instituições participativas, seu caráter deliberativo e o real papel na concretização das políticas públicas, tema esse que passou a se destacar nos debates da arena política, por meio das novas formas de interação entre Estado e sociedade civil. Como pano de fundo do trabalho figuram os problemas do aprimoramento da democracia, face à crise no instituto da representação política e às possibilidades dos institutos de participação, bem como o contexto em que surgiram os conselhos de políticas públicas.

### 2.1. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Para se chegar a uma definição do que seria capacidade deliberativa dos conselhos de políticas como instâncias participativas é importante contextualizar a importância dessas estruturas em um ambiente democrático. Com esse intuito, serão buscados elementos teóricos no estudo de Habermas (1995) sobre os modelos de democracia. O primeiro modelo é aquele concebido no liberalismo, o segundo, no republicanismo e uma terceira concepção que pode ser chamada de deliberativa.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A respeito dessa questão, conferir também Tatagiba(2002), Abers; Keck (2006, Coelho (2004), Avritzer (2007), Cunha (2007) Cortes (2011).

Em termos gerais, Habermas (2007) considera a concepção liberal de democracia como um sistema estruturado pela economia de mercado, em que o Estado é apenas o aparato da administração pública, com a atribuição de garantir os fins coletivos, enquanto a política deve agregar e impor os interesses sociais privados. O cidadão, nesta concepção, é portador de direitos subjetivos, que são direitos negativos, que lhe garantem o âmbito da escolha e a garantia de não interferência do Estado:

O simples exercício dos direitos políticos (votações, formação de corporações parlamentares e composições de governo) valida os interesses particulares e permite sua transformação em vontade política que influencia a administração pública e controla o poder estatal.(HABERMAS, 2007, p. 278).

Para que isto ocorra, porém, a concepção liberal assume que, na lógica da ordem jurídica, todo direito a ser protegido está embasado em "um direito superior da razão" (HABERMAS, 2007, p. 281). O processo político, nesta concepção, é o meio pelo qual, de um lado, os eleitores expressam suas decisões e, de outro, os políticos lutam por posições para dispor do poder administrativo, tal como os participantes do mercado, ao buscar o atingimento de seus objetivos.

Nesta mesma linha de raciocínio, Gohn (2007, p. 15), ao buscar paradigmas analíticos sobre a participação, situa a forma liberal como uma das consideradas clássicas. No caso específico da participação liberal, "objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado, seu controle, tirania e interferências na vida dos indivíduos".

Na concepção republicana, Habermas (1995) classifica a democracia como uma forma de reflexão de complexo de vida ético, em que os membros de determinada comunidade se dão conta de sua dependência recíproca e unem-se em associações de portadores de direitos livres e iguais. Surge nesta concepção a ideia de solidariedade, junto aos conceitos de Estado e de mercado, assumindo o papel de terceira fonte de integração social. Diferente do cidadão liberal, o cidadão republicano é considerado portador de direitos de participação e comunicação política (liberdades positivas) e o Estado é justificado na medida em que garanta o processo inclusivo de formação de opinião e vontade política de cidadãos livres e iguais.

Neste caso, o processo político não é mero mediador entre Estado e sociedade e a ordem jurídica atribui o mesmo peso às liberdades individuais subjetivas e à integridade da coletividade, em que os indivíduos se reconhecem como tais e como membros da mesma. Vale dizer que "esse projeto vincula a legitimidade das leis ao procedimento democrático de sua gênese, e preserva assim a coesão interna entre a práxis de autodeterminação do povo e do domínio impessoal das leis" (HABERMAS, 2007, p. 281).

Habermas considera uma desvantagem do sistema republicano o idealismo excessivo que acaba por colocar o processo democrático na estreita dependência das virtudes dos cidadãos orientados para o bem comum e exclui da política a consideração de outros interesses e orientações de valor que podem surgir na mesma coletividade. Tais interesses e orientações geram conflitos, que não são resolvidos por consenso resultante exclusivamente de discursos éticos. A democracia deliberativa surge da necessidade de compensação desses interesses conflitantes decorrentes do pluralismo cultural e social dentro das mesmas coletividades.

Decorre daí o estabelecimento de um acordo entre partidos apoiados sobre potencialidades de poder e de sanções, que se, por um lado, pressupõe cooperação, por outro não consegue excluir toda ação estratégica e manter-se sob forma totalmente racional:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos...* (HABERMAS, 2007, p. 285).

Apresentados os três modelos de democracia, o autor promove (HABERMAS, 2007, p. 289) uma comparação entre eles, no que diz respeito à formação democrática da opinião e da vontade, que resulta em eleições gerais e decisões parlamentares.

Neste quesito, o processo no modelo liberal tem apenas resultados sob a forma de arranjos de interesses. Já, no modelo republicano, a formação democrática da vontade cumpre-se por um auto entendimento ético; ou seja, a deliberação pode se apoiar em um consenso a que os cidadãos chegam por via cultural.

O modelo deliberativo acolhe elementos dos dois lados e os integra no conceito de um procedimento ideal para aconselhamento e tomada de decisão. Acaba por

gerar auto entendimento, coesão interna entre negociações, na busca de um acordo mútuo.

Bobbio (1986), em sua análise, contrapõe os institutos da representação e da participação direta nos regimes democráticos, em tempos de globalização e liberalismo econômico. Estabelece, em sua obra, alguns princípios para a existência do que chama de "definição mínima de democracia":

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. (BOBBIO, 1986, p. 6).

Tal condição, de acordo com o autor, somente se verificaria se fossem garantidos aos tomadores de decisão os direitos mínimos que formataram o estado liberal e construíram a doutrina do estado de direito. Seriam estes os direitos de liberdade, de reunião, de associação, entre outros.

Bobbio (1986, p. 7) contrapõe a democracia real aos ideais democráticos, entre "o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado", apontando seis promessas que a democracia não teria cumprido: a distribuição do poder em uma sociedade pluralista, com interesses diversos e conflitantes; a representação política que deveria ser a defesa de interesses da nação e não mandatos vinculados aos interesses dos diversos grupos de eleitores; a derrota do poder oligárquico que acabou não se verificando; a ampliação dos espaços democráticos (após a conquista do sufrágio universal, a democracia deveria se estender a outros espaços no âmbito da sociedade civil, como relações nas escolas, fábricas etc.); uma maior transparência nos atos públicos e, finalmente, a educação para a cidadania, sem a qual o que se apresenta é o fenômeno da apatia política (BOBBIO, 1986, p. 21).

Assim como vários outros estudiosos, inclusive no caso brasileiro, Bobbio (1986) destaca como sendo passível de aprimoramento o instituto da representação. Antes que se conclua, porém, de forma simplista, que a solução dos problemas estaria na utilização dos mecanismos de participação popular, é preciso que os conceitos de ambos sejam equacionados. Para Bobbio (1986, p. 36):

A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Um pouco mais adiante o autor traz ao debate sobre representação política duas importantes questões:

- (i) Os poderes do representante, que pode ser um delegado, "um porta voz, um núncio, um legado, um embaixador, de seus representados e, portanto, seu mandato é extremamente limitado e revogável" (BOBBIO, 1986, p.38), ou um fiduciário, com poderes para agir com a confiança deles, em nome dos representados, defendendo seus interesses;
- (ii) O conteúdo da representação, ou seja, se a representação busca os interesses gerais do cidadão ou seus interesses particulares, por exemplo, de sua categoria profissional. Se os interesses forem os gerais, não há necessidade de pertencer à própria categoria profissional.

Estabelece, então, Bobbio (1986, p. 39), uma relação entre um representante com poderes de delegado e os interesses particulares de seus representados e o fiduciário com os interesses gerais daqueles. Decorre daí o seu conceito do que seria uma democracia representativa:

...as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

Entretanto não acredita o autor que eventuais críticas e sugestões à democracia representativa levem automaticamente à opção pela democracia direta. Não há, na democracia moderna, esta alternativa. Para que se exerça a democracia direta "o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito... que não exista nenhum intermediário" (BOBBIO, 1987, p.43). O que o autor defende, na verdade, é a existência de um *continuum* entre a democracia representativa e a democracia direta, com gradações de formas intermediárias, que contribuem para a ampliação do sistema democrático.

Entende que o verdadeiro avanço não é a passagem da representação para a participação, mas sim da democracia política para a democracia social:

Uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil (BOBBIO, 1987, p.48).

Para ele a grande revolução é a passagem da democratização do Estado para a democratização da sociedade e exemplifica o desenvolvimento desta na Itália com a instituição dos conselhos escolares.

Aponta, em seus estudos sobre as modernas democracias, uma importante diferença entre as democracias antigas e as modernas: a antiga *pólis* propiciava deliberações conjuntas de interesses comuns; na democracia moderna convivem diversos centros de poder, que constituem a sociedade pluralista, com seus múltiplos interesses, muitas vezes conflitantes, cada vez mais difíceis de serem "representados". O pluralismo nas sociedades modernas, portanto, dificultaria e confundiria a representação.

Compartilham da mesma opinião Anastasia e Nunes (2006), ao levantarem alguns problemas decorrentes do método representativo:

A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos e diversos problemas, relacionados:

- (i) A natureza dos laços que unem representados e representantes;
- (ii) À capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões;
- (iii) E à vontade e à capacidade de os segundos agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses.

Tais problemas, para os autores, remetem a um recorrente clamor por reformas, com o objetivo de aprimorar o sistema democrático.

Não é objeto deste estudo esgotar o tema dos problemas decorrentes do instituto da representação no processo democrático e sim colocar o surgimento dos diversos mecanismos de participação popular nesse contexto, levantando a

possibilidade de serem complementares à representação, mas não esquecendo que mesmo tais mecanismos não prescindem do instituto da representação em seu bojo.

Para esta contextualização, traz-se o conceito de esfera pública, desenvolvido por Habermas (2003, p. 89):

Pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

... constitui, principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo.

Para o autor, tais espaços são geralmente chamados de "fórum", "palco", "arenas" etc. e, embora ainda hoje restritos a espaços concretos com público presente, vão muito além, pela presença virtual, possibilitada pela mídia eletrônica e, mais recentemente, pelas redes sociais. Não há garantia, porém, de que tais espaços, destinados à formação de opiniões, consigam transformá-las em ações concretas. Ao contrário, afirma o autor, que "as estruturas comunicacionais da esfera pública aliviam o público da tarefa de tomar decisões, as decisões proteladas continuam reservadas a instituições que tomam resoluções" (Habermas, 2003, p. 94). Como é na esfera pública que se forma a influência, é neste âmbito que se busca obtê-la, "não somente a influência política já adquirida (de funcionários comprovados, de partidos estabelecidos) ..., mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais" (Habermas, 2003, p. 93). A sociedade civil, composta dos movimentos, associações e organizações, que captam problemas e anseios das esferas privadas, transmite tais problemas para a esfera pública política, por meio dos discursos capazes de apresentar soluções.

A esta área de debates que Habermas chama de esfera pública, Dagnino (2002) trata como espaços públicos, praticamente conquistados no Brasil a partir de seu processo de redemocratização na década de 80.

O conflito principal detectado pela autora é a partilha pelo poder: de um lado, um Estado que funciona:

na direção de dificultar a democracia das decisões; o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de papelada, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade e despreparo da burocracia estatal, a falta de recursos;

a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado, na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso às informações etc. (DAGNINO, 2002, p.283).

De outro lado, uma sociedade civil, cuja participação está cada vez mais condicionada à exigência de qualificação não só técnica, como também política, no exercício da representação da sociedade no âmbito das instituições participativas, pela necessidade de convivência direta com uma multiplicidade de atores com especificidades próprias.

Portanto, ainda que seja propiciada esta convivência direta nos espaços públicos, eles próprios constituem instâncias de representação, como afirmam Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 77):

Curiosamente, essas agendas centradas em dinâmicas societárias para pensar a reforma da democracia têm prestado pouca ou nenhuma atenção às transformações da representação e, em geral, têm-lhe passado despercebido o papel dos atores da sociedade civil enquanto atores que realizam funções de representação política.

Os autores consideram ainda raros os estudos que abordam a questão do papel de representação política exercido pelos conselheiros e que chegam a levantar "questões acerca dos dilemas da representatividade enfrentados por esses atores e pelos próprios conselhos" (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p.83). Trazem ao debate dois fenômenos que só podem ser compreendidos se analisados além das instituições clássicas da representação política e de propostas que ofereçam a ideia de democracia participativa como elemento central de uma possível reforma democrática: o primeiro seria fundamentalmente a mídia, que assume novo papel de mediação entre representantes e representados, o segundo seria "a multiplicação de instâncias de participação cidadã e de representação coletiva incumbidas da definição de prioridades públicas e do desenho de supervisão de políticas" (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 84).

A respeito da representação no âmbito dos conselhos de políticas públicas, manifestam-se também Sá e Silva, Lopes e Pires (2010), ao afirmar que:

Se nos conselhos estão presentes representantes da sociedade civil, a participação promovida por meio deles também se dá com a mediação da representação, ou seja, os próprios conselhos são, também, "instituições representativas", ainda que não sejam as clássicas instituições representativas, cujos critérios de distribuição de poder ocorrem em termos partidários (SÁ E SILVA, LOPESE PIRES, 2010, P. 260).

Da mesma forma pensa Wampler (2011, p. 49) que considera as IPs novos locais de intermediação, como novas formas de representação, especialmente se considerado "o argumento da fragilidade do sistema partidário formal, no qual se observam poucos partidos com agendas programáticas destinadas a encaminhar questões políticas ditas urgentes...". Tal fragilidade, de acordo com o autor, constituiria uma oportunidade para as IPs promoverem a interação entre os diversos atores na arena política, com possibilidade de influenciar na definição e concretização de políticas públicas.

Abers e Keck (2008, p. 100), ao mesmo tempo em que reconhecem nos conselhos gestores de políticas públicas seu caráter eminentemente inovador: "um arranjo de governança na formulação de políticas públicas", alertam para a questão da representação no âmbito dessas instituições:

Ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos, a participação nos conselhos gestores é indireta. Embora boa parte da literatura brasileira sobre os conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca da metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para "representar" a posição dos órgãos estatais envolvido(ABERS, 2008, p. 100).

Tal reflexão leva ao mesmo questionamento que os autores acima mencionados se colocam acerca desta nova forma de representação, a representação associativa. Afinal, se a maior parte das associações da sociedade civil é, no dizer de Abers e Keck (2008), "auto organizada" e seus lideres não são autorizados pela sociedade, a quem pretendem representar, como ficaria a legitimidade de sua tomada de decisão na esfera pública? (ABERS e KECK, 2008, p.100).

Delineia-se aqui a necessidade de se considerar a questão da representação e representatividade no âmbito do CMDCA uma importante variável a ser investigada.

## 2.2. Contexto de surgimento dos conselhos de políticas públicas

O processo de redemocratização no Brasil foi o marco na disponibilização dos mecanismos de participação popular, em especial os Conselhos de Políticas Públicas, que passaram a admitir como atores legítimos os representantes da sociedade civil.

É importante, porém, contextualizar que o processo ocorreu concomitantemente à globalização que mudou radicalmente as relações sociais, econômicas e políticas.

A análise de Avritzer (2012, p. 384) situa o surgimento da sociedade civil no Brasil na década de setenta, mas na Europa o conceito aparece no século anterior, numa forma dualista, "um processo de diferenciação entre Estado e Sociedade", que ainda demoraria a ocorrer em um Brasil marcado, na época, pela existência de grandes propriedades rurais, onde era exercido o domínio econômico e político.

Em sua obra "Estado, Governo e Sociedade", Bobbio (1987, p. 34) traz uma visão histórica das diversas tentativas de definir o que seria sociedade civil. Inicia por dar-lhe uma perspectiva negativa em relação ao conceito de Estado: "sociedade civil como conjunto de relações não reguladas pelo Estado e, portanto, como tudo aquilo que sobre uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal".

Ainda que considere vaga a noção acima, avalia como mais difícil procurar uma definição positiva para o termo sociedade civil:

Numa primeira aproximação, pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através de mediação, ou de repressão. Sujeitos desses conflitos e, portanto, da sociedade civil, exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes (BOBBIO, 1987, p. 37).

Nessa definição, a sociedade civil contrapõe-se ao Estado tal como o privado contrapõe-se ao público.

No final do século XX, o conceito de sociedade civil passou a integrar um caráter tripartite, onde se confrontou e passou a ser destacado daquele que define Estado e Mercado. Na ocasião, de acordo com Avritzer (2012), sociedade civil

explicava os processos sociais que estavam em andamento na Europa, contrapondose aos conceitos de Mercado e Estado.

No Brasil, bem como na América Latina, ao longo do processo de democratização, sociedade civil significou "um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como os interesses econômicos privados associados ao regime autoritário, como do Estado autoritário" (AVRITZER, 2012, p. 385).

Na tentativa inicial de compreender como seria a relação da sociedade civil com o Estado, destaca o autor, no início dos anos noventa, o conceito de autonomia, sociedade civil como esfera independente, que incorporou os diversos movimentos sociais, entre os quais "o associativismo comunitário, o movimento da saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da Igreja católica" (AVRITZER, 2012, p. 386).

A redemocratização, porém, de certa forma trocou o conceito de autonomia absoluta em relação ao Estado pela ideia da interdependência entre a sociedade civil e o Estado, quando aquela passou a interagir em conselhos de políticas públicas e em projetos específicos para a implementação de determinadas políticas públicas.

Acrescenta Abers (2008) que a busca de autonomia em relação ao Estado por parte dos diversos movimentos sociais dava-se concomitantemente ao anseio destes em contribuir para a democratização daquele. Atribui a autora papel preponderante ao movimento da saúde na origem dos conselhos gestores, na medida em que, além de se posicionarem claramente em oposição ao regime militar, apresentavam

...um programa concreto para novas instituições democráticas. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e saúde pública, ao invés de investimento privado.

Um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde (ABERS, 2008, P. 102).

A partir do início do processo de redemocratização do país, na década de 80, portanto, um novo padrão de relações entre Estado e sociedade civil é inaugurado: o da interdependência política. Foram criadas diversas instituições participativas. Avritzer (2012) exemplifica com, além da descentralização da política da saúde, já destacada por Abers (2008), o surgimento de orçamento participativo e os planos

diretores municipais. Considera que a sociedade civil no Brasil seguiu uma lógica mista entre autonomia e dependência.

Tal conclusão Avritzer (2012, p. 393) extraiu de pesquisa realizada em 2004, por meio da qual foi detectada a continuidade de associações religiosas de participação pública, de forma autônoma, independente da existência, ou não, de políticas de participação propiciadas pelo Estado. Por outro lado, associações que atuam em colaboração com o Estado estão presentes em administrações populares, normalmente ligadas ao Partido dos Trabalhadores, mas não se perpetuam quando da alternância de poder, diferentemente das associações religiosas. Conclui o autor que ambas as formas de associação convivem na sociedade brasileira "um forte grupo de associações religiosas que participam de atividades de autoajuda e na organização dos pobres urbanos para reivindicar bens públicos... e um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação da política pública" (AVRITZER, 2012, p. 394). Liga este último grupo a:

...uma nova tradição de esquerda que surgiu durante a redemocratização. Seus laços mais fortes são com o Partido dos Trabalhadores e com as políticas participativas por ele implementadas no nível local, e sua participação varia em função da presença ou não do PT no poder.

Esta nova tradição mencionada por Avritzer (2012) remete ao conceito desenvolvido por Dagnino (2012) de projeto político e da maior ou menor tensão existente entre Estado e sociedade, a depender da partilha do poder efetivamente admitida, de acordo com o projeto político adotado.

Dagnino (2004) considera importante deter-se no peso explicativo da noção de projeto político no nível teórico, para em seguida avaliar empiricamente as análises de distintos projetos políticos em disputa. Para tanto, apresenta sua conceituação:

Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política. Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas (DAGNINO, 2004, p. 144).

O surgimento das instâncias participativas no processo de redemocratização brasileiro se dá no que Dagnino (2004) chama de

confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado um processo de alargamento da democracia que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (DAGNINO, 2004, p. 141)

Identifica a autora no desenvolvimento deste projeto dois marcos importantes, quais sejam o reestabelecimento da democracia formal com eleições livres e reorganização partidária e a possibilidade de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, alterando as relações entre eles. Surgem nesse contexto os primeiros orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas.

De outro lado, porém, a eleição de Collor em 1989 marca a emergência de um projeto político distinto, de orientação para o ajuste neoliberal e que leva o Estado "a se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil". (DAGNINO, 2004, p. 142).

O termo perversidade é justificado por Dagnino (2004, p. 142) por se tratar de dois projetos políticos distintos que trazem em seu bojo a necessidade de uma mesma "sociedade civil ativa e propositiva". Ainda que a considere uma identidade aparente, a autora afirma que as características são acuradamente delineadas, numa disputa de significados pelos dois projetos políticos para termos como participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Participação, por exemplo, para o projeto político democratizante, é identificada com os novos espaços públicos de atuação conjunta da sociedade civil com o Estado, enquanto o mesmo termo participação, para o projeto político chamado de neoliberal, remete à transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 143), com o consequente encolhimento daquele.

A forma como os dois projetos políticos definem o termo sociedade civil, ainda que ambos a exijam ativa e propositiva, é bastante elucidativa do deslocamento de significado por parte de cada um. Se para o projeto político participativo a noção está intimamente ligada à constituição e ocupação de efetivos espaços públicos, com as experiências advindas dos movimentos sociais, no modelo neoliberal, de acordo com Dagnino (2004), " o resultado tem sido uma crescente identificação entre sociedade civil e ONGs, onde o significado da expressão "sociedade civil" se restringe cada vez

mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de "terceiro setor" ". (DAGNINO, 2004, p. 149).

Para a autora, o fato de as organizações não governamentais serem dotadas de competência técnica e inserção social faz com que sejam vistas pelo Estado como parceiras ideais para assumirem as responsabilidades sociais em seu lugar, deixando à margem os movimentos sociais que pressionavam esse Estado e exigiam dele ações sociais. As organizações não governamentais não exercem esta pressão, tendo em vista que "seu desempenho, vinculado aos diferentes projetos políticos que as mobilizam, é, com frequência, também afetado pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência". (DAGNINO, 2004, p. 149).

Esse novo papel das organizações não governamentais, de interlocutoras da sociedade com o Estado, substituindo, de certa forma, os movimentos sociais é abordado por Cardoso (1994) quando de sua análise da trajetória dos movimentos sociais. Identifica a autora, nessa trajetória, duas fases distintas: uma primeira, chamada por ela de "emergência heroica dos movimentos" (CARDOSO, 1994, p. 81), ocorre basicamente na década de 70 e sua principal característica é o espontaneismo do movimento, que busca novas formas de participação e mudanças na cultura política do pais, de forma autônoma. Objetiva-se uma "participação anti-Estado, antipartido, anti-sistema político em geral, sendo o Estado realmente visto como um inimigo". (CARDOSO, 1994, p. 82).

A segunda fase dos movimentos sociais, de acordo com Cardoso (1994) significa a tendência à institucionalização, levando a certo refluxo dos movimentos. Ocorre em outro contexto político, o da redemocratização do país e é criada "uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos ,por um lado e entre os movimentos e as agências públicas em geral, por outro" (CARDOSO, 1994, p. 83). Destaca a importância de se olhar para o contexto em que se dá esta segunda fase, alertando que não acredita propriamente numa elaboração interna dos movimentos e sim no surgimento de novos arranjos para o gerenciamento das políticas publicas a partir do novo contexto. Afirma, então, "daí a visão tão recorrente de que houve um refluxo, uma cooptação" (CARDOSO, 1994, p. 85).

A isto que Cardoso (1994) chama de institucionalização dos movimentos, Dagnino (2004) denomina de "onguizacao", as instituições assumindo o papel de representantes da sociedade civil, e afastando as pressões dos movimentos sociais.

No mesmo sentido, Tatagiba (2011) afirma que "tendem também a orientar sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso de protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares..." (TATAGIBA, 2011, p. 177).

O contexto em que surgiram os conselhos de políticas públicas, portanto, é elemento fundamental na compreensão de possíveis dificuldades que tenham enfrentado ou estejam enfrentado. É inegável, porém, que tais formas de gestão participativa têm se aprimorado e assumidos novos papeis.

A gestão participativa definida por Wampler (2011, p. 395) como "a devolução aos cidadãos do poder de decisão na formulação de políticas locais, através da estruturação de espaços que conformam a participação tanto do Estado, quanto da sociedade civil, produz novas formas de engajamento entre estes atores". Para o autor, o impacto mais significativo de tais espaços deve se dar em três tipos de comunidades: a de políticas públicas, a do associativismo e a própria comunidade política.

As comunidades de políticas públicas se fortalecem com os mecanismos de reunião entre gestores, burocratas e líderes comunitários, que propiciam troca de conhecimentos, desenvolvimento de linguagem comum e tratamento dos problemas de forma coletiva. Da mesma forma, as comunidades associativas, ao colocar em contato cidadãos e comunidades com outros cidadãos e outras comunidades, possibilitam novos olhares para a compreensão dos problemas, superando a fragmentação, usual nas sociedades plurais. Quanto às comunidades políticas, autoridades eleitas e líderes comunitários colocam-se no debate, resultando daí que o sistema político, ainda dominado pela democracia representativa passe a ser complementado pela gestão participativa.

### 2.3. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NAS ETAPAS DA POLÍTICA PÚBLICA

O campo das políticas públicas e suas etapas, atores e modelos, de acordo com Souza (2007), voltou a assumir, nas últimas décadas um papel de destaque devido a diversos fatores. No Brasil, assim como na maioria dos países em desenvolvimento, um desses fatores foi a necessidade de se adotar políticas restritivas de gastos, o que colocou maior visibilidade na tomada de decisão e implementação das políticas públicas. A segunda razão foi justamente a mudança no papel dos governos, reduzindo o poder de intervenção do Estado e um terceiro motivo, mais relacionado a países em desenvolvimento e com democracias recentes, constituído do dilema sobre como encontrar políticas públicas que propiciem a inclusão social ao mesmo tempo em que estimulem o desenvolvimento econômico. A autora resume política pública como sendo "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o "governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (SOUZA, 2007, p. 69).

Com relação ao papel do Estado na formulação e implementação das políticas, argumenta Souza (2007, p. 72) que, a despeito de alguns autores defenderem que tal papel tem sido diminuído pelo envolvimento de outros segmentos, como os grupos de interesse e os movimentos sociais, tal envolvimento não inibiu a atuação do Estado, apenas a tornou mais complexa.

### A) ETAPAS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Para a compreensão de como os governos agem e de como as instituições participativas, em especial os conselhos gestores de políticas públicas, assumiram seu papel de atores no campo das políticas públicas, é importante trazer as linhas gerais das etapas de uma política pública, que alguns dos autores chamam de "ciclo de vida". Souza (2007, p. 74) define tal tipologia como sendo um "ciclo deliberativo, formado de vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizado". Os estágios que, para fins de entendimento, compõem uma política pública seriam, de acordo com a classificação de Howlett (2013): montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem. Importante destacar que é sabido que na prática

muitas vezes essas etapas não ocorrem de forma organizada ou procedimental. A apresentação destas, no entanto, tem grande relevância didática, como se verá no decorrer deste trabalho.

### a. Montagem da agenda

Em relação à montagem de agenda, os maiores questionamentos dos diversos estudiosos recaem sobre o porquê de certos problemas entrarem na agenda política e outros não. De acordo com Souza (2007, p. 74), existem três interpretações sobre como os governos definem sua agenda de atuação. Pela primeira, o que define a agenda é o reconhecimento dos problemas que deverão ser atacados. A segunda coloca o foco na própria política, ou seja, "como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema" e a terceira leva em conta os vários atores, que a autora classifica como "visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas" (SOUZA, 2007, p.74).

Já Cobb, Ross e Ross (1976, p. 126) abordam a construção da agenda sob outra perspectiva. Para eles, a construção depende de como os diferentes grupos consideram os problemas, participam dos conflitos políticos e do poder de influência de cada um. Identificam agendas de dois tipos: a agenda pública, que seria formada por problemas de alto nível de interesse público e grande visibilidade, a tal ponto que grande parte do público concorda que requerem um tipo de ação e a agenda formal, que seria constituída de uma lista de itens apontados por formuladores de políticas ou tomadores de decisão como sendo relevantes, cuja solução nem sempre será levada adiante, chamada, por isso de "pseudo-agenda" pelos autores.

### b. Formulação de políticas

Uma vez o problema tendo sido identificado e reconhecido pelo governo e sociedade como tal, sendo esperado o empreendimento de algum tipo de ação, passam a ser formuladas alternativas de ação para a sua solução. Esta etapa, lembra Howlett (2013), pode ocorrer, inclusive, concomitantemente à construção da agenda ou após o problema ter sido incluído na mesma; em ambos os casos são avaliados

cursos de ação possíveis, seus riscos e oportunidades, para fundamentar a tomada de decisão.

Ainda que a solução concreta dos problemas tenha um curso próprio de desenvolvimento, podem ser identificadas características comuns na fase de formulação de alternativas. Howlett (2013, p. 126) destaca, em sua obra, o reconhecimento das limitações técnicas, financeiras e políticas enfrentadas pelo Estado para concretizar determinado curso de ação, além de restrições substantivas e de procedimentos que os policy makers enfrentam nesta etapa. Por restrições substantivas, entende o autor, aquelas que são inerentes ao próprio problema para o qual se busca solução. Cita como exemplo o combate à pobreza que não pode simplesmente ser solucionado com transferência de renda mediante emissão de moeda, por conta das consequências inflacionárias, exigindo, portanto, solução mais indireta. Já as restrições procedimentais referem-se às formas em que as políticas públicas são executadas e podem ser institucionais ou táticas. As institucionais dizem respeito aos preceitos constitucionais e demais instrumentos legais em vigor, que devem ser considerados para a escolha de alternativas, enquanto as táticas consideram as diversas pressões conflitantes na sociedade, podendo se chegar a uma seleção do que é aceitável politicamente e viável administrativamente, muitas vezes em detrimento de alternativas cuja racionalidade é estritamente econômica e/ou maximizadora (HOWLETT, 2013, p. 127).

Nesta etapa, de formulação, são utilizados alguns instrumentos políticos, dentre os quais se destaca a taxonomia proposta por Hood (1986, Apud Howlett, 2013), conhecida como modelo NATO (Nodalidade, Autoridade, Tesouro, Organização). Afirmava o autor que "todas as ferramentas políticas usavam uma de quatro categorias de recursos do governo ou de controle: como atores políticos centrais, com seus poderes legais, com seu dinheiro e com organizações formais à sua disposição" (HOOD, 1986, APUD HOWLETT, 2013 p.129). Por meio da nodalidade, ferramenta concretizada pela utilização de instrumentos baseados na informação, são desenvolvidas campanhas de informação, que objetivam simplesmente contribuir nas escolhas do público alvo, campanhas de exortação ou persuasão, com o intuito de influenciar preferências e comportamentos, benchmarking e indicadores de desempenho.

Quando se trata dos instrumentos políticos baseados na autoridade, os mais comuns dizem respeito à regulação de comando e controle, levada a cabo pela imposição de regras, comandos, padrões, licenças, leis, etc. Aponta o autor para um perigo:

Essas tendências criam forças poderosas no sentido de que as empresas reguladas tentem e capturem as organizações que as supervisionam para que elas continuem a lhes dar vantagens econômicas, por meio da regulamentação. (HOWLETT, 2013, p. 134).

Os instrumentos políticos baseados no Tesouro, para o autor, são todas as formas de transferência financeira a indivíduos a empresas e organizações por parte dos governos. Podem ser do tipo de subsídios, verbas, incentivos fiscais e empréstimos.

Ao avaliar a questão dos subsídios, Hood (1986, apud Howlett 2013, p. 138) vê uma dificuldade no fato de terem que provir (exceto os incentivos fiscais) de fontes novas de receitas, o que representaria mais uma barreira quando de sua inclusão no processo orçamentário. Além disso, tais subsídios disputariam recursos com outros programas de governo e não haveria absoluta segurança de que o montante estimado induziria a mudança desejada.

Outra forma mencionada pelo autor seria o financiamento para a criação de grupos de interesse, que assumiriam determinadas atividades e ações. Em alguns países, o financiamento para a criação de grupos de interesse provem de entidades do setor privado, especialmente de fundos de filantropia e empresas privadas, mas os governos acabam facilitando este financiamento, oferecendo alguns incentivos. Tais fundações privadas realizam parcerias com os governos em certas áreas políticas, principalmente na prestação de serviço social. O que pode ocorrer, porém, em função da amplitude destes financiamentos, é uma excessiva influência na governança da organização sem fins lucrativos, chegando a descaracterizar sua vocação societária, quando for divergente do que é desejado pelo governo (HOWLETT, 2013, p.141).

Por fim, o último dos instrumentos da taxonomia seria a utilização de ferramentas baseadas na organização que se responsabilizará por levar a cabo a política. A ação, ou programa, poderia ser de provisão direta (prestação pelo próprio governo, com as vantagens e desvantagens inerentes); utilização de empresas públicas, organizações não governamentais, parcerias público-privadas e

organizações voluntárias, como instituições de caridade, instituições comunitárias, igrejas, voluntariado.

A escolha dentre os diversos instrumentos políticos e a subsequente análise de viabilidade técnica e política das alternativas, decorrentes da etapa de formulação de políticas públicas, apresentam-se aos tomadores de decisão, na próxima etapa.

### c. Tomada de decisão

Definidas as alternativas possíveis, que implicam em muitas escolhas e combinações, passa-se à fase da tomada de decisão. Para Howlett (2013, p. 158), nesta etapa o número de atores na arena política é reduzido, limitado àqueles com capacidade e autoridade para tomar decisões que vinculem realmente. Em geral, fica a cargo de atores ocupantes de cargos formais no governo. Aos demais grupos de interesse resta, ainda, a possibilidade de exercer influência, por meio de "lobbies" de persuasão. Teriam, então, voz e não voto.

Para a compreensão de como são tomadas as decisões a respeito de políticas públicas, foram desenvolvidos, ao longo do tempo, alguns modelos, que Howlett (2013) apresenta em sua obra.

O primeiro deles, chamado de modelo racional, data da década de sessenta e foi inicialmente utilizado para explicar, no campo da economia, as escolhas do consumidor e produtor. Tal modelo pressupunha elementos técnicos de decisão, considerados os custos e benefícios, na busca de soluções que maximizassem os resultados. As críticas a este tipo de modelo alertavam para a possibilidade de a racionalidade ser apenas "limitada", em função da influência, no processo de escolha, de ideologias, crenças e interesses diversos. O tomador de decisão, além disso, não disporia em tempo hábil de todas as informações necessárias que lhe dessem a segurança de prever as consequências de cada alternativa.

O contraponto ao modelo racional surgiu com o modelo incremental, desenvolvido por diversos teóricos<sup>4</sup>. A definição dada por Howlett (2013, p. 165) é "Tomada de decisão político-administrativa como um processo político caracterizado por barganhas e concessões mútuas entre os tomadores de decisão

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Braybrooke e Lindblom (1963), Dahl e Lindblom (1953), Lindblom (1959).

autointeressados". Tal modelo, cujo expoente maior foi Lindblom (1959), representaria muito mais a escolha do politicamente viável do que uma solução de maximização econômica, baseada numa análise do tipo custo x benefício. Consistiria numa sequência de tentativa e erro, com análise de possíveis consequências das possíveis alternativas, cujo resultado seria o de pequenas mudanças, de caráter marginal.

Lindblom (1959, p. 81) apresenta alguns elementos de comparação entre os métodos. Em primeiro lugar, a seleção dos objetivos e das soluções não é necessariamente distinta, conforme preconizado no modelo racional e sim interligada, de forma que a escolha entre problemas e soluções é simultânea. Não identifica, no processo de formulação da política pública, uma clara relação entre fins e meios, pois considera que não estão disponíveis e claramente definidos de antemão os fins que se deseja alcançar. O terceiro argumento diz respeito a como se saber se determinada política pública é boa: para uns, isto ocorre quando é possível mostrar que os meios escolhidos conduzirão aos fins desejados; para outros, os objetivos não teriam valor em si próprios, o importante é que os cidadãos estejam de acordo com o tipo de política. Com relação à análise, o primeiro método preconiza que deva ser levado em conta cada detalhe, enquanto o segundo considera que a análise é drasticamente limitada, não sendo possível considerar todos os detalhes e que, por isso, basta que se compare a política escolhida em relação ao status quo. Por fim, quanto à utilização da teoria, enquanto para os primeiros é fortemente invocada, para os outros, a sistemática abordagem dos eventos reduz a generalização das teorias.

Talvez pelo fato deste modelo ter sido colocado como o contraponto do modelo racional é que foram apontadas suas críticas mais contundentes. Neste sentido, o modelo não teria orientação para objetivos, seria conservador, ficaria restrito à barganha entre um grupo seleto e não estimularia a análise e o planejamento sistemático.

Na visão de Souza (2007, p. 73), o modelo incremental também teria perdido credibilidade no contexto das mudanças promovidas nos países pelas sucessivas exigências de ajuste fiscal. Entretanto, de acordo com a autora "é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constrangem decisões no futuro e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de

reverter a rota das políticas atuais". Afirma que aqueles que estudam orçamento público identificam a força do modelo que consegue manter estruturas e recursos para determinadas políticas, ainda que já estejam fora da agenda pública.

Surgiram diversas tentativas de superar esses dois modelos, o racional e o incremental, sem que fossem perdidas suas qualidades. Uma das propostas foi a desenvolvida por Amitai Etzioni, que buscou combinar os dois modelos. O modelo, chamado de "mixed-scanning", é abordado por Howlett (2013, p. 169):

resultariam decisões ótimas a partir de uma rápida busca (scanning) por alternativas, seguida por um exame detalhado das alternativas mais promissoras, esse modelo possibilitaria mais inovação do que a permitida pelo modelo incremental, além de não impor demandas irrealísticas prescritas pelo modelo racional.

O modelo de tomada de decisão que de fato assumiu a irracionalidade inerente ao processo foi o chamado de "garbage can", ou "modelo da lata de lixo", desenvolvido por Olsen, March e Cohen. O modelo é descrito por Souza (2007) como sendo aquele que parte da ideia de que existem vários problemas e poucas soluções. Estas não seriam detalhadamente consideradas e seriam dependentes do que estaria disponível para os tomadores de decisão em determinado momento. O modelo considera organizações como sendo:

formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas – ação – e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. (SOUZA, 2007, p. 75).

A utilização de uma metáfora desse tipo – lata de lixo – era para "afastar a aura de autoridade científica atribuída à tomada de decisão pelos primeiros teóricos" Howlett (2013, p. 171) Haveria espaço para o exercício da criatividade humana, oportunidades de escolha que poderiam resultar em opções acidentais e não apenas formas de seleção racionais ou mesmo incrementais.

Tais modelos, e outros que foram concebidos, conforme Howlett (2013, p. 177), atestam que o processo de tomada de decisão, assim como aqueles de montagem de agenda e de formulação de políticas públicas, é afetado "pela natureza do subsistema político (o número e o tipo de atores envolvidos, seu cenário institucional e os tipos de ideias que eles confessam) e pelas restrições a que os operadores estão sujeitos".

### d. Implementação

Para Howlett (2013), uma vez definidos os objetivos e o curso de ação, o número de atores, que havia se reduzido na etapa de tomada de decisão, volta a se expandir. Os burocratas são os mais significativos no processo de implementação, mas o processo é longo, podendo durar anos e consumir muitos recursos, que continuam sendo disputados. Vale dizer que os conflitos entre os demais atores continuam ocorrendo na arena política, podendo influenciar o processo de implementação.

O estudo de Pressman e Wildavsky (1973)<sup>5</sup> despertou a atenção para os problemas que podem ocorrer na etapa de implementação da política pública. O trabalho dos autores consistiu em uma pesquisa a respeito das falhas de implementação de um programa de combate ao desemprego na cidade de Oakland. Até então se considerava que, vencida a etapa de tomada de decisão, a implementação estaria garantida.

Nas décadas seguintes foram desenvolvidos vários modelos de análise de implementação das políticas públicas, no intuito de identificar a melhor maneira de se levar a cabo esta etapa<sup>6</sup>. O que ficou claro com tais análises é o papel que exercem os instrumentos de política à disposição dos agentes e como a sua escolha e utilização concorrem para a eficácia da implementação. Howlett (2013) sugere que esta abordagem da "escolha dos instrumentos", que ele chama de "policy design", pode utilizar a taxonomia desenvolvida por Hood (1986, apud Howlett, 2013), que classifica os tipos de recursos utilizados em nodalidade, autoridade, tesouro e organização, conforme visto anteriormente.

Classificados os recursos à disposição dos implementadores de políticas públicas, os estudos avançaram na direção de responder ao questionamento referente a por que determinados instrumentos são escolhidos em determinadas situações. Howlett (2013, p. 190) identifica dois grupos radicalmente diferentes de explicações:

<sup>6</sup> O próprio Howlett (2013) descreve alguns desses modelos, no que chama de teorias de primeira e segunda geração (modelos *top down x botton up*), de terceira geração (dificuldades de enfrentar problemas crônicos ou que requeiram mudanças de comportamento), teoria dos jogos, teoria do agente principal (p. 184 a 187).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> O estudo é relatado no texto "The Complexity of Joint Action"

Os economistas, em sua maioria, tenderam a interpretar a escolha do instrumento político, pelo menos em teoria, como um exercício técnico de ajustar os atributos específicos dos diferentes tipos de ferramentas à tarefa em questão. Os cientistas políticos, por outro lado, tenderam a argumentar que os instrumentos são mais ou menos substituíveis, em termos puramente técnicos e, em vez disso, colocaram o foco nas forças políticas que, segundo acreditam eles, governam a seleção do instrumento....

Em relação às teorias econômicas, acredita o autor que não chegam a explicar os padrões de escolha desses instrumentos, por serem excessivamente dedutivas e sem alguma base empírica: "os fundamentos lógicos para a escolha de instrumentos políticos que elas apresentam em sua maior parte se baseiam em pressupostos teóricos sobre o que os governos deveriam fazer e não em pesquisas empíricas sobre o que de fato fazem" (HOWLETT, 2013, p.191).

Já os estudos dos cientistas políticos, segundo Howlett (2013), ainda que possam ser considerados "não tão elegantes quanto os gerados pelos economistas", evidenciam uma ampla gama de fatores de influência nas escolhas de instrumentos, sendo geralmente mais empíricos. Chama a atenção para o fato de apesar de alguns instrumentos, teoricamente, serem considerados eficazes para o alcance de determinados objetivos, os governos podem utilizar como critérios de escolha a menor coercibilidade possível, por exemplo.

Enfim, para o autor, há diversos estilos e combinações de mecanismos e ferramentas em jogo quando da implementação. O que é relevante destacar é que esta etapa "envolve muito mais do que simplesmente a execução de decisões previamente tomadas" (HOWLETT, 2013, p.193). Devem ser considerados na avaliação: quais são os atores que estão na arena política, quais são os recursos de que eles dispõem, qual é o problema que elegeram para resolver e o contexto político em que se encontram.

Do mesmo modo Pressman e Wildavsky (1959) apontam para a complexidade da implementação de políticas públicas, pelo fato de existirem, muitas vezes, interesses conflitantes envolvidos e nem sempre previsíveis desde o início. O caso prático que analisaram, de empréstimos bancários a empresas com o intuito de fomentar o emprego, apresentou diversos problemas, a princípio não identificados corretamente. De acordo com os autores: "Quando um programa é caracterizado por critérios tão contraditórios, relações antagônicas entre participantes e um alto nível de

incerteza quanto à possibilidade de sucesso, não é difícil prever ou explicar a falha nos esforços para alcançar os objetivos". (PRESSMAN E WILDAVSKY, 1959, p. 90).

### e. Avaliação

Assim como todas as demais etapas de uma política pública são controversas e dependem dos interesses e do poder de influência de todos os atores na arena política, a etapa de avaliação também está submetida a eles. Howlett (2013, p. 200) chama de "ingênuos" aqueles que acreditam que a avaliação sempre revele os efeitos de determinada política. A dificuldade estaria em separar uma avaliação técnica, empírica e absolutamente neutra, de uma avaliação orientada a atender interesses dos diversos atores, que poderia chegar a resultados contraditórios:

É também possível que o governo estabeleça os termos da avaliação de tal maneira que ela leve a conclusões que o pintem em cores mais favoráveis.... De maneira semelhante, a avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas muitas vezes de criticála, com vistas a obter vantagens político-partidárias.

Portanto Howlett (2013) afirma que analistas mais recentes tendem a avaliar as políticas públicas como sendo uma atividade essencialmente política, ainda que se utilize de elementos técnicos. Não quer, com isso, afastar qualquer avaliação empírica e técnica e sim alertar para a utilização que dela é feita: devem-se levar em consideração os limites dos elementos técnicos e as forças políticas que estão envolvidas.

Sucessos ou insucessos na realização de políticas públicas obviamente irão passar pela etapa de avaliação. Entretanto fica claro, como já colocado acima, que a adoção da terminologia "ciclo de políticas públicas" tem muito mais uma finalidade didática do que propriamente a de indicar uma sequência exata de etapas.

### 2.4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Relevante parcela dos debates a respeito de democracia deliberativa, segundo Avritzer (2011, p. 15), deu origem à literatura sobre efetividade participativa. Menciona a proposta de Cohen de inserção no debate democrático da importância da qualidade do processo deliberativo, mais do que dos resultados de um processo de agregação de vontades e de destaque para o papel das instituições políticas. Além disso, afirma

Avritzer que a literatura passou a analisar também o desenho institucional como variável necessária ao entendimento do por que certas instituições são mais deliberativas que outras. Surgiram diversos estudos sobre participação e deliberação baseados nessa literatura, que o autor classifica em dois tipos: aqueles cujo objetivo foi a ampliação das formas de deliberação, com abordagens sobre o crescimento e diversificação das formas de participação e aqueles que focaram nos problemas deliberativos de tais instituições (AVRITZER, 2011, p.16).

Na mesma direção, Vaz (2010, p. 93) divide tais estudos em duas fases. Na primeira, que denomina de laudatória, os teóricos teriam estudado o fenômeno de ampliação da participação política face a um hipotético aprofundamento da democracia, cujos "principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta". Na segunda, iniciada no final dos anos 90, de acordo com o autor, a ênfase recaiu nos fatores que teriam influenciado a eficiência das IPs, buscando elementos para a medição do "sucesso" destas instituições tanto em sua capacidade de influenciar as deliberações, como os seus impactos na ação do Estado e na própria vida social.

Vários desses estudos acabaram por colocar como questão relevante a existência de dois momentos distintos na participação deliberativa: no primeiro seriam realizados debates e deliberação nas instituições participativas envolvendo atores da sociedade civil e do Estado; no segundo, quando da implementação das decisões pelo Estado, a prevalência dos atores estatais. Surgiu aí a possibilidade de existência de momentos que poderiam ser mais ou menos deliberativos, não necessariamente um momento homogêneo de deliberação. Também decorreu disso uma consequência metodológica, de como poderia ser medido o efeito deliberativo das instituições e dos diversos momentos de tomada de decisão. De acordo com Avritzer (2011, p. 17) "Assim, ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos no interior da democracia...".

Para Cunha (2010, p. 98) efetividade deliberativa das instituições participativas pode ser definida como:

a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização

dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

Ao se pensar a deliberação em momentos, é possível situar a análise da efetividade deliberativa das instituições participativas, em especial dos conselhos nas diversas etapas de uma política pública, tal como na definição acima são mencionados os momentos de proposição de novos temas (etapa de inclusão na agenda da política pública), decisão sobre as ações públicas (etapa de tomada de decisão) e controle sobre essas ações (etapas de implementação e avaliação).

Ainda assim, resta a dificuldade de refletir a respeito de como a participação é "utilizada" no processo de políticas públicas, em um sistema democrático. Para Lavalle (2011, p. 34) o termo participação apresenta uma multidimensionalidade de sentidos, teóricos e práticos, que se confundem. Participação pode ser vista como "categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática ... e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais". Afirma o autor que o conceito de "utilidade" da participação acaba por ser olhado a partir de duas perspectivas: a primeira, de ordem prática, visa as suas consequências, ou seja, "um meio para produzir efeitos" (LAVALLE, 2011, p. 37). A segunda, de ordem valorativa, uma categoria desejada por si própria, independente de quaisquer efeitos práticos, apenas por representar um valor fundamental da democracia, em termos de autodeterminação e inclusão.

Lavalle (2011) sugere a adoção de uma redução ao estudo de tal utilidade, limitando a análise aos efeitos práticos da participação. Ainda assim, alerta para o perigo de tal análise, na busca concreta de relação entre causas e efeitos, utilizar o mecanismo da causalidade remota, que seria quando "a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários". Tal distância implicaria na dificuldade de estabelecer uma conexão entre os dois elementos e sugere o contrário, ou seja, aproximá-los,

fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao status quo em determinado campo de políticas (LAVALLE, 2011, p. 41).

A contribuição de Faria e Ribeiro (2011, p. 62) ao debate sobre o papel da participação nos novos arranjos institucionais se dá pela análise das variáveis consideradas necessárias ao estudo da atuação das instituições participativas.

As variáveis utilizadas no trabalho das autoras são três:

- (i) Desenho institucional É considerada uma variável central das instituições participativas para "a efetividade, equidade e a extensão da participação no interior das mesmas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos para sua atuação";
- (ii) Variáveis contextuais As autoras incluem neste tipo de variável a presença de associativismo civil local, as características peculiares de cada política pública estudada e a situação administrativa e financeira que abriga em nível local as instituições, em especial sua capacidade de investimento, para que possam "efetivar as decisões tomadas em seu interior, transformando-as em bens públicos concretos e não só simbólicos" (FARIA E RIBEIRO, 2011, p. 64).
- (iii) Variável política Traduz-se pelo cenário de forças sociais atores que atuam em conjunto com as instituições participativas. Se houver colaboração e compartilhamento de poder decisório, as autoras consideram mais fácil a utilização de modelos de implementação da política pública do tipo bottom up.

A preocupação expressa por Tatagiba (2007) é com o real papel dos conselhos gestores nas diversas fases das políticas públicas e até que ponto se dá sua incidência. Para tanto, sua escolha do objeto de investigação recai sobre a relação entre a produção de políticas públicas e o papel dos respectivos conselhos nas áreas de Assistência Social, Saúde, Habitação e de Direitos de Crianças e Adolescentes. As dimensões analíticas que estruturam a pesquisa são: o desenho institucional e trajetória política dos conselhos, na medida em que passam por modificações ao longo do tempo, que afetam sua identidade política; a capacidade de deliberação e tomada de decisão.

A autora busca situar os conselhos entre os atores do processo de produção das políticas públicas, avaliando concretamente seu papel, para além de suas

atribuições legais. Acredita que "somente com informação poderemos fugir das armadilhas simplificadoras, que ora conduzem a uma aposta cega na participação institucional, ora sugerem o abandono de qualquer tipo de envolvimento com dinâmicas participativas institucionalizadas" (TATAGIBA, 2007, p. 15).

No mesmo debate a respeito do protagonismo das IPs na produção de políticas públicas, Sá e Silva (2011,) realizou uma pesquisa aplicada que teve como objeto o Conselho Nacional de Segurança Pública. Os argumentos que oferece à discussão são dois:

IPs possuem uma dada capacidade de incidência nas políticas públicas, a qual pode ser estimada a partir das teorias e dos métodos das ciências sociais e, ii) essa capacidade não apenas deve ser levada em conta na mensuração da efetividade das IPs, como também pode servir de base para estratégias singulares para este tipo de avaliação. (SA E SILVA, 2011, p.188).

Por classificar seu trabalho como pesquisa aplicada, o autor antecipa-se a possíveis críticas de que tal modelo não teria muita "capacidade de contribuição para a formação do conhecimento, o que seria tarefa própria da pesquisa pura" (SÁ E SILVA, 2011, p. 189), afirmando que, talvez, isso se deva tanto ao modelo europeu adotado pela universidade brasileira, o qual por tradição buscaria um "saber livre e desinteressado", quanto às restrições vividas no longo período militar e, finalmente, ao fato de terem sido as universidades "mais tarde sucateadas por políticas educacionais de cunho liberalizante". Entretanto considera que a abertura democrática e o consequente retorno a debates estariam estimulando a academia a se aproximar da realidade, buscando oferecer respostas a problemas concretos enfrentados pelos grupos sociais. Situa seu trabalho nessa tendência, de "pesquisas que visem responder a questões práticas — como fonte de informação para teorizações".

As variáveis de interesse (SÁ E SILVA, 2011, p.190) que apresenta para a investigação são:

- (i) Trajetória do tipo de política pública;
- (ii) Permeabilidade da política pública à participação social;
- (iii) As características e a posição institucional da instituição participativa em análise:

### (iv) As características dos atores envolvidos em todo o processo

Enfim, a preocupação dos autores mencionados e de tantos outros, com esta nova etapa nos estudos da participação, que vá além de seu papel no aprofundamento da democracia e alcance a mensuração de seu grau de incidência nas políticas públicas, tem impulsionado o desenvolvimento de tais estudos, apresentando categorias de variáveis e modelos de análise.

Para este estudo é importante que as variáveis levantadas pelos autores mencionados estejam presentes na reflexão a respeito do objeto estudado. Com esta finalidade, foi elaborado o quadro abaixo, que contempla as principais variáveis e seu contexto.

Quadro 1 – Quadro Analítico de Variáveis

Variável	Descrição	Fase da política pública	Autor (es)
Desenho Institucional	Regras, definições legais e normativas, procedimentos e instrumentos de atuação, composição e formato	Formulação e Implementação	Tatagiba (2007), Faria e Ribeiro (2011), Vaz (2010)
Variável política/ contextual	Forças políticas em disputa / Projeto político Características da política pública, associativismo local, situação administrativa e financeira, capacidade de investimento.	Possibilidade de Inclusão na Agenda, Formulação e implementação da política pública	Sá e Silva (2011), Faria e Ribeiro (2010), Dagnino (2004)
Trajetória da política pública na qual se insere a IP	Histórico da política pública, influência de movimentos sociais	Agenda, Formulação	Tatagiba (2007), Sá e Silva (2011)
Características institucionais da IP	Permeabilidade social e capacidade de decisão da IP, autoridade, dinâmica do processo decisório	Formulação, Avaliação (fiscalização)	Wampler (2010), As e Silva (2011), Faria e Ribeiro (2011)
Características dos atores	Tipo de ator, histórico, racionalidade, interesse	Todas as etapas	Sá e Silva (2011), Tatagiba (2007),
Representação e representatividade	Forma de escolha dos representantes do	Todas as etapas	Avritzer (2007), Vaz(2010), Abers e

poder público e da sociedade civil	outros (2006), Almeida
organizada	e Cunha (2011)

Fonte: Elaboração da autora

As variáveis elencadas serão estudadas nos capítulos seguintes, com o intuito de nortear o levantamento de dados a respeito do objeto de estudo. Assim, no próximo capítulo, referente à descrição da política pública para crianças e adolescentes, seu histórico e formas de financiamento, é apresentada a variável referente à trajetória da política pública no país, que culminou com a criação do respectivo Conselho Gestor. Nos capítulos seguintes, de levantamento e análise dos dados coletados, estão presentes variáveis como o desenho institucional do CMDCA SP, o contexto de sua atuação, especialmente quanto à situação administrativa e financeira, bem como capacidade de investimento, as características institucionais do colegiado e dos atores envolvidos na política pública. A variável política, as questões relativas à representação e representatividade completam a análise dos dados obtidos.

# 3. A POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: HISTÓRICO E FINANCIAMENTO

A preocupação com o atendimento a crianças e adolescentes no Brasil remonta aos tempos da Colônia. Sua transformação em política pública, tal como entendida nos dias de hoje, é bem mais recente.

A concretização desta política, como todas as outras, encontra-se atualmente em disputa pelos escassos recursos de um orçamento que deve atender a múltiplas necessidades. Deve-se ter em mente que o atendimento a este segmento da população exige do Poder Público um esforço integrado, envolvendo as áreas de Assistência, Educação, Saúde, Esportes e outras.

Entretanto, no caso de crianças e adolescentes, a preocupação e a necessidade de cuidados levaram à definição de políticas específicas, que pudessem contar também com ações de caráter complementar e inovador, prevendo o legislador a existência de Fundo Específico para o cumprimento desta finalidade.

Outra particularidade para a viabilização das ações desta política pública é a previsão legal de incentivo fiscal que permite a destinação de parcela do imposto de Renda para os Fundos de Direitos de Crianças e Adolescentes, sob certas condições, debatidas na sequência.

# 3.1. Breve Histórico do Surgimento de uma Política Pública Para Criança e Adolescente

Sem a pretensão de retroceder aos primórdios da sociedade brasileira, faz-se necessária uma breve contextualização para a compreensão do que significa a inserção da proteção a crianças e adolescentes como política pública.

O início do século XX, de acordo com Abreu (2010) foi marcado por grande aumento no número de entidades assistenciais que atendiam crianças órfãs, abandonadas ou delinquentes. A maioria dessas entidades era ligada à Igreja Católica e objetivavam oferecer duas modalidades de educação: o ensino moral e a preparação para o trabalho.

A pressão das entidades religiosas foi influenciando o Estado para que produzisse políticas públicas para o segmento de crianças abandonadas e carentes. A primeira iniciativa, que visava disciplinar e consolidar as leis de assistência e proteção a menores, deu-se com a promulgação pela Presidência da República, em 12/10/1927 do Decreto 17943 (BRASIL, 1927), chamado de Código de Menores. Logo no Artigo 1º fica claro o conceito adotado pelo instrumento legal:

Art. 1°. O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de dezoito anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.

Ainda que tenha significado um avanço para a época, com o Decreto o termo "menor" assume, para Abreu (2010, p. 47), "uma conotação jurídica e social, que classificava crianças pobres e as diferenciava de outras crianças". Vale dizer, como simples objeto da vigilância das autoridades, alcançando somente as crianças classificadas como abandonadas ou delinquentes. O que é disciplinado na verdade são as regras para a adoção e o abrigamento em instituições, bem como as punições para os menores divididos em categorias como: menor abandonado (art. 26), menores

vadios (art. 28), mendigos (artigo 29) e libertinos (artigo 30). Esta categorização, de certa forma, sinaliza com a intenção de proteger a sociedade destes menores e não a de proteger crianças e adolescentes como um todo.

Com relação às metodologias adotadas para a concretização das políticas públicas nas décadas de 30 e 40, verificam-se, de acordo com Abreu (2010, p. 48), algumas rupturas nas diversas parcerias entre governo e sociedade civil organizada. De um lado figurava um *projeto filantrópico*, pelo qual o Governo Federal deveria manter o controle de todas as instituições de atendimento à criança e adolescente e de outro, o *projeto assistencialista da Igreja Católica*, "de natureza caritativa, religiosa e mística, próprias de congregações que dedicavam sua ação para obras assistenciais de maneira geral e especificamente, à infância abandonada".

Em 1964 o governo militar criou a "Funabem" (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). O foco do trabalho da instituição era no trabalho repressivo e assistencialista. Abreu (2010) afirma que o menino, antes visto como uma ameaça à sociedade, passa a ser identificado como carente.

As políticas aplicadas pela Funabem geraram grande oposição, pois embora se tentasse alguma integração, de acordo com Abreu (2010), o que continuou ocorrendo foi o atendimento baseado no confinamento e na punição, reflexo do foco da doutrina de segurança nacional do regime militar. O Decreto n. 17943/27 (BRASIL, 1927) acabou sendo revogado integralmente pela Lei 6697, (BRASIL, 1979) a qual institui outra vez o Código de Menores. Nesse dispositivo surge uma nova expressão, a de "menor em situação irregular":

Artigo 2º. Para efeito deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

- I privado das condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
- a) falta, ação, omissão dos pais ou responsáveis;
- b) (...);
- II vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;
- III em perigo moral devido a:
- a) Encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes:
- b) Exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - (...);

V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI – autor de ato infracional (BRASIL, 1979)

Mesmo que tenha representado algum progresso em relação ao Código anterior, o conceito de menor em "situação irregular" ainda remete ao de menor abandonado ou delinquente. Ainda o considera objeto da "Política Nacional de Bemestar do menor", para o qual são definidas entidades do Poder Público (artigo 9°.) e Entidades Particulares (artigo 10°.) para oferecerem assistência e proteção.

Por fim, ainda se ocupa de diversas medidas de adoção, guarda e punições diversas, sinalizando novamente com um sistema de proteção à sociedade e não propriamente à criança.

Desde a época em que foi publicada a Lei 6.697/79 (BRASIL, 1979) já vinham ocorrendo no Brasil diversos movimentos sociais de luta pela Democracia e pelo respeito aos direitos humanos. Dentre eles, Abreu (2010) menciona: a República do Pequeno Vendedor em Belém, Pastoral do Menor em São Paulo, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente no Rio Janeiro. Tais movimentos reivindicavam e buscavam praticar novas perspectivas de atendimento, na esteira da concepção pedagógica de Paulo Freire, em que a criança deveria ser sujeito de um processo pedagógico que considerasse sua própria realidade de vida. De fundamental importância foi a Campanha da Fraternidade da Igreja Católica do ano de 1987, que adotou o lema "QUEM ACOLHE O MENOR, A MIM ACOLHE", também reforçando o debate a respeito da problemática do *menor abandonado*. As *décadas de 70 e 80*, conforme o autor, também se caracterizaram por um crescimento na *criação de entidades não governamentais*, que, na esteira dos movimentos sociais, adotavam alternativas comunitárias de atenção à criança e adolescente.

Deve ser destacado, ainda, o papel do Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e Adolescente que, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, reuniu mais de um milhão e quinhentas mil assinaturas em abaixo assinado, que culminou com a inserção, na Constituição Federal de 1988, do artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à

alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A fim de fazer cumprir o artigo 227 da Constituição Federal, em 13/07/1990 foi promulgada a Lei 8069 (BRASIL, 1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Fruto de lutas dos movimentos sociais da década de 80 e concomitantemente com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança aprovada pela ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990, o ECA – Estatuto da Criança e Adolescente - passa a atribuir a crianças e adolescentes, de acordo com Menicucci (2010, p. 177), o papel de "sujeitos de direitos, ou seja, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e não mais como objetos de proteção social e jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado".

Na década de 1990, a doutrina de proteção integral, finalmente, substitui a Doutrina da situação irregular. As linhas de ação da política de atendimento, explicitadas no artigo 87 da Lei (BRASIL, 1990), deixam clara a intersetorialidade da política de atendimento, indo de políticas sociais básicas, como saúde, educação e assistência social, aos serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de maus tratos, passando por serviço de identificação e proteção jurídica de direitos.

A amplitude de tais linhas de ação aponta para a necessidade de um sistema de garantias de proteção atuando em rede e envolvendo Estado, família e sociedade, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Neste sentido, no artigo 88 do ECA (BRASIL, 1990), são estabelecidas as diretrizes da política de atendimento: municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e 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; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais veiculados aos respectivos conselhos de direitos; integração operacional dos órgãos das três esferas de poder e mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Todas as diretrizes colocadas acima são fundamentais em termos de uma efetiva promoção de política pública de proteção integral para crianças e adolescentes, com a atuação em rede de diversos órgãos públicos e da sociedade civil. Para o objetivo deste estudo, entretanto, dentre as diretrizes acima, destacamse: a municipalização do atendimento, a criação dos conselhos de direitos nas três esferas de governo e a manutenção de fundos especiais, administrados pelos conselhos, a cargo dos quais ficaria o financiamento das ações necessárias à concretização da política pública.

### A) A POLÍTICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Na esteira do histórico acima descrito, o município de São Paulo também institucionalizou a política pública para crianças e adolescentes na década de 90. Luiza Erundina, prefeita do Município à época, promulgou a Lei 11.123 /91 (SÃO PAULO, 1991), que dispunha sobre a política pública municipal de atendimento a crianças e adolescentes. De acordo com o referido instrumento legal, o atendimento far-se-á através de:

- I Políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outros que assegurem o desenvolvimento físico e mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade.
- II Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que dela necessitem;
- III Serviços especiais, nos termos da Lei Federal. (SÃO PAULO, SP, 1991).

O mesmo instrumento legal criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, CMDCA SP, atribuindo-lhe caráter deliberador e controlador da política atendimento, de composição paritária, com a finalidade de garantir a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes do município.

A importância da criação do órgão - e de seu caráter multisetorial para o atendimento das necessidades do segmento - é evidenciada na Lei 11.123/91, em seu artigo 5º, que o vincula diretamente ao Gabinete do Prefeito. Entretanto, com o passar do tempo, como se verá quando for abordado o Fundo Municipal, o CMDCA passou a estar vinculado a alguma secretaria municipal, tendo passado pela da Assistência Social, pela de Governo Municipal, pela de Participação e Parceria e

chegando, em 2014, por meio do Decreto 55.463/14 (SÃO PAULO, SP, 2014) a estar vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

### 3.2. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA

A municipalização desta importante política pública não veio acompanhada de uma vinculação direta de recursos por parte da União, que suprisse as necessidades orçamentárias e financeiras. Inovadora no financiamento das políticas públicas para crianças e adolescentes foi a previsão, inserida no ECA, da criação por legislação federal, estadual ou municipal de fundos públicos especiais.

A Lei 4320/64 (BRASIL, 1964) (que disciplina a elaboração e controle de orçamentos e balanços nas três esferas de governo), trata dos Fundos Especiais em seu título VII:

### Dos Fundos Especiais

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

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

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

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

A denominação "fundo especial" justifica-se por constituir exceção ao princípio da unidade da tesouraria, pelo qual o artigo 56 da mesma lei preconiza: "O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio da unidade da tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais".

Contudo esta exceção não significa que não esteja sujeito às demais regras de aplicação de recursos públicos, a começar pela própria inserção no orçamento público. Possui natureza jurídica de fundo público, o que significa que, apesar de

possuir inscrição no CNPJ, não tem personalidade jurídica, devendo estar vinculado ao órgão público responsável por sua administração.

A movimentação de recursos deve se dar por meio de conta bancária específica e por gestor nomeado pelo Poder Executivo, que atenda às deliberações do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, quanto à aplicação dos valores.

Um dos principais componentes do Fundo Público é aquele mencionado no inciso VIII do artigo 260 do ECA, que possibilita ao contribuinte – pessoa física e jurídica – destinar parte de seu imposto de renda ao referido fundo, podendo optar pelo Fundo Nacional, Estadual ou Municipal.

A Lei 8069 (BRASIL, 1990) sofreu diversas alterações e vigora, atualmente, com as atualizações promovidas pela Lei 12594 (BRASIL, 2012), da seguinte maneira:

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos Dos Direitos da Criança e Adolescente nacional, distrital, estaduais e 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 9532, de 10 de dezembro de 1997.

 $(\dots)$ 

Art. 260-A. A partir do exercício de 2012 a pessoa física poderá optar pela doação de que trata o inciso II do caput do art. 260 diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual.

§ 1º A doação de que trata o caput poderá ser deduzida até os seguintes percentuais aplicados sobre o imposto apurado na declaração:

(...)

III. 3% (três por cento) a partir do exercício de 2012.

Esta forma de financiamento, via destinação do imposto de renda, por parte de pessoas físicas e jurídicas, representa, nas palavras de Silva (2002, p. 13), uma forma de cidadania ativa: "Evidentemente é um exercício de cidadania de quem paga imposto de renda poder direcionar uma parte de seu imposto para a sua cidade, ao invés de ir tudo para o 'Leão' ". Tal direcionamento significa apenas que o cidadão, diferente de outros impostos que paga, pode decidir a alocação de parcela de seu imposto devido.

O mecanismo para que isso ocorra para as pessoas físicas é o seguinte: O contribuinte declarante de seu imposto de renda pelo modelo completo (com deduções) deve estimar, ao final do ano, seu imposto devido. Sobre este valor deverá aplicar o percentual de 6%, apurando, assim, o limite a deduzir do imposto de renda anual. A forma de recolher este valor aos Fundos (Nacional, Estadual ou Municipal) fica a cargo do respectivo Conselho de cada ente da Federação. Geralmente é realizada por meio de depósito em conta específica do Fundo ou recolhimento de boleto.

No ano seguinte, até o final do mês de abril, por ocasião da Declaração de Imposto de Renda, o contribuinte que tiver feito a destinação efetuará o lançamento, na relação de pagamentos, do valor recolhido ao fundo, o CNPJ respectivo e fará jus à correspondente dedução. Não importa se o cômputo de seu imposto anual resultou em imposto a pagar ou a restituir. No caso de imposto a pagar, o contribuinte deverá recolher, por meio de DARF (Documento de Arrecadação Federal), de forma parcelada ou à vista, o total de imposto devido apurado deduzido do valor já destinado no final do ano anterior. No caso de imposto a restituir, o contribuinte receberá o valor apurado de restituição somado ao total recolhido em boleto no ano anterior.

Existe, ainda, uma nova possibilidade, a partir de 2012, decorrente da Lei 12.594/2012 (BRASIL, 2012) que, em seu artigo 87 alterou o artigo 260 da lei 8.069/90 (BRASIL, 1990). Caso o contribuinte não tenha efetuado nenhuma destinação até o final do ano anterior, ou a tenha feito em valor inferior ao total permitido de 6% do imposto devido, poderá complementar este total na própria declaração, recolhendo, neste caso, por meio de DARF a partir do próprio programa, para o fundo de direitos que indicar. Neste caso existe um limite total de 3% do imposto devido, independente do anteriormente pago. Esta prerrogativa veio facilitar a destinação, mas pouco alterou o total carreado aos Fundos em relação ao potencial estimado.

Depreende-se dos textos legais acima a significativa possibilidade de obtenção de recursos financeiros provenientes das doações de pessoas físicas e jurídicas nos termos do artigo 260 da Lei 8069/90 (BRASIL, 1990).

De acordo com informações obtidas na Receita Federal<sup>7</sup>, porém, verifica-se que o total arrecadado com a utilização deste incentivo fiscal fica bem aquém de seu potencial. A título de exemplo, conforme apresentado anteriormente neste trabalho, o município de São Paulo no ano de 2014 conseguiu destinações do Imposto de Renda da parte de pessoas físicas apenas 3% do potencial efetivo.

### A) O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SÃO PAULO

No município de São Paulo, o Fundo foi criado por Luiza Erundina, prefeita à época, por meio da Lei 11.247/92:

Art. 1º Fica criado, na Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD, de natureza contábil, com a finalidade de proporcionar os meios financeiros complementares às ações necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares (SÃO PAULO SP, 1992).

Com relação ao Fumcad, de acordo com o instrumento legal de criação, observa-se que o caráter multisetorial apresentado quando da criação do CMDCA - SP e sua vinculação direta ao Gabinete da Prefeita, deixou de ser evidenciado, ficando o fundo inicialmente vinculado à Secretaria Municipal do Bem Estar Social.

Entretanto, com o passar das administrações municipais, a responsabilidade pelo Fumcad foi passando para outras secretarias. O Decreto 43.135/2003 (SÃO PAULO SP, 2003) deu nova regulamentação à lei que criou o Fundo, prevendo expressamente que sua gestão administrativa seria feita pela Secretaria Municipal de Assistência Social e, em 06/12/2005 o Decreto 46.716 (BRASIL, 2005) transferiu a gestão administrativa do Fundo para a Secretaria Especial de Participação e Parceria – SEPP. Finalmente, em janeiro de 2014 a Lei 11.247/92 (SÃO PAULO SP, 1992) recebeu nova regulamentação, desta feita pelo Decreto Municipal 54.799/2014 (SÃO PAULO SP, 2014), passando a gestão administrativa do Fumcad à Secretaria

Levantamento efetuado pessoalmente junto à Divisão de Arrecadação e Cobrança, da Superintendência da Receita Federal do Brasil em São Paulo, em setembro de 2015. O servidor responsável extraiu dados agregados da base de declarações de imposto de renda pessoa física.

Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Referido instrumento estabelece, em seu art. 2º:

### Constituem receitas do FUMCAD:

- I Dotação consignada no Orçamento Municipal necessária ao funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente CMDCA, nos termos do disposto no artigo 3º. deste decreto;
- II Recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente;
- III Dotações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados, inclusive as contribuições realizadas pelas instituições financeiras que desejarem gozar do benefício concedido pelo art. 27 da Lei 13.476 de 30 de dezembro de 2002, com a redação conferida pela Lei 14.865 de 29 de dezembro de 2008, pelo qual poderão descontar do valor mensal devido a título de imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS incidente sobre os serviços descritos nos itens 15,03, 15,07, 15,14, 15,16 e 15,17 da lista do "caput" do artigo 1º da Lei 13.701, de 24 de dezembro de 2003, o valor doado ao referido fundo até o limite de 1% do valor do imposto devido;
- IV Valores repassados pela União e pelo Estado ao Município, provenientes de multas decorrentes de condenações ou ações civis ou de imposições de penalidades administrativas aplicadas no Município de São Paulo, previstas na lei Federal 8069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e Adolescente;
- V Contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;
- VI Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;
- VII Outros recursos que lhe forem destinados;
- VIII doações de pessoas físicas e jurídicas nos termos do artigo 260 da Lei Federal no. 8069 de 13 de julho de 1990, e legislação federal pertinente. (SÃO PAULO, 2014).

Para realizar a destinação de parcela do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, conforme visto anteriormente, o contribuinte tem a opção de fazê-lo basicamente de três maneiras: por meio de depósito em conta bancária específica do Fundo, por meio de boleto bancário, ou por meio de darf, recolhido quando da apresentação da declaração anual de Imposto de Renda.

No caso do município de São Paulo, é utilizada primordialmente a segunda maneira, com a emissão de boleto, com todas as características necessárias à devida comprovação, a partir da própria página do Conselho.

### 3.3. AS OBRIGAÇÕES DO CONSELHO

O tratamento contábil e burocrático dos valores existentes no Fundo Especial Público fica a cargo de seu administrador (normalmente o órgão público responsável legalmente) e estes devem ser rigorosamente tratados como qualquer recurso público, de acordo com as leis que disciplinam o assunto.

Entretanto, o Conselho de Direitos correspondente, pelo fato de ser quem efetivamente delibera a respeito dos recursos, tem também obrigações legais a respeitar.

De acordo com o artigo 260 I, da Lei 8069/90 (BRASIL, 1990), alterado pelo artigo 87 da Lei 12594/2012 (BRASIL, 2012):

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais divulgarão amplamente à comunidade:

I – o calendário de suas reuniões;

 II – as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e adolescente;

III – os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nacional, estaduais, distrital ou municipais;

 IV – a relação dos projetos aprovados em cada ano calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;

 V – o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e Adolescência; e

 V – a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.

Tal previsão legal, que estabelece as obrigações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, tem o condão de complementar com a transparência necessária a atuação deste órgão. A política pública estabelecida especificamente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em caráter complementar às demais políticas públicas (saúde, educação, assistência social, etc.) é um poderoso instrumento de priorização deste segmento da sociedade e de redução das desigualdades e injustiças sociais. Tal afirmativa pode ser confirmada pela previsão de criação de Fundos Especiais Públicos para o atendimento da política. Como visto anteriormente, tais fundos são vinculados à realização de determinados objetivos ou

serviços e seu eventual saldo ao final do um exercício deve ser revertido no exercício seguinte ao próprio fundo<sup>8</sup>.

Resta claro, portanto, que a política pública para criança e adolescente, assim como todas as outras, conta com escassos recursos orçamentários e disputa esses escassos recursos com as demais políticas públicas. Sua diferença primordial, devido à sistemática de destinação de parcela do imposto de renda a um Fundo Especial Público, é que tem assegurados também os recursos financeiros, uma vez que não é permitida ao poder público a utilização destes valores com outras finalidades.

Em que pese o modelo de financiamento para a política pública para Crianças e Adolescentes ser inovador, há, ainda, inúmeras dificuldades em sua concretização, conforme se discutirá abaixo.

### 4. CMDCA – SP: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

O caráter inovador de um órgão como o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, tal como previsto no ECA, em especial em um município com as dimensões de São Paulo, requereu, para sua viabilização, a produção de muitos normativos e de diversas alterações estruturais.

### 4.1. COMPETÊNCIAS DO CMDCA-SP

Atendendo ao disposto no ECA, a Prefeita de São Paulo à época promulgou a Lei 11.123/91 (SÃO PAULO, 1991), posteriormente regulamentada pelo Decreto 31.319/92 (SÃO PAULO SP, 1992). Tal instrumento legal, em seu artigo 2º define a amplitude da política pública :

Art. 2º. A política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente compreende as seguinte áreas:

I – Educação, saúde, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras:

II – Assistência social, em caráter supletivo, aos que dela necessitem;

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> A este respeito, ver o artigo 73 da lei 4320 (BRASIL, 1964).

III - Serviços especiais, assim especificados:

A – prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade, opressão e demais formas de violência;

B – Identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;

C – proteção jurídico-social por entidade de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único – Poderão ser celebrados consórcios com outros municípios visando ao atendimento regionalizado, instituindo e mantendo atividades de atendimento (SÃO PAULO SP, 1992).

Evidencia-se, assim, a municipalização do atendimento a crianças e adolescentes no município de São Paulo, conforme preconizado pelo ECA. No artigo 3º da Lei 11.123/91 (SÃO PAULO SP, 1991), o Conselho de Direitos e os Conselhos Tutelares são definidos como "órgãos da política de atendimento".

Para fins do presente estudo as competências do CMDCA-SP foram distribuídas em um quadro, procurando-se sua correspondência com a etapa da política pública em que incidem. Foi acrescida ao quadro uma coluna de "funcionamento interno", para classificar as demais competências do órgão.

Quadro 2 – Competências do CMDCA nas etapas da política pública

Agenda	Formulação	Tomada de Decisão	Implementação	Avaliação	Funcionamento interno
Divulgar o ECA, prestando orientação permanente	Estabelecer políticas públicas municipais que garantam os direitos	Participar da elaboração da proposta orçamentária destinada à execução de políticas públicas.	Gerir o fundo municipal, definindo o percentual de utilização de seus recursos, colocando-os as respectivas áreas, de acordo com prioridades definidos no planejamento anual.	Acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais dirigidas ao atendimento no âmbito municipal.	Elaborar seu regimento interno.
Garantir a reprodução e afixação em instituições públicas e privadas dos direitos de crianças e adolescentes.	Inscrever programas, com especificação dos regimes de atendimento das entidades governamentais e não governamentais de atendimento, mantendo registro das inscrições.	Fiscalizar e controlar o cumprimento das prioridades estabelecidas na formulação de políticas.	Controlar e fiscalizar o emprego e utilização dos recursos destinados a esse fundo.		Solicitar as indicações para preenchimento do cargo de conselheiro nos casos de vacância.

Promover conferências, estudos, debates e campanhas, visando a formação de grupos e entidades.	Receber, analisar e encaminhar denúncias ou propostas de melhor encaminhament o.	Proceder ao registro das entidades não governamentais de atendimento e autorizar o seu funcionamento.	Nomear e dar posse aos membros do Conselho
Informar e motivar a comunidade nos diferentes órgãos de comunicação sobre a situação de crianças e adolescentes,	Manifestar-se sobre conveniência e oportunidade de implementação de programas e serviços, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou realização de consórcios intermunicipais.	Levar ao conhecimento dos órgãos competentes, mediante representação, os crimes, contravenções e infrações.	Deliberar quanto à fixação da remuneração dos membros do Conselho Tutelar.
			Realizar Assembleia anual aberta à população para prestação de contas.

Fonte: Atribuições do CMDCA - SP extraídas da Lei 11.123/91

O quadro acima, que distribui as atribuições legalmente estabelecidas para o CMDCA SP nas diversas etapas de uma política pública, deixa claro que o desenho institucional do órgão lhe garante o rol de competências necessário ao desempenho de suas funções, desde a inclusão de ações na agenda até a efetiva fiscalização e posterior avaliação de projetos e programas que visem o atendimento integrado do segmento. Resta saber se a organização interna do conselho e a estrutura administrativa à sua disposição lhe dão condições concretas de atuação.

Não é o que se verifica, como se verá a seguir no presente estudo, pois o desempenho de todas as atribuições listadas é extremamente prejudicado em função do fluxo de trabalho do CMDCA - SP, que envolve diversas outras rotinas, as quais, muitas vezes, ocupam quase integralmente o tempo dos conselheiros.

## 4.2. ESTRUTURA ATUAL, ORGANOGRAMA E FUNCIONAMENTO

O CMDCA-SP foi criado inicialmente vinculado ao Gabinete do Prefeito (artigo 5º da Lei 11.123/91), mas está atualmente ligado à SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, de acordo com o Decreto 55.463/14 (SÃO PAULO SP, 2014). Sua finalidade é a de assegurar a efetivação dos direitos e crianças e

adolescentes, cabendo-lhe garantir junto às autoridades o atendimento em casos de violação, tanto por parte do Estado, como da família ou de sua própria conduta.

A composição do CMDCA – SP é paritária entre poder público e sociedade civil, integrada por um total de dezesseis membros titulares e seus respectivos suplentes. Da parte do Poder Público, de acordo com o Decreto 55.463/14, Art. 2º (SÃO PAULO SP, 2014):

- I 8 (oito) representantes do Poder Público, sendo:
- a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- d) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico;
- e) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
- f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos;
- g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação;
- h) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura.

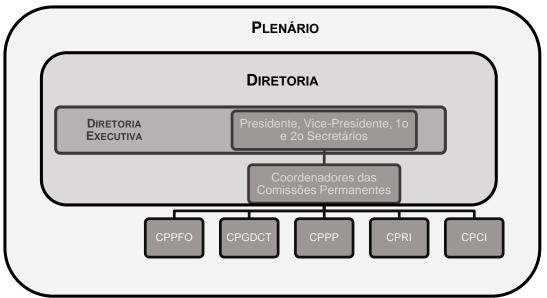
Os outros oito integrantes, representantes da sociedade civil, são eleitos entre movimentos sociais e entidades que tenham em seus objetivos, de acordo com o Decreto 55463/14 (SÃO PAULO SP, 2014):

#### Art.2º

- ${\rm II}$  8 representantes da sociedade civil de movimentos e entidades que tenham, dentre seus objetivos os especificados a seguir:
- a) Atendimento social à criança e ao adolescente: 2 (dois) representantes;
- b) Defesa dos direitos da criança e adolescente: 2 (dois) representantes;
- c) Defesa da melhoria das condições de vida da população: 2 (dois) representantes;
- d) Defesa dos trabalhadores vinculados à questão: 1 (um) representantes;
- e) Estudos, pesquisa e formação com intervenção política na área: 1 (um) representante.

De acordo com seu Regimento Interno aprovado pela Resolução 79/CMDCA/SP/05 <sup>9</sup> (CMDCA-SP, 2005), o Conselho organiza-se pela estrutura funcional reproduzida na figura abaixo.





O Plenário é seu órgão soberano e deliberativo, composto pelo conjunto de membros titulares e suplentes; a Diretoria Executiva é integrada pelo Presidente do Conselho e seu Vice, 1º e 2º secretários, que possuem um mandato de um ano, com a competência de orientar a formação e o andamento dos expedientes e propostas, bem como acompanhar a execução das decisões do Conselho. Já a Diretoria Plena é integrada pelos membros da Diretoria Executiva e pelos coordenadores de cada uma das comissões permanentes que estiverem em funcionamento. Sua competência é a de manifestar-se previamente sobre qualquer assunto a ser submetido ao Plenário do CMDCA - SP e é responsável pela definição de sua pauta.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do Conselho, as comissões permanentes, em número de cinco, têm como atribuição subsidiar o CMDCA - SP,

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Antes da publicação da Resolução 79/05, o Regimento Interno do CMDCA era normatizado pelo Decreto 33.994/94. Após a publicação da Resolução, tal decreto foi expressamente revogado pelo Decreto 46.907/06, assinado pelo prefeito de São Paulo à época, José Serra, em 11/01/2006.

formulando estudos e propostas, além de encaminhar as ações decorrentes de seus atos, em todas as competências do Conselho, conforme a temática envolvida. São integradas por no mínimo quatro dos membros do Conselho, sendo obrigatória participação de cada membro no mínimo em uma e máximo em duas das comissões permanentes. As comissões e suas competências figuram do quadro abaixo:

Quadro 3 – Comissões permanentes e suas competências

Comissão	Competências
Comissão Permanente de Políticas Públicas – CPPP	Estabelecer políticas públicas municipais que garantam os direitos, acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais, manifestar-se sobre conveniência e oportunidade de implementação de programas e serviços, bem como sobre a criação de programas governamentais.
Comissão Permanente de Finanças e Orçamento – CPFO	Participar da elaboração da proposta orçamentária destinada à execução das políticas públicas, fiscalizar e controlar o cumprimento das prioridades, gerir o Fundo Municipal, definindo o percentual de utilização de seus recursos, alocando-os nas respectivas áreas de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual, controlar e fiscalizar o emprego e a utilização dos recursos destinados ao Fumcad.
Comissão Permanente de Garantia de Direitos e Conselhos Tutelares - CPGDCT	Receber, analisar e encaminhar denúncias ou propostas para melhor processamento da defesa da criança e adolescente, levar a conhecimento dos órgãos competentes crimes, contravenções e infrações que violarem interesses coletivos e/ou individuais.
Comissão Permanente de Relações Institucionais – CPRI	Inscrever programas, com especificação dos regimes de atendimento, das entidades governamentais e não governamentais de atendimento, mantendo registro das inscrições e suas alterações, proceder ao registro das entidades não governamentais de atendimento e subsidiar o CMDCA SP quanto a autorização de seu funcionamento.

Comissão Permanente de Comunicação e Informação – CPCI

Divulgar o ECA no âmbito do Município, prestando à comunidade orientação permanente sobre os direitos da criança e adolescente, informar e sensibilizar a comunidade, através dos diferentes órgãos de comunicação e outros meios, sobre a situação social, econômica, política e cultural da criança e adolescente na sociedade brasileira, garantir a reprodução e afixação da relação dos direitos da criança e do adolescente em local visível, em instituições públicas e privadas, promover conferências, estudos, debates e campanhas, visando a formação de pessoas, grupos e entidades dedicadas à solução de questões referentes a criança e adolescentes.

Fonte – quadro elaborado a partir das informações constantes do Regimento Interno do CMDCA SP, Resolução 79/CMDCA/2005 de 24 de junho de 2005.

Assim como na distribuição de competências para o CMDCA SP, o quadro acima, que distribui as atribuições das comissões permanentes, evidencia, ao menos no que diz respeito a seu desenho institucional, a total aderência da atuação do conselho nas diversas etapas da política pública, devendo ser apoiado e subsidiado pela atuação de suas comissões permanentes. Trata-se, porém, como já afirmado, de como foi concebido o desenho institucional, não necessariamente de como é seu funcionamento concreto.

De fato, esta estrutura de funcionamento com as respectivas atribuições é suportada pelos 32 conselheiros, que se dividem entre as comissões de trabalho que se reúnem semanalmente, a Diretoria plena que se reúne quinzenalmente, de forma alternada com a Diretoria Executiva, e que participam das reuniões quinzenais do plenário do colegiado.

O cumprimento desta rotina de trabalho pelos conselheiros é considerado pelos entrevistados uma grande dificuldade, vez que se trata de trabalho voluntário, não remunerado, que acaba por acumular-se com as obrigações como servidor público (para os representantes do poder público), ou como empregado ou diretor na entidade ou empresa (para os representantes da sociedade civil). O entrevistado C alia a dificuldade de os conselheiros desempenharem suas funções a contento justamente à falta de estrutura da administração pública para dar o suporte necessário:

"o poder público executivo teve dificuldades de montar a estrutura burocrática para atender o conselho. As pessoas não queriam mais ir para lá, porque chegava lá, seriam escravizadas, num trabalho violento, sem nenhum benefício. Isto em relação aos funcionários da própria estrutura burocrática, porque as comissões devem ter um papel político, técnico, mas quem deve trabalhar a burocracia é a máquina pública... por conta disso, o que a gente vê hoje é quase uma aprovação automática do Conselho. Tudo o que é apresentado, é aprovado. Pouco importa selecionar, ninguém vai ver o dinheiro mesmo, ficou mal feito. É aceito qualquer tipo de projeto, há um trabalho hercúleo da parte dos conselheiros...".

Já outro entrevistado E, da sociedade civil, traz à discussão um agravante: o de que nem todos os conselheiros participam, possivelmente pelo acúmulo de tarefas com suas atividades costumeiras, sobrecarregando ainda mais os demais. Em suas palavras:

"A gente observa que nas reuniões da plenária tem sempre mais conselheiros da sociedade civil que do governo. Então, além de ser conselheiro tem que ir na plenária, depois na diretoria plena (de 15 em 15 dias), depois tem que participar das comissões. Aí acontece que uma comissão que tem quatro integrantes, se dois não puderem ir, não é realizada a reunião".

Outra representante da sociedade civil, entrevistada F, menciona também a dificuldade do tempo:

"Sou psicóloga, atuo em uma ONG há 18 anos como voluntária, como gestora há seis anos. Nunca participei do conselho, não tenho intenção de participar, justamente porque as demandas são muitas e eu acho a coisa lá muito burocrática e toma um tempo maior do que deveria de cada conselheiro".

Por outro lado, o entrevistado I, representante do Poder Público no CMDCA - SP, afirma que passa tempo demais nas atividades do Conselho para minimamente cumprir com as atribuições:

"minha Secretaria está cobrando minha presença, porque fico muito tempo no Conselho. Disseram para mim que das outras secretarias os representantes não vão. Numa reunião, uma moça da Secretaria de Negócios Jurídicos disse para uma funcionária da Secretaria de Direitos Humanos: " eu não sou funcionária de Direitos Humanos, só estou fazendo determinadas coisas porque não há pessoal administrativo suficiente" E eu continuo fazendo o trabalho braçal para não deixar somente para os colegas da sociedade civil que não dariam conta".

Tal desenho institucional, cuja origem encontra-se no ECA, pressupõe um apoio administrativo e estrutural por parte da administração pública, qualquer que seja o município. Quando se trata das proporções da cidade de São Paulo, com aproximadamente doze milhões de habitantes, subdividida regionalmente em 32 subprefeituras, mais ainda faz-se necessária uma adequada e compatível estrutura administrativa a dar suporte ao funcionamento do CMDCA.

## 4.3. RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que o CMDCA - SP desempenhe suas funções, o Decreto 55.463/14 (SÃO PAULO SP, 2014), que atualmente regulamenta a Lei 11.123/91 (SÃO PAULO SP, 1991), estabelece que é a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC a responsável por prover os recursos necessários, indicando e cedendo o local de sua sede e fornecendo os recursos materiais e pessoais.

Esta Secretaria é uma pasta nova, criada no governo municipal que assumiu o poder em 2013 e ainda não se encontra totalmente estruturada, conforme constatado na fala de vários dos entrevistados, ainda mais por abrigar, em sua estrutura as seguintes coordenações: Educação em Direitos Humanos, Juventude, População de Rua, Migrantes, LGBT, Idosos, Criança e Adolescente, Direito à Memória e à Verdade, Direito à Cidade, Política sobre Drogas 10 · . Tem, portanto, a seu cargo diversas políticas públicas, para as quais foram criadas as respectivas coordenações acima mencionadas, dentre elas a de Criança e Adolescente – CPCA. De acordo com informações obtidas no *site* da Prefeitura Municipal 11

A Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes (CPCA) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) tem por finalidade coordenar e acompanhar as ações de promoção, defesa e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes desenvolvidas no município de São Paulo, atuando junto às instâncias que formulam e executam políticas públicas voltadas a essa população, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as linhas decorrentes da Política Nacional de Direitos Humanos e da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Assim, a CPCA norteia-se pelos princípios da transparência, da participação social na elaboração e na execução de políticas públicas, da intersetorialidade e da articulação, a fim de assegurar que crianças e adolescentes sejam tratados com prioridade absoluta na Cidade.

Também cabe à CPCA garantir os meios necessários ao pleno e regular funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), zelando pelo cumprimento de suas deliberações, e dos Conselhos Tutelares.

nacao/ consulta em 10/10/2015.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Disponível em <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/</a> consulta em 10/10/2015.

Disponível em <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos humanos/criancas e adolescentes/coorde">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos humanos/criancas e adolescentes/coorde</a>

O CMDCA - SP, portanto, encontra-se vinculado a esta Secretaria, mais especificamente na Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes. Na pesquisa realizada na página da Prefeitura, foi localizada a relação nominal de funcionários alocados a esta Coordenação: são ao todo, entre comissionados e efetivos, 17 pessoas, número possivelmente insuficiente para o atendimento a todas as demandas do município, no que diz respeito a políticas públicas para crianças e adolescentes, especificamente quanto à captação e aplicação dos recursos, como se verá a seguir.

# 4.4. A GESTÃO DO FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE - FUMCAD

A criação de um Fundo Municipal, gerido pelo CMDCA, teve o condão de garantir os recursos necessários à aplicação nas ações e programas aprovados, para a fase de implementação da política pública.

Entretanto, para facilitar o fluxo de trabalho ficou definido na própria Lei 11.247/92 (SÃO PAULO SP, 1992), que criou o Fundo no município de São Paulo - Fumcad, que a gestão financeira ficaria a cargo da Secretaria Municipal de Finanças, atualmente denominada de Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, situação que perdura até hoje. Já a gestão administrativa do Fundo, conforme visto anteriormente, ficou a cargo de diversas secretarias municipais e, atualmente foi atribuída à SMDHC (Decretos 57.999/14 e 55.016/14).

Causa, porém, estranheza o fato de a gestão administrativa de um Fundo como esse estar a cargo de uma Secretaria, a SMDHC, cujo orçamento anual total é menor do que o do Fundo, apenas uma de suas atribuições. De fato, ao consultar as leis que estimam a receita e fixam a despesa para o município de São Paulo, para o período analisado, os valores encontrados são:

#### Quadro 4 – Orçamento da SMDHC X Fumcad

Ano	Lei	Orçamento SMDH	Orçamento Fumcad	

2013	15.680 de 27/12/2012	R\$ 104.174.618	R\$ 130.407.193
2014	15.950 de 30/12/2013	R\$ 62.757.106	R\$ 87.349.839
2015	16.099 de 30/12/2014	R\$ 69.271.218	R\$ 114.762.683

Fonte: dados extraídos das Leis discriminadas no quadro.

Para o exercício desta gestão administrativa do Fumcad, a SMDHC conta com a Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos dos Editais Públicos do CMDCA e com o COT – Conselho de Orientação Técnica.

A Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos dos Editais Públicos do CMDCA, criada pelo Decreto 54.799/14 (SÃO PAULO SP, 2014), deve subsidiar decisões do Conselho com pareceres técnicos, sob a coordenação do próprio Conselho. A composição desta Comissão é de, no mínimo, dois representantes indicados pelas secretarias municipais, conforme quadro abaixo:

Quadro 5 – Secretarias integrantes da Comissão Intersecretarial Permanente de Análise dos Editais Públicos do CMDCA

Secretarias Municipais
I – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
II – Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência Mobilidade Reduzida
III – Secretaria Municipal de Saúde
IV – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
V – Secretaria Municipal de Cultura
VI - Secretaria Municipal de Educação
VII – Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
VIII – Secretaria do Governo Municipal

- IX Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
- X Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
- XI Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial
- XII Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo

#### Textualmente, o Decreto 54.799/14 (SÃO PAULO SP, 2014) normatiza que:

Art. 10 Previamente à aprovação de projetos e emissão de carta de anuência incumbirá ao CMDCA solicitar parecer técnico à Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos, o qual deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento da solicitação, abordando os seguintes aspectos:

I – a experiência da entidade proponente na área do projeto;

II – a viabilidade do projeto quanto ao objeto e cronograma;

III – o interesse público.

Parágrafo Único – Desde que o faça de forma devidamente fundamentada, poderá o CMDCA afastar o parecer técnico da Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos ou solicitar sua revisão.

O papel desta Comissão Intersecretarial, porém, não é entendido da mesma forma por todos os atores da política pública.

Nas entrevistas realizadas, as opiniões se dividem. Para a conselheira A, a criação desta comissão teve como objetivo substituir a remessa dos projetos previamente selecionados pelo CMDCA - SP para receberem recursos do Fumcad à respectiva Secretaria finalística para que esta desse seu parecer. Nas palavras da conselheira:

"Já era encaminhado para a secretaria afim, mas nesse ir e voltar o tempo era muito grande, então o que se pensou, foi se criar uma comissão permanente intersecretarial. E que essa comissão viesse para o conselho analisar os projetos. Os projetos, então, não sairiam daqui. Há prós e contras. Houve pessoas que avaliaram que indo para a secretaria específica seria muito melhor, mais rápido. Mesmo assim, foi extremamente positiva a atuação desta comissão, porque, além das secretarias representadas no CMDCA, tivemos o apoio da secretaria da mulher, da secretaria da pessoa com deficiência, e de outras, fazendo uma interface necessária".

Em outro trecho da entrevista, porém, a conselheira aponta a dificuldade estrutural de se reunir uma comissão deste porte para o trabalho de analisar os muitos projetos:

"Não temos estrutura só quatro computadores, disponíveis para um universo enorme de processos. Mesmo assim, o pessoal se virou, usou, trouxe notebooks, fez anotações à mão, depois iam organizando, houve muita cooperação, foi muito bom...".

O entrevistado D, atual coordenador da política pública para criança e adolescente no âmbito da SMDHC, considera que a criação da comissão, e sua reunião para análise de todos os projetos selecionados pelo CMDCA a cada edital, tiveram como principal motivação aproximar as secretarias e seu corpo técnico, para que

"pudessem acompanhar de uma forma sistemática os processos de análise de projetos decorrentes dos editais do conselho, garantindo, entre outras coisas, prioritariamente, maior agilidade no processo de análise e de emissão de pareceres".

Informa também que, pela sistemática anterior, de remessa de cada processo à respectiva área finalística para a emissão de parecer técnico acabava ocorrendo morosidade e eventuais perdas de processos: "Tivemos, historicamente, a situação de processos que se perderam, que ficaram parados, que tiveram seus prazos, dentro dos editais, perdidos porque a secretaria estava distante da dinâmica do conselho, não colocava como prioridade". Resume sua opinião a respeito da comissão:

"Eu vejo, na comissão intersecretarial, um papel pontualmente técnico, que é o de olhar cada projeto e primeiro analisar a sua consistência técnica dentro da área a qual se destina e segundo, fazer uma análise comparativa, uma análise considerando a política pública já existente. Por exemplo, um projeto pode estar tecnicamente estruturado, ele é da área de esportes, mas está se propondo a atuar numa área de geográfica ou numa atuação temática que já tem a cobertura da secretaria municipal de esportes. Então, ninguém melhor que aquela secretaria para dizer - Já fazemos isso, naquela área, de forma eficiente - e outra área pode estar descoberta. Ou, ainda, dizer que o projeto está totalmente desalinhado com a política pública para o esporte e se pronunciar tecnicamente. Acho que o Conselho pode dizer que o projeto mesmo estando desalinhado com a secretaria, pode estar alinhado com o estatuto e nós queremos que seja realizado. A decisão final vai ser sempre do conselho, mas o conselho sempre vai estar respaldado e por isso defendo que primeiro deve haver um parecer técnico, da área, e segundo de quem discute e define as diretrizes da política pública".

Ainda com relação à atuação da Comissão Intersecretarial, o entrevistado C, quando perguntado a respeito, criticou o fato de a Comissão ser constituída inteiramente por membros do poder público e, no seu entender, ter sido colocada em posição superior à do Conselho. Conforme suas palavras:

"Acontece que essa comissão foi colocada acima do conselho, ou seja, aquilo que era última instância, o conselho, passou a ser a penúltima. Se o conselho não está apto a tomar suas decisões, que promova uma eleição também entre os membros do poder público e traga pessoas aptas.... Eu, em outro

momento, cheguei a sugerir isso, a eleição para os conselheiros representantes do poder público. Haveria uma oportunidade dos servidores da saúde, da educação, etc. quererem fazer parte do Conselho. Tirar de uma vez por todas esse peso marcante do imperialismo executivo. O chefe do executivo, se manda (sic) no conselho, não precisa do conselho..."

Já na Lei 11.247/92 (SÃO PAULO, 1992) foi previsto o COT - Conselho de Orientação Técnica, para assessorar o CMDCA - SP na formulação e aprovação de propostas para a captação e utilização dos recursos do Fundo. O COT conta com uma composição paritária, atualmente definida pelo Decreto 54.799/14 (SÃO PAULO SP, 2014) entre Governo e Sociedade Civil. São quatro representantes indicados pelo Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e quatro indicados pelo Poder Público, sendo um da Coordenadoria de Políticas Públicas para Criança e Adolescente da SMDHC, um da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, um da Secretaria Municipal de Governo e um da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. As atribuições atuais do COT estão relacionadas no Decreto 54.799 (SÃO PAULO SP, 2014):

Art. 5º O COT terá as seguintes atribuições:

 I – Assessorar a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento do CMDCA, na elaboração dos planos anuais de captação de recursos e na fixação do percentual anual de utilização dos recursos;

 II – Avaliar e dar parecer financeiro sobre projetos de aplicação dos recursos captados;

III – Analisar e dar parecer sobre as prestações de contas, balancetes e demais demonstrativos econômico-financeiros, referentes à movimentação dos recursos do FUMCAD.

Entretanto, tal como a Comissão Intersecretarial, a atuação do COT não é vista de forma positiva por todos os atores, além de estar enfrentando atualmente dificuldades de atuar, visto que sua composição, no que diz respeito aos quatro representantes da sociedade civil indicados pelo Fórum tem sido contestada pelo Conselho e pelo Ministério Público. Para o entrevistado D,

"falando diretamente de como o COT está atuando, o COT é uma criação municipal, pela expectativa de que o conselho pudesse contar com um apoio mais técnico, para algo que era novo, como o fundo municipal. Eu avalio que o COT historicamente tem tido seu papel distorcido.... Não tem sido fácil manter o COT completo, seja a representatividade do governo, seja aquela indicada pela sociedade Civil. Nas reuniões dos últimos anos, quando teve muitos conselheiros participando, teve quatro.... Digo papel distorcido porque o COT tem se limitado a dar pareceres sobre a tramitação de projetos de conveniamento Fumcad. Na minha visão, este não é o único e talvez não seja sequer o papel principal do COT. O COT deveria estar auxiliando o conselho numa leitura mais ampla e aprofundada do orçamento público voltado para criança e adolescente, deveria estar ajudando o conselho a elaborar e avaliar

a proposta orçamentária. Deveria também ser um espaço de discussão de propostas para a captação de recursos para o fundo. O único trabalho que tem conseguido fazer, com limitações, é o de se pronunciar dentro dos processos de conveniamento do Fumcad quanto à disponibilidade de recursos e quanto à planilha financeira para os convênios. Considero esta uma atividade menor, porque para analisar uma planilha financeira a própria secretaria deveria ter técnicos responsáveis. O COT se apequenou...".

Na análise do conselheiro I, "O COT agora está funcionando com três pessoas, quando deveriam ser oito. Mais uma vez, imputo responsabilidades à desorganização da secretaria".

A prioridade dada à criança e adolescente na Constituição Federal de 1988 implica nessa grande rede de atores, cada um com seu papel, interagindo com os demais. O CMDCA tem um papel fundamental a desempenhar na efetiva gestão do Fumcad, importante instrumento para a concretização das ações da política pública.

Diante disso, interessa ao presente estudo um aprofundamento a respeito de como se dá todo o fluxo de trabalho, que envolve os atores, até a realização dos programas e projetos pelas entidades governamentais e não governamentais, em caráter complementar e inovador, cuja análise, avaliação e aprovação estão entre as atribuições do CMDCA SP.

#### A) O FLUXO DE TRABALHO

O fluxo abaixo foi construído partindo dos instrumentos legais e infra legais identificados. Como existem algumas diferenças, especialmente quanto aos prazos quando da publicação de cada edital, tomaram-se, a título de exemplo, o Edital de chamada de projetos de 2014, devidamente publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, sob o número 041 e a Portaria n. 009/SMDHC/2014, que disciplina a celebração de convênios que envolvam recursos advindos do Fumcad.

Quadro 6 - Fluxo de acompanhamento do financiamento de projetos/programas

Etapa	Responsáveis (tarefas)	Prazo estabelecido	Observações
1. Definição da política pública	CMDCA elabora planejamento estratégico, com eixos de trabalho e ações intersetoriais articuladas pela SMDHC (Coordenação de Direitos de Criança e Adolescente), incluídas nas peças orçamentárias (PPA, LDO,	Os prazos são aqueles estabelecidos pelas leis orçamentárias do município.	

	LOA) pela CAMARA MUNICIPAL.		
Elaboração e publicação de edital de chamada pública Fumcad para seleção de projetos	CMDCA	Início do ano – normalmente fevereiro, com possibilidade de mais de um edital. Em 2014, o edital foi publicado em 18/04/2014.	Projetos devem ser inovadores ou complementares às políticas públicas do segmento
3. Apresentação de projetos	Entidades governamentais e não governamentais	Normalmente é estabelecido o prazo de um mês para a apresentação de projetos.	
4. Publicação da Composição da Comissão de Análise e classificação	CMDCA	Até a quinzena seguinte à da publicação do edital	
5. Publicação da relação de projetos apresentados que serão analisados	CMDCA	Uma semana a partir do prazo final de apresentação dos projetos	
6. Trabalho de análise técnica dos projetos e apresentação de pareceres para deliberação do CMDCA	CMDCA, por meio da Comissão de Análise e Comissão Permanente Intersecretarial, em quatro etapas: - Habilitação da proponente; - Análise por parte da Comissão Intersecretarial e avaliação da comissão de análise; - Seleção das propostas aptas a receber recursos do Fumcad;	Aproximadamente dois meses após a publicação da relação de projetos apresentados.	
	<ul> <li>Classificação dos projetos conforme critérios do Edital, pela Comissão de Análise.</li> </ul>		
7. Apresentação dos projetos devidamente classificados em reunião ordinária do CMDCA	Comissão de Análise de Projetos constituída de conselheiros nomeados para tal.	Na próxima reunião ordinária do CMDCA após a conclusão dos trabalhos de análise.	
Publicação da relação dos projetos aprovados	CMDCA	Quinze dias após o recebimento dos projetos classificados.	
9. Emissão do certificado de captação de recursos para os projetos considerados APTOS, com definição de prazo para captação (em 2014, o prazo concedido foi até final de maio2016)	CMDCA	15 dias a partir da data da publicação da lista de aprovados e classificados.	
10. Emissão carta de anuência	CMDCA, uma vez captados os recursos, atendendo à solicitação de conveniamento da entidade responsável pelo projeto e obtida oficialmente do COT a confirmação de que o recurso está integralmente captado.	Após a confirmação de captação do recurso, existe o prazo de 180 dias para formalização do convenio.	
11. Encaminhamento do processo para formalização da reserva financeira e orçamentária	Responsável pelo Fumcad na Coordenação da Política na SMDHC (CPCA)	10º dia do mês anterior ao do mês previsto para assinatura do convenio.	
12. Processamento da reserva e emissão do respectivo extrato e devolução do processo à CPCA	Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico	3 dias úteis da data do recebimento do processo.	

13. Encaminhamento do processo à Assessoria Jurídica	Responsável pelo Fumcad na CPCA	5º dia útil do mês da formalização para análise da minuta do Termo de Convenio e dos documentos exigidos, com emissão de despacho autorizatório.	
14. Convocação dos futuros convenentes para apresentação de documentação e encaminhamento do processo à Secretaria de Finanças	Responsável pelo Fumcad na CPCA promove a convocação e entidades apresentam a documentação necessária ao conveniamento	5 dias úteis do recebimento do despacho autorizatório	
15. Emissão da nota de empenho e devolução do processo à CPCA	SGAF – Supervisão Geral de Administração e Finanças	3 dias uteis da publicação do despacho autorizatório	
16. Publicação do extrato do convênio e termos aditivos no Diário Oficial	Responsável pelo Fumcad na CPCA	20 dias contados do 5º dia útil do mês seguinte ao da assinatura.	
17. Acompanhamento periódico do convenio, incluída a prestação de contas para liberação das parcelas	SMDHC por meio de Comissão Permanente de Acompanhamento, mediante a realização de vistorias para verificação da plena execução física do objeto do convenio e Comissão Permanente de Análise de Contas, responsável pela análise e ateste da execução financeira do convenio em andamento a cada repasse.		
18. Prestação de contas parcial (para a liberação de cada parcela) e final	Entidade convenente com o poder público presta contas e CPPP analisa e emite parecer a cada prestação.	Apresentada para cada mês abrangido e a final até 60 dias após o término da vigência do convenio.	

Fonte: quadro elaborado pela autora, com base no Edital/2014 e Portaria 009/SMDHC/2014

Como se vê no quadro acima, o fluxo de trabalho do CMDCA implica numa grande quantidade de etapas, ao todo dezoito. A metade delas depende de outros órgãos, em especial a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, no que diz respeito às providências burocráticas. Neste fluxo vislumbram-se todas as etapas da política pública e fica clara a responsabilidade do CMDCA em cada uma.

Assim a definição da política inicia-se com o encaminhamento de proposta quando da elaboração do orçamento municipal e sua aprovação pela Câmara Municipal. Quando do lançamento do edital de chamada pública para apresentação de projetos pelas entidades governamentais e não governamentais, ao menos teoricamente, o CMDCA sinaliza com as necessidades do segmento, para que os projetos sejam apresentados.

A tarefa de análise técnica dos projetos recebidos, que corresponde a uma etapa de tomada de decisão, depende da Comissão Intersecretarial Permanente, que deverá se manifestar a respeito da conveniência e oportunidade da aplicação de recursos provenientes do Fumcad nos projetos apresentados.

Uma vez publicada a relação dos projetos aprovados, as entidades responsáveis recebem do CMDCA o certificado de captação, para que possam começar a captar os recursos provenientes do imposto de renda junto aos possíveis destinadores. A próxima etapa do fluxo, uma vez captados todos os recursos do projeto, cabe à entidade, que deve solicitar o conveniamento com a administração pública. Confirmada a quantia captada, atribuição que cabe ao COT, o CMDCA expede a carta de anuência, pela qual a Coordenação da Política na SMDHC formaliza o respectivo processo e faz o encaminhamento para a reserva financeira. A partir daí, etapa de n. 11, como se observa no quadro, as providências passam a ser responsabilidade de órgãos e setores sobre os quais o CMDCA não exerce qualquer autoridade em termos hierárquicos, até a última etapa, de n. 18, de acompanhamento da prestação de contas do projetos e emissão do respectivo parece, a cargo da CPPP. De acordo com o levantamento do fluxo acima, portanto, é possível que a etapa de implementação das ações, ainda que autorizadas pelo CMDCA, sofra algum prejuízo no tempo, em função da estrutura das Secretarias, por onde se desenvolve o fluxo de trabalho. Este deve ser, portanto, confrontado e avaliado na prática.

## B) O FUMCAD NAS RESOLUÇÕES, NAS PUBLICAÇÕES E NAS ATAS DE REUNIÃO DO CMDCA - SP

Tendo em vista que o problema de pesquisa do presente trabalho foca-se basicamente nas dificuldades de captação e de aplicação dos recursos é preciso que se verifique não somente como o fluxo de trabalho se dá na prática, mas também, em função das múltiplas atribuições do CMDCA - SP, se o assunto relativo ao financiamento das ações faz parte da rotina de trabalho do colegiado e, principalmente, como divulga suas deliberações relativas às questões de captação e aplicação dos recursos na implementação dos projetos complementares à política pública.

Para isso, foram levantadas todas as publicações no Diário Oficial da Cidade nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 (até 30/10), procurando-se identificar aquelas publicações referentes aos editais de seleção de projetos dos exercícios correspondentes, bem como a gama de assuntos de que o CMDCA se ocupa prioritariamente. Similarmente ao que Tatagiba (2007) realizou em seu trabalho, também nesta pesquisa buscou-se verificar, em um momento inicial, nas Resoluções publicadas pelo CMDCA, quais foram os assuntos que geraram decisões do colegiado, no período selecionado.

Tatagiba (2007), em sua pesquisa, teve acesso a todas as resoluções publicadas pelo CMDCA, de 1992 até 2006. Optou por sistematizá-las todas para oferecer um panorama mais amplo, conforme segue.

Quadro 7 - Tema das resoluções CMDCA 1992 - 2006

Temas	Nº de resoluções	%
Conselho Tutelar	18	20,7
Negação de registros a programas governamentais	16	18,4
Critérios para concessão de registros e aprovação de programas	12	13,8
Sobre programas ou políticas (elaboração, discussão, aprovação)	11	12,6
Fumcad – critérios para convênio, planejamento e gestão do Fundo	10	11,5
Conferências Municipais	07	8,0
Funcionamento do Conselho, regimento, planejamento estratégico	04	4,6
Outros	05	5,7
Sem dados	04	4,6
Total	87	100,0

Fonte:Tatagiba (2007) p. 38

Sem dúvida alguma, a maior incidência de temas objeto de decisões do CMDCA refere-se a critérios para concessão de registros, negação de registros e aprovação de programas. Em segundo lugar, resoluções referentes ao Conselho Tutelar. Assuntos relativos ao Fumcad foram objeto de apenas dez resoluções, quase todas estabelecendo critérios para os convênios e planejamento. Deve-se lembrar que o levantamento de Tatagiba (2007) buscou todas as resoluções a partir da criação do CMDCA - SP e do Fundo, havendo, portanto, muitas deliberações de implantação dos novos mecanismos de funcionamento do colegiado.

A título de complemento da pesquisa acima, a fim de verificar se no período seguinte estas deliberações passaram a ocupar-se mais das questões específicas do financiamento da política pública, foram consultadas as Resoluções publicadas pelo Conselho a partir do ano de 2007 até outubro de 2015. Foram localizadas 20 resoluções e os temas objeto dos normativos estão discriminados na tabela abaixo.

Quadro 8 - Temas das resoluções CMDCA 2007 - 2015

Temas	Nº de resoluções	%
Conselho Tutelar	8	40
Negação de registros a programas governamentais	0	0
Critérios para concessão de registros e aprovação de programas	5	25
Sobre programas ou políticas (elaboração, discussão, aprovação)	1	0,5
Fumcad – critérios para convênio, planejamento e gestão do Fundo	1	0,5
Conferências Municipais	5	25
Total	20	100,0

Fonte: Elaboração baseada em tabela de Tatagiba (2007), em consulta às Resoluções publicadas pelo CMDCA no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, até a data de 30/10/2015.

Em termos da expedição de resoluções por parte do CMDCA - SP, a quantidade total no período apresentado diminuiu e o tema predominante passou a ser o relativo aos conselhos tutelares. Até outubro de 2015, o financiamento da política pública continua não sendo objeto das deliberações do CMDCA - SP, pelo menos não na forma de Resoluções.

Por conta disso, considerando as questões do presente trabalho, a pesquisa foi além das resoluções do colegiado, buscando em todas as publicações do Diário Oficial da Cidade de São Paulo quais temas foram objeto de comunicações oficiais do CMDCA - SP. Tal levantamento foi considerado necessário visto que as atas de reuniões do CMDCA - SP não estão, ainda, disponíveis para consulta em sua totalidade. O quadro abaixo classifica todo o material levantado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em termos das publicações específicas do CMDCA - SP.

Quadro 9 - Publicações no Diário Oficial da Cidade

ASSUNTO	Publicações em 2012	Publicações em 2013	Publicações em 2014	Publicações até 30/10/15
Capacitação	1	0	0	0
CMDCA/Comissões	4	6	15	2

Conferência	0	0	7	0
Conselho Tutelar	39	76	95	135
COT (Convocação e Pauta de reunião)	22	20	18	26
Eleições	8	1	4	2
Fumcad	24	28	17	24
Registros de entidades	31	24	10	13
Resoluções	0	0	2	1
Reunião Plenária	60	28	33	51
TOTAL	189	183	203	254

Fonte: Diário Oficial da Cidade de São Paulo

Chama atenção no quadro acima, tal como nas resoluções publicadas, o destaque dado nas publicações ao tema Conselho Tutelar. Este assunto compreende divulgações diversas, desde posse, afastamento, substituição, escala de férias, até perda de crachá. No ano de 2015, particularmente, o Conselho despendeu muito do tempo de suas reuniões na organização do processo de escolha unificado dos conselheiros. Todas, portanto, atendendo a meras exigências burocráticas, decorrentes de atribuições legais do CMDCA.

Quanto ao Fumcad, as publicações pesquisadas referem-se integralmente aos Editais de chamada pública de projeto, suas alterações e atualizações. Não há nenhuma publicação que se refira à necessidade de captação de recursos para o Fundo, tampouco há informações a respeito dos totais captados nos anos em questão.

Em se tratando do tema reuniões plenárias, pode-se inferir que as publicações, tal como em Conselho Tutelar, atendem muito mais a exigências burocráticas, visto que a maior parte das publicações se limita a divulgar local, data e pauta das reuniões, conforme seque:

Quadro 10 - Publicações relativas às reuniões plenárias do CMDCA

Tema da publicação	2012	2013	2014	2015
Pauta	25	25	26	37
Ata	33	0	4	11
Comunica que não haverá reunião	1	2	3	3
Calendário de reuniões	1	1	0	0
Total	60	28	33	51

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir das publicações no Diário Oficial.

Em relação às atas publicadas, no ano de 2012, de um total de trinta e três, dezesseis referem-se a reuniões realizadas no ano de 2011, cuja publicação ocorreu, portanto, com aproximadamente um ano de atraso. Quanto às publicações de atas de 2012, num total de dezessete, o atraso foi um pouco menor, em média, seis meses.

No ano de 2013 não foi localizada a publicação de uma ata sequer e no ano seguinte, apenas quatro publicações. Em 2015 foram localizadas onze atas publicadas, sendo cinco do ano anterior e seis do ano em curso, sempre com aproximadamente seis meses de atraso. Este dado continua apontando para dificuldades estruturais para dar conta das diversas atribuições do CMDCA - SP, em conjunto com a Secretaria à qual está vinculado.

As atas disponíveis foram analisadas, em especial aqueles referentes às reuniões realizadas no exercício de 2012, juntamente com as publicações referentes ao tema "Fumcad", no intuito de se verificar o cumprimento de prazos e demais providências relativas aos Editais de seleção de projetos, com recursos do Fumcad.

Destaque-se que não foi localizada, em nenhuma das atas consultadas, qualquer menção à necessidade de o Conselho captar recursos para o Fundo, a fim de viabilizar a implementação de políticas públicas. Tampouco o assunto foi tratado nas vinte e duas reuniões de que a pesquisadora participou nos anos de 2014 e 2015.

#### C) O FINANCIAMENTO DOS PROJETOS: ROTINAS DE TRABALHO

No período selecionado para o presente trabalho (2012 a 2014) foram publicados cinco editais de chamada para apresentação de projetos, dois no ano de 2012, dois em 2013 e um em 2014.

Com a finalidade de verificar, na prática, o cumprimento – ou não – daquilo que foi determinado nos diversos normativos e que está descrito no Fluxo de Trabalho (Quadro 6) foram selecionados três dos cinco editais, um para cada um dos anos e foram elaborados quadros de acompanhamento, face aos prazos estabelecidos nos próprios editais.

**Quadro 11 - Acompanhamento do Edital Fumcad 2012** 

Etapa	Data Edital	Data real	Publicação	Observações
Apresentação de projetos	19/03 a 13/04			
Publicação da lista de projetos apresentados	até 17/04		39	Prazo prorrogado em 18/04 para 21/04
		21/04	42	Lista parcial
		28/04	47	complementa publicação
Publ. da comissão de análise	até 17/04	11/04	37	
Análise de projetos	18/04 a 13/07			
Public. dos projetos aprovados	até 03/08	03/08	106	Res. Final da análise dos 354 projetos, sendo 234 considerados aptos com adequações e 120 inaptos.
Public. Dos projetos classificados, para expedição de cartas de anuência	até 30/03/13			SEM INFORMAÇÕES PUBLICADAS
Cartas de anuência expedidas				Expedidas 4 cartas de anuência até 31/10/15
Convenios firmados				Não localizadas informações individualizadas. Em 2013, de acordo com a SMDHC, foram firmados 101 convênios, não havendo informação sobre o Edital a que se referem

Fonte: quadro elaborado a partir das informações obtidas no Diário Oficial (Edital publicado em 17/03/12, publicação nr. 22, e Portaria 72/2012 e demais publicações mencionadas)

Quadro 12 - Acompanhamento do Edital Fumcad 2013

Etapa	Data edital	Data real	Publicação	Observações
Apresentação de projetos	29/08/13			
Torna pública comissão de analise	29/08/13	07/09/13	136	
Public. de projetos apresentados	13/09/13	10/09/13	139	relacionados 235 projetos
Análise tecnica da comissão de avaliação	30/09/13			
Apres. Pareceres da comissão, com projetos classificados para delib. CMDCA	9/10/2013			
Publicação de projetos classificados	5/2/2014			
Emissão de certificados de captação	20/02/14			
Relação definitiva de projetos classificados para expedição de cartas de anuência	até 13/02/14	16/12/14	197	Publicada relação de 235 projetos classificados
Emissão de cartas de anuência				Dentre as 64 cartas de anuência expedidas no ano de 2015 não é possível individualizar quais são do Edital Fumcad 2013 e quais do Edital temático 2013
Conveniamentos				Até 2014, não foi conveniado nenhum dos 235 projetos aprovados. Para os demais as cartas de anuência foram expedidas em 2015. Os 62 convenios informados pela SMDHC não permitem a individualização.

Fonte: Edital publicado em 09/08/13 publicação nr. 120, republicado em 21/08, Portaria 72/2012 e demais publicações mencionadas no quadro.

Quadro 13 - Acompanhamento do Edital Fumcad 2014

Quadro 10 /100111parmamonto do Editar i amoda 2017				
Etapa	Data edital	Data real	Publicação	Observações
Apresentação de projetos	22/04/14 a 23/05/14			

Publicação da lista de projetos apresentados		31/05/14	62	Torna públicos 314 projetos apresentados
Publ. da comissão de análise	até 30/04/14	29/05/14	61	
Análise de projetos	11/06/14 a 18/07/14			
Public. Dos projetos classificados	até 18/08/14	31/03/15	45	Publica relação classificados (314 projetos)
	até 19/08/14	19/08/14	93	Alteração prazo da comissão e final
Emissão de certificados de captação	até 04/09/14			
Publicação de resultado final Edital com classificados	9/12/2014		181	Alterada divulgação do resultado final para 09/12/14 em 20/11/14

Fonte: Edital publicado em 18/04 publicação nr. 41 e Portaria 009/2014 e demais publicações mencionadas

Os documentos consultados indicam que o trabalho do CMDCA foi realizado até a etapa de classificação dos projetos, não tendo sido localizada a publicação de emissão de certificados de captação de recursos e tampouco de cartas de anuência para o conveniamento, que seriam as etapas seguintes, conforme o fluxo de trabalho descrito anteriormente.

Com relação às cartas de anuência, por não haver registro publicado a respeito 12, foi solicitada a informação ao responsável pela CPCA (seja pessoalmente, em mensagens eletrônicas ou telefonemas) a respeito de todas as cartas de anuência efetivamente expedidas pelo CMDCA - SP em relação ao fluxo dos editais analisados (2012, 2013, 2014). Não tendo obtido resposta, foi protocolado um pedido, baseado na Lei de Acesso à Informação LAI, via E-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), em 08/10/2015 com número de protocolo 13533. O pedido foi respondido em 07/11/2015 e os dados obtidos estão sistematizados no quadro abaixo.

Quadro 14 - Cartas de anuências expedidas de 2012 a 2014

Data da reunião	Total cartas anuência	Tipo de recurso	Ano(s) do edital
16/01/2012	15	Captado	2009/2011
30/01/2012	10	Não informado	Não informado
13/02/2012	12	Não informado	Não Informado

 $<sup>^{12}</sup>$  A solicitação se deu em função de a autora, quando de sua participação nas reuniões, ter presenciado a aprovação de cartas de anuência pelo colegiado.

12/03/2012	4 renovações e 19 convênios	Captado	2009/2011
23/04/2012	21	10% (Fundão)	2011
07/05/2012	7	Captado	2009/2011
04/06/2012	4 renovações e 5 convênios	Captado	2009/2011
18/06/2012	6	Não informado	2009
02/07/2012	2 renovações e 4 convênios	Captado	2009/2011
13/08/2012	6	Captado	2010/2011
27/08/2012	3 renovações e 10 convênios	10% ( Fundão)	2011
10/09/2012	1	Captado	2011
24/09/2012	5 renovações e 4 convênios	Captado	2009/2011
21/07/2014	6	Captado	2012/2013
03/03/2015	50 organizações e Sec. Mun. Educ.	Captado pelas organizações	Não informado
13/07/2015	10	Captado pelas organizações	Não informado
27/07/2015	2	Captado pelas organizações	2013
11/08/2015	11	1 Captado pela organização e 10 c 10% (Fundão)	2013
08/09/2015	29	5 captados pelas organizações e 24 com 10% (Fundão)	2013
21/09/2015	1	10% (Fundão)	2013
19/10/2015	8	3 Captados e 5 c/ 10% (Fundão)	2013

Fonte: Informações recebidas em pedido protocolado no Sistema e-SIC (nr. 13533, em 07/11/2015)

Os dados confirmam os atrasos relatados pelos entrevistados e levantados nas publicações. De fato, não houve uma só carta de anuência expedida no ano de 2013 e, em 2014, apenas seis. Considerando que os recursos foram captados para o Fundo Especial, não sendo, portanto, devolvidos ao Tesouro no caso de não terem aplicados no exercício, foram buscados os balanços do Fumcad para o período de 2012 a 2014, com a finalidade de verificar os saldos financeiros existentes no Fundo ao final de cada exercício.

Na página eletrônica da Prefeitura Municipal foram localizados os balanços do Fundo relativos a alguns meses<sup>13</sup> do ano de 2010, 2012 e 2013 (este até o mês de setembro). Com a finalidade de obter os demais balanços financeiros do Fundo, foi protocolado um pedido de informações de acordo com a Lei de acesso à informação<sup>14</sup>.

A primeira resposta limitou-se a afirmar: "Informamos que todos os balanços financeiros sistematizados existentes referentes ao Fumcad estão disponíveis pelo: <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/participacao\_so\_cial/fundos/fumcad" 16">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/participacao\_so\_cial/fundos/fumcad" 16</a> . Foi necessário, então, protocolar recurso, solicitando novamente a informação. A segunda resposta informou que:

"Reportando-nos ao assunto em referência, registramos o seu pedido que gerou o presente protocolo. Em cumprimento ao Decreto Municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, informamos o que segue: Em decorrência da convergência (uniformização) das normas internacionais de contabilidade, os balanços financeiros do Fumcad estão sendo adequados a estas novas regras. Portanto, todos os balanços até o momento consolidados estão presentes no site http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\_humanos/particip acao\_social/fundos/fumcad/index.php?p=156386. Os demais estão sendo ajustados a esta nova normativa para publicação ainda em 2015".17

Os saldos financeiros trazidos do exercício anterior constantes nos balanços publicados são:

- Em 2010 Saldo de R\$ 73.160.910,58
- Em 2012 Saldo de R\$ 127.198.606,49
- Em 2013 Saldo de R\$ 146.919.825,19

Para os anos de 2014 e 2015, não foi localizada a informação, mas, de acordo com os entrevistados, o valor ultrapassou os duzentos milhões já em 2014. O entrevistado C afirmou:

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Foram localizados os balanços financeiros de abril a dezembro de 2010, janeiro a abril de 2012 e de janeiro a setembro de 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Da mesma forma que para as cartas de anuência, a informação foi solicitada reiteradas vezes à Coordenação da Política para Criança e Adolescente, não tendo logrado êxito.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Informação obtida ao protocolar Pedido de informação no Sistema e-Sic. Protocolo nr. 13532, resposta em 07/11/2015.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Informação obtida ao protocolar Pedido de informação no Sistema e-Sic. Protocolo nr. 13532, resposta em 07/11/2015.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Idem acima. Com resposta em 13/11/2015.

"O Fundo chegou a ter duzentos milhões, algo potente, embora represente menos de 3% do que poderia ser captado. É absolutamente potente dizer que tem duzentos milhões em caixa e capacidade de captar sessenta, setenta milhões por ano. Imagine isso associado a uma capacidade de realizar e uma capacidade de mostrar essa realização".

O entrevistado B menciona a existência de "duzentos e vinte e sete milhões no banco em dezembro de 2014". Na ata de reunião do CMDCA SP em 21/07/2014 (publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo sob o n. 141) consta a informação, em nome da SMDHC, fornecida por uma conselheira, da existência de um saldo financeiro de R\$ 224.426.957,09.

Os atrasos verificados em todo o fluxo, até a liberação dos recursos são relatados por diversos dos entrevistados. A conselheira A aponta o excesso de trabalho burocrático a cargo do Conselho e de suas comissões, como sendo grave empecilho ao exercício do que considera sua principal atribuição, a de discutir e propor políticas públicas. Em suas palavras:

"o número de processos a cargo da Comissão Permanente de Políticas Públicas... temos tramitando processos do edital de 2011 e 2012 ainda, com necessidade de se avaliar os relatórios parciais. Aí fizemos em 2013 um Edital temático com 26 projetos aprovados e um edital geral com aproximadamente 300 projetos aprovados. Então, se você estimar 300, 400, 500 projetos por ano em andamento, estaríamos lidando com aproximadamente 1300 projetos ao mesmo tempo. É muito trabalho para a comissão de políticas públicas, da qual eu faço parte, o que nos impede de discutir as políticas públicas, discutir os projetos. Praticamente a Comissão Permanente de Políticas Públicas ficou com a função de fazer análise de projetos e expedir pareceres a toque de caixa".

O entrevistado B também aponta os atrasos e as dificuldades enfrentadas pelas entidades em realizar seus projetos:

"a partir do momento em que é expedida a carta de anuência, a entidade que já captou o recurso tem que enviar diversos documentos à Secretaria, Tem também toda a questão do empenho e outras questões burocráticas, como qualquer outro convenio. Por isso, um mês e meio a dois seria um prazo razoável. Isso foi até 2012, quando entrou o novo governo e eu não estou falando do ponto de vista partidário e sim administrativo. Temos, hoje, entidades que estão há um ano esperando a carta de anuência e, pior ainda, as entidades que já têm convenio assinado, uma enorme quantidade de conveniados, estão com atraso de pelo menos seis meses no repasse das parcelas do convenio. Receberam a primeira parcela, mas para receber a segunda as contas têm que ser analisadas. Hoje há também uma grande dificuldade para as pessoas fazerem a sua prestação. Vou dar mais uma informação: Hoje o CMDCA foi representado ao Ministério Público e no Tribunal de Contas, que sempre fiscalizou as contas do CMDCA, ainda que por amostragem".

A este respeito, foram localizadas duas representações no Ministério Público, uma delas, datada 11/10/2012 de fiscalização permanente, a fim de acompanhar a correta aplicação dos recursos do Fumcad em decorrência de alterações na legislação. A outra, protocolada pelo Grupo Força Fumcad, em 2015, com graves denúncias a respeito de atrasos, desorganização e falta de pessoal, chegando a pedir quebra de sigilo bancário de todos os membros da comissão e de seu coordenador. Ambos os documentos se encontram em anexo ao fim deste trabalho (Anexos B).

O entrevistado I considera que o CMDCA - SP, por conta de o fluxo de trabalho refletir a rotina a partir da captação de recursos pelas entidades e não de um trabalho coordenado do Conselho, colocou o colegiado, de certa forma, "a serviço das entidades da sociedade civil" sem que seja sequer reconhecido:

"Ocorre que estamos verificando que o pessoal está a reboque da sociedade civil, das organizações que arrecadam recursos para o Fumcad, ou seja, o que a gente do Conselho acabou fazendo é trabalhar para elas... E elas se sentem até injustiçadas pelo que a gente está fazendo. Essa morosidade toda não é nem problema do Conselho, é problema da Secretaria. A Secretaria está recém-criada, sem que tenha sido prevista uma estrutura para elaborar, dar fluxo a tamanho número de projetos, propostas e registros e outras coisas mais para a cidade de São Paulo".

### 4.5. O SURGIMENTO DO GRUPO FORÇA FUMCAD

Por conta das dificuldades, atrasos e outros problemas verificados no fluxo de trabalho descrito acima, a sociedade civil organizada, na figura de quarenta das entidades que atuam no atendimento de crianças e adolescentes, resolveu se organizar em um grupo, para buscar soluções em conjunto.

De acordo com entrevista realizada com três de seus integrantes, o Grupo Força Fumcad surgiu, em julho de 2014, em decorrência da morosidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em realizar os trabalhos de assinatura de convênios e consequente liberação de recursos. As entidades passaram a se reunir para buscar soluções que contribuíssem com a agilização dos procedimentos, especialmente com relação a projetos que teriam sido aprovados no âmbito do CMDCA e cujos recursos as organizações já teriam captado, estando, portanto, no

aguardo apenas da liberação dos valores, mediante a assinatura de convênios, para a realização dos projetos.

Como não lograram, apesar de diversas tentativas, ser recebidos pelo Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, à época o Sr. Rogério Sottile, as entidades protocolaram ofício dirigido ao prefeito, Sr. Fernando Haddad, em que se apresentam como:

"O movimento Força Fumcad reúne instituições do Terceiro Setor que se utilizam do Fumcad como fonte de recursos para execução de projetos sociais. Tem como proposta inicial reunir, compreender e democratizar o acesso às informações referentes aos processos, fluxos e instrumentos legais que regem o fundo, estimulando o debate acerca dos desafios e oportunidades, com a expectativa de propor mudanças nos processos e influenciar as pautas de interesse coletivo. Frente aos inúmeros problemas detectados e vivenciados pelas organizações de São Paulo com relação à gestão de Convênios e repasse de recursos do Fumcad – que já levaram à paralisação de projetos e demissão de equipes inteiras – o grupo promove um espaço de fortalecimento dos atores, com o intuito de transformar os desafios individuais em conquistas coletivas".18

Com a troca de Secretários, assumindo em fevereiro de 2015 o Sr. Eduardo Suplicy, novo documento foi encaminhado à Secretaria em 02/02/2015 solicitando, mais uma vez, que representantes do Grupo fossem recebidos pelo Secretário. A reunião ocorreu no dia 19 de fevereiro, quando o Grupo entregou ao Secretário um documento em que detalha os principais temas a discutir:

- Implementação de TRANSPARÊNCIA na informação dos recursos Fumcad;
- Garantia de RESPONSABILIDADE no cumprimento das obrigações por parte do CMDCA e da SMDHC; CPCA;
- Garantia de ATENDIMENTO ADEQUADO às Organizações;
- Recuperação da CREDIBILIDADE do CMDCA e da SMDHC; CPCA."19

A partir da reunião em questão, o Grupo comprometeu-se a apresentar ao Secretário indicadores que pudessem quantificar o cenário apontado, o que foi encaminhado mediante ofício na data de 08 de maio de 2015. O documento entregue consiste em pesquisa realizada junto a 48 entidades, das quais apenas a metade é integrante do Grupo Força Fumcad, que têm ou tiveram projetos apresentados nos

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Trecho extraído de ofício protocolado no Gabinete do Prefeito em 13/11/2014

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Trecho extraído de ofício protocolado no Gabinete do Secretário em 19/02/2015. O coordenador do Grupo Força Fumcad forneceu, para ilustração da situação, todos os documentos encaminhados à Prefeitura, na tentativa de resolver os problemas, no período de julho de 2014 a agosto de 2015.

editais de 2009 a 2014. A pesquisa em sua íntegra encontra-se no Anexo B ao final do trabalho.

#### 4.6. A RETOMADA DAS LIBERAÇÕES DE RECURSOS

As dificuldades relatadas na pesquisa do Grupo Força Fumcad corroboram as informações levantadas nas publicações e demais documentos.

É preciso que se destaque, entretanto, que o Conselho não se manteve inerte, juntando-se à pressão exercida pelas entidades da sociedade civil pela regularização da liberação dos recursos. De fato, consta em uma das atas de reunião do plenário publicadas, referente à reunião do dia 21/07/2014, que uma das conselheiras "manteve a sua proposta de prazo para que o CMDCA, até a próxima reunião ordinária, tenha uma manifestação da Secretaria a respeito dos projetos com atraso no repasse de recursos e atendimento ao público. " Também no mesmo documento consta a observação: "O Presidente do CMDCA, senhor Sérgio Pinto Carneiro, disse que o CMDCA está fazendo gestões junto à administração da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania para regularizar e organizar a situação da equipe administrativa <sup>20</sup>".

Em outra ata publicada, de 07/07/2014, foi localizada a informação, prestada pessoalmente ao CMDCA pelo Assessor de Gabinete da SMDHC, de que a Secretaria estaria realizando um mutirão para colocar em dia os processos relativos aos editais de anos anteriores.

Em entrevista realizada com um dos conselheiros do poder público, entrevistado J, atual coordenador da Comissão permanente de Finanças e Orçamento, obteve-se a informação de que também está em andamento uma reestruturação na SMDHC, na CPCA, com aumento de servidores e contratados para atender as necessidades do CMDCA – SP e do Fumcad em suas rotinas. Dessa forma, em novembro de 2015 estavam alocadas seis pessoas para o CMDCA (com a chegada de mais três previstas para janeiro), seis para os assuntos do Fumcad (com

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Trecho da ata de reunião do CMDCA de 21/07/2014, publicada no Diário Oficial da Cidade sob o número 141.

previsão de chegarem mais três em janeiro de 2016). Acrescenta, porém, que o CMDCA - SP, por suas peculiaridades, deveria ter uma estrutura administrativa própria à sua disposição, de forma que não dependesse de qualquer das Secretarias a que estivesse vinculado.

Efetivamente, ao consultar os relatórios de cartas de anuência recebidos (via e-SIC), vislumbra-se uma possível regularização dos atrasos na liberação dos recursos captados, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 15 – Recursos liberados nas cartas de anuência em 2014 e 2015

Data da reunião CMDCA	Edital	Valor total liberado
21/07/2014	2012 e 2013	1.323.599,46
03/03/2015	Não informado	79.011.542,53
13/07/2015	Não informado	Não informado
27/07/2015	2013	761.818,35
11/08/2015	2013	6.846.682,28
08/09/2015	2013	14.965.441,57
21/09/2015	2013	495.807,70
19/10/2015	2013	3.911.492,23
TOTAL LIBERADO		107.316.384,12

Fonte: Informações recebidas do Chefe de Gabinete da SMDHC, atendendo ao pedido de informações solicitado via e-Sic, com resposta em 07/11/2015

Com relação ao quadro acima, que reflete os valores liberados por meio da emissão de cartas de anuência a partir de 21/07/2014, chama a atenção o total liberado em 03/03/2015. Nesta data o CMDCA expediu 50 cartas de anuência, sendo que a última, de acordo com levantamento recebido no pedido de informações, contempla a Secretaria Municipal de Educação, para a construção de 27 creches, totalizando o valor de R\$ 67.262.911,37. A liberação desse montante foi objeto de acaloradas discussões no âmbito do Conselho e é mencionada também por alguns dos entrevistados. A título de ilustração transcreve-se trecho de ata da reunião do CMDCA, realizada em 23/02/2015, especificamente relativo à contestação, por parte de um representante de entidade da sociedade civil, quanto a esta alocação:

O Sr. Armando indagou qual é o valor envolvido no projeto e o Sr. Mauro Caseri respondeu que são R\$ R\$ 67.262.911,37. O Sr. Armando entendeu que um projeto de R\$ R\$ 67.262.911,37 deve ser bem controlado e que, demandará mais da estrutura do Fumcad, o que pode acabar deixando as entidades na espera. Compreendeu que a responsabilidade dos recursos

para a construção de creches, é uma responsabilidade de recursos do Governo, visto que os recursos do Fundo são recursos que foram direcionados pela Sociedade Civil, por empresas e por pessoas físicas, para aplicar em projetos de entidades.<sup>21</sup>

Esta contestação surge em diversas das falas dos entrevistados. As palavras do entrevistado C vão ao encontro do colocado acima pelo representante de entidade da sociedade civil. Entende que

"o poder público tem diversos outros orçamentos públicos que pode buscar, então o governo municipal pode buscar recursos no governo estadual ou no federal. Exigir isso de organizações da sociedade civil é parar de colher os frutos de uma boa política que ela vem realizando, porque o governo agora decidiu que vai usar dinheiro da sociedade, que antes servia à sociedade que se organizou para esses fins, só para programas que elas elaboram, como por exemplo, a construção dessas creches ... O governo conseguiu captar apenas 950 mil reais e está se valendo de recursos que as outras entidades captaram com seus projetos".

Outra representante da sociedade civil organizada, entrevistada F, coloca suspeitas sobre o processo de aprovação da alocação do recurso para as creches:

"Aí, notamos, uma vez deixaram escapar numa reunião, que não tinha sido combinado daquele jeito. Foi sobre o dinheiro das creches, tem até representação no Ministério Público, porque esse dinheiro teria que sair de recursos da Secretaria de Educação e não do dinheiro que seria destinado às ONGs, não do Fundo. Na verdade, nessa reunião, que foi para aprovação, havia alguns conselheiros que com certeza não queriam aprovar, não concordavam e de alguma forma, foram forçados".

O representante do Ministério Público, entrevistado H, também expressa opinião totalmente contrária a esta destinação do recurso público em sua fala:

"Eu não estava aqui, estava licenciado. Quando cheguei aqui, tomei conhecimento de um decreto que ninguém impugnou que é a destinação de recursos para a construção de creches. Isso é um absurdo! Dinheiro da Educação desde 78, Emenda Calmon, é verba carimbada. Se, pelo menos, o dinheiro do Fundo fosse resolver o problema de déficit em creches, que hoje em dia é de 150 mil vagas, tudo bem, mas não vai e ainda provocou uma desorganização em outro sistema. Impediu um salto de qualidade de programas, projetos, de entidades que captaram esse recurso. Esse edital, quando é aprovado, está tudo dentro. Por isso que tem percentual que pode direcionar, qual fica no fundo. O direcionado vai para as entidades que captaram".

Já outro entrevistado, I, representante do poder público, defende a utilização do recurso, em função do fato de a Prefeitura ter gasto quase todo o recurso que já estava orçado:

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> A integra da ata de reunião da qual foi extraído o trecho está em anexo ao presente trabalho (Anexo C).

"Pedi à Secretaria que preparasse o orçamento que estava sendo utilizado, ou seja, quanto foi aprovado pela Câmara de Vereadores pela construção de creches e quanto já havia sido utilizado. Foi usado aproximadamente 90%, ou seja, quase a totalidade, não houve nenhum contingenciamento em 2014 para as creches. Isso é um argumento para a utilização do recurso em uma política complementar à política pública. Não haveria motivo para não utilizar o recurso. O Fundo tinha muito dinheiro, por uma série de razões, muito dinheiro sem o menor controle sobre aquilo. O município queria usar todo aquele dinheiro para a construção de creches. Nós como conselheiros, dissemos que não dava para usar tudo nisso. Tem que ser de acordo com as normas do próprio município... ".

A polêmica gerada em torno da utilização dos recursos do Fundo para a construção de creches é exemplo vivo dos conflitos existentes no âmbito da aplicação dos recursos. De um lado, as entidades reivindicam, em relação ao recurso por elas captado a maior em algum projeto, que o dinheiro excedente seja alocado para outro de seus projetos; de outro, o poder público entende que havendo recurso no Fundo é para ser gasto no que se considere prioritário para o segmento no município. Destaque-se que não existe proibição legal de se destinar recursos a programas de Governo que atendam crianças e adolescente, ao contrário, os recursos são autorizados para entidades governamentais e não governamentais. Basta que a destinação seja aprovada pelo Conselho. O conflito se dá pelo fato de ter sido concedida às entidades a prerrogativa de captarem o recurso em nome do Fundo, com destinação para seus projetos, aliada ao fato de ter ocorrida uma captação maior que os valores aprovados para os projetos. Não se trata, portanto, de descumprimento da lei por parte do governo, ao utilizar o recurso para a construção das creches, as entidades se revoltam pelo fato de o recurso ter sido captado por elas.

## 4.7. A CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA O FUMCAD

De acordo com a legislação consultada, a partir do ECA, uma das principais fontes de recurso para financiar os projetos inovadores e complementares dirigidos à proteção integral de crianças e adolescentes seria proveniente do imposto de renda, por meio da destinação de parte do valor devido por contribuintes de imposto de renda (pessoas físicas e jurídicas).

#### A) BAIXA ARRECADAÇÃO EM RELAÇÃO AO POTENCIAL

A captação de recursos para o Fundo pelo CMDCA-SP é uma das questões investigadas no presente trabalho. O potencial desse recurso, mesmo se considerando somente os contribuintes de imposto de renda **pessoa física** que poderiam fazer sua destinação é, como mencionado pelos entrevistados, muito expressivo, mas o que se arrecada ainda deixa muito a desejar, conforme se vê no quadro abaixo:

Quadro 16 – Arrecadação com incentivo fiscal X Potencial estimado

	Potencial	Destinado pelos contribuintes (PF)	% em relação ao potencial
2012	R\$ 656.925.407	R\$ 22.080.366	3,36%
2013	R\$ 721.159.044	R\$ 21.615.605	3,14%
2014	R\$ 714.122.538	R\$ 22.968.936	3,22%

Fonte: quadro elaborado pela autora, com base em informações obtidas no Setor de Arrecadação e Cobrança da Receita Federal em São Paulo. A servidora responsável fez o levantamento por meio da extração de dados no banco de dados das declarações de imposto de renda apresentadas no modelo completo.

Este fato constitui um dos problemas relacionados à captação de recursos. Esta foi uma das questões colocadas tanto para os entrevistados, como para os conselheiros que receberam o questionário.

Como visto anteriormente, tal destinação dependeria de um ato de vontade do contribuinte, decidindo pela alocação desta parcela do imposto nos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Especificamente no caso do município de São Paulo, conforme relatos obtidos, a partir do ano de 2003 o procedimento passou a permitir, ao destinador do recurso, a escolha e indicação de determinado projeto desenvolvido por entidades governamentais ou não governamentais, no que é chamada, até hoje, de "destinação casada". As instruções para se fazer a opção pela destinação constam do site da Prefeitura por meio do link "Clique e doe":

Veja como fazer a sua doação ao FUMCAD

Por meio do simulador da <u>Receita Federal</u>, você calcula o valor máximo a ser abatido do Imposto de Renda. Após a simulação, será disponibilizado nesta tela o botão "Fazer Doação", que levará você diretamente à página da

escolha de entidades.

- 1. A primeira tela traz os links das entidades com projetos aprovados pelo CMDCA no sistema. Clicando sobre o nome da entidade, você pode ver maiores informações sobre a instituição.
- 2. A partir da tela de detalhes da instituição, clicando no botão "Efetuar doação para este projeto", o sistema solicitará os seus dados.
- 3. Preencha os campos e clique no botão "Confirmar". A seguir, confirme a geração do boleto.
- 4. O sistema o levará à tela do banco arrecadador de doações para a entidade selecionada. Nesta tela, você terá disponível a linha digitável para fazer o pagamento online ou a opção de impressão para pagamento em uma agência bancária.<sup>22</sup>

Dentre as razões apontadas pelos entrevistados, quando perguntados a respeito da baixa arrecadação em relação ao seu potencial, trazemos a fala do entrevistado I, que além de apontar possíveis causas, traz algumas sugestões:

"Acho que primeiro é **ignorância**, as pessoas não sabem que podem fazer. Depois existe outra **confusão sobre essa destinação** – recurso público. Eles acham que destinando para um Fundo, esse fundo não tem **credibilidade**, não tem como fazer acontecer as coisas... Acho que se houvesse uma campanha de esclarecimento e se houvesse **transparência**, o que nós estamos tentando fazer".

O entrevistado C aborda outros aspectos na tentativa de explicar a situação:

"Falta confiança ao destinador. O destinador não confia. A gente estava construindo essa confiança, pois a gente tinha: 1. Visitas periódicas junto com os destinadores, junto com os conselheiros. 2. Anualmente realizar um grande encontro em que as entidades pudessem apresentar os seus trabalhos. Um ou dois dias, todas as organizações levam seus grupos, inclusive alguns dos atendidos para um ambiente, de forma a aproximar quem financia de quem recebe o benefício. A gente chegou a ter 1000 projetos aprovados. Imagina você ter um cardápio de 1000 projetos para oferecer aos destinadores de recursos? O investidor em programas sociais desconfia da autoridade pública".

Para a entrevistada G, o problema está no hiato de tempo para que o destinador pessoa física venha a receber o recurso de volta, por ocasião da declaração de imposto de renda:

"Agora, uma das perguntas que você nos faz a respeito da pessoa física, nós temos um problema de calendário. A lei já mudou isso um pouco e adiantou

Disponível em <a href="http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos humanos/criancas e adolescentes/fumcad">http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos humanos/criancas e adolescentes/fumcad</a> / (consulta em 15/10/2015).

para a declaração, mas aí passou de 6% para 3% (sic) <sup>23</sup>. O problema é que as pessoas físicas dificilmente fazem seu imposto de renda até dezembro. Isso também justifica esse gap de pessoa física entre o que se arrecada e o potencial. Outro problema é que no passado se podia fazer doações direto para as entidades, agora não pode mais... Eu até acho interessante doar para o Fundo para coibir fraudes, mas aí precisaria funcionar com a lei Rouanet, que fomentou muito a cultura. Já o CMDCA...".

Interessante colocar aqui também o posicionamento dos quatro conselheiros que colaboraram com o preenchimento do questionário enviado. Quando questionados se tinham conhecimento a respeito de como se dá a captação de recursos para o Fumcad<sup>24</sup> (Pergunta n. 1) três deles responderam que se dá exclusivamente pelas entidades que desenvolvem projetos na área da infância e adolescência, e um apenas assinalou a resposta b, ou seja, pelos Conselhos e pelas entidades em conjunto.

Quanto à questão n. 3, sobre se teriam conhecimento a respeito do montante de recursos existente no Fundo naquele momento, três responderam que não e um que sim, apondo o valor aproximado de 200 milhões.

Com relação à transparência de informações sobre recursos captados e aplicados do Fumcad para os conselheiros e para a sociedade, (questões 5 e 6), os mesmos três responderam que há informação parcial para o CMDCA e que não existe divulgação para a sociedade, enquanto o último afirma ter informações completas como conselheiro e total transparência para a sociedade.

Finalmente, quanto ao baixo volume captado em relação ao potencial existente, (questão n. 10) os motivos apontados foram mais ou menos os mesmos que os entrevistados: desconfiança em relação à correta aplicação, desconhecimento do mecanismo, falta de transparência, falta de um plano municipal de captação.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> A entrevistada não foi clara em sua observação. Na verdade, o limite para a destinação continua sendo de 6% do imposto devido. Quando da destinação na declaração, no mesmo ano, existe um segundo limite, que é de 3% sobre o imposto devido, respeitado, ainda, o total de 6%.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> O questionário em sua íntegra consta do apêndice do presente trabalho

#### B) O MODELO UTILIZADO PARA O RECOLHIMENTO

O segundo problema relacionado à captação de recursos é o modelo utilizado <sup>25</sup>atualmente. De acordo com esta sistemática, cada projeto aprovado foi contemplado com um certificado de captação com o valor exato de sua execução e passa a receber recursos de pessoas provavelmente estimuladas pelas instituições executoras. Para que o interessado faça a destinação, ele deve selecionar, na página do CMDCA o projeto da entidade que escolher e imprimir o boleto correspondente. Como não existe trava no sistema, para quando o recurso estiver integralmente captado, os destinadores continuam aportando valores, o que acaba gerando excedentes sobre os quais o conselho deve deliberar, uma vez que não mais serão alocados àquele primeiro projeto. O conflito que ocorre é quanto à disputa por este excedente, a entidade que captou considerando ser "seu direito", mesmo que alocado a outro projeto, as demais entidades e o próprio governo com seus programas, pleiteando o financiamento de outras ações.

Em relação a este problema, causa de muitas disputas e conflitos, está em andamento um projeto de melhoria do sistema existente, apresentado pela representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, na Reunião Plenária do CMDCA em 18/05/2015, a que a autora esteve presente. O sistema prevê o travamento do recebimento de recursos em determinado projeto, quando este alcançar o valor autorizado. Por ocasião do travamento, existe a previsão, inclusive, de emissão de um aviso ao interessado em fazer a destinação para que verifique a possibilidade de fazê-lo para outra iniciativa que ainda esteja captando recursos. Prevê também a atualização em tempo real dos registros das entidades, o aumento da transparência a respeito dos projetos contemplados, com emissão de relatórios que divulguem valores captados, projetos em andamento, prestação de contas etc.

A modernização do sistema é mencionada pelo entrevistado I, que afirma:

"A partir desse ano, foi dito, até prometido, que atingido o recurso, determinado projeto vai ser impedido de captar. Vai aparecer no sistema como travado, por ter sido captado integralmente. Isso é um passo bastante

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> A este respeito, a legislação não determina claramente qual deve ser o destino desse excedente de recurso. O fato é que o Conselho é que deve deliberar, ficando sob sua própria decisão de caráter discricionário, a possibilidade de destinação às entidades dos recursos por elas captados para algum projeto.

interessante. Se vai mesmo acontecer, vai depender da competência de quem está executando...".

Esse problema de captação a maior do que o valor liberado para o projeto, juntamente com os já relatados atrasos nas liberações de parcelas de projetos em execução, bem como alguns dos projetos que, por qualquer motivo, não lograrão formalizar o convenio com a administração pública, constituem um dos principais motivos de conflitos no âmbito do Conselho. Remetem, também, à provável explicação para a existência de recursos consideráveis no Fundo de um exercício a outro, mesmo levando-se em conta que estão incluídos no total os rendimentos auferidos em aplicações financeiras. De fato, como visto anteriormente, a captação de recursos pela sistemática acima não passa de 3%.

#### 5. MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Os dados coletados ao longo da pesquisa de campo do presente trabalho permitem levantar algumas hipóteses para explicar os problemas que estão sendo investigados, especificamente relativos ao papel do CMDCA - SP na implementação da política pública para crianças e adolescentes, com foco nas formas de financiamento que viabilizem as ações. Para alcançar esta compreensão é preciso que se olhe para as etapas da política pública para crianças e adolescentes do município sob a perspectiva do CMDCA - SP, à luz das variáveis consideradas relevantes no presente trabalho (vide quadro 1).

## 5.1. INCLUSÃO NA AGENDA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A explicação para as dificuldades relatadas no capítulo anterior deve, inicialmente, ser buscada na estruturação da rede que atua na política pública de proteção para crianças e adolescentes: múltiplos atores, com múltiplos interesses.

A primeira variável que deve ser mencionada é a de desenho institucional do órgão. De fato, da análise dos normativos de constituição do CMDCA e das competências legalmente atribuídas ao colegiado, depreende-se que o órgão está

investido de poder de atuação na política pública do segmento, em especial por sua atribuição de único órgão a decidir sobre a aplicação de recursos do Fundo.

Quando, porém, se olha para a aplicação na prática deste desenho institucional, salta aos olhos o descompasso verificado entre a estrutura administrativa para a concretização das ações e o desenho institucional concebido para tal. Tal aplicação prática remete ao que Faria e Ribeiro (2010) chamaram de "Variáveis contextuais". De acordo com as autoras, estas variáveis seriam: "variáveis relativas ao associativismo civil, às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições estão instaladas...". (FARIA E RIBEIRO, 2010, p. 63).

O descompasso entre o desenho institucional do CMDCA SP e as condições financeiras e administrativas onde está instalado é muito bem descrito por Tatagiba (2007):

Na prática, sabemos, a divisão de funções, competências e poderes entre o Conselho e as instituições administrativas e burocráticas no que concerne à definição, à execução e à fiscalização está longe de estar resolvida apenas por causa dessa disposição na legislação que, no mais das vezes, é vaga quanto ao lugar e papel de cada ator. (TATAGIBA, 2007, p. 25).

Inquere-se, assim, de que forma o Conselho cumpre sua função de formulação de políticas públicas?

Traz-se aqui a variável denominada **características institucionais** do colegiado. Não mais se trata apenas de seu desenho legal, mas do que Sá e Silva (2011) descrevem como sendo "detalhes sobre as capacidades técnicas e políticas da IP para incidir no setor, incluindo suas formas possíveis de posicionamento – resoluções, moções, etc. – e a sua posição na estrutura organizacional". (SÁ E SILVA, 2011, P. 190).

Com relação a esta variável, constatou-se que não há um planejamento estratégico, nem um diagnóstico da situação de crianças e adolescentes na cidade, o que existe de concreto em termos de decisões emanadas do CMDCA – SP, quanto à formulação da política pública, parece ser a própria discussão e publicação dos Editais de chamada pública de propostas para seleção de projetos. De fato, estes teriam o condão de orientar as organizações governamentais e não governamentais a apresentarem projetos e programas de acordo com as necessidades reais do público de crianças e adolescentes nos territórios mais carentes.

A fim de avaliar como se dá este processo, foram analisados os editais de 2012, 2013 (Publicação 120/CMDCA/SP/2013) e 2014 (Publicação 041/CMDCA/SP/2014). Verificou-se que todos mencionam nas considerações iniciais "o disposto no planejamento estratégico das atividades do CMDCA, no biênio correspondente" (2010/2012, 2012/2014) e "o mapeamento da distribuição dos serviços implantados na cidade de São Paulo (divisão administrativa da cidade) registrados e/ou inscritos no CMDCA". Entretanto não foi encontrada nas publicações consultadas e nas atas disponíveis a aprovação de um planejamento estratégico e tampouco o registro ou inscrição da distribuição dos serviços implantados na cidade, que seriam a premissa para a priorização das ações.

O que foi localizado quanto ao Planejamento estratégico para o ano de 2015 foi um debate, na reunião plenária de 12/01/2015, reproduzido abaixo:

O Sr. Mauro Caseri comunica que conversou com o Sr. Rogério Ceron que disponibilizou a colocar pessoas do seu setor para que ajude a organizar um planejamento para 2015, inclusive, se colocou à disposição para outras Comissões que quiserem também discutir. A Sra. Maria Iracema de Araújo, Representante do Atendimento Social, entende que cabe a Comissão rediscutir se mantém o mesmo dia para realizar a sua reunião e que, precisam pensar como é que será controlada a execução do planejamento. Infere que um dos grandes gargalos do Conselho é trabalhar focado no Fumcad. A Sra. Rudnéia Arantes, Representante do Conselho Tutelar de Santo Amaro, acredita que podem reutilizar o planejamento de 2013 e 2014, porque não avançaram em vários itens que foram definidos para os mesmos e compreende que precisam levar com mais seriedade a questão da falta da oferta de serviços públicos para a proteção da criança e do adolescente. O Sr. Mauro Caseri propõe realizarem um planejamento das ações administrativas do Conselho e articula que terá uma apresentação sobre a proposta do Conselho do Sistema de Controle dos Processos Administrativos da Prefeitura - SIMPROC. A Sra. Tânia Maia, Representante do Projeto Travessia, intui que o planejamento eficaz dá o direcionamento para onde se deseja ir, mas ressalta que não podem esquecer que existem crianças e adolescentes sendo assassinados no centro de São Paulo. O Sr. Mauro Caseri postula que a fala da Sra. Tânia Maia traz também o desafio sobre o corte étnico e que, precisam pensar que a composição do Conselho precisa trazer a Secretaria de Combate ao Racismo para colaborar na análise dos projetos. A Sra. Maria Iracema de Araújo sugere que o item "G" seja alterado para calendário de planejamento administrativo trimestral e a Sra. Luana Cunha Bhering, Representante do Segmento de Estudos e Pesquisa, compreende que ficaria contraditório realizarem um processo de planejamento sem haver um diagnóstico e registra que na gestão passada, mesmo sendo do Segmento de Estudos e Pesquisa, teve dificuldades de ter acesso às informações sobre o Fundo. Relata que se dispõe, junto com ao seu instituto, para elaborar um estudo para dar respaldo para a próxima gestão sobre as informações que ainda não possuem. A Sra. Sueli Camargo, Representante da Pastoral da Menor, complementa que ao final de 2013 a arquidiocese de São Paulo promoveu o encontro do Ministério Público com o CMDCA com a finalidade de a análise de conjuntura, visto que foi oficializado um documento solicitando ao CMDCA em relação aos pontos de como estava a Política Pública de atendimento a criança e ao adolescente. Arrazoa que não tiveram resposta sobre essa demanda. Após alguns debates dos participantes, o Sr. Mauro Caseri elucida que existe um sistema chamado SIPIA que os Conselheiros não estão utilizando por vários motivos, por isso estão tentando garantir o Conselho tenha condições técnicas de usá-lo<sup>26</sup>.

Em relação a esse debate reproduzido acima, chamam a atenção alguns trechos que deixam clara a inexistência de um diagnóstico municipal que pudesse orientar o planejamento estratégico e a dificuldade de obter informações relativas ao Fundo:

- Sugestão de reutilização do planejamento de 2013/2014, que não teria sido observado, e necessidade de se "levar a sério" a falta de serviços públicos para a criança e adolescente;
- Proposta de realizar um planejamento apenas das ações administrativas do Conselho;
- Contradição de se realizar um processo de planejamento estratégico sem que haja um diagnóstico da situação municipal e dificuldades em obter informações a respeito de recursos disponíveis no Fundo para a realização de ações.

Nesta mesma direção, da inexistência e da necessidade de um diagnóstico da situação do segmento Criança e Adolescente pronunciam-se alguns dos entrevistados. A entrevistada A, integrante da Comissão Permanente de Políticas Públicas, expressa seu descontentamento com a impossibilidade de uma atuação mais eficaz da comissão em função do excesso de trabalho:

"Com o volume de projetos Fumcad que a gente tem, praticamente a função da CPPP é fazer análise de prestação de contas e emitir parecer. Não se consegue pensar e planejar a política pública. A gente teria que fazer, não temos um mapa da política pública. Cada Secretaria tem o seu, mas não faz junto, então nós não temos a visão total, existem publicações em que a gente se apoia, como por exemplo, a publicação dos vazios econômicos assistenciais. A Saúde também tem um mapeamento interessante. Nós acabamos usando a legislação, o estatuto, as normativas nacionais, as normas do Conanda, a gente usa os planos nacionais, as nossas resoluções. .... Eu, principalmente, usei bastante a publicação dos vazios socioassistenciais da assistência: há um mapeamento das necessidades e alcança todo o município, mas não atende por igual. Por exemplo, ela atende mais que a demanda em Pinheiros (118%), em compensação se você chegar em Parelheiros, o atendimento não chega a cobrir 10% da demanda. Os projetos financiados com o Fumcad seriam

O inteiro teor desta ata de reunião ordinária encontra-se disponível em <a href="http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/">http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/</a>, publicada sob o nr. 016/CMDCA-SP/2015

efetivamente complementares, desde que não se atendesse alguém já atendido em outro convênio, para não haver superposição de verbas. Estaríamos realmente complementando a política. Falta este link com as secretarias, para ver como agilizar, como universalizar a política".

A este respeito, a inexistência de um planejamento por parte do CMDCA SP que seja integrado e transversal, levando em conta possíveis diagnósticos produzidos pelas diversas secretarias municipais, destaca o peso da característica institucional do CMDCA SP nas dificuldades levantadas no capítulo anterior.

O entrevistado I corrobora este entendimento, ao afirmar:

"... a gente elaborou o edital dessa forma, mas o ideal seria que o CMDCA tivesse um plano, com metas pré-estabelecidas a cumprir. Por exemplo, em 2016 queremos atingir tais metas, então os projetos Fumcad deverão ser elaborados para isso. Se você tem a intenção de fazer o seu conveniamento daqui a dois anos, porque sua captação vai demorar esse tempo, então você tem que procurar atingir a meta para 2017. E assim por diante a comissão de análise deveria fazer essa avaliação. Acontece o contrário".

Acrescente-se aos dados acima o fato de que em todos os editais do período, após uma breve descrição do que é considerado projeto, são apresentados os eixos temáticos que deverão nortear a elaboração dos projetos por entidades governamentais e não governamentais. Aqui fica visível a não priorização, visto que os eixos são praticamente os mesmos e abrangem todas as áreas envolvidas nas políticas de atendimento à criança e adolescente: Assistência Social, Saúde, Educação, Esporte, Cultura, Lazer, Trabalho.

Decorre deste tipo de elaboração de edital (que abrange todos os eixos possíveis em todos os anos) que para todas as organizações - governamentais e não governamentais (devidamente inscritas no CMDCA) - basta que apresentem os projetos que escolherem, de acordo com sua conveniência, e estes serão aprovados para a captação de recursos. A partir daí, uma vez que os projetos tenham sido apresentados, de acordo com o fluxo de trabalho levantado no Quadro n, 1 deste trabalho, cabe ao Conselho uma análise da aptidão e possíveis adequações de cada um e, se aprovados, a emissão do certificado de captação, autorizando a entidade responsável a buscar os recursos na iniciativa privada e junto a pessoas físicas, com o atrativo do incentivo fiscal já descrito. Pela sistemática em vigor, são liberados à entidade para execução do projeto que carreou os recursos ao Fundo 90% do total captado, ficando os 10% restantes para o financiamento eventual de outros projetos que não tenham capacidade de captação de recursos, a critério do CMDCA. Pode-se

inferir que a decisão do CMDCA – SP acaba por limitar-se à aplicação dos recursos referentes a estes 10%<sup>27</sup>.

#### A) VARIÁVEL POLÍTICA: RELAÇÃO ESTADO X SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Com relação à formulação da política pública no âmbito do CMDCA - SP, portanto, o papel decisivo cabe às organizações que apresentam seus projetos para captar os recursos necessários por meio do incentivo fiscal, enquanto ao colegiado resta a execução de todo o exaustivo trabalho evidenciado nos fluxos de trabalho já descritos. Nas palavras de Tatagiba:

Mas, embora a legislação lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o CMDCA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como Instituição que formula políticas públicas. ... É uma ação mais reativa do que propositiva. A opção em investir em "projetos inovadores" públicos e privados, parece evidenciar e reforçar essa tendência. (2007, p. 45)

A consequência de uma situação como esta é a inversão de prioridades e aponta para uma reflexão a respeito da possível verificação do fenômeno chamado por Dagnino (2004, p. 140) de "confluência perversa" entre, "de um lado o projeto neoliberal... e de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir da crise dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático".

De acordo com a autora (DAGNINO, 2004, p.143), a confluência é considerada perversa pelo fato de se tratar de dois projetos políticos distintos que disputam as mesmas noções de sociedade civil, participação e cidadania, mas com deslocamentos de sentido, levando à confusão semântica, à crise discursiva: "a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos".

É importante entender as diferenças cruciais de significado das noções de sociedade civil, participação e cidadania e como a confluência é avaliada pelos ativistas de movimentos sociais, pelos representantes da sociedade civil nos conselhos gestores e por membros das organizações não governamentais que atuam

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Tal sistemática foi autorizada inicialmente pelo Decreto 43135/03, pelo Art. 3°, parágrafo 3°. Tal decreto foi revogado pelo Decreto 54799/14, que confirmou, entretanto, a mesma sistemática.

em parceria com o Estado. Para tanto, a autora traz alguns depoimentos de ativistas da sociedade civil, obtidos em pesquisas, os quais acabam demonstrando perplexidade com seu papel político "o que estamos fazendo aqui? Que projeto estamos fortalecendo? Não ganharíamos mais com outro tipo de estratégica que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?" (DAGNINO, 2004, p. 143).

Antes de avançar na apresentação das diferenças de significação para as três noções, Dagnino (2004) contextualiza brevemente o que seriam os dois projetos políticos que estão em disputa a partir do início da redemocratização no país, o projeto neoliberal e o projeto democrático participativo. Enquanto este almeja a criação de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil em questões de políticas públicas, bem como na expansão da cidadania, apostando na ação conjunta com o Estado, aquele preconiza a adoção do modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington, com redução no tamanho do Estado, que "deve se isentar progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil" (DAGNINO, 2004, p. 142).

O surgimento da maioria das instituições participativas, dentre elas o CMDCA-SP, deu-se justamente a partir do período de redemocratização no país, fazendo parte, portanto, da disputa entre os dois projetos políticos. Para o presente estudo, importa verificar as diferenças de significados entre os dois projetos relativamente aos termos sociedade civil e participação, enquanto Dagnino (2004), em seu trabalho aponta como elementos centrais da disputa, além da noção dos termos sociedade civil e participação, também as divergências para o significado da palavra cidadania.

Em se tratando do conceito de sociedade civil, ainda que com finalidades distintas, de acordo com a autora (DAGNINO, 2004), ambos os projetos necessitam de uma sociedade ativa e propositiva, o que contribui para a confusão entre as interpretações e análises dos discursos. O projeto democrático-participativo "se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão relacionados com as questões de política pública" (DAGNINO, 2004, p. 141). O projeto neoliberal também requer uma sociedade civil ativa, só que cada vez mais identificada com as organizações não

governamentais, que passam a assumir um novo papel com a emergência do terceiro setor e de fundações estatais, acentuando a valorização de um novo tipo de filantropia. Nesse conceito de sociedade civil não cabem os movimentos sociais, que passam a ser marginalizados, ou transformados em organizações não governamentais.

Efetivamente, dentre os atores que militam em defesa de crianças e adolescentes no município de São Paulo o que mais perdeu espaço – e que teve papel decisivo na luta pela causa no passado, conforme discutido no capítulo 6 – foi o movimento social, chamado de Fórum de Defesa de Direitos da Criança e Adolescente. O entrevistado D, que já foi presidente do CMDCA pela sociedade civil e integrou o Fórum, discute essa perda de espaço:

"Em minha avaliação, isso é muito ruim. Eu fui membro do conselho por três mandatos, fui presidente em um deles, vivi momentos em que o fórum avaliava, acompanhava, monitorava a eleição dos membros da sociedade civil e depois cumpria um papel de acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos destes conselheiros, depois que eles estavam eleitos. A impressão sempre era de que o mandato que estava ali, não era o mandato da pessoa, nem da entidade que a havia colocado ali, era o mandato de uma parcela da sociedade civil, de um segmento da sociedade civil e as cobranças do fórum, na época, eram muito fortes. Peguei períodos em que o fórum acompanhava até a frequência dos conselheiros, exigia dos representantes da sociedade civil até a assinatura de uma carta de compromisso com alguns princípios da defesa de direitos".

Neste contexto, Dagnino (2004, p. 149) alerta para a mudança na relação entre Estado e as organizações não governamentais as quais, por sua competência técnica, são reconhecidas como parceiras de "setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil". O terceiro setor passa a intitular-se representante da sociedade civil, afastando-se dos vínculos orgânicos com movimentos sociais como o do próprio Fórum, cujos mecanismos de atuação e mobilização, de acordo com a autora, atenderiam aos anseios do modelo democrático-participativo.

A noção de participação também propicia, de acordo com o projeto político estudado, divergência de interpretações. Para o projeto democrático participativo constitui o seu próprio núcleo, expresso em seu conteúdo político de efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade. Já no projeto neoliberal a participação se expressa no exercício do trabalho voluntário, na responsabilidade social das empresas, consideradas formas de participação solidária. A solidariedade, porém, neste modelo, assume uma perspectiva individualista e privatista, dispensando os espaços públicos

do debate e ocupando-se muito mais da execução das políticas públicas do que propriamente atuando ao lado do Estado em sua formulação (DAGNINO, 2004, p. 152). É afastado, dessa forma, o significado político e coletivo.

Nesta mesma direção, Gohn (2007, p. 15), apresenta o que considera ser o objetivo da participação no modelo liberal: o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar a ingerência do Estado, seu controle, tirania e interferências na vida dos indivíduos.

Expressão desse tipo de participação, no caso em estudo, é a organização das entidades da sociedade civil no grupo chamado de Força Fumcad. Seu objetivo com a participação é o de reivindicar a agilização de seus processos referentes a projetos financiados com recursos do Fumcad, para o correto desempenho de suas funções no atendimento a crianças e adolescentes.

Surge, na situação concreta, a disputa de significados entre os projetos políticos descritos por Dagnino (2004): ao mesmo tempo em que expressa uma participação ativa da sociedade civil organizada, pressionando e exigindo maior agilidade por parte da administração pública, demonstra seu desejo de fortalecimento no conflito com o Estado, e não de atuação de forma interdependente e cooperativa.

Esta disputa de significados pode ser evidenciada na atuação do Grupo denominado Força Fumcad, descrita anteriormente. De fato, tal grupo, formado por entidades que atuam junto ao segmento de crianças e adolescentes em nome da sociedade civil, mas que não desejam participar do Conselho, pressionam por esta agilidade da administração pública para que os recursos provenientes do Imposto de Renda sejam liberados rapidamente a fim de que seus projetos possam ser realizados. Não há, portanto, preocupação maior com a formulação de políticas públicas.

O espaço público, concretizado na existência do Conselho, se não é propriamente dispensado, como diz Dagnino (2004), é apenas utilizado para defesa de seus interesses. De fato, nas entrevistas realizadas com os integrantes do Grupo e em suas manifestações públicas em reuniões diversas, fica clara sua opção pela não participação no CMDCA como conselheiros, para manter sua independência política. Nas palavras do entrevistado E:

"Nunca fui conselheiro. No ano passado, quando houve a eleição, foi cogitado que eu fosse conselheiro. Entretanto chegamos à conclusão que eu não deveria, por que o nosso grupo é apolítico e o conselho é muito politizado, especialmente com interesses partidários. Além disso, precisaria ser montada uma chapa com vários candidatos para concorrer e nós achamos que não tínhamos pessoas suficientes. No fundo, o conselheiro é bancado pela organização, porque o trabalho é voluntário. As organizações deveriam estar dispostas a bancar a presença e atuação do conselheiro. Pelo que nós vimos, a demanda pelo trabalho do conselheiro é grande e eles acabam não tendo tempo suficiente para fazer, porque tem umas 500 comissões (sic) e isso é um dos motivos pelos quais não me candidato".

A entrevistada F também expressa sua opinião no mesmo sentido:

:... quando entrei na entidade foi justamente para ter uma pessoa para ficar indo no CMDCA para tratar de nossos projetos no Fumcad, não como conselheira, não penso em me candidatar... Nem entendo como as organizações bancam uma pessoa, porque a gente tem uma demanda muito grande na organização, não teríamos tempo de participar ativamente...".

Essa dicotomia, esse desconhecimento a respeito do papel do Conselho, talvez até mesmo em função dos diversos problemas administrativos enfrentados, reflete-se em falas registradas no diário de participação nas reuniões. Na reunião de 28/01/2015, em meio a debates acalorados entre os presentes, uma participante desabafa: "não tenho paciência para Conselho, só venho aqui para saber de projetos. Façam reunião só de Conselho separada... A gente vem aqui e só ouve de Conselho, eu só quero saber dos recursos para as entidades". Já o entrevistado B, ex-presidente do Conselho, atualmente sem mandato de conselheiro, apesar de ter apoiado inicialmente a organização do grupo como mecanismo de troca de informações entre as entidades e a administração pública, discorda de seu não envolvimento efetivo no colegiado: "vocês têm que debater dentro do conselho, vocês têm que criticar lá, dentro do conselho, todos os 16, 32 conselheiros. Não têm que criar nenhuma força política fora. O debate tem que ser dentro, por isso se chama Conselho. Por isso é paritário...".

# B) VARIÁVEL CONTEXTUAL: PROBLEMAS NA ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO E NA DIVISÃO DE TAREFAS COM A SECRETARIA A QUE SE VINCULA

O surgimento dos conselhos de políticas públicas, dentre os quais o de Direitos da Criança e Adolescente, no início do processo da redemocratização brasileira ao final dos anos 80, se deu em atendimento aos anseios de participação popular, após o período ditatorial. Seu formato inovador colocava a sociedade civil atuando não mais

de forma autônoma, mas em interdependência com o Estado. De acordo com Avritzer (2012) as práticas de atores da sociedade civil em termos de autonomia eram tratadas pelas teorias da sociedade civil, em fins dos anos 80 e início dos 90, como sendo de autonomia organizacional do Estado, o que acabou por incorporar movimentos sociais diversos. Na fase seguinte, porém, em meados dos anos 90 "os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação do espaço com o Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas públicas" (AVRITZER, 2012, p. 386).

As dificuldades desta atuação interdependente, já relatadas, podem ter origem, de acordo com Dagnino (2002), no âmbito do que a autora chama de espaços públicos, onde se contrapõem uma burocracia estatal lenta, despreparada, sem recursos, sem transparência e com rotatividade no poder e uma sociedade civil da qual se exige cada vez mais qualificação técnica e política.

O excesso de tarefas burocráticas, que requerem cada vez mais, além do tempo, qualificação técnica e política, assoberbando sobremaneira os conselheiros, é abordado por Tatagiba e Almeida:

Para isso, é necessário rever as funções hoje atribuídas aos conselhos. Não é possível fazer tudo ao mesmo tempo. Os recursos são escassos, os conselheiros não são funcionários públicos, a infraestrutura dos conselhos no geral não lhes permite contar com uma assessoria jurídico-administrativa necessária para a complexidade do que tratam. Face ao acúmulo de funções, os conselheiros acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os circunscrevem a uma atuação estatal e institucional meramente burocrática. (2012, p.89).

As palavras das autoras vêm ao encontro do que pensam todos os entrevistados, bem como de relatos extraídos das atas de reunião e das publicações do CMDCA - SP e apresentados no tópico anterior. Nos questionários respondidos pelos conselheiros foram apontados os aspectos: falta de capacitação, conhecimento e comprometimento tanto de conselheiros, como dos servidores que atuam na área. Também surgiram observações relativas ao apoio administrativo deficiente, falta de entendimento das competências dos diversos atores, da sociedade civil e do poder público, mobilização insuficiente dos membros do CMDCA - SP para a participação nas diversas comissões, conforme a demanda.

Ainda no âmbito das rotinas burocráticas desses atores da política pública, especificamente no que diz respeito à estrutura e papel do CMDCA - SP e da administração pública e qual a atuação do CMDCA na etapa de formulação da política pública para o segmento, faz-se necessária uma breve reflexão a respeito dos conceitos de representação dentro do Conselho e dos processos de escolha de representantes.

#### C) REPRESENTAÇÃO/REPRESENTATIVIDADE: OS PROBLEMAS NO CMDCA-SP

Diante da situação retratada, em especial quanto à inversão de prioridades e de papéis na formulação da política pública para a criança e adolescente no âmbito do CMDCA - SP, é preciso debruçar-se sobre como se dá a representação da sociedade civil e do poder público no colegiado e que tipo de eventuais consequências decorrem disso.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p.77) estranham que ainda não se tenha dado suficiente atenção às transformações ocorridas no instituto da representação, em especial se considerado o engajamento de diversos atores da sociedade civil em formas de participação que, por sua vez, se valem da representação.: "São raras as exceções que têm formulado explicitamente uma conexão entre transformações da representação e novas funções políticas de representação assumidas por atores societários".

Bobbio (1987) alerta, no contexto atual de mundo globalizado e sociedades pluralistas, com interesses múltiplos e conflitantes, para dois fatores centrais em relação ao instituto da representação, que seriam:

- os poderes do representante: seu mandato seria limitado e revogável, conforme sua atuação atendesse ou não ao estipulado ou seria baseado na confiança dos representados de que sempre agiria na defesa de seus interesses?
- o conteúdo da representação: a representação se daria para uma busca dos interesses gerais do cidadão ou seriam buscados interesses particulares?

Basicamente a escolha dos representantes no CMDCA-SP se dá de duas formas distintas. Para os representantes da sociedade civil é realizada uma eleição no município e podem ser candidatos aqueles que, dentre outros requisitos, tenham

sido credenciados por alguma das entidades cuja atuação junto ao segmento de crianças e adolescentes estiver devidamente registrada no CMDCA. Ainda que não seja o escopo do presente trabalho o aprofundamento da discussão do que seria sociedade civil e quem a representaria, é importante ter em mente a observação de Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p.80): "De fato, para parte substancial da literatura, a diferença crucial entre participação de cidadãos e participação de associações tem passado despercebida, ocultando a problemática da representação inerente ao segundo tipo de participação".

Esta observação dos autores vem justamente ao encontro do que foi discutido acima, com relação à diminuição gradativa da importância do Fórum de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente que, de certa forma, teria o condão de representar a sociedade civil. Para o entrevistado D: "Avalio que o fórum se enfraquece e o papel do conselheiro também se enfraquece, ele fica solto, difuso, o conselheiro é muitas vezes conselheiro de si mesmo ou de uma organização, ou de um pequeno agrupamento de organizações...".

Quando se consulta a legislação pertinente fica claro que, no processo de escolha da sociedade civil no CMDCA – SP, apesar de haver um processo de eleição, a Lei 11.123/91 (SÃO PAULO SP, 1991) regulamentada pelo Decreto 55.463/14 (SÃO PAULO SP, 2014), em seu artigo 2º, inciso II estabelece: "8 (oito) representantes da sociedade civil, de movimentos e entidades que tenham dentre seus objetivos os especificados...". São, portanto, na prática, representantes de instituições.

Quanto aos representantes do poder público, são indicados de acordo com o Decreto 55463/14, em seu artigo 3º: "... pelo Prefeito, dentre nomes constantes de listas tríplices elaboradas pelas Secretarias, das quais farão parte **pessoas com poder de decisão no âmbito de suas Pastas** e identificadas com a questão" (*grifo nosso*).

Mais uma vez, não é por falta de previsão legal que o CMDCA não exerce seu protagonismo na formulação de políticas públicas. De acordo com o Decreto acima, os representantes do poder público deverão ter "poder de decisão no âmbito de suas pastas". Se assim fosse, qual seria a razão de ter sido criada a Comissão

Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos, para subsidiar as decisões do Conselho?

Na fala do entrevistado C, a Comissão foi colocada acima do conselho, como última instância de decisão a respeito dos projetos:

"Se o conselho não está apto, que promova uma eleição e traga pessoas aptas. É como se se imaginasse: - Estes vereadores de São Paulo não estão aptos a atuar, vamos criar um Conselho em cima deles? – Não faz o menor sentido! Eu, em outro momento, cheguei a sugerir a eleição para os conselheiros representantes do poder público. Haveria uma oportunidade para os servidores quererem fazer parte do Conselho".

Especificamente com relação à formulação de políticas públicas para o segmento, a atuação de conselheiros representantes do poder público com poder de decisão seria fundamental na articulação com as áreas da administração pública. De acordo com Souza (2007, p. 72), a atuação do Estado não diminuiu neste campo, pelo envolvimento de outros segmentos, apenas se tornou mais complexa.

Se os representantes do poder público fizessem tal articulação, conseguiriam trazer para os debates no espaço público do CMDCA as limitações técnicas, políticas e financeiras que envolvem a formulação de uma política pública no âmbito estatal, qualificando tal debate e contribuindo para a busca de soluções em conjunto. Tais limitações são definidas por Howlett (2013, p. 125) como:

A formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações, o que revela o que é inviável e, por implicação, o que é viável. Isso pode parecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os *policy-makers* deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringem um curso de ação proposto.

Os benefícios de uma integração do Conselho com as diversas secretarias são abordados pela entrevistada A:

"Nós temos uma possibilidade de discutir junto com as organizações não governamentais, mas também as governamentais, a cidade tem tantas carências em políticas públicas gerais, políticas públicas que realmente atendam as necessidade de crianças e adolescentes. Precisa-se de tudo aqui em São Paulo. Eu não teria nenhum problema de falar com a Secretaria: vamos ver onde os recursos são mais necessários. Poderíamos estimular e autorizar o financiamento de projetos-piloto que realmente ampliassem a política pública. O problema depois é não ter orçamento. Temos que trabalhar também a peça orçamentária. Por mais que tenhamos projetos Fumcad, eles têm data de validade, se extinguem e não existe a conversa do conselho com as secretarias para sua ampliação para o âmbito municipal. Aí sim, o dinheiro do fundo poderia complementar, dar sustentação como real política pública".

Pelo exposto acima, seria de fundamental importância que os representantes do poder público, obedecendo ao disposto nos normativos, tivessem efetivamente poder de decisão, no âmbito de suas secretarias. Neste sentido, o entrevistado C vai além e chega a propor que o representante do Poder Público seja o próprio titular de cada pasta:

"O Conselho se curvou a uma instância burocrática de segundo escalão. Não assumiu seu papel de protagonista. Eu já fui secretário, mas era conselheiro e sentava na mesa, eu exigia dos outros que mandassem ou o secretário, ou adjunto ou servidor com poder de decisão. Hoje é assim: contrata o João e põe ele como conselheiro aqui (sic). Ao invés de ter alguém com densidade, em cada área, mesmo que não fosse para se reunir quinzenalmente. Uma vez por mês seria suficiente, mas que fossem os secretários, pelo menos uma vez por mês. Aí os suplentes tocariam a atividade do dia. A ideia de se ter os secretários dentro do conselho era para que enxergassem a importância que isso tem e dar esse valor às rotinas. Até mesmo para que percebessem o espaço do conselho como uma fonte de complementar as políticas públicas. Aproximar também as respectivas secretarias das organizações que atuem no mesmo segmento...".

O problema da representatividade no âmbito do CMDCA - SP é apontado também por vários dos autores como um dos maiores obstáculos da sua atuação nas etapas da política pública.

# 5.2. Tomada de Decisão: Problemas no processo de captação de recursos

Uma vez formulada a política pública, a tomada de decisão para o curso de ação a tomar depende dos diversos recursos disponíveis, dentre os quais é primordial o recurso orçamentário e financeiro.

Entretanto, face aos inúmeros problemas enfrentados pelo CMDCA - SP, especificamente com o envolvimento dos conselheiros nas múltiplas rotinas burocráticas decorrentes do intrincado fluxo de trabalho, muito deles nem se detêm sobre a questão da captação de recursos, via destinação do imposto de renda.

Em relação a essa questão, conforme descrito no capítulo anterior, foram detectados dois tipos de problemas: a baixa arrecadação via destinação de imposto de renda em relação a seu potencial e a rotina burocrática atual, que permite que sejam captados recursos, por projeto, em valor superior ao que está autorizado no

certificado de captação, o que gera conflitos e disputas no âmbito do CMDCA - SP, emperrando e atrasando o funcionamento de suas rotinas.

# A) A BAIXA ARRECADAÇÃO DA DESTINAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA EM RELAÇÃO A SEU POTENCIAL

O fato de não haver iniciativa alguma por parte do CMDCA - SP para a captação de recursos via destinação de parcela do imposto de renda explica, em parte, o baixo nível de arrecadação em relação ao potencial. Provavelmente (não foi possível obter dados concretos a respeito) os recursos que são carreados ao Fundo o são pela divulgação realizada pelas entidades responsáveis especificamente para os projetos de visibilidade e pelos rendimentos de aplicações financeiras dos valores que permanecem em caixa.

Entretanto, os entrevistados apontam diversas outras questões, como desconhecimento dos contribuintes a respeito da possibilidade, desconfiança em relação à aplicação dos recursos públicos pela administração municipal e a própria falta de divulgação.

Quando se compara, porém, o que seriam as obrigações do Conselho de divulgar informações com aquilo que é disponibilizado efetivamente à comunidade, verifica-se que a transparência deixa muito a desejar.

Uma variável mais uma vez destaca-se aqui, denominada "características institucionais", do órgão, desta feita a baixa transparência informacional. Conforme apresentado nos tópicos anteriores, não se localizam informações a respeito de recursos captados por projeto, por eixo ou diretamente para o Fundo. Tampouco é possível obter dados a respeito da avaliação dos projetos financiados com os recursos do Fundo. Os Balanços Financeiros do Fundo encontrados no site da Prefeitura estão incompletos e, mesmo com o pedido via Lei de Acesso à Informação não se obteve a informação.

# B) A CAPTAÇÃO DE RECURSOS A MAIOR EM RELAÇÃO AO VALOR AUTORIZADO PARA OS PROJETOS

Este problema, anteriormente descrito e atribuído à **variável contextual**, no que diz respeito à falta de estrutura administrativa, é o causador de grandes conflitos

entre as entidades que captaram o recurso com seu esforço de convencimento e usando de suas relações sociais para seu projeto e que, portanto, reivindicam que o recurso seja alocado a outra de suas iniciativas e o Governo que acredita poder utilizar o recurso a maior em projetos ou programas de sua iniciativa, sempre em benefício de crianças e adolescentes.

Nas palavras da entrevistada F, representante da sociedade civil organizada, dirigente de uma entidade:

"A questão do excedente, poderia pensar que iria ser destinado a outra ONG. Mas a captação é muito custosa para a entidade. Porque não autorizar o direcionamento para outro projeto da própria entidade? Porque se se percebesse que todo mundo está empenhado, que é custoso para todo mundo, ninguém se importaria. Se num determinado ano a entidade não conseguiu captar o total, poderia contar com as outras que tenham captado excedentes".

Outro entrevistado, B, relata a ocorrência em gestões passadas e a decisão, com aval do âmbito do Conselho, de passar tal recurso a outro projeto já aprovado, para respeitar a vontade do destinador do recurso: "Então, o dinheiro ficou para a mesma entidade, só que não o mesmo projeto... Significa que a intenção do doador, a meu ver e a ver do Conselho, foi respeitada, ou seja, o dinheiro foi utilizado por aquela mesma entidade".

A ocorrência deste tipo de problema reflete a **falta de clareza** dos conselheiros e das entidades a respeito do recurso que é captado: trata-se sempre de recursos públicos, decorrentes da legislação do imposto de renda, pela qual o destinador não tem ônus nenhum, visto que se restitui do valor quando de sua declaração.

Contribui para essa falta de clareza o fato de a captação ser realizada quase que exclusivamente pelas entidades, via divulgação de seus projetos, não se tendo verificado, no período em questão, de 2012 a 2014, iniciativas nesse sentido pelo poder público, exceção feita a algumas poucas inserções na página da SMDHC, no tópico de Notícias.

De qualquer forma, pelo levantado nas entrevistas e nos registros de reuniões plenárias do CMDCA – SP, parece que o problema será solucionado com a reestruturação do sistema informatizado, que implantará uma trava na destinação do projeto, quando este já tiver captado todo o recurso autorizado. De acordo com a

apresentação relatada no tópico acima, a nova sistemática entrará em vigor ainda no ano de 2016.

#### 5.3. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se, teoricamente, a etapa de implementação envolve, de acordo com Howlett (2013, p.179) "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação", o CMDCA-SP teria decisivo papel nesta fase, vez que tem como atribuição legal a de gerir o Fundo Municipal, controlar e fiscalizar o emprego e a utilização dos recursos destinados a esse fundo.

A peculiaridade na implementação de políticas públicas sob a coordenação do CMDCA - SP é que se referem a projetos específicos, desenvolvidos com cronograma definido, podendo receber recursos por, no máximo dois anos. Isto difere da implementação de políticas públicas em geral por parte do Estado, tal como definido por Howlett (2013, p. 180):

A implementação executada por órgãos públicos é, com frequência, um esforço de muitos anos, o que significa dizer que o financiamento contínuo de programas e projetos, na maior parte, não é permanente nem garantido, mas, pelo contrário, exige negociação e discussões contínuas tanto no interior como entre as divisões políticas e administrativas do Estado.

Os problemas que foram verificados nesta etapa, portanto, não dizem respeito à necessidade de negociação e discussões permanentes entre divisões políticas e administrativas, ainda mais em se considerando que, antes da aprovação, os projetos devem estar com os recursos inteiramente captados. Os problemas são de outra natureza, muito mais em função da falta de estrutura administrativa na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, para dar vazão ao fluxo de trabalho em suas diversas fases, até que o projeto esteja encerrado.

Novamente é a **variável contextual** que desequilibra a situação e impossibilita ao CMDCA - SP o exercício integral de suas competências nesta etapa, vez que praticamente se vê refém da Secretaria à qual está vinculado.

A este ponto faz-se necessária uma reflexão sobre o papel do CMDCA - SP de autorizador do financiamento de políticas públicas, como gestor do Fundo Municipal, que controla e fiscaliza o emprego e a utilização dos recursos destinados a esse fundo tendo em vista que se trata de recursos públicos, advindos do imposto de renda. A reflexão deve levar em conta a inversão de prioridades discutida acima, pela qual a política pública que está sendo financiada foi formulada, ainda que com o aval posterior do CMDCA - SP, pelas entidades da sociedade civil organizada, ao

apresentarem seus projetos e captarem os recursos necessários. Dessa forma, mesmo a atribuição de avaliar as prestações de contas periódicas transformou-se num encargo burocrático, ocupando um tempo que seria melhor utilizado na discussão e análise da política pública como um todo.

#### 5.4. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

De acordo com Howlett (2013, p. 200) qualquer que seja a avaliação, ela acaba por não revelar quais foram os efeitos da política pública em questão. As razões para isso residem na dificuldade em separar uma avaliação técnica, empírica e neutra de uma avaliação política que atenda os interesses dos diversos atores. Logo, para o autor, a avaliação mais frequente pode ser considerada como sendo de cunho político, ainda que seja baseada em elementos técnicos.

Os diversos tipos de avaliação que podem ser utilizados quando da realização de alguma política pública, remetem à variável (quadro 1 do presente trabalho) chamada de **características dos atores.** 

No caso concreto do CMDCA - SP o que ocorre quando da avaliação da política pública para criança e adolescente é, no mínimo, curioso. Existe, sim, uma avaliação técnica dos projetos em andamento e daqueles encerrados. Deveria ser realizada pela Comissão Permanente de Políticas Públicas com apoio de técnicos destacados pela SMDHC. Entretanto, a entrevistada A afirma que:

"A comissão de Políticas Públicas analisa os relatórios, dá parecer. Na verdade, é uma espécie de monitoramento. Na verdade, o que é avaliado é a execução das despesas. Quem monitora mesmo é uma comissão técnica da SMDHC, que tem os técnicos para visitas em loco. Fazem também um relatório para que a comissão possa fazer a avaliação do andamento do projeto".

O que seria, portanto, atribuição da CPPP, de avaliação propriamente dita, acaba reduzida à ação de referendar apenas a execução das despesas e os relatórios das visitas técnicas.

Quanto aos técnicos destacados para as visitas em loco, uma das representantes da sociedade civil organizada, entrevistada C tece críticas à forma de fiscalização de projeto desenvolvido na entidade da qual é diretora:

"Gostaria de dar um depoimento: a fiscalização do projeto. O cara (sic) é surdo mudo, chega aqui na instituição, sem avisar, a gente não entende nada do que ele quer, ele não entende nada do que falamos a ele. Esse é o fiscal que vai dizer que está tudo OK. Ele é da Coordenadoria. O anterior vinha, fiscalizava, trazia formulário, etc. Depois passou a pedir para usar o nosso computador, a nossa impressora para preencher e gerar os relatórios. Eu precisava deslocar um funcionário da ONG... acabei desabafando numa reunião: Além de vocês não liberarem o dinheiro, vocês tiram nosso dinheiro...".

Mesmo com mais essas dificuldades, é realizada uma avaliação empírica, que é analisada pela CPPP.

O que é curioso neste caso é que o que Howlett (2012) aponta em tom de crítica, a avaliação chamada de política, por poder apresentar resultados contraditórios, é justamente a que deveria estar sendo realizada pelo Conselho. Isto porque projetos financiados com recursos públicos foram inseridos no rol de projetos aprovados, como já discutido no presente trabalho, em que se verificou uma inversão da lógica, passando a responsabilidade da formulação da política pública às entidades realizadoras de ações no segmento de criança e adolescente, relegando o CMDCA - SP relegado a segundo plano.

O ideal seria uma avaliação política a respeito do alcance dos projetos realizados, de sua possibilidade de ampliação para todo o município, desde que houvesse um diagnóstico da situação na cidade, com um real mapeamento de carências e serviços. A avaliação política é definida por Howlett:

Diferentemente das avaliações administrativa e judicial, as avaliações políticas em geral não são sistemáticas nem tecnicamente sofisticadas. Na verdade, muitas delas são inerentemente partidárias, parciais e tendenciosas. As avaliações políticas de conotação partidária, muitas vezes simplesmente tentam colar rótulos de sucesso ou insucesso em uma política, para em seguida demandar sua continuidade ou mudança... isto, porém, não invalida sua importância, porque seu objetivo inicial de empreender uma avaliação raramente é melhorar a política do governo, mas antes apoiá-la ou contestá-la (2013, p. 212).

Não está se sugerindo aqui que se abandone uma avaliação técnica a respeito das políticas públicas realizadas em caráter complementar ao que é preconizado para todo o município. O que se sugere é que a avaliação política, neste caso, se faz necessária para minimamente verificar se o que tem sido realizado pelas múltiplas instituições da sociedade civil organizada, utilizando-se o recurso proveniente do imposto de renda, complementa realmente a política pública definida no plano de governo e tem possibilidade de ser incorporada.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para o recorte escolhido para esse trabalho - da incidência do CMDCA - SP na etapa de implementação da política pública para criança e adolescente, sob a perspectiva do financiamento desta política - julgou-se necessário situar a atuação do colegiado nas demais etapas de uma política pública.

A proposta foi de contribuir para o conhecimento das possíveis dificuldades enfrentadas pelo CMDCA - SP na captação e na aplicação de recursos para fazer frente ao financiamento da política.

Por este motivo, o trabalho não abordou outras questões, que são centrais na atuação do conselheiro e das quais existe maior clareza, como, por exemplo, de que forma o colegiado lida com as diversas situações de abandono, violência, privação, drogas, cujas denúncias chegam ao Conselho, com pedidos de providências. Também não se abordou, por essa mesma razão, a relação do CMDCA - SP com os Conselhos Tutelares e tampouco o importante papel do Conselho na realização de conferências, inclusive com o próprio segmento de crianças e adolescentes.

Essas e outras atribuições demonstram a centralidade de um órgão como o CMDCA - SP em todas as etapas da política pública. Não bastasse o poder de que está legalmente investido para formular, controlar, fiscalizar, implementar, avaliar as políticas, tem sob sua responsabilidade a gestão do Fundo Especial, o Fumcad, que como visto, tem um potencial de arrecadação considerável.

O expressivo potencial de arrecadação para o Fundo, se realizado, poderia alavancar a política pública municipal para o segmento. É importante, portanto, compreender e enfrentar os obstáculos levantados a partir das variáveis eleitas para a realização da presente pesquisa de campo.

O quadro a seguir sintetiza os resultados obtidos no trabalho em algumas das variáveis investigadas e aponta para a necessidade de novas pesquisas, que aprofundem as questões no contexto de atuação do CMDCA – SP nas diversas etapas da política pública correspondente.

Quadro 17 – Resultados obtidos na análise das variáveis

Variável	Descrição da variável no CMDCA -SP.	Problemas identificados no mapeamento
Desenho Institucional	<ul> <li>Órgão deliberativo com atribuições legais de atuação em todas as etapas da política pública.</li> <li>Gestão do Fundo Municipal.</li> <li>Composição paritária.</li> <li>Vinculado à SMDHC.</li> </ul>	- Descompasso entre as atribuições legais e a estrutura do colegiado para o seu desempenho.
Variável contextual e características institucionais	<ul> <li>Extrema dependência da SMDHC em todo o fluxo de trabalho.</li> <li>Falta de planejamento estratégico e de diagnóstico integrado das necessidades do município.</li> <li>Ausência de ações para captação de recursos por parte do CMDCA – SP.</li> <li>Excesso de tarefas burocráticas para o CMDCA e falta de capacitação técnica dos conselheiros para o seu exercício, além da falta de tempo.</li> </ul>	<ul> <li>Gargalos cruciais nas diversas etapas do fluxo de trabalho.</li> <li>Confecção de editais de chamada de projetos padronizados, sem qualquer priorização que considere as necessidades.</li> <li>Esforço de captação quase totalmente das entidades da sociedade civil, gerando conflitos entre estas e o colegiado.</li> <li>Falta de transparência informacional por parte do CMDCA, tanto na divulgação de suas ações, como na captação de recursos para o Fundo e, principalmente, na prestação de contas à sociedade.</li> </ul>
Variável política	<ul> <li>- As forças políticas em disputa, muito mais que orientações partidárias, apresentam os conflitos da convivência de projetos políticos distintos, de um lado o projeto de democracia participativa que originou a criação de Conselhos, de outro o projeto neo-liberal, que passou à sociedade civil organizada diversas incumbências do Estado.</li> <li>- Surgimento do Grupo Força Fumcad para defender os interesses das entidades contra a burocracia estatal.</li> </ul>	<ul> <li>Inversão de prioridades na formulação da política pública: quem passa a decidir o que seria estratégico para o município são as entidades da sociedade civil, por meio da apresentação de seus projetos, que são automaticamente aprovados, caso os recursos sejam por elas captados.</li> <li>O acirramento do conflito entre as entidades da sociedade civil organizada e a administração pública tem diminuído o papel do colegiado, na medida em que muitas das entidades não têm intenção de integrá-lo, encaminhando suas demanda "por fora" dele.</li> </ul>
Representação e representatividade	- Representantes da sociedade civil organizada são eleitos no município. Os candidatos precisar ser indicados por algumas das entidades credenciadas no CMDCA – SP.  - Representantes do poder público são indicados pelo prefeito, dentre listas tríplices fornecidas pelas diversas Secretarias, das quais farão parte pessoas com poder de decisão no âmbito de suas pastas.	Os representantes da sociedade civil organizada não necessariamente representam a sociedade, muitas vezes representam interesses das entidades que os credenciaram.      Os representantes do Poder Público não têm poder de decisão em suas pastas, o que pode ser demonstrado pela criação do órgão Comissão Intersecretarial de análise de projetos, que acaba tomando decisões pelas secretarias, atrasando mais uma vez o fluxo de trabalho.

De acordo com o quadro acima, os problemas específicos de captação e aplicação de recursos por parte do CMDCA – SP não podem ser separados de todo o contexto de sua atuação, que contrasta com as competências legais a ele atribuídas.

Com relação ao fato de a gestão financeira estar a cargo da Secretaria de Finanças este não se configura, absolutamente, em um problema, pelo contrário, é a

Secretaria que zela pela manutenção do poder aquisitivo do recurso depositado no Fundo e pela sua aplicação de acordo com todos os princípios da legislação em vigor para recursos públicos.

Já a questão da gestão administrativa do Fumcad estar sob a responsabilidade da SMDHC, sem a estrutura adequada, é que causou vários dos problemas relatados no presente trabalho, quanto aos atrasos, omissões, suspensão de pagamentos e até mesmo as dificuldades relativas ao sistema de captação. Com relação a estes problemas, de acordo com as informações obtidas, está em curso uma reestruturação administrativa, com incremento da equipe que atende as questões do Conselho e com uma ampla reforma no sistema de informática responsável pela captação dos recursos. Possivelmente as dificuldades estão paulatinamente sendo mitigadas, ainda que se precise estar alerta para o fato, já apontado, de o Fumcad estar sob a responsabilidade administrativa de uma Secretaria com múltiplas atribuições e com um orçamento menor do que o do próprio Fundo. A sugestão de um conselheiro, de que o Conselho deveria ter uma estrutura própria de funcionamento, independente da Secretaria a que estiver vinculado, conforme a gestão que estiver no poder, deve ser seriamente considerada e, talvez, até ser objeto de novas pesquisas.

Os problemas verificados na captação de recursos, com a baixa arrecadação da destinação do Imposto de renda em relação a seu potencial, apontam para alguns fatores, como desconhecimento dos contribuintes e desconfiança em relação ao poder público. O fato principal, porém, parece ser a falta de transparência do Conselho, desde a divulgação de seu papel na sociedade, passando pela quantidade de recursos captados, onde esses recursos foram aplicados e qual foi a avaliação dos projetos que receberam tais recursos. Essa falta de transparência, que atesta o não cumprimento, por parte do conselho, de suas obrigações legais de prestar contas à sociedade, com certeza abarca os fatores apontados como causadores.

A estrutura de funcionamento do Conselho, de acordo com seu organograma, acaba por sacrificar em demasia os conselheiros, que se veem enredados em múltiplas rotinas burocráticas, muitas vezes em detrimento de suas próprias atividades profissionais e pessoais. O tempo despendido com tais atividades é tamanho que, provavelmente, tem ocupado os conselheiros a ponto de impedi-los de refletir e procurar as políticas adequadas para o município. Aqui também é importante que se

repense tais atividades, que se veja se uma estrutura administrativa adequada não supriria várias dessas tarefas.

O ponto de inflexão, porém, da fundamental atribuição do CMDCA – SP relativa à captação e aplicação de recursos, e que conduz à reflexão mais importante deste trabalho, diz respeito à forma como é formulada a política para crianças e adolescentes. É preciso que se destaque, em primeiro lugar, que a representação num órgão como o CMDCA - SP, deve ser revista, em especial quanto aos representantes do poder público, para que efetivamente se cumpra o prescrito nos normativos, exercendo sua representação com verdadeiro poder de decisão em relação à pasta que representam. Como visto, o diálogo ficaria extremamente enriquecido no âmbito do Conselho, se estes conselheiros fizessem a interlocução com as pastas que também desenvolvem projetos para crianças e adolescentes. Talvez se tivesse evitado a criação de uma comissão intersecretarial de análise de projetos (atualmente questionada até no Ministério Público) e a formulação da política pública pelo CMDCA - SP levaria em conta possíveis limitações da gestão pública e pudesse tentar contorná-las.

O segundo ponto, relativo à formulação da política pública, é a inversão de prioridades já mencionada anteriormente. O CMDCA - SP, ao aprovar editais praticamente iguais, com possibilidades de atuação em todos os eixos possíveis ano a ano, por não ter um diagnóstico das necessidades, com o mapeamento dos serviços existentes, acaba por deixar para as entidades da sociedade civil a definição da política pública, por meio da apresentação de seus projetos. Fica para o colegiado a extenuante rotina burocrática de aprovação e acompanhamento dos projetos.

Tem-se aqui um Estado burocrático, ineficiente, lento, ainda em conflito com uma sociedade civil organizada, que tem se capacitado, que busca pautar suas ações pelo profissionalismo e pela eficiência no atendimento a seu público, de forma independente, exigindo do Estado apenas os recursos para a manutenção de suas ações, sem maiores interferências. É este o contexto de atuação do CMDCA – SP. Tal dicotomia parece conduzir ao confronto entre democracia liberal e democracia participativa. No primeiro caso, a participação da sociedade civil organizada age diretamente em parceria com o Estado, acabando por desconstruir a função do Espaço Público, que se transforma em local de reivindicações concretas de liberação

de recursos e resolução de problemas individuais. No segundo caso, o Espaço Público é visto como palco de debates e embates verdadeiramente democráticos, arena que poderia envolver Estado e sociedade não em conflito constante, mas em condição de interdependência, construindo juntos as políticas públicas necessárias ao município.

Acredita-se que o CMDCA – SP, por seus anos de militância em movimento social, e grandes avanços obtidos, por sua prerrogativa única de deliberação a respeito dos recursos do Fumcad pode – e deve – reassumir seu papel de formulador e implementador da política pública, presidindo a mesa de debates, equilibrando as disputas.

Para tanto, é preciso que se repense a forma de gastar os recursos do Fumcad, talvez aplicando valores na elaboração de um planejamento estratégico eficaz, de um diagnóstico realista e da capacitação constante de servidores e conselheiros. Assumir o controle das funções de captação de recursos, divulgar, ele próprio, seu papel de efetivo formulador da política pública e o resultado das ações cujo financiamento foi autorizado. Enfim, incorporar definitivamente esse importante diferencial que é a gestão do Fumcad em benefício de crianças e adolescentes no município de São Paulo.

### **REFERÊNCIAS**

Abers, R., Keck, M., **Representando a diversidade**: Estado, Sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores, Gov. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p.99-112, jan/abr 2008.

Abreu, W. F., **O** trabalho de socialização de meninos de rua em Belém do **Pará**: um estudo sobre a República do Pequeno Vendedor – Tese de doutorado, Rio de Janeiro – PUC RJ . 2010.

Almeida, E.S.M., e Cunha, D.C.R., **A análise da deliberação democrática**: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011.

Anastasia, F e Nunes, F, **A reforma da representação**, In Avritzer, L. e Anastasia, F. (org.) Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

Avritzer, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In Avritzer, L. e Anastasia, F. (org.) Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_, Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. 3, 2007, pp.443 a 464.

\_\_\_\_\_, **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_\_, A qualidade da Democracia e a Questão da efetividade da participação: mapeando o debate, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_\_, **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política, Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 18, no. 2, 2012.

Azevedo, C.E.F; Oliveira, L.G.L.; Gonzales, R.K.; Abdalla, M.M., **A Estratégia** da triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades do Pragmatismo, IV ENSPQ Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, Brasília, 2013, disponível em <a href="https://www.anpad.org.br">www.anpad.org.br</a>

Bobbio, N., **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo, tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_, **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria geral da política; trad. Marco Aurelio Nogueira – Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição Federal 1988.

BRASIL. Decreto 17.943 de 12 de outubro de 1927. Institui o Código de Menores.

BRASIL. Lei 4320 de 17/03/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei 6697 de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores.

BRASIL. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL, Lei 12.594 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943.

Cardoso, R. C. L., **A trajetória dos movimentos sociais**, In Dagnino, E., (org), Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.

Cobb, R., Ross, J. O, Ross, M.H., **Agenda Building as a comparative political process**, The American Political Science Review, vol. 70, n.1 (mar. 1976)

Cunha, E. S. M., **Inclusão Social e política**: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social, In Avritzer, L. (org.), A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, São Paulo-SP, Resolução n. 79/CMDCA/2005 de 24 de junho de 2005. Dispõe sobre o Regimento Interno do CMDCA/SP e dá outras providências.

Dagnino, E., **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil**: Limites e Possibilidades, In Dagnino, E., Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_\_, Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?, In Danel Mato (coord) Políticas de ciudadania y sociedad civil em tiempos de globalizacion. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela (2004) p. 95-110.

Faria, C.F., Ribeiro, U. C., **Entre o legal e o real**: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?, In Avritzer, L. (org.) A dinâmica da participação local no Brasil. – São Paulo:Cortez, 2010.

Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011

Godoi, C.K.; Mello, R.B.; Silva, A.B. (org.) **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: Paradigmas, Estratégias e Métodos. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

Gohn, M. G., **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**, São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Habermas, J. **Três modelos normativos de democracia**, in Lua Nova Revista de Cultura e Política, no. 36, 1995.

\_\_\_\_\_, **Direito e Democracia** : entre factividade e validade, volume II, 2ª. Edição. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003.

Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A., Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Lavalle . A. G., Houtzager, P.P., Castello, G., **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil,** Revista Lua Nova, São Paulo, 2006.

Lavalle, A.G., **Participação, Valor, Utilidade, Efeitos e Causas**, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011

Lindblom, C., **The science of Muddling Through**. In Stella Z. Theodoulou and Matthew A Cahn, Public Policy. The essential readings (New Jersey: Prentice Hall, 1995)

Menicucci, T. M. G., A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In Avritzer, L., A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

Pressman, J., Wildavsky, A.B., **Implementation**: how great expectations in Wahington are dashed in Oakland..., Berkley. University of California Press, 1973.

Sá e Silva, F., Garcia Lopes, F., Rocha Pires, R., (org.) Representação de Interesses nos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas. In Estado, Instituições e Democracia, Ipea – Brasília : Ipea, 2010

" "De cada um conforme suas capacidades": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011

SÃO PAULO SP. Lei 11.123 de 22 de novembro de 1991. Dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

SÃO PAULO SP. Decreto 31.319 de 17 de março de 1992. Regulamenta a lei 11.123 de 22 de novembro de 1991.

SÃO PAULO SP. Lei 11.247 de 01 de outubro de 1992, Lei que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – FUMCAD, e dá outras providencias.

SÃO PAULO SP. Decreto 32.783 de 14 de dezembro de 1992. Regulamenta a lei 11.247 de 01 de outubro de 1992.

SÃO PAULO SP. Decreto 43.135 de 25 de abril de 2003. Dá nova regulamentação à lei 11.247 de 01 de outubro de 1992.

SÃO PAULO SP. Decreto 43.935 de 09 de outubro de 2003. Altera o Decreto 43.135 de 01 de outubro de 1992.

SÃO PAULO SP. Decreto 44.728 de 11 de maio de 2004. Altera dispositivos do Decreto 31.319 de 17 de março de 1992.

SÃO PAULO SP. Decreto 46.716 de 06 de dezembro de 2005. Transfere a gestão administrativa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMCAD para a Secretaria Especial de Participação e Parceira.

SÃO PAULO SP. DECRETO 47.669 de 11 de setembro de 2006. Introduz alterações nos artigos 8º, 10º e 11º do Decreto 43.135 de 25 de abril de 2003.

SÃO PAULO SP. Decreto 54.799 de 29 de janeiro de 2014. Confere nova regulamentação à lei 11.247 de 01 de outubro de 1992.

SÃO PAULO SP. Decreto 55.016 de 11 de BRIL DE 2014. Introduz alterações no Decreto 54.799 de 29 de janeiro de 2014.

SÃO PAULO SP. Decreto 55.463 de 29 de agosto de 2014. Confere nova regulamentação à lei 11.123 de 22 de novembro de 1991.

Silva, C.V., **Fundo da Criança e Adolescente**, In Magalhães Jr, J.C., Teixeira A.C. C. (org.). Fundos Públicos – São Paulo: Instituto Polis, 2004.

Souza, C., **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura, Porto Alegre, Revista Sociologias, ano 8, n 16, jul;dez 2006, p. 20-45.

Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, In Hochman, G. (org.) Políticas Públicas no Brasil. – Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

Souza Filho, R., Santos, B. R., Duriguetto, M. L. (org.) **Conselhos dos Direitos:** desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e adolescente, Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

Tatagiba, L., Santos, Agnaldo dos. **Criança e adolescente** : controle social e política pública – São Paulo : Instituto Pólis : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

Tatagiba, L., A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo, In Pires, R. R. C. (org) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011.

Tatagiba, L., Almeida, C., **Os Conselhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas, Revista Serviços Social, São Paulo, n. 109, jan/mar. 2012.

Thiollent, M., **Metodologia da pesquisa-ação**. 18<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Cortez Editora, 2011.

Vaz, A.C.N., **Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos**: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011

Wampler, B., Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas, In Avritzer, L. (org), A Dinâmica da participação local no Brasil – São Paulo : Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_\_, Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?, In Pires, R.R.C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, IPEA, 2011

Yin, R. K., **Estudo de Caso**: planejamento e métodos, trad. Daniel Grassi – 2<sup>a</sup>. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.

### APÊNDICE A - ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA

- **1.** Em sua opinião, quais são as principais atribuições do CMDCA? Sabe como funcionam as diversas comissões do CMDCA?
- **2.** Quais são os atores que protagonizam a definição, realização e acompanhamento das políticas públicas para crianças e adolescentes em São Paulo?
- 3. Qual o processo de inclusão das ações definidas no orçamento anual do município?
- **4.** De onde provêm os recursos para a implementação das ações? O funcionamento do incentivo fiscal é de seu conhecimento? Como são captados os recursos desse incentivo?
- 5. Qual era a sistemática de captação e alocação dos recursos até o ano de 2003? Qual a sua opinião a respeito do que é chamado de "destinação casada", por meio da qual o contribuinte pode indicar o projeto da entidade para o qual deseja que sua destinação seja alocada?
- **6.** Com relação aos recursos o Sr. (a) tem ideia do volume total disponível anualmente para a realização dos projetos aprovados? O nível de recursos captados, em sua opinião, é condizente com o potencial de arrecadação do município?
- **7.** Para a alocação dos recursos, como são definidas as ações necessárias? Existe um plano anual de trabalho?
- **8.** De quem é a responsabilidade pela gestão financeira do Fumcad SP? E da gestão administrativa? Os Sr. (a) conhece os instrumentos legais que disciplinam a gestão do Fumcad?
- 9. Estão disponíveis à sociedade como um todo as informações a respeito da formulação das políticas públicas pelo CMDCA, a decisão pela distribuição dos recursos, sua efetiva e aplicação e os resultados obtidos?
- 10. Como é a relação do CMDCA com a Camara Municipal, com os Conselhos Tutelares, com o Ministério Público, com as diversas Secretarias municipais envolvidas na política públicas, com as entidades que realizam atividades com o segmento de crianças e adolescentes? Quais são os pontos de conflito? Existe cooperação?

## APÊNDICE B - ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

### **QUESTIONÁRIO**

1. Identificação				
Nome: (opcional)				
Idade: Sexo: Escolaridade				
2. Faixa de renda:				
( ) Até 2 salários mínimos				
( ) de 2 a 4 salários mínimos				
( ) de 4 a 10 salários mínimos				
( ) de 10 a 20 salários mínimos				
( ) acima de 20 salários mínimos				
3. Profissão				
Local de trabalho				
Função exercida				
4. Exercício do mandato de conselheiro				
Representação				
( ) Conselheiro do Poder Público				
( ) Conselheiro da Sociedade Civil				
Quantos mandatos até 2015?				
Questões				
1. Em sua opinião, a captação de recursos para o Fumcad se dá:				
a ( ) Exclusivamente pelas entidades que desenvolvem projetos na				
área de infância e adolescência;				
b. ( ) Pelo Conselhos e pelas entidades em conjunto;				

	C.	( ) Pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania
	d.	( ) Outros
	e.	( ) Não sei
2.	Q	uem é o responsável pela Gestão Administrativa do Fumcad?
	a.	( ) CMDCA
	b.	( ) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
	c.	( ) Secretaria Municipal de Finanças
	d.	( ) não sei
3.	O Sr. (Sra) tem conhecimento do montante de recursos que são captado	
	ualmente pelo Fumcad para o financiamento dos projetos?	
	a.	( ) sim. Qual o montante aproximado?
	b.	( ) Não
4.	Co	omo se dá o processo de deliberação para a seleção dos projetos que
	se	rão contemplados com os recursos do Fumcad:
	a.	( ) Os projetos são analisados pelas comissões e a decisão é tomada
		em conjunto na reunião do plenário do CMDCA
	b.	( ) Esta é uma atribuição da Comissão de Finanças, auxiliada pelo
		COT (Comitê de Orientação Técnica);
	c.	( ) Os conselheiros são informados da decisão já tomada, quando das
		reuniões ordinárias;
	d.	( ) Não conheço o fluxo completo para a tomada de decisão
5.	As	informações a respeito dos recursos captados e de sua aplicação, bem
	СО	mo o resultado dos projetos financiados estão disponíveis para <b>todos</b>
	os	membros do CMDCA
	a.	( ) sim, completamente
	b.	( ) sim, mas parcialmente apenas
	C.	( ) Não, as decisões são tomadas pelas comissões e comunicadas nas
		reuniões ordinárias do plenário
6.	As	informações sobre captação e aplicação dos recursos e o resultado

dos projetos financiados estão disponíveis para **a sociedade como um** 

todo:

	a. ( ) Sim, existe total transparência	A			
	b. ()sim, mas apenas de algumas informações				
	c. ( ) Não, não existe divulgação cl	ara dos dados			
	d. ( ) Não sei				
7.	O CMDCA participa da discussão do	orçamento, para inclusão das			
	políticas de criança e adolescente?				
	a. ( ) Sim, anualmente				
	b. ( ) Sim, mas somente de 4 em 4 anos, na elaboração do PPA				
	c. ( ) Não, isto é atribuição da Prefeitura e da Camara Municipal				
	d. ( ) Não sei informar				
8.	Como é a relação entre o CMDCA e as Secretarias municipais?				
	a. ( ) Existe conflito constante				
	b. ( ) Apesar do conflito, atuam em	cooperação na maioria das vezes.			
	c. ( ) Os papéis de ambos estão de	elimitados e não se confundem			
9.		relaciona mais diretamente (assinale			
	todas as que julgar corretas):				
	( ) Direitos Humanos e Cidadania	( ) Educação			
	( ) Esportes, Lazer e Recreação	()Cultura			
	( ) Assistência Social Econômico	( ) Finanças e Desenvolvimento			
	( ) Governo	( ) Saúde			
	( ) Negócios Jurídicos	( ) Transportes			
	( ) Trabalho e Empreendedorismo				
10	A que motivo pode ser atribuído, em	sua opinião, um possível baixo			
	volume de recursos captados, em re	lação ao potencial total do município:			
	a. ( ) desconhecimento do mecanis	mo por parte dos destinadores			
	b. ( ) desconfiança em relação à co	orreta aplicação do recurso pela			
	administração pública				
	c. ( ) falta de transparência do CMI	DCA em relação à captação e			
	aplicação do recursos				
	d. ( ) Outros				

т.	Utilize esse espaço caso queira fazer outras considerações.

# APÊNDICE C.1 – PEDIDO Nº 13532 PROTOCOLADO NO E-SIC DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

### Pedido

Protocolo:	013532
Interessado:	Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi
Data de abertura:	08/10/2015
Órgão:	SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Forma de recebimento da resposta:	E-mail
Descrição da solicitação:	À Contabilidade da SMDHC. Solicito os seguintes dados do FUMCAD, rel ativos aos exercícios de 2012, 2013 e 2014: 1. Balanços financeiros; 2. Tot al dos recursos captados em cada ano, discriminados por: - Destinação d e imposto de renda (via boleto, depósito e recolhimento em darf; - Rendi mentos de aplicações financeiras; - Aporte ao fundo via Orçamento muni cipal; - Aplicação de multas; - Outras transferências.

## Resposta do pedido

Data

Resposta: 07/11/2015

1 – Informamos que todos os balanços financeiros sistematizados existentes r eferentes ao FUMCAD estão disponíveis pelo: http://www.prefeitura.sp.gov.br/c idade/secretarias/direitos\_humanos/participacao\_social/fundos/fumcad/index. php?p=156386

2 – Mandamos em anexo informações que contemos sobre os recursos captad os. Infelizmente não possuímos informação sobre os recursos captados discriminados nos formatos solicitados.

132901540000 - FUMCAD (Fundo de Investimento) - R\$ 11.633.710,18

Resposta:

175001000000 - FUMCAD - Imposto de Renda (Doações) - R\$ 22.241.878,78

Este pedido foi respondido pelo Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Giordano Magri, com informações das áreas té cnicas responsáveis. Nos termos da Lei nº 12.527/12 e do Decreto Municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, é possível apresentar recurso a esta respo sta em até 10 dias.

# Resposta do recurso 1ª instância

Data da Resposta:	13/11/2015
Resposta:	Reportando-nos ao assunto em referência, registramos o seu pedido que gero u o presente protocolo. Em cumprimento ao Decreto Municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527 de 18 de novem bro de 2011, informamos o que segue: Em decorrência da convergência (unifor mização) das normas internacionais de contabilidade, os balanços financeiros do FUMCAD estão sendo adequados a estas novas regras. Portanto, todos os balanços até o momento consolidados estão presentes no site http://www.pref eitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/fund os/fumcad/index.php?p=156386. Os demais estão sendo ajustados a esta nova normativa para publicação ainda em 2015. Em relação aos recursos captados, com as escusas pelo lapso, seguem os documentos existentes sobre as doaç ões recebidas e os rendimentos do Fundo referentes aos anos de 2012, 2013 e 2014. Este pedido foi respondido pelo Chefe de Gabinete da Secretaria Municip al de Direitos Humanos e Cidadania, Giordano Magri, com informações das áre as técnicas responsáveis. Nos termos da Lei nº 12.527/12 e do Decreto Municip al nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, é possível apresentar recurso a esta r esposta em até 10 dias.

## Anexos

Nome Arquivo	Dt. Upload
13532_BOLETIM DA RECEITA.PDF	7/11/2015 23:47:33
13532_FUMCAD - DOAÇÕES.PDF	7/11/2015 23:47:42
13532_FUMCAD - FUNDO DE INVESTIMENTO.PDF	7/11/2015 23:47:47
13532_CONTA APLICAÇÃO 2012 - RENDIMENTO.PDF	13/11/2015 21:33:15
13532_CONTA CORRENTE 2012 - DOAÇÕES.PDF	13/11/2015 21:33:43
13532_CONTA APLICAÇÃO 2013 - RENDIMENTO.PDF	13/11/2015 21:34:04
13532_CONTA CORRENTE 2013 - DOAÇÕES.PDF	13/11/2015

	21:34:19
13532_CONTA CORRENTE 2014 - DOAÇÕES.PDF	13/11/2015 21:35:00
13532_CONTA APLICAÇÃO 2014 - RENDIMENTO.PDF	13/11/2015 21:36:24

Situação

Situação: Finalizado
Prazo de atendimento: 28/10/2015

## Histórico

Data	Situação	Justificativa	Responsável
08/10/2015	Em tramitação	Pedido Registrado no Siste ma	
28/10/2015	Prazo prorrogado	Reportando-nos ao assunto em referência, registramos o seu pedido que gerou o pr esente protocolo. Devido ao detalhamento da solicitaçã o relacionada aos dados do FUMCAD (discriminação mi nuciosa dos recursos capta dos), solicitamos prorrogaç ão do prazo para melhor ate nder a essa demanda. Esta j ustificativa foi respondida p elo Chefe de Gabinete da Se cretaria Municipal de Direito s Humanos e Cidadania, Gio rdano Magri.	Kelly Komatsu Agopyan
07/11/2015	Atendido	1 – Informamos que todos o s balanços financeiros siste matizados existentes refere ntes ao FUMCAD estão disp oníveis pelo: http://www.pre feitura.sp.gov.br/cidade/sec retarias/direitos_humanos/p articipacao_social/fundos/fu mcad/index.php?p=156386 2 – Mandamos em anexo inf ormações que contemos so bre os recursos captados. I nfelizmente não possuímos informação sobre os recurs os captados discriminados nos formatos solicitados. 13	Kelly Komatsu Agopyan

		2901540000 – FUMCAD (Fun do de Investimento) – R\$ 11. 633.710,18 175001000000 – FUMCAD - Imposto de Rend a (Doações) – R\$ 22.241.878 ,78 Este pedido foi respondi do pelo Chefe de Gabinete d a Secretaria Municipal de Di reitos Humanos e Cidadania , Giordano Magri, com infor mações das áreas técnicas responsáveis. Nos termos d a Lei nº 12.527/12 e do Decr eto Municipal nº 53.623 de 1 2 de dezembro de 2012, é p ossível apresentar recurso a esta resposta em até 10 di as.	
09/11/2015	1ª instância em tramitação	Foi solicitado no pedido os balanços financeiros do Fu mcad de exercícios passad os: 2012, 2013 e 2014, que o bviamente já devem ter sido elaborados. Quanto aos rec ursos captados, ainda que n ão seja discriminado como solicitado, pedi os recursos captados em 2012, 2013 e 2 014. O que recebi foi referen te ao exercício de 2015. Ats.	
13/11/2015	1ª instância deferida	Reportando-nos ao assunto em referência, registramos o seu pedido que gerou o pr esente protocolo. Em cumpr imento ao Decreto Municipa I nº 53.623 de 12 de dezembr o de 2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527 de 1 8 de novembro de 2011, info rmamos o que segue: Em d ecorrência da convergência (uniformização) das normas internacionais de contabilid ade, os balanços financeiro s do FUMCAD estão sendo adequados a estas novas re gras. Portanto, todos os bal anços até o momento conso lidados estão presentes no site http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/di reitos_humanos/participaca o_social/fundos/fumcad/ind ex.php?p=156386. Os demai s estão sendo ajustados a e sta nova normativa para pu blicação ainda em 2015. Em relação aos recursos captad os, com as escusas pelo lap	Kelly Komatsu Agopyan

		so, seguem os documentos existentes sobre as doaçõe s recebidas e os rendimento s do Fundo referentes aos a nos de 2012, 2013 e 2014. E ste pedido foi respondido p elo Chefe de Gabinete da Se cretaria Municipal de Direito s Humanos e Cidadania, Gio rdano Magri, com informaçõ es das áreas técnicas respo nsáveis. Nos termos da Lei nº 12.527/12 e do Decreto M unicipal nº 53.623 de 12 de d ezembro de 2012, é possível apresentar recurso a esta r esposta em até 10 dias.	
24/11/2015	Finalizado	Finalizado	

Voltar

# APÊNDICE C.2 – PEDIDO Nº 13533 PROTOCOLADO NO E-SIC DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

### Pedido

Protocolo:	013533
Interessado:	Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi
Data de abertura:	08/10/2015
Órgão:	SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
Forma de recebimento da resposta:	E-mail
Descrição da solicitação:	AO CMDCA: Solicito o fornecimento das seguintes informações, relativ as aos anos de 2012, 2013 e 2014: 1. Total de cartas de anuências expe didas, discriminando a orgiem dos recursos (captados pelas entidades ou "Fundão") 2. Total de convênios assinados nos anos acima; 3. Tota I de projetos aprovados.

## Resposta do pedido

Data

Resposta: 07/11/2015

Reportando-nos ao assunto em referência, registramos o seu pedido que g erou o presente protocolo. Em cumprimento ao Decreto Municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, informamos o que segue:

1- Mandamos em anexo as informações sobre as cartas de anuência expedi das nos anos solicitados.

Resposta:

2- Em relação aos convênios assinados segue informação com base nos d ados informados pela área técnica responsável:

Em 2012 - quantidade de convênios = 135

Em 2013 - quantidade de convênios = 101

Em 2014 - quantidade de convênios = 62.

3 - Segue em anexo documentos com o total de projetos aprovados nos an

os de 2012, 2013 e 2014.

Este pedido foi respondido pelo Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Giordano Magri, com informações das ár eas técnicas responsáveis. Nos termos da Lei nº 12.527/12 e do Decreto Mu nicipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 2012, é possível apresentar recurso a esta resposta em até 10 dias.

## **Anexos**

Nome Arquivo	Dt. Upload
13533_CARTAS DE ANUÊNCIA.DOC	7/11/2015 23:46:14
13533_PROJETOS APROVADOS EDITAL 2012.DOC	7/11/2015 23:46:19
13533_PROJETOS APROVADOS EDITAL 2013.DOC	7/11/2015 23:46:25
13533_PROJETOS APROVADOS EDITAL 2014.DOC	7/11/2015 23:46:31

Situação

Situação: Finalizado
Prazo de atendimento: 28/10/2015

## Histórico

Data	Situação	Justificativa	Responsável
08/10/2015	Em tramitação	Pedido Registrado no Sistema	
28/10/2015	Prazo prorrogado	Reportando-nos ao assunto em r eferência, registramos o seu pedi do que gerou o presente protocol o. Devido ao detalhamento da sol icitação relacionada às cartas de anuências expedidas nos anos d e 2012, 2013 e 2014, solicitamos prorrogação do prazo para melho r atender a essa demanda. Esta j ustificativa foi respondida pelo C hefe de Gabinete da Secretaria M	Kelly Komatsu Agopyan

		unicipal de Direitos Humanos e C idadania, Giordano Magri.  Reportando-nos ao assunto em r	
07/11/2015	Atendido	eferência, registramos o seu pedi do que gerou o presente protocol o. Em cumprimento ao Decreto M unicipal nº 53.623 de 12 de dezem bro de 2012, que regulamenta a L ei Federal nº 12.527 de 18 de nov embro de 2011, informamos o qu e segue: 1- Mandamos em anexo as informações sobre as cartas d e anuência expedidas nos anos s olicitados. 2- Em relação aos con vênios assinados segue informação com base nos dados informad os pela área técnica responsável: Em 2012 - quantidade de convênios = 135 Em 2013 - quantidade d e convênios = 101 Em 2014 - qua ntidade de convênios = 62. 3 - Se gue em anexo documentos com o total de projetos aprovados no s anos de 2012, 2013 e 2014. Este pedido foi respondido pelo Chef e de Gabinete da Secretaria Muni cipal de Direitos Humanos e Cida dania, Giordano Magri, com infor mações das áreas técnicas respo nsáveis. Nos termos da Lei nº 12. 527/12 e do Decreto Municipal nº 53.623 de 12 de dezembro de 201 2, é possível apresentar recurso a esta resposta em até 10 dias.	Kelly Komatsu Agopyan
18/11/2015	Finalizado	Finalizado	

Voltar

ANEXO A - DOCUMENTOS FORNECIDOS PELO GRUPO FORÇA FUMCAD

ANEXO A.1. – OFÍCIO PROTOCOLADO NO GABINETE DO PREFEITO EM 13/11/2014



São Paulo, 12 de Novembro de 2014.

Ilmo. Sr.
Fernando Haddad
Prefeito do Município de São Paulo
Edifício Matarazzo – Viaduto do Chá, 15
Centro, São Paulo

Prezado senhor Prefeito.

Uma vez acionada a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania e sem retorno desta até o momento, servimo-nos do presente para respeitosamente requerer de V.S.ª a oportunidade de nos reunirmos em caráter de urgência para expormos nossas preocupações quanto aos problemas enfrentados no atendimento e relacionamento das organizações da sociedade civil deste município junto ao CMDCA e ao FUMCAD e discutirmos em conjunto possibilidades de solução em curto prazo, visto que temos sofrido inúmeros prejuízos de ordem material e imaterial.

O movimento "Força FUMCAD" reúne instituições do Terceiro Setor que se utilizam do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente como fonte de recursos para execução de projetos sociais. Tem como proposta inicial reunir, compreender e democratizar o acesso às informações referentes aos processos, fluxos e instrumentos legais que regem o Fundo, estimulando o debate acerca dos desafios e oportunidades, com a expectativa de propor mudanças nos processos e influenciar as pautas de interesse coletivo.

Frente aos inúmeros problemas detectados e vivenciados pelas organizações em São Paulo com relação a gestão de Convênios e repasse de recursos do FUMCAD – que já levaram à paralisação de projetos e demissão de equipes inteiras –, o grupo promove um espaço de

GRUPO DE TRABALHO FORÇA FUMCAD - gtforcafumcad@gmail.com

Movimento que reúne entidades da cidade de São Paulo que possuem projetos conveniados ou em conveniamento com o FUMCAD - S Paulo. O grupo visa promover, divulgar informações a respeito dos processos e fluxos relacionados com o Fundo e estimular o debate acerca dos temas relevantes.









fortalecimento dos atores, com o intuito de transformar os desafios individuais em conquistas coletivas.

O movimento representa atualmente em torno 40 organizações, que mantêm comunicação frequente e encontros presenciais quinzenais.

Na ocasião, teremos o prazer de melhor apresentar os fatos e ocorrências com a finalidade de estreitar o diálogo, fortalecer a transparência e contar com a tomada de medidas breves e efetivas.

Na expectativa de vossa acolhida e no aguardo de pronunciamento, aproveitamos o ensejo para manifestar nossos votos de estima e consideração.

Cordialmente.

GRUPO DE TRABALHO FORÇA FUMCAD

P

# ANEXO A.2. - PROPOSTA DE PAUTA DE REUNIÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM 26/11/2014



# **REUNIÃO 26/11/2014**

# REDIRECIONAMENTO DE RECURSOS ALTERNATIVAS DE DISPONIBILIDADE

- A RECURSOS CAPTADOS A MAIOR QUE O NECESSÁRIO
  - A1 PROJETO JÁ TERMINADO.
  - A2 PROJETO EM EXECUÇÃO.
  - A3 PROJETO AINDA NÃO CONVENIADO.
- B RECURSOS CAPTADOS PARA PROJETO QUE NÃO SERÁ CONVENIADO
  - B1 POR MOTIVO ALHEIO À RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE.
  - B2 POR MOTIVO DE RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE (FALHAS PARA O CONVENIAMENTO OU DESISTENCIA DE EXECUÇÃO).
- C SALDO DE RECURSOS CAPTADOS PARA PROJETO EXECUTADO
  - C1 POR CUSTOS MENORES QUE OS PREVISTOS (ECONOMIA).

ANEXO A.3. – CARTA DIRIGIDA AO SECRETÁRIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, PROTOCOLADA EM 19/02/2015



São Paulo, 19 de fevereiro de 2015.

Ao

Exmo. Secretário dos Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura Municipal de São Paulo Sr. Eduardo Suplicy

Exmo. Sr. Secretário,

Como apresentado em nosso ofício anterior, representamos um grupo de aproximadamente 40 Entidades Sociais com projetos aprovados pelo CMDCA, em andamento, ou em vias de serem conveniados junto à SMDHC (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania) de São Paulo. Iniciamos nossa atuação há cerca de 8 meses preocupados com as dificuldades de efetivação dos convênios, liberação dos recursos, prestação de contas de recursos já liberados, entre outras.

Nós – organizações sociais – somos parceiros da prefeitura do Município de São Paulo e temos o compromisso através do trabalho conjunto entre o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos de avançarmos na efetivação de políticas que tragam igualdade de direitos à todos os cidadãos desta cidade.

Agradecemos a oportunidade desta reunião, primeira de uma série que pretendemos ter com V.S.a., em consonância com as suas palavras proferidas na cerimônia de posse, quanto ao seu desejo de manter o diálogo com todos os movimentos.

Registramos a seguir mais detalhadamente os principais temas que nos preocupam:

Implementação de TRANSPARÊNCIA na informação dos recursos do FUMCAD - SP:

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – FUMCAD, recebe doações financeiras via incentivo fiscal, com o direcionamento de até 1% do IR à pagar de pessoas jurídicas tributadas sob lucro real e de até 6% do IR à pagar de pessoas físicas.

Qu th

AHRUAN K

ful.



Os recursos deste direcionamento são repassados às Entidades Sociais que possuem Projetos Sociais aprovados pelo CMDCA, sendo permitido ao Contribuinte, no ato do direcionamento, escolher a Instituição e o Projeto a ser beneficiado.

É importante lembrar que grande parte destes recursos direcionados ocorrem graças a um trabalho intenso de relacionamento e captação das próprias Entidades Sociais, que apresentam ao Contribuinte, empresas e pessoas físicas, seus objetivos e os projetos para atingi-los.

Infelizmente a SMDCH/CPCA não consegue informar ao público a arrecadação e direcionamento dos recursos impossibilitando às Entidades Sociais, aos Contribuintes que direcionaram seus recursos e à Sociedade como um todo ter conhecimento de:

- a) Valores que o FUMCAD SP recebe mensalmente e anualmente;
- Extratos das movimentações financeiras de repasse destes valores para as Entidades
   Sociais:
- Valores atualizados que cada Entidade Social conseguiu captar para os seus projetos;
- d) Valores efetivamente repassados para cada Entidade Social e Projeto;
- e) Informações sobre o rendimento das aplicações financeiras dos recursos do Fundo e sua destinação.

Atentamos V.Exa. para o fato relevante de, constantemente, o valor do saldo captado informado às Entidades, divergir para menor daquele calculado por estas com base nos comprovantes de doações ao FUMCAD fornecidos por seus apoiadores.

Garantia da RESPONSABILIDADE no cumprimento das obrigações por parte do CMDCA e da SMDHC/CPCA:

Desde 2013 agravaram-se deficiências operacionais, sejam do CMDCA e/ou da SMDHC/CPCA, gerando prejuízo a milhares de crianças e adolescentes que estão sendo privadas das suas garantias e do atendimento por parte das Entidades Sociais devido principalmente a:

 a) Atrasos pelo CMDCA na publicação dos Editais para apresentação de projetos, análise e divulgação dos resultados, retardando toda a cadeia de ação das Entidades, reduzindo o

M pare



tempo disponível para a captação dos recursos o que muitas vezes acarreta o não atingimento do valor necessário à execução e como consequências atrasam-se o início dos atendimentos e muitas vezes obrigam a readequações reduzindo a amplitude e prazo de duração dos projetos.

b) Captados os recursos pelas Entidades, ocorre morosidade e desencontro no procedimento de documentação para celebração dos convênios, gerando retrabalho recorrente por parte das Entidades em função da caducidade de documentação, e consequente retrabalho do SMDHC/CPCA em reverificar os mesmos.

Percebemos que parte desta morosidade e desencontro de informações é consequência da pouca competência técnica de alguns servidores que estão na linha de frente do atendimento às Entidades Sociais, servidores estes que talvez não estejam recebendo de seus Superiores o treinamento e o acompanhamento adequados para a execução de suas atividades.

E outra parte seja consequência da irracionalidade de algumas exigências efetuadas por servidores como, por exemplo, a de execução de nova tomada de preços referentes aos valores orçados por já terem-se passados vários meses da apresentação dos dados para a aprovação do projeto.

Ora, o Convênio será celebrado para os valores apresentados à época da aprovação do projeto não havendo possibilidade de revisão, ou reajuste, ficando para a Entidade Social o ônus e a responsabilidade de realizar o projeto dentro daqueles valores orçados.

Mais ainda, como os projetos têm duração de até 24 meses, haverá aquisições muitos meses após a própria celebração do Convênio, e naquele momento da aquisição a Entidade obrigatoriamente terá que efetuar cotações dentro dos parâmetros legais exigidos para embasar sua opção de compra na prestação de contas daquele mês, e portanto a solicitação de atualização das cotações no momento do conveniamento é sem dúvida inócua do ponto de vista financeiro do projeto e extremamente prejudicial do ponto de vista de dispêndio de energia e horas de trabalho desperdiçadas.

Portanto, mais demora em dar início no projeto com prejuízo para as Crianças e Adolescentes que ficam mais tempo expostos às agruras da vida nas ruas enquanto os projetos não

market .



começam, e aumento das dificuldades das Entidades que terão que conseguir realizá-lo apesar da corrosão dos recursos pelo demônio inflacionário.

E, como não estamos aqui falando "de pessoas" e sim "de profissionais", entendemos que a Secretaria precisa ter um novo olhar para estes profissionais hoje alocados no CMDCA e SMDHC/CPCA, olhar para investir em ferramentas, treinamentos e acompanhamentos quanto à realização de suas atividades, bem como, no acompanhamento quanto à realização dos atendimentos às Entidades Sociais.

c) Convênio celebrado, inicia-se a maratona e o estresse das Entidades Sociais, de constantes idas e vindas a SMDHC/CPCA/PC, decorrentes dos também constantes atrasos no repasses financeiros, sem motivos e explicações plausíveis, mas que acarretam na falta de dinheiro para a realização da folha de pagamento, compra de alimentação, produtos de higiene e limpeza, pagamento de Fornecedores e outros, conforme cronograma de execução dos projetos sociais. Principais prejudicados: crianças e adolescentes que são diretamente atendidos, e respectivos funcionários que trabalham nas Entidades Sociais.

E por fim, talvez a pergunta mais preocupante, senão a mais importante, inclusive já levada a público pela mídia: Como é possível que o FUMCAD-SP, possuidor em 2014 de mais de R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) disponíveis em conta para execução de projetos, atrasar permanente e irresponsavelmente os repasses para mais de 50 Entidades Sociais?

Ousamos aqui manifestar como uma das dezenas possibilidades de resposta, nossa percepção pela completa inoperância da SMDHC/CPCA/PC na análise e liberação das prestações de contas.

Frente à isto, propostas de soluções e promessas de pagamento dos repasses já foram feitas e refeitas sem que viessem a acontecer.

### Garantia do ATENDIMENTO ADEQUADO às Organizações:

Sendo as Entidades do Terceiro Setor quem realizam grandes e importantes ações sociais que não são executadas diretamente pela Prefeitura, entende-se aqui que deva existir uma importante relação de Parceria entre o Terceiro e o Primeiro Setor. Uma relação de parceria



estabelece que todos os envolvidos estão interessados em atingir os objetivos em comum, e principalmente aqui, onde os objetivos são as garantias de direitos e o desenvolvimento sadio das crianças e dos adolescentes da cidade de São Paulo.

Infelizmente, isto não ocorre na prática. O atendimento do CMDCA e da SMDHC/CPCA às Entidades Sociais deteriora-se dia após dia, com exceção daquelas com as quais os servidores e membros do Conselho e CPCA criam afinidades e mantém relacionamento de interesse pessoal, ficando as demais à margem, sujeitas a um atendimento inadequado ou retaliações pela excessiva cobrança de retorno às suas solicitações.

As Reuniões Ordinárias quinzenais do CMDCA, abertas ao público e onde as Entidades comparecem na esperança de encontrar um pouco de luz que lhes permita dar rumo as suas previsões de execução de projetos, apesar do empenho do atual Presidente, têm a cada encontro se aproximado mais do caos, discussões infindáveis entre conselheiros, bloqueios com base em regimento e ausência de membros, e indefinições quanto a perguntas concretas das entidades seriam motivo suficiente para espantar qualquer um.

No entanto, ironicamente, um dos maiores motivos para que as entidades compareçam às Ordinárias apesar de tudo, é a não publicação há anos das atas destas reuniões no Diário Oficial da Cidade. Assim, se não se está presente no momento em que uma informação que interessa à entidade é tratada na referida Reunião Ordinária, e não há entidades para efetuarem registro em paralelo e permitir uma tentativa de *follow-up*, esta informação pode ser perdida e projetos podem ser prejudicados.

Decisões do Conselho como a de privilegiar 91 entidades do Edital 2013 em detrimento a outras tantas (aprox. 50), com base em critérios não divulgados, bem como de acatar em princípio o desinteresse da Fazenda Municipal na verificação de recursos captados pelas entidades, que estão disponíveis por terem sido captados a maior por deficiência do sistema da SMDHC/CPCA e não foram utilizados em projetos, e poderão viabilizar mais rapidamente outros projetos destas mesmas entidades, fazem com que nos sintamos desrespeitados em nosso trabalho.

Sabemos que o CMDCA é legalmente constituído e seus membros eleitos democraticamente pela Sociedade Civil, e suas decisões se pautam pelas políticas públicas previamente estabelecidas pela mesma sociedade civil. Assim, suas decisões são soberanas e dentro da

whate

ful



lei. No entanto, permitimo-nos dizer que poderiam ouvir mais amiúde os representantes diretos das Entidades Sociais, que são as responsáveis por operacionalizar e tornar reais tais políticas públicas, transformando desta forma em realidade efetiva a ajuda às comunidades carentes desta cidade. Até as novas disposições físicas nos escritórios da SMDHC/CPCA e suas rotinas de atendimento afastam um contato mais direto das Entidades com aqueles que as poderiam atender. Se as informações que no passado se conseguiam já eram deficientes e expunham falhas operacionais e de fluxo, as quais as entidades procuravam resolver pelo contato pessoal com os vários atores do processo operacional, hoje, este expediente está fora de questão.

As barreiras criadas favorecem o não cumprimento do pactuado e de prazos prometidos como a falta de comprometimento, e até descortesia para com os representantes das entidades.

Tudo o acima relatado vemos como uma enorme falta de respeito para com aqueles que, se presume, devam ser parceiros da Prefeitura.

#### Recuperação da CREDIBILIDADE do CMDCA e da SMDHC/CPCA:

Assim, reiteramos que vimos pontuar inicialmente os problemas acima relatados, para que juntos possamos encontrar soluções, que proporcionem efetividade às ações da SMDHC/CPCA, pois permanecendo como está, certamente resultará:

- a) num panorama perverso, seja para as Entidades como para a SMDHC/CPCA, com a descrença na fórmula de Projetos FUMCAD para desenvolvimento de ações sociais efetivas junto às Crianças e adolescentes da Cidade de São Paulo;
- b) que os direcionadores de recursos ao verificarem que os projetos por eles escolhidos não saem do papel passam a questionar o apoio às entidades em projetos do FUMCAD de SP, direcionando os incentivos a projetos de outros municípios;
- c) que as Entidades Sociais deparando-se de um lado com a enorme dificuldade causada pela SMDHC/CPCA para executar os projetos, e de outro lado com a recusa dos Contribuintes Apoiadores em direcionar os recursos para novos projetos, deixarão de se valer deste instrumento valiosíssimo para a consecução de seus objetivos;
- d) que a sociedade como um todo, alertada pela divulgação na mídia da situação de atrasos/ nos repasses quando há recursos disponíveis, e informada por parte das Entidades dos motivos destes atrasos e suas funestas consequências, deixará de acreditar na opção pelo

Will

ful



Social, pelas Crianças e Adolescentes, e no real interesse por parte da Administração Municipal.

Finalmente V.Exa., aproveitamos a oportunidade para agradecer antecipadamente pela atenção que nos puder dispensar e colocamo-nos à inteira disposição para quaisquer outros esclarecimentos a propósito do assunto, bem como solicitamos autorização para lhe enviar mensalmente um relatório contendo as pendências referentes às entidades que se agregam ao nosso grupo, discriminando os processos, pendências e motivos, de forma que V. Exa. possa cotejar com as justificativas apresentadas pelo staff do CMDCA e da SMDHC/CPCA.

Sr. Secretário, confiamos em V.Exa. e sua nomeação em um momento que ainda possibilita a esperança em ações efetivas e eficazes para restaurar a credibilidade na Parceria entre Prefeitura de São Paulo e Entidades Sociais via projetos com incentivos do FUMCAD e nos colocamos à inteira disposição para auxiliar na solução destes problemas.

Respeitosamente,

Grupo de Trabalho Força FUMCAD

forcafumcad@gmail.com

humpuram Hand Jim &

ANEXO A.4. – CORRESPONDÊNCIA DIRIGIDA AO PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DO CMDCA-SP, PROTOCOLADA EM 12/05/2015



São Paulo, 11 de maio de 2015.

Ao

CMDCA – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Paulo

At. Srs. José Geraldo de Paula Pinto e Mauro Caseri Presidente e Vice-Presidente do Conselho

Prezados Senhores.

Após quase 12 meses de trabalho, o Grupo Força FUMCAD detectou a necessidade de mapear os principais desafios enfrentados pelas organizações com relação ao FUMCAD e aplicou uma PESQUISA junto às Entidades do Terceiro Setor que tem ou tiveram Projetos inscritos nos Editais FUMCAD de 2009 até 2014, reunindo INDICADORES que ajudam a quantificar as dificuldades vivenciadas e demonstrar por amostragem o cenário atual.

Desde sua constituição, o objetivo do Grupo é promover e divulgar informações a respeito dos processos e fluxos relacionados ao CMDCA e ao FUMCAD e estimular o debate e melhorias acerca dos temas de interesse comum, provocando mudanças em prol do coletivo e dos direitos das crianças e adolescentes do Município de São Paulo.

A Pesquisa compartilhada a seguir foi aplicada no período de 11 de março a 13 de abril de: 2015 para um grupo de 48 (quarenta e oito) instituições, das quais, apenas 50% fazem parte do Grupo Força FUMCAD.

Sempre abertos ao diálogo, esperamos que o Conselho possa fazer bom uso dos indicadores, colocando o cenário em pauta e promovendo melhorias significativas nos processos relatados.

Respeitosamente.

Grupo de Trabalho Força FUMCAD

forcafumcad@gmail.com

GRUPO DE TRABALHO FORÇA FUMCAD - forcafumcad@gmail.com

Movimento que reúne entidades da cidade de São Paulo que possuem projetos conveniados ou em conveniamento com o FUMCAD SP – O Grupo visa promover e divulgar informações a respeito dos processos e fluxos relacionados com o Fundo e estimular o debate acerca dos temas relevantes.

# ANEXO A.5. – PESQUISA DE INDICADORES FUMCAD-CMDCA, REALIZADA PELO GRUPO FORÇA FUMCAD EM ABRIL DE 2015

# Pesquisa de Indicadores FUMCAD – CMDCA

São Paulo Abril | 2015











# O GRUPO

O "Força FUMCAD" é um movimento que reúne instituições do Terceiro Setor que se utilizam do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente como fonte de recursos para seus projetos.

Tem como proposta reunir, compreender e democratizar o acesso às informações referentes aos processos, fluxos e instrumentos legais que regem o Fundo, estimulando o debate acerca dos desafios e oportunidades, com a expectativa de propor mudanças nos processos e influencias as pautas de interesse coletivo.

Frente aos inúmeros problemas detectados e vivenciados pelas organizações em São Paulo com relação a gestão de Convênios e repasse de recursos do FUMCAD – que já levaram à paralisação de projetos e demissão de equipes inteiras –, o grupo promove um espaço de fortalecimento dos atores, com o intuito de transformar os desafios individuais em conquistas coletivas.

O movimento congrega atualmente em torno de **40 organizações**, que mantêm comunicação frequente através de grupo de e-mails e depositório de arquivos via Google. Os encontros presenciais acontecem quinzenalmente e são articulados em espaços cedidos pelas próprias organizações participantes.



# A PESQUISA

Após quase 12 meses de trabalho e pouco avanço no diálogo com a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, detectamos a necessidade de mapear os principais desafios enfrentados e para tanto, aplicamos uma PESQUISA junto às Entidades do Terceiro Setor que tem ou tiveram Projetos inscritos nos Editais FUMCAD de 2009 até 2014, reunindo INDICADORES que ajudam a quantificar as dificuldades enfrentadas e demonstrar por amostragem o cenário atual.

Responder à pesquisa não inferiu qualquer vínculo ou compromisso com o Grupo de Trabalho cujo objetivo desde sua constituição é o de promover e divulgar informações a respeito dos processos e fluxos relacionados ao CMDCA e ao FUMCAD e estimular o debate e melhorias acerca dos temas de interesse comum.

Por isso, a pesquisa – com 38 questões - foi aplicada no período de **11 de março a 13 de abril de 2015** para um grupo de 48 (quarenta e oito) instituições, das quais, <u>apenas 50% fazem parte do Grupo Força FUMCAD</u>.

Dado o hiato que há na relação entre as organizações da sociedade civil e os órgãos responsáveis pela gestão do Fundo, bem como o receio da retaliação, as organizações foram identificadas apenas para fins de validação da pesquisa, mas seus nomes não serão divulgados.



# **RESULTADO DA PESQUISA**

## PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES RESPONDENTES

A Pesquisa foi aplicada para um grupo de 48 organizações, das quais apenas 50% fazem parte do Grupo de Trabalho Força FUMCAD. Das 24 organizações não participantes, 29% manifestaram interesse em se tornar signatárias do Grupo.

Do ponto de vista do número de funcionários, a maior parte das organizações respondentes são consideradas de pequeno porte, pois 58% destas possuem em seu quadro menos de 50 profissionais contratados sob o regime CLT.

A amostragem representa em sua maioria, organizações de abrangência Municipal. 1/4 das instituições respondentes possuem atuação Nacional e apenas 2% possuem atuação Internacional.

### Abrangência

## Participação no FORÇA FUMCAD



## Porte da Organização



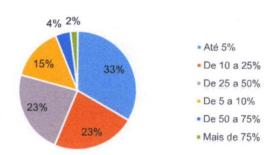


#### CONTEXTO

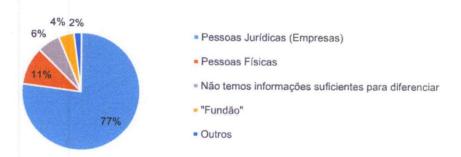
As organizações respondentes deste mapeamento inserem-se num contexto problemático no que tange à relação com o FUMCAD e o CMDCA. Embora 1/3 delas aponte que os recursos provenientes do FUMCAD representam até 5% do orçamento geral da organização, a soma das demais respostas mostra um panorama bastante preocupante, pois para 44% os projetos do FUMCAD representam mais de 50% de seu orçamento, sendo que algumas - em situação crítica - apontam que estes podem representar mais de 75% de todos os recursos disponíveis para a operação da organização, podendo ocasionar graves problemas.

Com relação a origem dos recursos, 77% afirmam que as doações são provenientes da destinação de Pessoas Jurídicas.

# Estimativa de representação dos recursos via FUMCAD no orçamento geral da Organização



## Origem dos recursos direcionados via FUMCAD

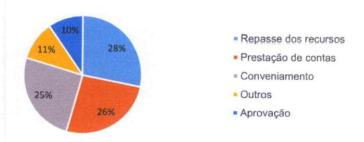




## DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

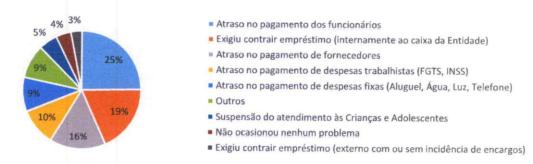
Nota-se que quase 80% das queixas levantadas dividem-se entre Conveniamento, Repasse dos Recursos e Prestação de Contas, de forma equilibrada. Além das opções disponíveis, algumas organizações apontaram a alternativa "Outros", na qual descrevem problemas relacionados à má qualidade do atendimento às organizações por parte dos membros da SMDHC e CMDCA; falta de informação sobre o montante de recursos captados; demora excessiva nos processos e devolutivas; falta de clareza nos procedimentos; falta de informação dos servidores e membros do Conselho; arbitrariedade; falta de transparência; extravio de documentos e processos e divergência nos procedimentos e informações.

## Principais problemas detectados



No geral, uma das principais queixas das Organizações entrevistadas foi o atraso no repasse dos recursos financeiros, que geralmente causa grande impacto na execução dos projetos, atendimento à criança e ao adolescente e na credibilidade das organizações perante seus apoiadores via incentivo fiscal, que se tornam reféns do Fundo.

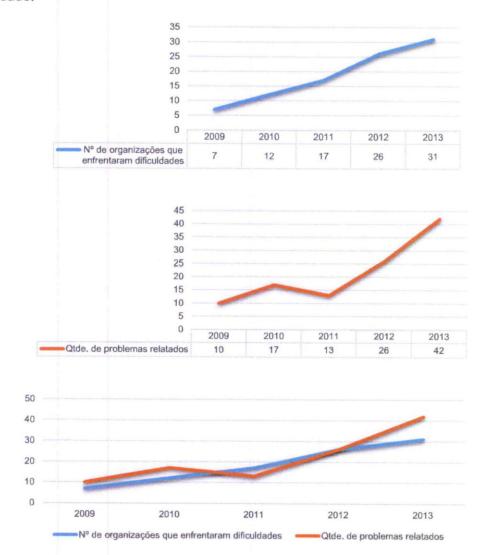
## Principais consequências do atraso no repasse





### INDICADORES POR EDITAL

Percebe-se que devido ao significativo aumento de projetos e instituições participantes, houve um aumento na incidência de problemas enfrentados nos últimos anos, gerando um crescente número de reclamações trocadas entre as organizações, principal fator que deu início aos encontros e atividades do Grupo Força FUMCAD. Na tentativa de confirmar esta percepção, as organizações foram questionadas com relação às dificuldades vivenciadas em cada um dos Editais dos últimos 6 anos (2009-2014), onde foi possível constatar um expressivo aumento na quantidade de problemas enfrentados por cada entidade.

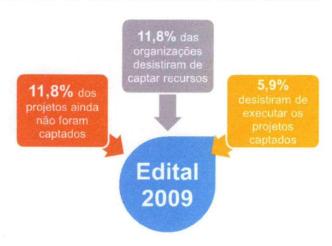




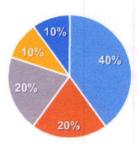
#### **EDITAL 2009**

Das 48 organizações pesquisadas, 35,4% afirmam ter projetos aprovados no Edital 2009 e destas, das quais mais de 40% alegam ter enfrentado problemas ao longo do processo. Do universo de respostas, 40% das manifestações referem-se a projetos aprovados e captados até a data da pesquisa que ainda não foram conveniados. Outros indicador

(20% representativo das reclamações) tratam do atraso repasse de recursos captados para projetos aprovados. Com 10% cada, os demais apontamentos dividemse entre prestações de contas não analisadas e projetos classificados pelo "Fundão" não conveniados.



#### **EDITAL 2009**

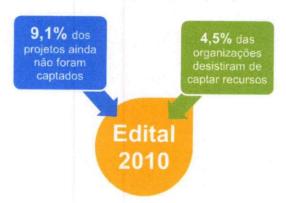


- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, em execução com repasse EM ATRASO
- Outros
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, com recursos recebidos e com PRESTAÇÃO DE CONTAS ainda NÃO ANALIZADA
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados



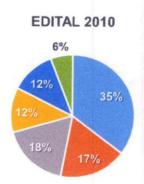
#### **EDITAL 2010**

Em 2010, 46% das organizações pesquisadas participaram do Edital e percebe-se uma



considerável piora nos indicadores mapeados, visto a quantidade de organizações que enfrentara, dificuldades com relação aos processos subiu para 55%. Dos problemas citados, 17,6% referemse a projetos aprovados e captados que até o momento não foram conveniados pela SMDHC, mesmo

índice de apontamentos feitos para prestações de contas não analisadas. Surgem ainda em 2010, as primeiras menções a recursos captados a maior e que não puderam ser transferidos para outros projetos do mesmo eixo ou organização, representando 11,8% da amostra coletada. Já o atraso no repasse de recursos para projetos deste Edital, contempla apenas 5,9% do total de respostas.



## Outros

- Possui 1 ou mais projetos conveniados, com recursos recebidos e com PRESTAÇÃO DE CONTAS ainda NÃO ANALIZADA
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados com SALDO A MAIOR que NÃO FOI transferido para outro(s) projeto(s)
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, em execução com repasse EM ATRASO



#### EDITAL 2011

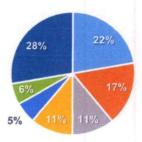
O número de organizações pesquisadas que participaram do Edital 2011 aumentou para 56%. Lamentavelmente, também em 2011, a Pesquisa demonstra que houve um crescimento expressivo na incidência de reclamações referentes a este Edital. O indíce



de organizações que enfrentaram dificuldades subiu para 63% e o número de organizações que tiveram 1 ou mais projetos conveniados, com execução encerrada e repasse em atraso aparece na casa dos 22%. No entanto, houve uma pequena melhora de 1 ponto

percentual no índice de projetos aprovados e captados que até a data da pesquisa ainda não haviam sido conveniados pela SMDHC (16,7% das respostas). O número de projetos classificados pelo "Fundão" ainda não conveniados; de prestações de contas não analisadas e de projetos em execução com repasse em atraso (proporcionalmente ao número de queixas apresentadas) permanecem estáveis. Aparece aqui o primeiro apontamento referente a projetos classificados pelo "Fundão", já conveniados e com repasse em atraso (5,6% dos indicadores mapeados nesta sessão).





- Possui 1 ou mais projetos conveniados com execução ENCERRADA e repasse EM ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, com recursos recebidos e com PRESTAÇÃO DE CONTAS ainda NÃO ANALIZADA
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, em execução com repasse EM ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão", conveniados com repasse em ATRASO
- Outros



#### **EDITAL 2012**

Em 2012, o montante de organizações pesquisadas que participaram do Edital de seleção de projetos aumentou para quase 70% do universo pesquisado. Houve também

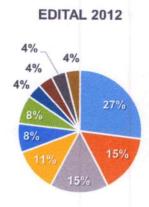
um aumento significativo na proporção de instituições que alegaram dificuldades nos processos mapeados, ultrapassando 80% da amostra participante.

A contagem de problemas referentes a projetos encerrados com repasses atrasados subiu para 26,9% ao passo em que o



índice de projetos aprovados, captados e ainda não conveniados, manteve-se próximo ao do ano anterior.

Contudo, a soma de organizações que manifestaram prestações de contas pendentes de análise por parte da SMDHC dobrou, embora o indicador apresente apenas 15% da porção pesquisada. Os indicadores referentes ao "Fundão" mantiveram-se relativamente estáveis (1 e 1).



- Possui 1 ou mais projetos conveniados com execução ENCERRADA e repasse EM ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, com recursos recebidos e com PRESTAÇÃO DE CONTAS ainda NÃO ANALIZADA
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados com SALDO A MAIOR que NÃO FOI transferido para outro(s) projeto(s)
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados com SALDO A MAIOR que foi transferido para outro(s) projeto(s)
- Outros
- Possui 1 ou mais projetos aprovados, captados e conveniados que AINDA NÃO RECEBERAM A 1ª PARCELA para execução
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão", conveniados com repasse em ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, em execução com repasse EM ATRASO



#### **EDITAL 2013**

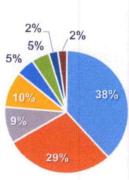
Neste Edital, a soma de organizações participantes manteve-se na casa dos 70%. Destas, 9,9% declaram ter sofrido obstáculos na operação de seus projetos, seja no momento do conveniamento, do repasse ou da prestação de contas. Diferente do ano



anterior, o indicador mais grave referese à enorme quantidade de projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC: 38% da fatia dos apontamentos. No gráfico abaixo é possível observar que o processo de prestação de contas auferiu melhoras, caindo em 50% do número de protestos apresentados,

em oposição ao índice de projetos classificados para receber recursos do "Fundão", até o momento não conveniados.





- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda n\u00e3o foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, em execução com repasse EM ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados com SALDO A MAIOR que NÃO FOI transferido para outro(s) projeto(s)
- Possui 1 ou mais projetos aprovados, captados e conveniados que AINDA NÃO RECEBERAM A 1ª PARCELA para execução
- Possui 1 ou mais projetos conveniados, com recursos recebidos e com PRESTAÇÃO DE CONTAS ainda NÃO ANALIZADA
- Possui 1 ou mais projetos conveniados com execução ENCERRADA e repasse EM ATRASO
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados com SALDO A MAIOR que foi transferido para outro(s) projeto(s)



### MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES JUNTO AO FUMCAD E AO CMDCA

#### **EDITAL 2014**

Das organizações pesquisadas, 67% declaram ter participado do Edital de 2014. Dentre

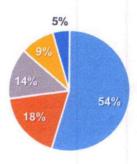
estas, 50% dos projetos já recursos captados, porém não há informações de celebração de convênios, mesmo já tendo decorrido mais de um trimestre do ano de 2015.

Os indicadores mapeados neste Edital não contemplam a mesma diversidade de apontamentos, visto que o mesmo ainda encontra-se em vigência para fins de captação e conveniamento. Contudo, foi possível diagnosticar informações relevantes a serem monitoradas ao longo de 2015, com o objetivo de verificar possíveis mudanças no cenário apresentado.

50% dos projetos já foram captados

Edital 2014

#### **EDITAL 2014**



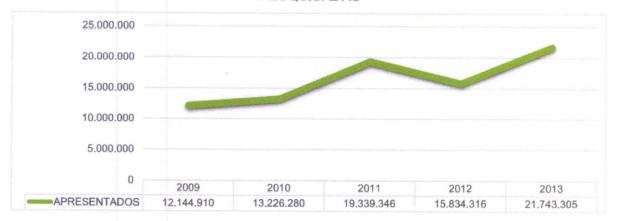
- Possui 1 ou mais projetos aprovados e captados que ainda não foram conveniados pela SMDHC
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão" que ainda não foram conveniados
- Possui 1 ou mais projetos aprovados, captados e conveniados que AINDA NÃO RECEBERAM A 1ª PARCELA para execução
- Outros
- Possui 1 ou mais projetos classificados para receber recursos do "Fundão", conveniados com repasse em ATRASO



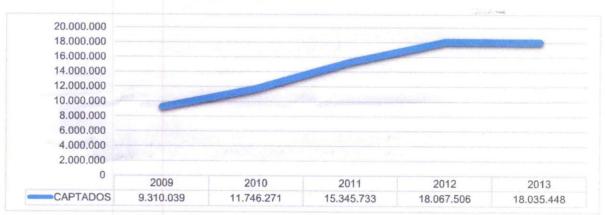
### MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES JUNTO AO FUMCAD E AO CMDCA

### VOLUME E MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS (Em R\$)

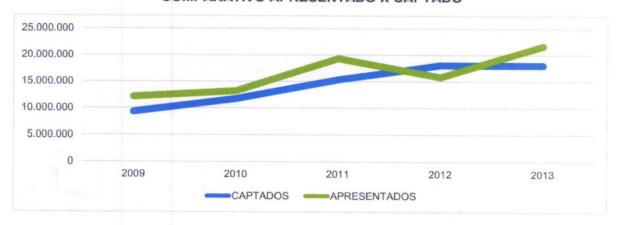
## SOMA DOS PROJETOS APRESENTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS



### **SOMA DOS VALORES CAPTADOS**



### COMPARATIVO APRESENTADO X CAPTADO





### MAPEAMENTO DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES JUNTO AO FUMCAD E AO CMDCA

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dos indicadores levantados, é possível afirmar que 80% dos problemas são causados por deficiência na estrutura operacional do FUMCAD nos processos de conveniamento, repasse e liberação de prestação de contas, ocasionando problemas diretos para as organizações, uma vez que 44% da amostragem da pesquisa, têm nos projetos do FUMCAD uma participação de mais de 50% de seus orçamentos.

Os atrasos nos repasses ocasionam atraso no pagamento de funcionários em 25% das entidades e a necessidade de contrair empréstimos para 19% destas, que são impossibilitadas de repassar ao Fundo ou à Secretaria seus prejuízos econômicos e legais.

Do Edital 2013, 67% das organizações têm recursos suficientes para executar seus projetos, mas ainda não tiveram seus convênios celebrados, ao mesmo tempo em que do Edital 2014, 50% das entidades já captaram os recursos para os projetos e também ainda não tiveram seus convênios celebrados.

Há um consenso sobre a escassez de informações e atendimento adequado para rastrear a situação dos projetos seja na fase de prestação de contas, repasse ou conveniamento e uma percepção generalizada sobre a falta de informações quanto ao volume de recursos movimentado pelo Fundo.

# ANEXO A.6. – REGISTRO DE ATA DE REUNIÃO CMDCA-GRUPO FORÇA FUMCAD REALIZADA EM 11/09/2015

### ATA DA REUNIÃO CMDCA - GT FORÇA FUMCAD EM 11/09/2015

PRESENTES:

MAURO CASERI – CMDCA

J. BATALHA – SMDHC – FUMCAD

ROBERTA LUND – GT FORÇA FUMCAD

RENEE AMORIM – GT FORÇA FUMCAD

VERA PERINO – GT FORÇA FUMCAD

ARMANDO BROGGI – GT FORÇA FUMCAD

MARCO AURÉLIO MARTORELLI – GREGORI HABE Soc. Adv.

- 1- REDIRECIONAMENTO DE SOBRAS DE RECURSOS CAPTADOS DE PROJETOS ANTERIORES PROTOCOLADOS CONFORME PUBLICAÇÃO 118/CMDCA-SP/2015(DOM 17/07/2015)
  - 1.1 MAURO INFORMOU QUE HÁ APROXIMADAMENTE 40 SOLICITAÇÕES DE REDIRECIONAMENTO DE RECURSOS, PORÉM AINDA NÃO FOI CONCLUÍDA A LISTA COM A TABULAÇÃO DOS VALORES SOLICITADOS E PORTANTO O CMDCA AINDA NÃO TEM CONHECIMENTO DO MONTANTE, SEJA O TOTAL ENVOLVIDO COMO AQUELE INDIVIDUALIZADO POR EDITAL/ANO.
    - O CMDCA TEM CONHECIMENTO DO VALOR TOTAL DOS RECURSOS DEPOSITADOS NA CONTA DO FUNDO (SALDO), MAS O SUBTOTAL REFERENTE AOS RECURSOS DIRECIONADOS ÀS ENTIDADES PODE NÃO ESTAR EXATO, POIS, QUANDO A TRANSFERENCIA DOS RECURSOS NÃO É EFETUADA VIA SISTEMA DO CMDCA (POR EXEMPLO, VIA TED), EXISTE A POSSIBILIDADE DE QUE OS RECURSOS NÃO TENHAM SIDO DIRECIONADOS DE FORMA CORRETA. INFORMOU AINDA QUE TAMBÉM NÃO TEM INFORMAÇÕES PRECISAS SOBRE QUAIS DOAÇÕES FORAM DIRECIONADAS A PROJETOS ESPECÍFICOS.

FOI SOLICITADO PELO CMDCA/FUMCAD ESSE LEVANTAMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, DE MODO A ESCLARECER OS SALDOS ESPECÍFICOS DE CADA PROJETO, ANO A ANO, PARA PODER ANALISAR OS REDIRECIONAMENTOS DE FORMA CORRETA.

- 1.2 SERÁ PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO A RELAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES QUE EFETUARAM A SOLICITAÇÃO DE REDIRECIONAMENTO DE RECURSOS CONFORME A PUBLICAÇÃO 118 INFORMANDO A DATA DO PROTOCOLO DA SOLICITAÇÃO.
- 1.3 A MAIORIA DAS SOLICITAÇÕES REFERE-SE A PROJETOS CAPTADOS PARA O EDITAL 2012 E, SEGUNDO MAURO, HÁ SEGURANÇA QUANTO À EXISTENCIA DESTES RECURSOS.
- 1.4 PARA REDIRECIONAMENTOS DE SOBRA DE RECURSOS CAPTADOS DE PROJETOS ANTERIORES A 2012 A QUANTIDADE DE SOLICITAÇÕES É MENOR

- EM NÚMERO DE SOLICITAÇÕES, MAS, COMO JÁ INFORMADOEM 1.1 AINDA NÃO SE CONHECE O MONTANTE ENVOLVIDO.
- 1,5 SERÁ PROPOSTO POR MAURO À APROVAÇÃO DO CONSELHO EXECUÇÃO DO REDIRECIONAMENTO DOS RECURSOS COM O SEGUINTE PROCEDIMENTO PARA SUA EXECUÇÃO:
  - 1.5.1 NA PRIMEIRA FASE SERÃO EFETUADOS OS REDIRECIONAMENTOS COM **DESTINO DOS RECURSOS** A PROJETOS DO **EDITAL 2013**.
    - 1.5.2 AS ORGANIZAÇÕES SOLICITANTES SERÃO CHAMADAS PARA UMA REUNIÃO NO FUMCAD INDIVIDUALMENTE, PELA ORDEM DE DATA DO PROTOCOLO DA SOLICITAÇÃO CONFORME A PUBLICAÇÃO 118.
      1.5.2.1 -INICIALMENTE AQUELAS CUJOS RECURSOS DE ORIGEM SEJAM EXCLUSIVAMENTE DE PROJETOSDOEDITAL 2012.
    - 1.5.2.2 -EM SEGUIDA SERÃO CHAMADAS, PELO MESMO CRITÉRIO

      DE DATA DE PROTOCOLO, AQUELAS ORGANIZAÇÕES CUJA

      ORIGEM DE RECURSOS INCLUAM PROJETOS DEEDITAIS

      ANTERIORES A 2012
  - 1.5.3 EM QUALQUER DOS CASOS ACIMA (1.5.2.1 E 1.5.2.2) SE OS SALDOS INFORMADOS PELO SOLICITANTE COINCIDIREM COM AQUELES DO CONTROLE DO FUMCAD, SERÁ EFETUADO O REDIRECIONAMENTO E O PROCESSO SERÁ ENCAMINHADO PARA OS DEMAIS PASSOS AO CONVENIAMENTO.
  - 1.5.4 CASO OS SALDOS INFORMADOS NÃO COINCIDAM COM OS DO FUMCAD A ORGANIZAÇÃO PODERÁ:
    - 1.5.4.1 –ACATAR O SALDO DO FUMCAD, QUE SERÁ ENTÃO REDIRECIONADO, E READEQUAR O PROJETO AO VALOR DISPONÍVEL.
  - 1.5.4.2 –APRESENTAR DOCUMENTOS QUE PERMITAM
    COMPROVAR O VALOR DA SOBRA A REDIRECIONAR POR
    ELA PLEITEADA DESSE ALEGADO DIRECIONAMENTO
    ESPECÍFICO (CARTA AO FUMCAD DA ÉPOCA DA
    CAPTAÇÃO/DIRECIONAMENTO, REGISTROS FISCAIS, ATAS
    DE REUNIÃO, EMAILS, DARFS ETC).
    NESTE CASO SERÁ ESTABELECIDO EM COMUM ACORDO.
    - NESTE CASO SERÁ ESTABELECIDO EM COMUM ACORDO COM A ORGANIZAÇÃO O PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE FORMA A NÃO PREJUDICAR AS DATAS LIMITES PARA CONVENIAMENTO
    - 1.5.5 AS ORGANIZAÇÕES QUE NÃO COMPARECEREM PARA A REUNIÃO CITADA EM 1.5.2 NA DATA E HORÁRIO AGENDADO IRÃO PARA O FINAL DA FILA PARA O PRÓXIMO AGENDAMENTO.
    - 1.5.6 NA SEGUNDA FASE SERÃO EFETUADOS OS REDIRECIONAMENTOS COM DESTINO DOS RECURSOS A PROJETOS DO EDITAL 2014.
  - 1.5.7 OS PROCEDIMENTOS PARA A SEGUNDA FASE SERÃO OS MESMOS APLICADOS À PRIMEIRA, DESCRITOS NOS TÓPICOS 1.5.2; 1.5.3; 1.5.4; 1.5.4.1; 1.5.4.2 E 1.5.5.

FICOU COMBINADO QUE, COMO CONTINUIDADE AO TRATAMENTO DOS ASSUNTOS DA PAUTA ENTREGUE PELO GT FORÇA FUMCAD AO SECRETÁRIO SUPLICY E POR ELE ENCAMINHADO AO CMDCA E FUMCAD, SERÁ MARCADA UMA NOVA REUNIÃO COM NOS PRIMEIROS DIAS DE OUTUBRO PARA TRATAR DO ESTABELECIMENTO DE METAS DE PRAZOS PARA CONVENIAMENTO DOS PROJETOS DO EDITAL 2014.

## ANEXO B – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZAÇÃO PERMANENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Francia

PAF nº. 137 /2012

O Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, em especial do disposto nos artigos 201, incisos VI, VIII e XI. e 260. § 4° e 260-J¹ do Estatuto da Criança e do Adolescente, que confere ao Ministério Público a atribuição de instaurar procedimentos administrativos e zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, bem como inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas e Considerando que a publicação da Lei Federal nº 12.696/12 promoveu diversas alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, na parte relativa ao FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, instaura o presente PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZAÇÃO - PAF, com o objetivo único e exclusivo de fiscalizar o FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ("FUMCAD"2).

Considerando que as alterações promovidas<sup>5</sup>, pela Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, foram até o presente momento, mais debatidas no âmbito das medidas socioeducativa, porém, a mesma trouxe valioso aprimoramento no sistema de controle social ( CF, art. 227, § 7°), fortalecendo os Conselhos de Direitos e, consequentemente, suas responsabilidades em face da administração do Fundo dos Direitos da Criança.

Incluido pela Lei nº 12 594, de 18 de janeiro de 2012, publicada em 19 01 12 e que entrou em vigor em 19 de april de 2012, na forma de seu art.90.

Sigla da nomenciatura local. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - "FUMCAD", na forma da Lei Municipal n. 11,247 de 01 de outubro de 1992.

http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome\_c/SINASE/Breve\_analise\_macropolitica\_sinase\_artigomprs.odf



Considerando, ainda que a Lei 12.594/12 também a necessidade de discutir-se, com a Promotoria do DEIJ sobre a hipótese de atuação em conjunto, na forma do art. 114, § 1º da LOESP (Lei Complementar Estadual nº 734/93), pois, fixou que os Fundos dos Direitos deverão prever, anualmente, percentual mínimo para ações do SINASE, parece interessante, que exista trabalho "Se por um lado a lei previu no artigo 32 que as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) possam receber recursos do Fundo (Fundo Nacional Antidrogas), por outro sobrecarregou os Fundos da Infância e Adolescência ou Fundos dos Direitos das Crianças e Adolescentes com a regrado artigo 31, obrigando os Conselhos de Direitos a preverem, anualmente, percentual mínimo de recursos destes Fundos a serem aplicados no financiamento das ações previstas na Lei do Sinase, em especial para copacitação, sistemas de informação e de avaliação."

Considerando, ainda, sobre o aspecto de fiscalização, que os registros no Conselho Municipal de direitos (CMDCA) são encaminhados para esta PJ e, das entidades que atuam na área de infratores ou educacional, têm sido depois repassados para a Promotoria de Justiça que atuam Perante o DEIJ e também para os Promotores que atuam no Núcleo GEDUC<sup>5</sup> da Capital, ao qual entre outras atribuições cabe a de "exercer a fiscalização junto ao Poder Público quanto aos programas de combate á evasão escolar, notadamente (...) da inclusão do adolescente em conflito com a lei no sistema escolar e, que

Breve Análise do Sistema Macropolítico criado pela Lei Federal n. 12 594/12 (Lei Federal que instituiu o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), pelos Promotores: Fernando Henrique de Moraes Araujo. MPSP Lélio Ferraz de Siqueira Neto. MPSP e. Priscilla Linhares Albino. MPSC- In http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome\_c/SINASE/Breve\_analise\_macropolitica\_sinase\_artigo.mprs.pdf

Ata de Reunião Ordinária de Promotoria de Junho de 2012: "Com relação à tabela encaminhada por via eletrônica pelo CMDCA relacionando as entidades com registro vencido, deliberaram que ela devera ser encaminhada ao setor tecnico para identificação dos serviços de acolhimento institucional e oportuna juntada aos autos respectivos. Ainda em relação a esta tabela, o Dr. Eduardo sugeriu que os 327 registros sejam separados e sendo identificados registros de entidades cuja fiscalização seja de competência do GEDUC ou DEIJ, estes deverão ser encaminhados a estas Promotorias conforme suas atribuições." e. Ata Reunião ordinaria de Julho de 2012 A respeito das mensagems eletrônicas recebidas pelo CMDCA, ficou decidido que quando houver registros relativos à CEIs, a mensagem deve ser reencaminhada, por via eletônica, ao GEDUC e quando se tratar de NPPE, ao DEIJ.

ATO NORMATIVO Nº 672/2010-PGJ-CPJ. DE 21 DE DEZEMBRO DE 2010: Art. 2º Caberão ao GEDUC as seguintes atribuições IX – exercer a fiscalização junto ao Poder Público quanto aos programas de combate a evasão escolar notadamente do recenseamento no ensino fundamental, da chamada e da frequência a escola e da inclusão do adoiescente em conflito com a lei no sistema escolar: (...)Art. 7º. Fica instituido por este Ato o NUCLEO DA CAPITAL DO GEDUC, integrado por Promotores de Justiça das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Foro Central, das Promotorias de Justiça Civeis dos Foros Regionais, da Promotoria de Justiça do Consumidor e da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, designados pelo Procurador-Geral de Justiça com prejuizo de suas atribuições normais



Considerando o que dispõe o artigo 88. IV. do ECA sobre o que constitui diretriz da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, especialmente: "a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente".

Considerando, ainda, a **Resolução** nº 137/10 do CONANDA, por sua vez, estabeleceu parâmetros para a criação e funcionamento dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Na cidade e São Paulo, conforme prevê a legislação municipal, a gestão financeira do Fundo é feita pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e a gestão administrativa pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS). A legislação estabelece, ainda, que o FUMCAD tem um Conselho de Orientação Técnica composto por oito membros.

Considerando que o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), como os demais Fundos da Criança e do Adolescente, é um Fundo Especial destinado à reserva de recursos financeiros para a execução de programas e projetos voltados ao segmento infanto-juvenil. E é vinculado ao CMDCA, que tem capacidade de gestão destas verbas públicas, euja destinação é voltada para as políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Esses Fundos são instituídos por Lei. E. na cidade de São Paulo, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - "FUMCAD" foi criado pela Lei Municipal nº 11.247, de 01 de outubro de 1992 e é regulamentado pelos Decretos Municipais 43.135/03 e 43.935/03.

Considerando, ainda, que na tarefa de gerir o fundo, cabe ao CMDCA <u>indicar a destinação</u> de seus recursos financeiros, feita por meio do <u>plano de ação e controlar a aplicação</u> de tais recursos, através do <u>plano de aplicação</u>. E. nos termos do artigo Art. 260-81, do ECA, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais divulgarão

Patricia Silveira Tavares Curso de Direito da Criança e do Adolescente – Aspectos Teóricos e Práticos, pg 367 \$\frac{1}{2}\text{ In the proposition of the 204, de 20 300}\$





amplamente à comunidade: I - o calendário de suas reuniões; II - as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; III - os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital ou municipais; IV - a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto; V - o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e, VI - a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.

Considerado que, na Cidade de São Paulo, A Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), divulga o edital de seleção para financiamento das entidades que queiram apresentar projetos relacionados às políticas públicas da Criança e do Adolescente da Cidade de São Paulo -Edital do FUMCAD 20129, cujos projetos, que serão financiados com recursos do FUMCAD, devem abranger programas de promoção, proteção e e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como programas para cumprimento de medidas socioeducativas, para serem desenvolvidos em um determinado período de tempo com recursos captados por meio do FUMCAD. E as organizações interessadas em participar, poderão apresentar até três propostas que devem ser encaminhadas para a sede do CMDCA a partir do dia 19 de março a 13 de abril de 2012, situada a Rua Libero Badaró, 119 – 2º andar, das 9h às 12h e das 13h às 17h, de segunda à sexta-feira, munidos com as documentações solicitadas no Edital. E que a Lei nº 12.594. 18 de janeiro de 2012, entrou em vigor apenas cm 19 de abril de 2012.

Considerando, também, que a página eletrônica do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está desatualizada e não constam informações sobre lista de projetos de 2004 e 2005 e não há nada sobre prestação de contas e nem mesmo dos anos subsequentes (material incluso ao final).

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao\_parceria/conselhos/cmdca/noticias/?p=39254





Considerando, por fim. a natureza do presente procedimento – fiscalização permanente, não se aplicam as disposições previstas no Ato Normativo nº, 484 – CPJ, de 05 de outubro de 2006. De outra parte, eventual notícia de irregularidade na entidade ensejará a instauração de procedimento proprio para cabal apuração dos fatos, nos termos do art. 195 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente: e, desde logo determino:

- (a) Registre-se e autue-se o presente Procedimento Administrativo de Fiscalização:
- (b) Anote-se na capa dos autos a natureza do presente procedimento com as iniciais PAF, cujo objeto será a fiscalização da destinação dos recursos do FUMCAD Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- (c) Promova-se o traslado a estes autos das cópias de fls.: 35/42: 45/65, 124/134: 138/176: 179/183, 198, 201/221, 235, 246/275 contidos na Representação nº 206/10.
- (d) Juntada do Edital do FUMCAD 2012<sup>10</sup>:
- (e) Comunique-se à SMADS e ao CMDCA, por oficio, e aos Conselhos Tutelares da Capital, aos D. Juízes de Direito e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude da Capital, por mensagem eletrônica, a instauração do presente procedimento administrativo de fiscalização, encaminhando-se cópia desta portaria: e. no oficio ao CMDCA, solicitar a remessa da pauta e ata da reunião do CMDCA de 24.09.12:

São Paulo. 11 de outubro de 2012.

### EDUARDO DIAS DE SOUZA FERREIRA

Promotor de Justiça

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/participacao\_parceria/conselhos/cmdca/noticias/?p=39254