

JÚLIA MORETTO AMÂNCIO¹

OS DESAFIOS DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO

Resumo: A gestão de políticas públicas depende do estabelecimento de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil. Constituem-se parâmetros mais públicos para a gestão das políticas, e simultaneamente ampliam-se a utilização da prestação indireta de serviços e a focalização de gastos. Quais os limites colocados ao Estado para implementar políticas públicas a partir deste contexto? O fato da política de assistência social na cidade de São Paulo depender da atuação compartilhada entre poder público e sociedade civil afetaria diretamente a estratégia de focalização da política pretendida pelo poder público? O artigo Os desafios da Gestão de Políticas Públicas a partir das Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: O Caso da Assistência Social em São Paulo aborda estas questões a partir de um estudo de caso sobre a política de assistência social na cidade de São Paulo.

Palavras-chave: relações estado – sociedade civil; políticas públicas; convênios e parcerias;

1. INTRODUÇÃO

Actualmente a gestão de políticas públicas depende do estabelecimento de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que se procura constituir parâmetros mais públicos para a gestão das políticas, amplia-se a utilização de mecanismos como a prestação indireta de serviços e a focalização e racionalização de gastos públicos na área social. Este contexto, analisado a partir de um estudo de caso sobre a política de assistência social na cidade de São Paulo, nos levou a questionar os limites colocados ao Estado para implementar políticas sociais e alcançar os resultados pretendidos. Este estudo também apontou para a necessidade de investigações que lancem luzes sobre as parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade civil para a execução destas políticas sociais, revelando que a partir desta perspectiva, a teoria sobre políticas públicas no Brasil precisa ser atualizada, e dentro dela devem ser revistos os papéis e funções atribuídos a cada um dos atores em questão.

¹ Doutorado em Ciências Sociais Universidade Estadual de Campinas São Paulo – Brasil

Para esta pesquisa partimos da hipótese de que os ajustes neoliberais implementados no Brasil a partir dos anos 1990 era o principal elemento causador do fenômeno da utilização de parcerias na execução de políticas sociais. Dentro desta hipótese, considerava-se também que este quadro estava associado, necessariamente, à desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais e ao corte de gastos nesta área. Tais hipóteses foram formuladas a partir de uma análise bibliográfica acerca do debate das políticas sociais no Brasil a partir dos anos 1990 (Soares, 2002; Sader e Gentili, 1995; Draibe, 1993; Fagnani, 2005; Moraes, 2001; Gimenez, 2005; Coelho, 2002). Sob influência deste universo teórico, colocamos as seguintes questões: o que significa produzir políticas públicas neste contexto? Quais os papéis e limites estabelecidos entre Estado e sociedade civil na formulação, gestão e implementação de tais políticas?

Porém, confrontando tais análises com a realidade enfocada no estudo de caso, observamos que em parte apenas esta hipótese se confirmava. Se por um lado, de fato, os ajustes neoliberais alteraram as diretrizes gerais das políticas sociais provocando a ênfase destas políticas na estratégia da transferência de renda e na focalização destas políticas, o que significou antes uma redefinição nos gastos e não necessariamente uma redução (Silva, 2006), não se pode verificar que tais ajustes significaram uma desresponsabilização do Estado e nem que foram estes os causadores das parcerias.

No caso da política de assistência social, enfocada neste estudo, o que se verificou foi que, de fato, quase 100% da política é implementada através de parcerias com organizações da sociedade civil. Porém, esta realidade não foi inaugurada pelos ajustes neoliberais dos anos 1990, como nos leva a crer a bibliografia da área. Analisando a trajetória da política de assistência social no Brasil observa-se que a primazia do Estado, ao contrário do que se esperava, só foi afirmada pela Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 1993. Deste modo, a assistência social sempre foi implementada por organizações e entidades da sociedade civil, subsidiadas ou não pelo Estado. E na cidade de São Paulo, somente a partir de 2001 as relações estabelecidas entre poder público e entidades sociais para execução da política de assistência passam a ser regulamentadas e normatizadas por uma rígida legislação. A partir de então o que se verifica é uma reformulação do papel cumprido pelo Estado neste processo, que passa a atuar como fiscalizador dos processos de execução da política e como formulador da mesma.

A partir destas constatações, o foco de nossas questões se altera radicalmente. Apesar do rigoroso marco jurídico formulado e colocado efetivamente em prática, a política de assistência social implementada na cidade de São Paulo nos anos de 2005

a 2007, enfocados no estudo, não atende aos objetivos expostos nos documentos oficiais, ou seja, não alcança os resultados esperados. Através de uma caracterização da rede socioassistencial do ponto de vista de sua distribuição pelo território, foi possível verificar que esta rede está ainda concentrada em regiões próximas ao centro da cidade, apesar dos esforços do poder público no sentido da focalização da política nas regiões onde se concentram os “mais pobres entre os pobres”. Mas quais seriam as razões que explicariam esta desigualdade em termos de dispersão territorial? Além disso, a prioridade do poder público durante a gestão analisada era atender às famílias, porém, a maior parte da rede socioassistencial está voltada para o atendimento às crianças e adolescentes. Mas por que o poder público não consegue implantar a política de assistência conforme planejou e expandir a rede socioassistencial para as regiões identificadas como mais vulneráveis e para a área definida como prioritária?

A hipótese dos ajustes neoliberais como elemento explicativo central já foi descartada anteriormente. A pesquisa a partir de então se apoiou em três pontos para tentar explicar alguns dos dilemas impostos à gestão de políticas sociais através de parcerias entre poder público e organizações da sociedade civil: a) estrutura da rede de atores que implementa a política de assistência social na cidade de São Paulo; b) papéis atribuídos ao poder público e aos atores sociais envolvidos; c) relações históricas estabelecidas entre Estado e sociedade civil nesta área específica; A seguir, iremos explorar alguns dos dados mais relevantes levantados pela pesquisa para posteriormente retomar tais hipóteses.

2. O ESTUDO DE CASO: A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO

São Paulo é uma cidade imensa e cheia de contrastes. A cidade tem hoje mais de 10,5 milhões de habitantes, o que representa mais de 6% da população nacional (Sposati, 2002) e 25% da população do estado (Plassp, 2006). Seu território está dividido em 5 macro-regiões (norte, sul, centro, leste e oeste) e em 31 subprefeituras, que administram 96 distritos (Plassp, 2006). Altamente urbanizada, nesta cidade “se refletem, com força, questões nacionais, internacionais e locais” (Sposati, 2002: 11). Uma das principais e mais preocupantes questões da cidade de São Paulo hoje é a desigualdade. Aumenta nesta cidade, como podemos ver, a população das periferias, que habita favelas, moradias precárias e insalubres (Yazbek, 2004), resultado de um padrão desordenado de urbanização. Nestes locais temos pouca oferta de serviços públicos, degradação ambiental e “os maiores riscos e vulnerabilidades sociais, ao lado da ausência de proteção e inclusão social” (Yazbek, 2004: 13). Assim, “São Paulo é uma capital mundial para o mundo dos negócios e um péssimo exemplo de garantia

de qualidade de vida para suas crianças, jovens, idosos e a massa de desempregados, subempregados e biscateiros”. (Sposati, 2002: 13). É imerso nesta complexa realidade que se encontra nosso estudo de caso sobre os convênios com entidades sociais firmados pelo poder público no bojo da política de assistência social na cidade de São Paulo.

A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) é o órgão público responsável pela gestão destas políticas e conta com a maior rede socioassistencial da América Latina, conforme dados do PlasSP 2006. Atualmente, esta secretaria executa quase todos seus serviços através de convênios com entidades da sociedade civil, firmando hoje um total de 759 convênios com 334 organizações da sociedade civil². É importante notar que este processo de conveniamento somente passou a ser regulado pelo poder público a partir de 2001, ou seja, este é um processo muito recente. Ademais, a maior cidade do país foi também a última capital a implantar a LOAS³ sendo que a gestão plena somente pôde ser implantada ali após 2001 (Sposati, 2002; Yasbek, 2004; Chiachio, 2006). Além disso, a assistência social em São Paulo foi tratada historicamente como uma prática secundária, submetida à lógica caritativa, da filantropia e do primeiro-damismo (Yazbek, 2004). O órgão gestor da assistência da cidade, em decorrência desta característica geral, “acumulou em sua trajetória uma superposição de concepções e arranjos institucionais que caracterizam forte fragmentação e ausência de um projeto unitário e democrático de assistência social” (Sposati, 2002: 30 apud Yasbek, 2004: 12).

A política de assistência social na cidade de São Paulo durante o período analisado utilizou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, o IPVS, elaborado pela Fundação SEADE, como um dos principais indicadores sociais para balizar e definir a prioridade de gastos e o direcionamento das políticas implementadas pela SMADS. Assim, estes dados formulados pela fundação SEADE e disponíveis nos documentos oficiais que norteiam as políticas de assistência na cidade, sobretudo o PlasSP 2006 e o Relatório de Atividades 2005, foram confrontados com os dados de convênios e vagas organizados por região da cidade e subprefeituras. Desse modo, os dados encontrados foram sistematizados por população, população residente em setores 5 e 6⁴ – alta e muito alta vulnerabilidade segundo o IPVS - convênios firmados⁵ e vagas

² Dados do Observatório de Políticas Sociais da SMADS divulgados em novembro de 2006.

³ Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada no Brasil em 1993.

⁴ À qual denominaremos nas análises e nos gráficos e tabelas como “Vulnerabilidade” por razões de economia de espaço e para facilitar a compreensão

⁵ A partir do número de serviços prestados ou equipamentos instalados através de conveniamento

oferecidas por estes serviços conveniados. Tais dados foram analisados e divididos por: regiões da cidade e subprefeituras⁶.

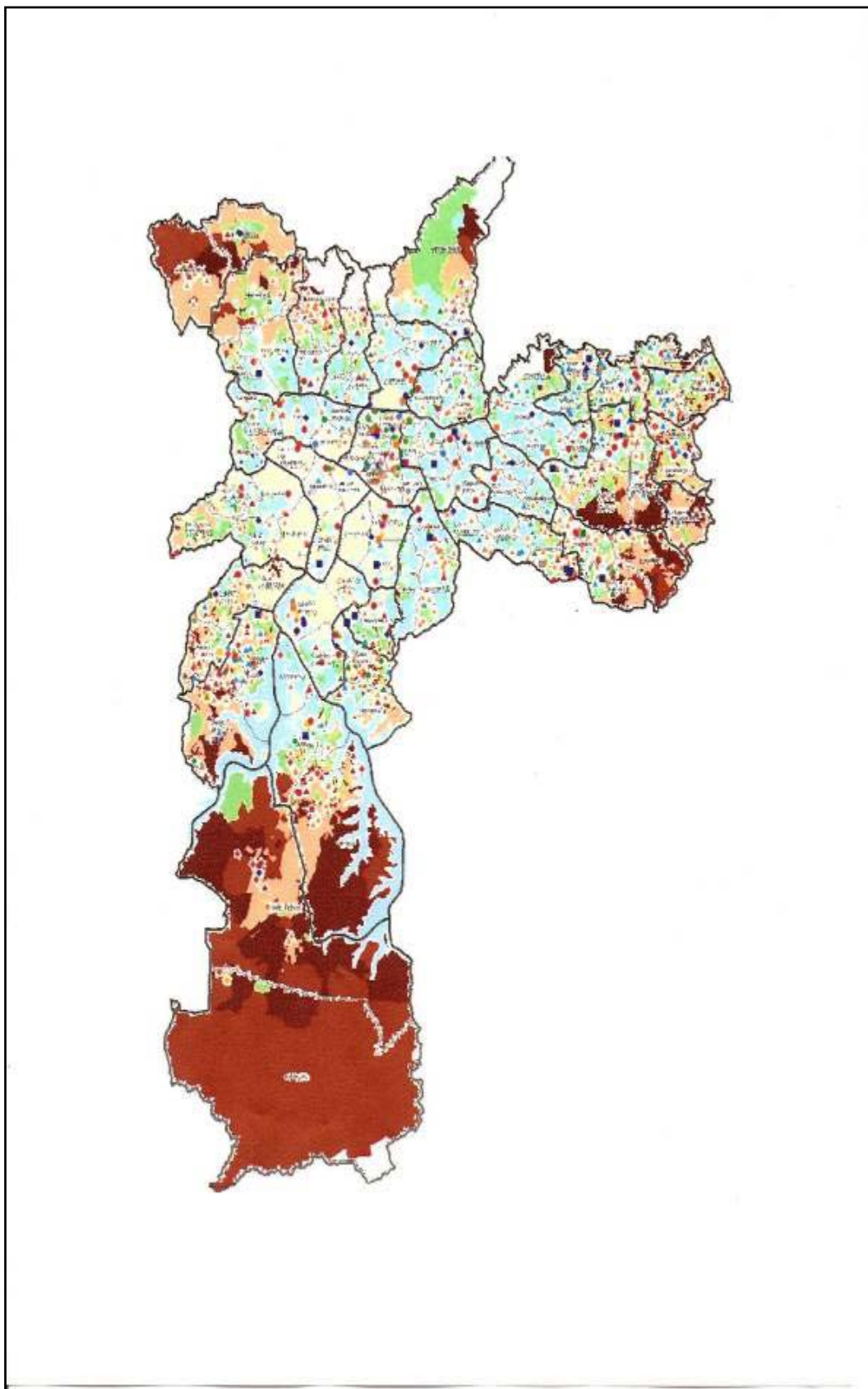
As regiões Sul 2, Leste 2 e Norte 2, se somadas, concentram a maior parte da população (54,8%), mas concentram proporcionalmente muito mais pessoas em condição de vulnerabilidade alta ou muito alta (76,7%). Assim, a maior parte da população em situação de vulnerabilidade alta ou muito alta está localizada nas “franjas” do município, e retomando as variáveis que utilizadas para determinar estes índices de vulnerabilidade, estes dados parecem indicar que nas regiões mais distantes do centro da cidade há de fato uma carência maior de serviços públicos ou privados, uma dificuldade maior das pessoas em encontrar emprego, menores taxas de pessoas com acesso à educação formal, maior número de famílias numerosas, sejam elas jovens ou não.

Então, se é verdade que a SMADS direciona a atuação de sua política de assistência social para estas populações residentes em setores 5 e 6 do IPVS, conforme indicam as prioridades estabelecidas pelos Programas Ação Família e também pelo PlasSP quando qualificam o público-alvo de seus serviços socioassistenciais e também quando definem as prioridades dos gastos, a rede socioassistencial deveria direcionar mais vagas em serviços que atendessem a estes locais. Mas será que essas intenções declaradas pelo poder público de fato ocorrem? Para verificar isso, vamos observar o mapa abaixo, que combina os dados do mapa de vulnerabilidade presente no site da prefeitura com o mapa da rede socioassistencial também fornecido pela prefeitura. O objetivo deste mapa⁷ é visualizar mais facilmente no território onde estão as áreas que concentram a maior parte da população residente em setores 5 e 6 com os locais onde estão disponíveis os serviços socioassistenciais.

⁶ Neste artigo iremos apresentar de forma muito resumida os dados explorados na dissertação de mestrado concluída em 2008 pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas.

⁷ Para elaborar este mapa utilizamos um programa de imagem simples e sobreposemos os referidos mapas.

Ilustração I: Mapa da distribuição da rede socioassistencial sobre o mapa da vulnerabilidade
































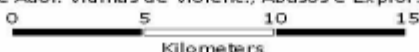
**Município de São Paulo
Legenda**

-  Represas
-  Distritos
-  Subprefeitura

Rede de Serviços Socioassistenciais - SMADS



-  Abrigo Especial para Mulheres
-  Abrigo para Adultos sob Cuidados Especiais
-  Albergue
-  Bagageiro - Centro de Referência
-  Casa de Acolhida / Passagem
-  Centro de Convivência Intergeracional
-  Centro de Referência Ação Família
-  Centro de Referência da Assistência Social
-  Centro de Referência da Criança e do Adol. em Risco
-  Educação Social de Rua : vigilância territ. de risco social e trabalho c/ famílias
-  Incubadora Social
-  Lavanderia-Escola
-  Moradia Provisória
-  Módulo de Gerenciamento Técnico-Administrativo
-  NSE p/ Adol. e Jovens de 15 a 18 anos/Agente Jovem
-  NSE p/ Adol. e Jovens em Medida Sócio-Educativa
-  Núcleo Sócio-Educativo
-  Núcleo de Apoio à Habilit. e Reabilit. Soc. p/ Pessoas com Deficiência
-  Núcleo de Atend. e Trabalho Sócio-Educativo com Famílias
-  Núcleo de Atendimento de Catadores
-  Núcleo de Convivência para Idosos
-  Núcleo de Referência para Pessoas com Deficiência
-  Núcleo de Serviços com Albergue I
-  Núcleo de Serviços com Albergue II
-  Núcleo de Serviços/Convivência para Pop. em Sit. de Rua
-  PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
-  Restaurante Escola
-  Serv. Prot. Jurídico-Social e Apoio Psicol. às Cças, Adol., Jovens e Famílias em Sit. de Risco
-  Serv. Prot./Apoio Cças e Adol. Víctimas de Violênc., Abusos e Explor. Incl. pelo Trabalho Infantil









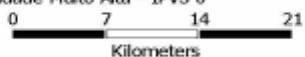
Fonte: SMADS, Observatório de Política Social, fev06; PRODAM - Geolog 2.1.2.

**MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
LEGENDA**

-  Distritos
-  Subprefeituras

ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL - 2000

-  Nenhuma Vulnerabilidade - IPVS 1
-  Vulnerabilidade Muito Baixa - IPVS 2
-  Vulnerabilidade Baixa - IPVS 3
-  Vulnerabilidade Média - IPVS 4
-  Vulnerabilidade Alta - IPVS 5
-  Vulnerabilidade Muito Alta - IPVS 6



Fonte: Fundação SEADE, 2004; PRODAM - Geolog 2.1.2, 2001.

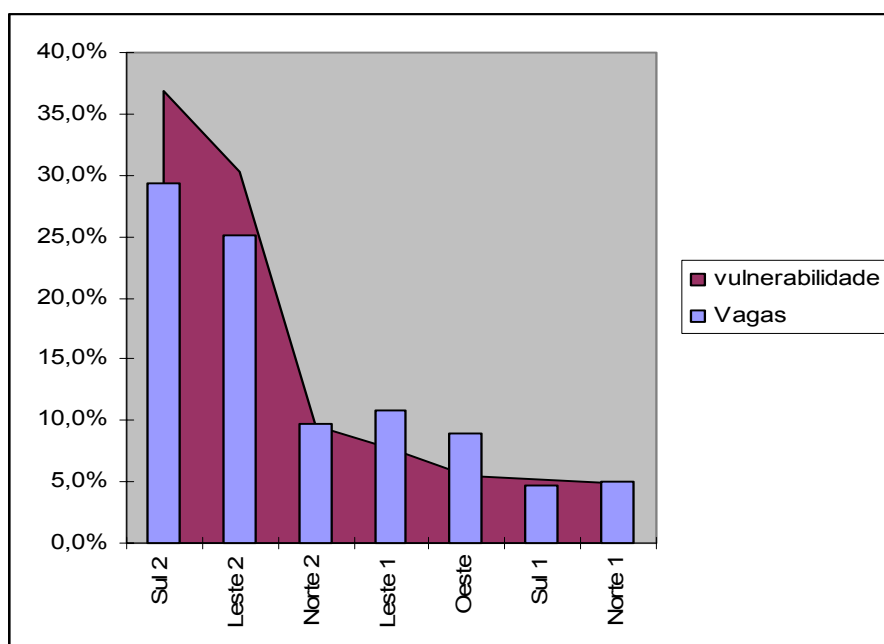
Fonte: elaboração própria a partir do cruzamento de dois mapas elaborados pela prefeitura de São Paulo.

A partir desta imagem, podemos observar que nas regiões identificadas com as cores mais avermelhadas, que representam os setores de vulnerabilidade alta e muito alta, há poucos pontos que indicam a presença de equipamentos e serviços da rede socioassistencial. Esta visão superficial do mapa indica que os serviços prestados pela SMADS na realidade não condizem com os locais onde há uma maior concentração de população vulnerável.

Os dados que serão apresentados a seguir corroboram para demonstrar de forma mais precisa esta realidade. Neles, observamos que as regiões com o maior percentual de pessoas residentes nos setores 5 e 6 em relação ao total de pessoas

nesta condição na cidade, e que também são as regiões mais populosas do município, apresentam uma capacidade de vagas inferior a sua necessidade. A região Sul 2, por exemplo, possui 36,88% da população vulnerável de São Paulo, porém tem menos de 30% das vagas disponíveis na rede socioassistencial. A região Leste 2 apresenta também o mesmo problema. Já as regiões Leste 1, Oeste, e, sobretudo a região Central, apresentam um número muito maior de vagas na rede socioassistencial do que a porcentagem de população vulnerável. A região central tem o dado mais desigual. Nesta região vivem somente 0,09% da população vulnerável na cidade. Entretanto, 6,4% das vagas da rede socioassistencial se concentram nesta área⁸. As diferenças apontadas entre as regiões em termos de vagas e vulnerabilidade podem ser observadas no gráfico a seguir:

Ilustração: Comparação entre porcentagem de vagas e pessoas residentes em setores 5 e 6 do IPVS por região



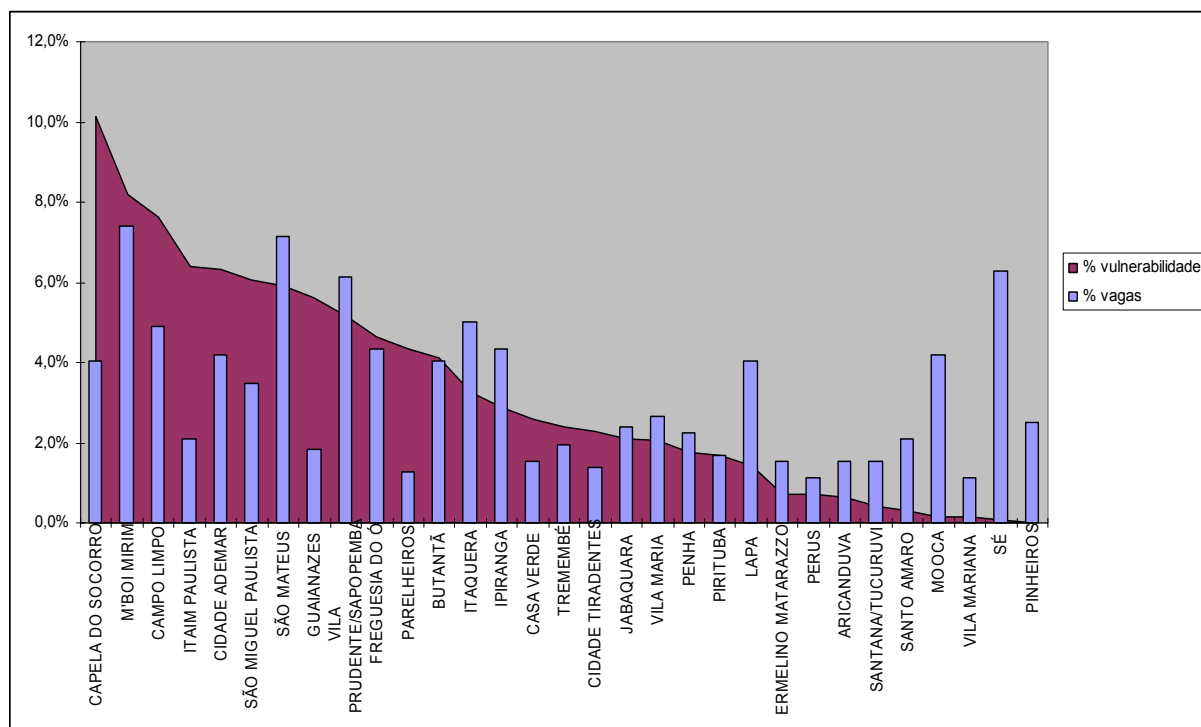
Fonte: elaboração própria.

⁸ No caso das regiões central e leste 1 pode ser que haja esta disparidade entre as vagas e a vulnerabilidade porque nestas áreas se concentram a maior parte da rede socioassistencial de atendimento à moradores de rua. Procuramos em todos os documentos da Fundação SEADE e também da SMADS, mas não encontramos nenhuma indicação sobre se os moradores de rua se incluem ou não no IPVS. Acreditamos que eles não estejam incluídos porque o índice se baseia nos dados do censo, que, por sua vez, estão baseados nos questionários respondidos por pessoas que habitam casas, ou seja, os questionários do Censo não são respondidos por moradores de rua. Por esta razão, o IPVS não leva em conta este setor da população. Esta é uma fragilidade do índice que utilizamos para mensurar a população que supostamente necessitaria da rede socioassistencial, e, portanto, é uma fragilidade de nossas conclusões e análises aqui.

Também podemos desenvolver o mesmo tipo de análise considerando cada região separadamente. Nestes casos, pudemos concluir que dentro de cada uma das regiões, os locais em que há uma defasagem maior de vagas em relação à quantidade de pessoas residentes em setores 5 e 6 são justamente nas subprefeituras mais distantes do centro.

Vamos a seguir, então, olhar especificamente para as subprefeituras da cidade e compará-las entre si para vermos quais são os locais mais vulneráveis e quais são os que concentram mais vagas. Observamos que em termos totais, as subprefeituras de Capela do Socorro, M'Boi Mirim e Campo Limpo são as que apresentam as maiores populações residentes em setores 5 e 6, respectivamente. Todas estas subprefeituras estão localizadas na região Sul 2. Se observarmos a lista pela ordem das subprefeituras com os maiores montantes de população nestas condições, podemos notar que as 10 primeiras, pelo menos, fazem parte das regiões mais periféricas da cidade, ou seja, Sul 2, Leste 2 e Norte 2. Podemos perceber que algumas subprefeituras têm uma porcentagem de população geral pequena em relação ao total da cidade, mas níveis elevados de setores residentes em setores 5 e 6. Isso significa que boa parte das pessoas que moram nesses locais é pobre. O caso mais evidente é da subprefeitura de Parelheiros, seguida pela subprefeitura de Guaianazes. Mas isto pode ser observado em quase todas as subprefeituras em que há a maior parte da população vulnerável. Podemos ver esta situação no gráfico a seguir.

Ilustração III: Comparação entre porcentagem de vagas e de população residente em setores 5 e 6 do IPVS por subprefeitura



Fonte: elaboração própria

Mais uma vez fica evidente que na maior parte dos locais em que há a maior porcentagem de pessoas residentes em setores 5 e 6, há uma porcentagem de vagas na rede socioassistencial muito pequena. Subprefeituras como Parelheiros, Guaianazes, Itaim Paulista e Capela do Socorro, respectivamente, parecem ter os desníveis mais claros. Esses locais, como sabemos, situam-se justamente nas “franjas” dos municípios.

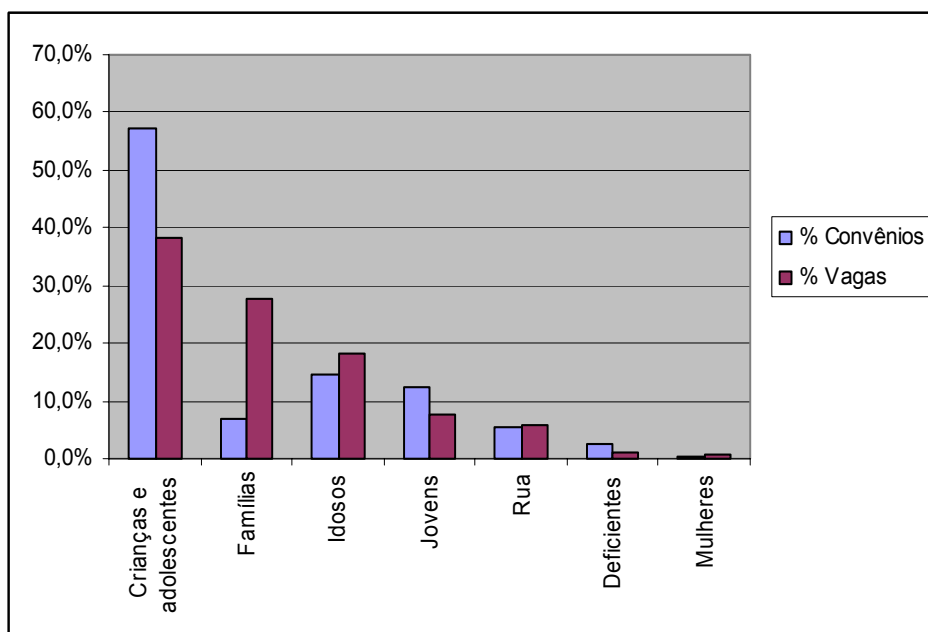
Assim, esta análise realizada a partir dos dados de território apenas confirma numericamente o que pudemos perceber observando o mapa apresentado anteriormente. Podemos apreender a partir destes dados que a rede socioassistencial atende muito menos pessoas nos locais onde a maior parte da população em situação de vulnerabilidade está localizada de fato.

Esta mesma realidade pode ser vista quando confrontamos estes dados de vulnerabilidade com as áreas de atendimento ou público-alvo da rede socioassistencial. A análise por público-alvo nos pareceu uma variável importante porque a política de focalização adotada pela SMADS também parte da determinação de alguns públicos estratégicos para direcionamento das ações.

Neste âmbito, pudemos perceber que a área de crianças e adolescentes constituiu-se como a maior rede de atendimento, e esta possui uma proporção muito menor de

vagas do que de convênios. Isso porque os serviços conveniados devem atender a um número menor de crianças para garantir a qualidade do atendimento. Já os serviços relacionados às famílias possuem muito menos equipamentos e atendem muito mais pessoas. Tal característica se deve ao fato de estes serem serviços mais abrangentes, de caráter intergeracional, ou por serem projetos como o Ação Família que têm sua ação mais pautada no trabalho de agentes e oficinairos que realizam atividades do que em espaços físicos, equipamentos ou serviços. Essas diferenças podem ser facilmente notadas no gráfico abaixo.

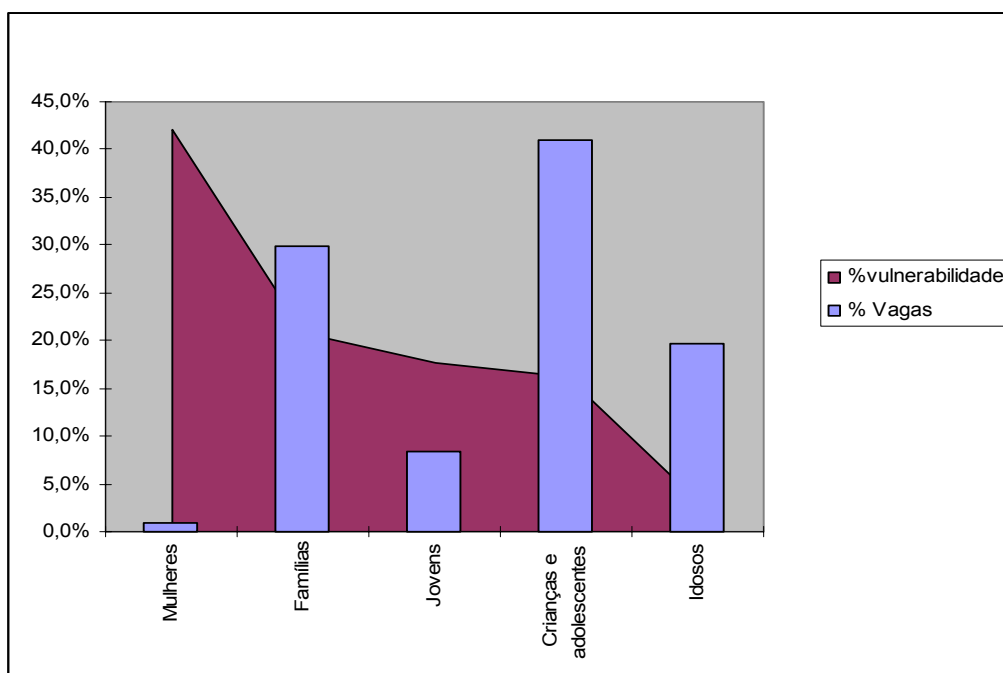
Ilustração IV: Comparação entre porcentagem de convênios e vagas por público-alvo



Fonte: elaboração própria.

Quando confrontamos estas informações com os dados referentes às vagas disponíveis na rede socioassistencial para cada um desses públicos alvo específicos, vemos que há muito poucas vagas destinadas ao público feminino, sendo que é este público que concentra a maior parte da população vulnerável da cidade. No caso dos jovens, a situação também é grave. Por outro lado, vemos que a situação é inversa quando se trata das áreas de criança e adolescente e de idosos. Podemos ver essa tendência analisada no gráfico abaixo.

Ilustração V: Comparação entre porcentagem de vagas e de pessoas residentes em setores 5 e 6 do IPVS por público-alvo



Fonte: elaboração própria

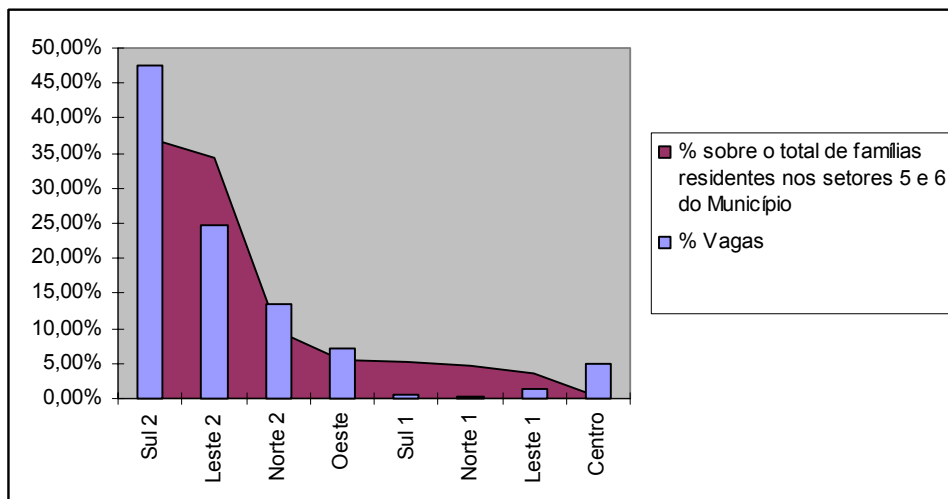
Assim, também quando observamos os dados setoriais vemos que a focalização das políticas não está adequada às carências de alguns setores, sobretudo jovens e mulheres.

Vamos a seguir fazer uma análise territorial de apenas um destes setores: família. Priorizamos a área da família porque ela é tanto no PlasSP 2006, quanto na LOAS e no SUAS, considerada como a área prioritária da política de assistência social. Podemos perceber facilmente que a maior parte das famílias residentes em setores 5 e 6 estão nas regiões Sul 2 e Leste 2, chegando a quase 70% do total. Se juntarmos ainda a região Norte 2, chegamos ao número surpreendente de 80,86% de famílias em situação de vulnerabilidade alta e muito alta justamente nos locais mais periféricos da cidade.

Se relacionarmos os dados levantados sobre as vagas oferecidas nos serviços socioassistenciais para famílias em cada região com os dados sobre a porcentagem de famílias residentes em setores 5 e 6 em cada um destes locais podemos perceber que há certas imprecisões na aplicação das políticas para famílias conforme os marcos de prioridades estabelecidos pela prefeitura. Na região sul 2 como podemos ver há uma grande concentração de vagas, quase 50% delas. Já na região leste 2 há muito menos vagas do que a porcentagem de famílias residentes em setores 5 e 6. Nas regiões Sul 1 e Norte 1 percebemos que há famílias em setores 5 e 6, mas a

concentração de vagas para o atendimento das mesmas é quase nula. Vejamos estas diferenças também no gráfico a seguir.

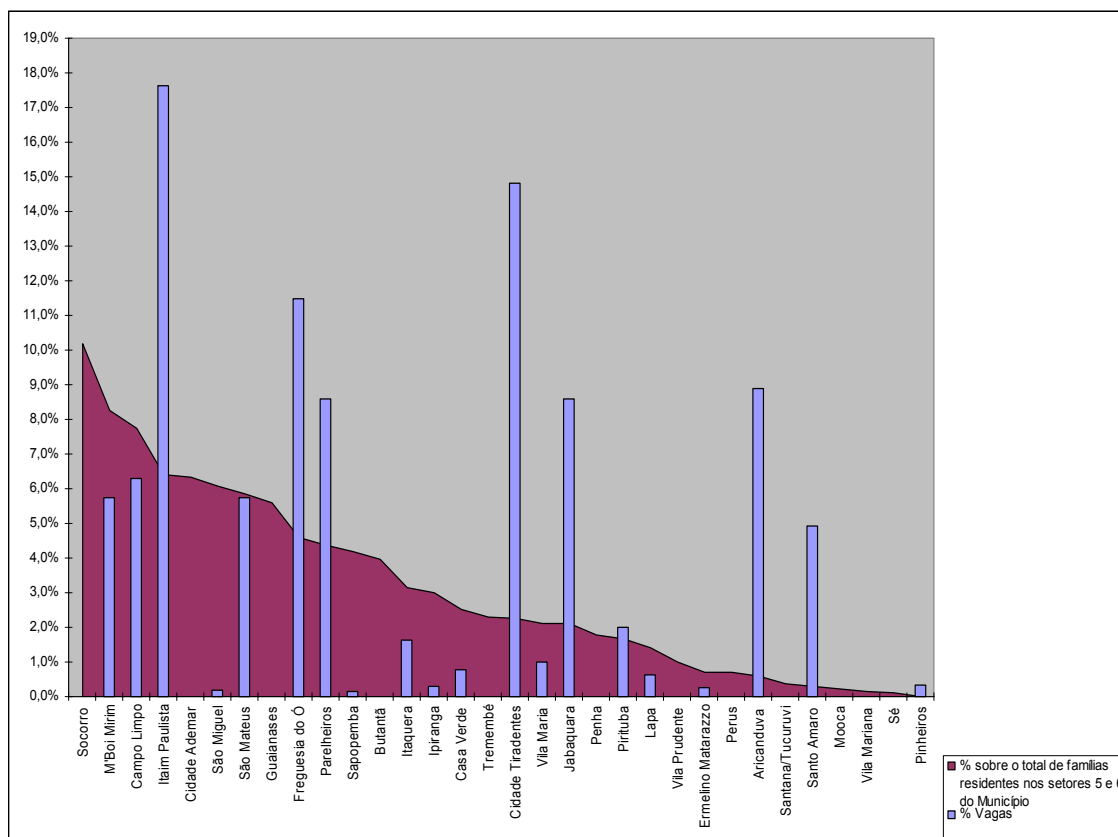
Ilustração VI: Comparação entre a porcentagem de famílias residentes em setores 5 e 6 do IPVS e vagas destinadas ao atendimento à famílias por região



Fonte: elaboração própria

Podemos também fazer uma caracterização da rede socioassistencial voltada para o atendimento às famílias nas subprefeituras. A subprefeitura de Capela do Socorro, a líder em termos de vulnerabilidade de famílias, não tem nenhuma vaga disponível para o atendimento deste público-alvo. Vemos que esta situação se repete em várias outras subprefeituras, e que há outras em que há menos vulnerabilidade, mas há mais vagas disponíveis. Fica evidente que há muitos locais onde não há atendimento à família, embora haja uma porcentagem relevante de famílias residentes em setores 5 e 6. Por outro lado, em algumas subprefeituras há bastantes vagas, embora a demanda seja menor que em outros lugares não atendidos.

Ilustração VII: Comparação entre a porcentagem de famílias residentes em setores 5 e 6 do IPVS e porcentagem de vagas direcionadas ao atendimento às famílias por subprefeitura



Fonte: elaboração própria

A partir dos dados analisados anteriormente podemos concluir que, embora a área da família seja colocada como prioridade da ação da SMADS e que este órgão desenvolva o Programa Ação Família voltado para os locais onde estão os “mais pobres entre os pobres”, a ação da secretaria não atinge ao objetivo de focalizar as ações socioassistenciais nos locais onde há maior vulnerabilidade. Podemos perceber isso claramente no gráfico acima⁹.

Portanto, esta concentração territorial verificada, ou, a ausência de convênios em algumas áreas, sobretudo nas “franjas” do município, explicitariam uma série de dificuldades enfrentadas pela secretaria de assistência ao implementar sua política

⁹ É importante ressaltar, e esta observação cabe a todas as análises que foram desenvolvidas ao longo deste trabalho, que na maior parte dos locais observados e dos recortes feitos, analisados e utilizados na comparação o percentual da população residente em setores 5 e 6 do IPVS para tirar nossas conclusões e não o montante desta população. Se fossemos observar pelo montante veríamos que as vagas estão, em geral, muito aquém das necessidades. Ou seja, há muito menos vagas disponíveis na rede socioassistencial do que pessoas residentes em setores 5 e 6, sejam elas famílias, crianças, adolescentes, idosos, mulheres ou pessoas em geral. Essa informação é válida mesmo em locais em que percentualmente há mais vagas do que o percentual de pessoas em situação de vulnerabilidade. Desse modo, em termos absolutos há sempre muito menos vagas do que indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade.

através dos convênios com entidades sociais. A primeira destas dificuldades se relaciona aos nexos existentes entre o diagnóstico da vulnerabilidade social utilizado pela SMADS para nortear a focalização de sua política e a realidade da dispersão territorial da rede socioassistencial. Conforme se pode ver, nas franjas do município, que são também as áreas onde reside a maioria da população em setores 5 e 6 do IPVS, não há a quantidade de vagas em serviços socioassistenciais quanto seria necessário. Em segundo lugar, a dispersão da rede socioassistencial pelo território depende também do histórico das entidades sociais que prestam estes serviços em cada um destes locais. Segundo CHIACHIO (2006), muitas organizações atuam desde muitos anos em alguns locais. Muitas estão no centro da cidade, e tantas outras se fixaram a mais de 40 anos nos locais onde se localizavam as periferias da cidade na época em que tais entidades passaram a atuar lá. Mas quais são os significados destas constatações?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal causa das dificuldades enfrentadas pelo poder público na execução da política de assistência social através dos convênios parece residir na incapacidade do Estado, até o presente momento, em constituir uma rede de atores, envolvidos no processo de implementação da política de assistência social, que seja de fato pública. Como consequência deste primeiro problema, o poder público não conseguiu realizar as prioridades que ele mesmo estabeleceu como parâmetros de efetivação desta política, conforme indicam suas intenções dispostas em textos oficiais¹⁰.

Corroborando com nossa hipótese a observação feita por Chiachio (2006) sobre a forma como a secretaria de assistência se relaciona historicamente com as entidades. Segundo seu relato, o órgão gestor funcionava historicamente como um “banco de financiamento” (Chiachio, 2006: 118) no âmbito dos convênios. E citando Sposati (1994), Chiachio completa, “os processos eram instalados pelo interesse da entidade e não pela disposição do órgão público em instalar um serviço socioassistencial em determinada região da cidade” (Sposati, 1994 apud Chiachio, 2006: 118).

Se os convênios são utilizados pelo Estado como o principal instrumento para a gestão da política de assistência social, o poder público busca direcionar a ação das entidades conveniadas, para atingir aos objetivos propostos pelas políticas públicas, através da regulação e de mecanismos jurídicos. Percebemos que as regulações elaboradas para a área e que incidem sobre as relações de parceria entre poder

¹⁰ Foram consultados para isso Plano de Assistência Social para o município do ano de 2006; Relatório de Atividades referentes ao ano de 2005 e 2006; Relatórios Trimestrais produzidos pelo Observatório de Políticas Sociais da SMADS; Projeto para o desenvolvimento do Programa Ação Família; Mapa da Vulnerabilidade Social na cidade de São Paulo, formulado pela Fundação SEADE em 2000.

público e entidades sociais enrijeceram-se nos últimos anos. Porém, apesar de todos os avanços que esta regulamentação possibilitou em termos de transparência dos processos e de controle social, os parâmetros jurídicos e normativos propostos não foram suficientes para garantir que o Estado seja capaz de estruturar a política pública, e constituí-la a partir de uma rede que obedece a parâmetros públicos.

A regulamentação da área não pode cumprir este papel porque não questiona e não modifica a complicada relação que as entidades assistenciais e filantrópicas estabeleceram com o Estado, em todos os níveis de governo, ao longo do tempo. Há todo um passado, relacionado à forma como a filantropia e a assistência social se constituíram em São Paulo que precisa ainda se vencido. Conforme apontam os autores analisados, a LBA foi responsável, desde sua criação em 1942 pela implementação de convênios feitos diretamente entre o governo federal e as entidades assistenciais. Esta instituição criou a partir disso, uma rede de assistência social não em função da demanda da vulnerabilidade social, mas a partir da demanda das entidades. O Estado, portanto, desde há muitos anos, fica refém das entidades porque são elas que, de fato, definem o público-alvo que irão atender e a área de atuação de seus serviços. Por outro lado, estas entidades são dependentes, fortemente, do financiamento estatal. Esta máquina imensa já estava constituída antes mesmo da criação de qualquer legislação. Assim, constitui-se um hiato entre a rede histórica e a rede socioassistencial que se pretende construir a partir das diretrizes do SUAS.

Em outras palavras, consideramos que a decisão governamental sobre a política de assistência na cidade parte de um diagnóstico que aponta para a focalização. Esta macro-decisão segue às diretrizes propostas pelos ajustes neoliberais. Porém, para que esta política idealizada pelo poder público se efetive, ela depende da organização dos atores sociais que prestam o atendimento, na ponta do processo. Esses atendimentos, realizados através dos convênios, resultam de micro-decisões, tomadas pelas instâncias inferiores do poder público, mas, sobretudo pelas entidades sociais. Tais micro-decisões, que puderam ser observadas pela análise da distribuição das vagas da rede socioassistencial, norteiam as políticas públicas muito mais do que a racionalidade do Estado¹¹.

Já que a ação privada destas entidades determina, em grande medida, a política pública de assistência social no caso aqui analisado, e considerando que o público

¹¹ O tema da autonomia do Estado não será desenvolvido neste trabalho, apesar de reconhecermos que ele tem a maior importância para compreendermos as questões aqui colocadas. Uma análise preliminar do tema pode ser encontrada no artigo AMÂNCIO, Júlia Moretto; AMÂNCIO, Cristhiane Oliveira da Graça; AMÂNCIO, Robson. "Autonomia do Estado: as possibilidades de relação Estado e sociedade – uma discussão entre o neomarxismo de Poulantzas e Offe e o neoinstitucionalismo de Evans." *in: Anais do Encontro de Administração Pública e Governança. Novembro de 2006.* Este tema continua em nossa agenda de pesquisa e deverá ser desenvolvido em curto prazo.

não é necessariamente identificado com o estatal¹², como garantir que a política social siga princípios realmente públicos? Nesta perspectiva, considerar a assistência social como política pública não condiciona sua execução exclusivamente pela ação direta do Estado. Para Raichelis (1998), “Esta compreensão não restringe o universo da assistência social a uma intervenção exclusiva dos governos, uma vez que supõe a participação, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão” (Raichelis, 1998: 129 grifos do autor).

Porém, “Conceber a assistência social nesta perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução. Ao contrário, situá-la no campo dos direitos remete à ativa intervenção do Estado, para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a definem”. (Raichelis, 1998: 37).

A solução para este impasse depende de se “Possibilitar o estabelecimento de uma rede pública ampla e conectada de serviços e atenções (estatais e privados), que se complementem numa atenção globalizada, dentro de padrões estabelecidos e com garantia e certeza de continuidade e efetividade” (Mestriner, 2005: 44). E, neste sentido, para realizar estes parâmetros seria preciso se construir “A possibilidade de uma parceria com o Estado na elaboração, implementação e controle de uma política pública de assistência social, com clara definição das responsabilidades deste Estado enquanto normatizador, coordenador e financiador da política que integra à sua ação as iniciativas privadas, num sistema articulado e à sua ação as iniciativas privadas, num sistema articulado e coerente de ações” (Mestriner, 2005: 47).

A nova legislação proposta para gestão da assistência social a partir de 2004, o chamado SUAS, parece propor estratégias que objetivam a construção de um Estado alinhado com estas propostas. Chiachio aponta que a “NOB/SUAS 2005 incorpora as organizações e entidades de assistência social na constituição, desenvolvimento e consolidação da rede socioassistencial” (2006: 58) e pretende a partir deste marco instituir novos vínculos com estas entidades. Para a autora, “construir o SUAS supõe construir a unidade da política, sua conexão e hierarquia e, dentre outras questões, a (re) conceitualização da relação de parceria entre o Estado e as organizações” (Chiachio, 2006: 64). Esta relação não pode, a partir de então, ser meramente financeira, de pessoal ou de recursos materiais, “mas implica uma relação política de inserção nas políticas públicas, na participação da sociedade em sua formulação, monitoramento e controle social” (idem).

¹² Não estamos neste trabalho defendendo que o Estado precisa, necessariamente, implementar a política através de serviços prestados de forma direta, e nem que se assim fosse, a política de assistência analisada apresentaria resultados melhores.

Entretanto, sabemos que, apesar dos avanços neste sentido, a assistência enfrenta hoje o desafio de lidar com uma pesada herança de relação entre Estado e entidades assistenciais, baseada no mais arcaico clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, cujos vícios, construídos ao longo de quase 500 anos de história da filantropia no Brasil, não podem ser vencidos apenas com alterações formais.

Nogueira (2001 apud Chiachio, 2006) sintetiza bem os desafios colocados ao Estado, em que, na perspectiva de consolidar sua primazia na condução das políticas públicas e garantir direitos, precisa assumir novas funções. Porém, não se trata somente de fiscalizar em termos jurídicos e contábeis as organizações parceiras, como fez ao longo de tanto tempo. É preciso ir além e torná-lo um “ (...) ‘centro’ indutor, gerador de uma política concertada, de uma direção consistente, de uma coordenação continuada. Requer um Estado que redistribua e promova a equalização das regiões e dos grupos sociais, corrigindo as desigualdades. Requer um ‘centro’ capaz de construir capacidades gerenciais tanto em seu próprio âmbito quanto nos âmbitos descentralizados, de modo a garantir a operacionalização de programas. Um ‘centro’, enfim, que difunda informação e inteligência, que avalie e monitore, organize e dinamize, que participe ativamente das diferentes etapas do processo de efetivação das políticas públicas” (Nogueira, 2001: 30 apud Chiachio, 2006: 61). Em suma, este estudo conclui que a explicação para as dificuldades enfrentadas pelo poder público na gestão de políticas sociais através de parcerias se deve: a) à trajetória específica das relações entre Estado e sociedade civil na assistência social e b) à incapacidade do poder público constituir uma rede coordenada e coerente de atores societários parceiros.

Em relação a estes aspectos, historicamente na assistência social, as entidades da sociedade civil tiveram a primazia na gestão das ações assistenciais. Coube ao Estado neste processo financiar estas ações sem intervir diretamente, através de mecanismos como subvenções. Deste modo, nesta relação prevaleceram sempre os interesses das entidades e não as diretrizes que pudessem vir a ser definidas publicamente. Este quadro começou a ser alterado a partir da Constituição de 1988 e da LOAS que definem a assistência social como política pública na qual o Estado deve assumir a primazia. Na cidade de São Paulo, além da adequação à legislação nacional, regras específicas para regulação de convênios entre poder público e entidades assistenciais são definidas. Porém, não a estrutura prévia existente não foi desconstruída e o Estado passa a assumir uma função reguladora dentro de uma rede desarticulada de atores previamente existente que segue uma lógica própria. Por causa desta lógica própria e pré-existente das entidades assistenciais prestadoras de serviços, e porque o Estado não é capaz de construir uma rede de atores coordenada

e coerente, os objetivos da política de assistência social na cidade de São Paulo no período analisado não puderam ser alcançados.

O desafio, portanto, é tornar este agregado de atores em uma rede com fins públicos pactuados. Neste processo é fundamental a existência e o efetivo funcionamento de espaços públicos. E este é um outro grande desafio da área da assistência social. O conselho municipal da área tem como principal tema de discussão o repasse de verba para a manutenção dos serviços, e não discute, por exemplo, os parâmetros para consecução de parcerias e convênios, a constituição de uma rede, os objetivos da política de assistência¹³.

Concluimos que dentro do contexto estudado, o Estado somente se relaciona com as entidades conveniadas através de processos jurídicos e contábeis necessários para a manutenção do financiamento dos convênios¹⁴. Se por um lado isto representa um avanço em termos de transparência e fiscalização da gestão dos serviços, por outro, não é suficiente para estabelecer parâmetros públicos e nem construir a necessária rede coerente. É preciso pactuar as próprias relações e os papéis de cada um dos atores envolvidos de forma mais pública e coletiva, não bastando para isso apenas estabelecer perfeitos contratos de gestão caso a caso.

Ademais, neste processo o papel do Estado é central para coordenar os processos, monitorar e avaliar os impactos das ações e minimizar as desigualdades e distorções que possam existir, conforme aponta Nogueira em trecho acima. Este papel, claramente, não foi cumprido pelo poder público no caso estudado. Mas além de ser este centro indutor e racionalizador da política, o Estado deve ter uma autonomia relativa, pois deve ter um olhar amplo sobre a rede existente ao mesmo tempo em que deve agir coletivamente com os atores envolvidos. Esta dupla dimensão parece ser o desafio central que o caso aqui analisado traz à tona.

Observando a política em seu cotidiano, percebemos que entre estas análises que abordam aspectos macro-estruturais das políticas públicas e a realidade que observamos na prática em nossa pesquisa de campo, há que se estabelecer inúmeras mediações para dar conta da complexidade destes processos e atores.

Pensando nisso, não podemos atribuir a apenas uma variável toda a capacidade explicativa. Acreditamos, assim, que para compreender esta realidade, seria mais

¹³ Conforme demonstram Tatagiba e Teixeira (2006), sobre este aspecto repousam enormes diferenças entre o COMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) e o CMDCA (Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente). Neste segundo conselho, a lógica das relações entre as entidades e a rede é bem diversa.

¹⁴ O mecanismo jurídico de conveniamento como estratégia de constituição de redes de políticas públicas, não é a única forma possível. O Estado poderia, ao invés disso, tentar estabelecer canais de diálogo e de concertação de interesses, que não necessariamente seriam mais ou menos eficazes, conforme aponta o estudo de caso elaborado por Tatagiba (2003) sobre a rede de atendimento a crianças e adolescentes na cidade de Vitória.

interessante utilizar como recurso analítico a idéia de que há uma trajetória da política e uma cultura institucional que todas as recentes mudanças propostas desde 1988 – como a LOAS e o SUAS – não são capazes de mudar. Dessa forma, variáveis como a história e os aspectos culturais que conformam os atores, e as relações que estes estabelecem entre si, parecem ter um peso explicativo mais abrangente para começar a lançar luzes sobre este complexo processo.

Até o momento, acreditamos que muitos dos limites e desafios impostos à execução dessas políticas sociais em âmbito municipal através de convênios possam ser também aplicáveis à outros tipos de parcerias em outras esferas de poder, que poderiam ser analisados de forma comparativa em diferentes áreas da política social. E, se de fato estes desafios podem ser generalizáveis, nos colocamos a seguinte questão: a estratégia de execução das políticas sociais através de parcerias com a sociedade civil organizada pode ser considerada, até que ponto como um elemento causal determinante do fracasso das políticas sociais em atingir seus objetivos? Ela pode ser considerada como um limite na medida em que o Estado precisa dividir sua autonomia de definir prioridades e estratégias de ação com outro ator social e político que lhe é exterior e que age sob uma lógica diferente?

A partir destas questões fundamentais, podemos nos perguntar ainda: estes novos marcos regulatórios criados para normatizar estas relações entre poder público e sociedade para execução de serviços públicos, cada vez mais crescentes no Estado brasileiro, explicitam modificações nos papéis, funções, organização e atribuições do Estado? Eles podem ser lidos como a formalização de alterações que estão postas há mais tempo? A partir destas alterações político-administrativas, quais são afinal os papéis e as funções atribuídas ao Estado hoje no âmbito da implementação de políticas sociais? Quais são os impactos destas novas funções sobre a organização das estruturas burocráticas do Estado? E mais, quais são os impactos sobre todo esse processo sobre a concepção que temos de Estado hoje? A partir de quais marcos teórico-analíticos este novo formato do Estado pode ser lido hoje?

Por outro lado, quais são os papéis assumidos pela sociedade civil neste processo? Em que medida a sociedade civil também é alterada para dar conta de desempenhar este papel de executora de políticas e funções estatais? Poderíamos dizer que a partir destes marcos, os limites impostos entre sociedade civil e Estado se alteram, tornando-se mais dispersos e mais complexos? Será que a parcela da sociedade civil organizada que passa a se dedicar inteiramente à celebração de parcerias com o Estado para se manter financeiramente, acaba se burocratizando e assumindo feições cada vez mais parecidas com o Estado para atender às exigências impostas por estas parcerias?

Esta gama de questões levantadas nos leva à necessidade de compreender quais são, afinal, os limites impostos atualmente entre sociedade civil e Estado, principalmente no que diz respeito às suas relações no campo das políticas públicas. Estes limites, a nosso ver, têm-se alterado historicamente desde a crise do Estado de bem-estar social, mas estas alterações parecem ter sido mais profundas desde os anos 1990. A partir deste marco histórico e político, esses limites têm-se tornando mais dispersos e mais complexos e mais difíceis de se delinear. Compreendê-los, então, torna-se uma tarefa cada vez mais urgente, dados os desafios colocados pelo aumento dos problemas sociais e o fracasso de muitas políticas sociais que tentam enfrentar estes problemas.

Em suma, o que podemos ver é que a estratégia de gestão das políticas sociais através das parcerias entre Estado e sociedade civil apresenta novos desafios ao poder público. Resta saber se este vai conseguir dar conta de estabelecer e implementar suas políticas a ponto de sanar os problemas sociais onde eles existem da mesma forma como ele conseguiu construir um marco regulatório para estas relações.

JULIA MORETTO AMÂNCIO

Bacharel em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, onde auxilia pesquisa sobre reforma dos serviços públicos e ação coletiva. Aluna de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNICAMP, na área de Cultura e Política, pesquisando Estado e políticas públicas no Brasil.

Referências bibliográficas

- Avritzer, L. (org.) (2004), *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.
- Carvalho, J. Murilo de (2004), *Cidadania no Brasil: longo caminho*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,
- CNAS (2000), *Histórico da Política de Assistência Social*, Brasília.
- Coelho, J. C. (2002), *Economia, poder e influência externa: o grupo Banco Mundial e os programas de ajuste estruturais na América latina, nas décadas de 80 e 90*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp.

- Chiachio, N. B. (2006), *Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.
- Degenszajn, Raquel Raichelis *et al.* (2007), *Sistema Único de Assistência Social: configurando os eixos da mudança*. Brasília: IMDS e IEE-PUCSP, (Cadernos Temáticos).
- Draibe, S. (2003), "A política social no período FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 15, 2.
- Fagnani, E. (2005a), *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
- Gimenez, D. M. (2005) "As agências multilaterais e o gasto social". CESIT. *Carta Social e do Trabalho*. Campinas, 2.
- Gomes, A. L. (1999), *A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor*. in Serviço Social e Sociedade. Ano XX, 61. São Paulo: Ed. Cortez.
- Marshal, T. H. (1967), *Cidadania, Status e Classes Sociais*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- Mestriner, M. L. (2005), *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- Moraes, R. C. (2001), *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: ed. Senac.
- Nogueira, M. A. (2003), "Sociedade civil, entre o público não-estatal e o universo gerencial". in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18, 52.
- Oliveira, Francisco (1998), "Prefácio". in Raichelis, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.
- Paz, R. D. O da (2005), "Organizações não-governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas á ABONG" in *Cadernos ABONG*, 33.
- Raichelis, Raquel (1998), *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.
- Sader, E. e Gentili, P. (1995), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Santos, A. dos e Tatagiba, L. (2007), *Criança e adolescente: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis: Pontifícia Universidade Católica, (Serie: Observatório dos Direitos do Cidadão; 28).
- Silva, P. L. B. (2006), *Política e proteção social no Brasil pós 1995: a natureza do problema*. Mimeo, (?).
- Silva, M. Santos da. (2002), *O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 11).
- Soares, L. T. (2002), *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez,. (Coleção Questões da nossa época, 78).
- Souza Santos, Boaventura de (org.) (2002), *Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Sposati, A. (2002), *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. 2ª. Edição. São Paulo: Instituto Polis/ PUC – SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).
- Tatagiba, L. F. (2003), *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas: Unicamp.
- Teixeira, A. C. C. e Tatagiba, L. (2005), *Movimentos Sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo, Instituto Polis/PUC – SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).
- Yazbek, M. C. (2004), *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22).