

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA MARCIA FORNAZIERO RAMOS

DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO DE PARCERIAS NO SERVIÇO CRECHE DA
SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PMSP

SÃO PAULO
2003

ANA MARCIA FORNAZIERO RAMOS

DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO DE PARCERIAS NO SERVIÇO CRECHE DA
SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PMSP

Dissertação apresentada à Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler.

SÃO PAULO
2003

ANA MARCIA FORNAZIERO RAMOS

DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO DE PARCERIAS NO SERVIÇO CRECHE DA
SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PMSP

Dissertação apresentada à Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
(Orientador) FGV-EAESP

Prof. Dr. Peter Spink
FGV-EAESP

Prof.^a Dr^a Rosângela Paz

AGRADECIMENTOS

Este é um momento fantástico! É uma emoção alegre e única. Agradeço o apoio e o incentivo que recebi, sem os quais não teria desenvolvido e concluído esta dissertação. Tenho muito receio de esquecer nomes, porque muitas pessoas me ajudaram, tanto nos primeiros passos quanto no processo de elaboração e conclusão desse trabalho. Mesmo assim, não posso deixar de mencionar algumas que no meu caminhar foram e são muito importantes. Sendo assim, agradeço:

À Márcia Calhes Paixão, grande amiga que, através do exemplo de sua história de vida, me levou a enfrentar o desafio de cursar um mestrado acadêmico e que, depois ao longo do curso, me ajudou a refletir sobre meu objeto de pesquisa.

Às companheiras de trabalho da SAS IQG, em especial a Ana Lúcia, Custódia, Marta Damas, Marta Carneiro, Miriam e Neureci, que me apoiaram, incentivaram a minha trajetória e acreditaram na minha capacidade profissional.

Aos professores, que conheci na FGV-EAESP do CMAPG, com quem tive o imenso prazer de conviver, que me transmitiram seus conhecimentos e me possibilitaram crescer interna e profissionalmente. Faço agradecimentos especiais ao Prof. George Avelino, meu primeiro contato com o curso, que me ajudou desde o início a pensar sobre meu tema. Ao Prof. Marcos Fernandes, que com toda paciência e presteza me ensinou Economia, uma área totalmente nova para mim. À Prof^a. Maria Rita, Prof^a Marta Farah, ao Prof. Clóvis Bueno e Prof. Abrúcio que provocaram em suas aulas debates e reflexões, que muito contribuíram para este trabalho e ao Prof Peter Spink, o qual participou da banca de qualificação dessa dissertação, cujas sugestões e idéias foram uma referência no desenvolvimento e na conclusão desta dissertação.

Ao meu orientador, Prof. Ricardo Bresler, aliás um orientador com O maiúsculo, que teve infinita paciência comigo, que conseguiu, com sua didática e sabedoria, fazer com que eu refletisse e me posicionasse sobre tudo o que escrevia, transformando a investigação numa dissertação.

Ao Prof. Mario Aquino, que também compôs a banca de qualificação dessa dissertação, o qual com suas sugestões, enriqueceu o conteúdo da mesma, não se furtando depois em discutir comigo as dúvidas e as incertezas que nos perseguem quando estamos num processo de elaboração de uma dissertação, não se negando também a lê-la, desde os primeiros momentos de sua construção, quando ainda eram trechos soltos e sem conexão.

A todas as pessoas que entrevistei. Graças a elas, foi possível construir esse trabalho.

A todos que me atenderam e me auxiliaram nas bibliotecas da FGV-EAESP, da PUC-SP e da SAS/Central.

Às secretárias da Pós Graduação e da Graduação da FGV-EAESP, que me atenderam prontamente, em todos os momentos que precisei.

Aos meus colegas de sala de aula, em especial a Ana Paula Karruz, Fábio Storino, Foch, Marcelo, Marcos Vinícius, Marcos Takau, Natália Koga, Silvia Kawata,. e Wilson Araújo.

À CAPES pela bolsa modalidade “Taxas Escolares” e à PMSP que, por meio de lei municipal, permitiu meu afastamento do trabalho profissional, durante o período de meu estudo.

Aos meus novos colegas de trabalho da SAS VM-JA, Márcia Perrone, Lígia, Sérgio, Lia, Claudete e Telma, que estiveram comigo no semestre final da elaboração dessa dissertação e vibraram comigo quando de seu término.

Aos meus pais, pelo carinho incondicional que têm para comigo, pela força e apoio que me deram.

Aos meus filhos Diogo e Daniel, que sempre acreditaram nesse trabalho, que sempre tiveram palavras de encorajamento e de confiança.

Ao meu grande amor Edvaldo, marido, companheiro, confidente, datilógrafo, consultor para assuntos da área de Economia, para a elaboração de tabelas e gráficos, leitor assíduo desta dissertação, tendo-a lido, muito provavelmente, tantas vezes quanto eu.

A todos o meu muito obrigada!

RESUMO

Analisa os vínculos estabelecidos entre a Secretaria de Assistência Social da PMSP e algumas Entidades Sociais para a prestação do serviço creche. Investigou-se o campo da Assistência Social e o da relação entre a esfera pública estatal e a esfera privada, sem fins lucrativos, na provisão de serviços públicos. A partir de revisão bibliográfica, de pesquisa documental e de estudo de casos, dando voz a todos que se relacionam no convênio, definiu-se parcerias como sendo relações substantivas que implicam corresponsabilidades, compartilhamento de valores e comprometimentos. Analisou-se duas creches diretas, duas conveniadas e duas indiretas, (e as respectivas Entidades Sociais), além da SAS Regional de IQ/G e SAS Central. Foram escolhidas as creches que obtiveram avaliação positiva quanto ao seu desempenho e alcance de resultados. Considerou-se que tanto os serviços prestados de forma direta quanto os conveniados podem ter qualidade e sucesso no alcance de seus objetivos, sendo necessário, em qualquer das modalidades, ter presente aspectos como: transparência nas ações, diálogos permanentes, clarificação de papéis e competências, responsabilização e compromissos com causas e com acordos. Justificam-se os serviços conveniados em razão das questões conjunturais hoje postas, e da responsabilização por parte de toda uma sociedade no enfrentamento da questão social. Justificam-se os serviços diretos pela necessidade vital da afirmação do papel do Estado na provisão de serviços públicos para garantia de serviços de forma continuada com vistas à universalização. Indicou-se, como desafio a necessidade de rever a forma como estão se dando os vínculos entre os agentes estudados, na direção do estabelecimento de parcerias, bem como o desafio da apropriação da condução da política pública pelos órgãos de assistência social, consolidando como esfera pública não-estatal a ação das Entidades Sociais.

Palavras-chaves: 1. Parcerias. 2. Creche – São Paulo. 3. Administração Pública. 4. Cooperação. 5. Política Social. I. Bresler, Ricardo Rocha Brito. II. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

ABSTRACT

We investigated the bonds established by means of contracts between governmental sector and the nonprofits sector to provide public's services to the community in special in the child area. This study analyzed the agreement that have been done between the Secretaria de Assistência Social (SAS) (Secretariat of Social Assistance) of PMSP (City Hall of São Paulo) and Nonprofit Organizations in the provision of crèches service. We defined partnerships as being substantive relations that imply responsibility from both sides, sharing of values and compromise from each other. To reaching this definition we did literature revision in this field, documentary research and study of cases interviewing everybody that work together when an agreement is done. We analyzed four private crèches which receive subsidy from government (and their respective Nonprofit Organizations), two crèches that are administered directly by the government and Regional SAS from Itaquera Guaianazes and Central SAS. We chose crèches that got a good evaluation by their results. We showed that the services provided directly by government are so important as the service provided by Nonprofit Organization. Both can have good quality and both need to have transparency in their actions, constant dialogues, understanding of their roles and they should be accountable. The provision of social service by means of Nonprofit Organization is justified because nowadays they have an important role in the lives of the citizens and because all society should have responsibility concerning social problems. The provision of social service by government is justified because we consider that State is the most important player which has to take in his own hand the responsibility of guaranteeing welfare state for every citizen. This study indicated as a challenge the necessity to review the form how the bonds are being done between the studied agents in purpose of establishing partnerships, as well as the challenge of the government taking in his hands the conduction of public politics in the social field including in it the actions of the Nonprofit Organizations.

Key words: 1. Partnership. 2. Crèches - São Paulo. 3. Public Administration. 4. Cooperation. 5. Social Politic. I. Bresler, Ricardo Rocha Brito. II. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Title.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
A) Apresentação	11
B) Procedimentos	17
1) OBJETOS DA PESQUISA	25
1.1) <i>Secretaria Municipal de Assistência Social</i>	25
1.2) <i>Creches: Um pouco de sua história</i>	37
1.3) <i>O Convênio: Aspecto Jurídico</i>	45
1.4) <i>Algumas considerações a partir de uma prática profissional.</i>	49
2) ESTADO E AGENTES NÃO ESTATAIS	54
2.1) <i>O público e o privado na prestação da Assistência Social</i>	54
2.2) <i>Polêmicas acerca do Estado</i>	70
2.3) <i>Parcerias</i>	74
3) ANÁLISE COMPARATIVA DAS PORTARIAS MUNICIPAIS	88
4) PESQUISA DE CAMPO	94
4.1) <i>Os impactos no trabalho quando há mudanças das (e nas) políticas</i>	94
4.2) <i>A concepção de convênio e expectativas</i>	102
4.3) <i>Relações entre os envolvidos e papéis desempenhados</i>	119
4.4) <i>Critérios para um Bom Trabalho</i>	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152
APÊNDICE	161

INTRODUÇÃO

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) da cidade de São Paulo executa alguns de seus serviços à população em conjunto com Entidades Sociais, por meio de convênios firmados entre ambas as partes. O interesse por essa pesquisa nasceu das observações desse trabalho conjunto, durante minha vivência profissional nesta secretaria¹.

Foi importante notar, e ao mesmo tempo inquietante perceber, que de uma mesma modalidade de vínculo institucional – “convênio” – podem ocorrer várias formas de relacionamento entre as partes, bem como é possível a obtenção de diferentes resultados.

Durante essa vivência, pude constatar que existem convênios firmados que geram bons resultados na prestação de serviço à população, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Estes convênios constituem-se vínculos interorganizacionais com corresponsabilidades nas ações, assumindo mútuo compromisso para o enfrentamento das questões sociais, em causas que são comuns às duas organizações, embora com papéis e competências diferenciadas.

Pude, também, observar convênios que revelaram problemas de várias ordens, com conflitos na relação, disputa de poder, desrespeito a acordos, gerando sentimentos de desconfiança de ambos os lados, cujo trabalho reproduzia e reforçava desigualdades sociais, tutelas, assistencialismos e autoritarismos. Os resultados dessa situação culminaram em convênios desfeitos ou em submissão de um a outro.

Da mesma forma que nos convênios, são notórias as diferenças de qualidade e alcance de objetivos nos serviços que são prestados diretamente pela SAS. Observei que os resultados de alguns serviços prestados pela SAS, em decorrência de determinadas concepções de atendimento, fizeram com que os usuários se tornassem dependentes destes, além de se colocarem na condição de devedores de favores ao município. Em contrapartida, pude

¹ Duas formas verbais serão utilizadas nesse trabalho. Usarei a primeira pessoa do singular, nesta Introdução e nos momentos em que estiver relatando as entrevistas que eu fiz diretamente ou quando estiver referindo-me a minha experiência profissional. No entanto, no restante deste trabalho, empregarei a 1ª pessoa do plural, por entender que ele é fruto de debate e análises que foram construídas com um coletivo durante o processo dessa pesquisa, do qual participaram várias pessoas importantes, em especial meu orientador.

constatar outros trabalhos desenvolvidos diretamente pela secretaria com alto grau de qualidade, que, ao serem prestados de forma transparente e repassados como direitos sociais, puderam ser inclusive instrumentos de *accountability*, tendo como resultado a inclusão de uma população excluída, que participou e foi cor-responsável pelos sucessos obtidos, vindo a ser promotora de mudança de sua própria realidade.

Assim, intrigada com diferenças tão marcantes de resultados (convênios e serviços prestados de forma direta pela municipalidade, com boa e má qualidade), me perguntava como serviços executados de forma Direta ou Indireta pela SAS podem de fato contribuir na construção da cidadania? Como os serviços prestados através de convênios e de forma direta sob uma mesma gestão governamental podem apresentar resultados tão diferentes?

Recentemente, nós (profissionais da SAS) cultivamos o hábito de chamar os convênios de “parcerias” entre Entidades Sociais e a SAS. Diante de minha experiência, eu indagava se de fato os convênios eram relações de parcerias e se estas, da forma como se apresentavam, teriam papel relevante para a prestação dos serviços?

Ao começar a me aprofundar nestes temas, logo percebi que estava envolvida com o campo da relação entre a esfera pública estatal e a esfera privada, sem fins lucrativos, na provisão de serviços públicos. Entendi que para cada uma das perguntas, havia múltiplas variáveis a serem analisadas para que fosse possível alguma resposta.

De fato, há uma complexidade neste campo. São muitas as questões que devem ser levadas em conta e analisadas, para colaborar no debate de como efetivar a prestação de serviço à população de forma conjunta entre instituições de naturezas diferentes, com vistas a obter resultados positivos. Elenco algumas das questões que estão envolvidas nesta área, mas claramente há várias outras: a política estabelecida pelos governantes locais; o momento histórico, político e econômico; a forma gerencial adotada pelo órgão público e pela Entidade Social; as relações entre os atores que estão envolvidos no convênio; a forma como são concebidas as relações de parceria entre órgão público e as Entidades Sociais; as múltiplas formas de relação entre esses dois atores; o significado do convênio e mesmo o significado de parcerias para todos os atores envolvidos e, ainda, os instrumentos utilizados para elaboração do convênio e para o acompanhamento, avaliação e monitoramento dos serviços.

Considerando o tema “parceria entre a esfera pública e a esfera privada sem fins lucrativos”, um assunto que precisa ser ainda mais explorado, estudado e debatido, esta dissertação não tem a pretensão de encerrá-lo, pois isso não seria possível. Assim, aceitando a sugestão de Peter Spink², optamos por começar estudando alguns convênios que deram certo na SAS e analisar, apoiados na literatura e por meio da visão dos atores que os estão protagonizando, quais são os fatores que contribuíram para o sucesso desses convênios, quais são as expectativas de cada uma das partes, como entendem o termo “convênio” e o termo “relação de parceria” e, ainda, como se estão relacionando, deixando outras questões que permeiam o assunto para outras pesquisas.

Dessa forma, o desafio que buscamos enfrentar é o de refletir e tentar compreender as diferenças embutidas em cada forma de prestação de serviço – direta, indireta e conveniada – para contribuir na reflexão sobre que fatores importa implementar e para gerir o que é público, de forma inclusiva e com efetivo compromisso de combate à pobreza e à exclusão.

A) Apresentação

Quando iniciei esta pesquisa tinha como hipótese que o convênio entre SAS e as Entidades Sociais, da forma como vinha sendo gerido, através da política de convênio em vigor, não favorecia relações de “parceria”, entendida esta como relações substantivas que implicam corresponsabilidades, na qual há valores compartilhados e comprometimento mútuo (SPINK, 2001). Considerava que não havia horizontalidade na relação entre SAS e Entidades Sociais, sendo que a verticalidade nessa relação se alterava, ora estando a SAS no comando ora as Entidades Sociais, dependendo da força e poder de cada um desses atores. Acreditava que esta situação era um dos motivos pelo qual o convênio, como uma das estratégias para o enfrentamento conjunto das questões sociais, não favorecia que os serviços prestados à população contribuíssem para ganhos em cidadania. Supunha que uma relação de horizontalidade impediria situações autoritárias que eram refletidas em muitos dos serviços conveniados. Hoje, após esta investigação, percebemos que são muitas as questões que facilitam o surgimento de relações autoritárias e que apenas uma relação horizontal não daria

² O professor Peter Spink fez parte da banca de qualificação dessa proposta de pesquisa, que ocorreu em junho de 2002, na FGV-EAESP. Nesta ocasião quando, junto com meu orientador, apresentei meu projeto, o professor Peter Spink me disse que, se focasse os casos que estão dando certo, poderia, por meio dos depoimentos dos entrevistados, levantar elementos fundamentais para a compreensão de como se pode fomentar um bom serviço e, indiretamente, entender o porquê do insucesso de outros serviços. Assim me sugeriu que, ao invés de comparar casos positivos com casos negativos, me debruçasse apenas nos bons serviços.

conta de garantir uma prestação de serviço com qualidade. Ao término dessa pesquisa, fica evidenciada a importância desses dois atores na provisão de serviços públicos à população, cabendo a SAS o papel de normalizar uma política pública de Assistência Social que garanta princípios universais, papel este que não deve excluir a participação das Entidades Sociais, sendo necessário qualificar as relações de parcerias entre as partes.

A partir do estudo de várias experiências estudadas no Programa Gestão Pública e Cidadania³, ficaram claras iniciativas de governos locais que estabeleceram uma nova relação com a sociedade, para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas, que deram resultados positivos (FARAH, 1999). Contudo, é necessário avançar em definições acerca de como se dão essas relações, quais tipos de vínculos podem e devem ocorrer, necessitando conhecer melhor e estudar esta forma conjunta de gestão. Esperamos que este trabalho venha a contribuir com a atual discussão sobre formas e arranjos institucionais no enfrentamento das questões sociais.

Em pesquisa realizada sobre parcerias e alianças entre esfera pública e organizações não-estatais, Peter Spink salientou, entre outras, questões do tipo: “[...]o que significa estabelecer parcerias que não sejam apenas de caráter formal? [...] Como o Executivo local vem regulando a prestação de serviços públicos? [...]” (SPINK, 2001 pgs 6 e 7), que devem estar presentes em qualquer debate sobre o tema, contribuindo com a reflexão do que seja uma administração pública municipal promotora de inclusão social.

Análises sobre a crise do Estado (ABRÚCIO, 2000) e outras sobre sua incapacidade de dar respostas efetivas à questão social, sobre a falência das políticas públicas e sua necessidade de reforma (FARAH, 1999; YASBECK, 1995) mostraram que a sociedade está em movimento. Diante do aumento da pobreza e da limitação da ação social do Estado em atender as demandas, o avanço do ideário de uma sociedade solidária vem se colocando como desafio.

³ Em 1996 o Centro de Administração Pública e Governo (CEAPG) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) criou, junto com a Fundação Ford, (e atualmente contando também com o apoio do BNDES), o Programa Gestão Pública e Cidadania que tem por objetivo identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras de Estados, Municípios e Organizações Indígenas. O Programa se propõe, também, a estimular o debate e a reflexão crítica sobre processos de transformação na gestão pública subnacional no Brasil, com ênfase na articulação entre governo e sociedade civil. Mantém bancos de dados, atividades de pesquisa, publicações e encontros temáticos diversos (<http://inovando.fgvsp.br>).

Apesar da presença de Entidades Sociais atuando sobre a questão social ter larga tradição, a expansão de iniciativas civis variadas, cujo número de organizações e de iniciativas privadas, que atuam em benefício público, tem aumentado, é sinal de um movimento com ideais solidários, que vem crescendo desde o final da década de 90.

Assim, a sociedade está se defrontando cada vez mais com a presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público (estatal e não estatal). Estas organizações têm, muitas vezes, procurado substituir o Estado em suas responsabilidades (YASBECK, 1995). Consideramos, contudo, que esse não é um ideal a ser defendido ou perseguido. Entendemos que o Estado não pode repassar sua competência de gerir políticas públicas e de garantir atendimento universalizado. Segundo FARAH (1999), na agenda de Reforma do Estado na área social devem surgir “[...] *novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos [...]*” (FARAH, 1999 p. 331). Novas formas não querem dizer transferência de atribuições. Ainda, segundo FARAH (1999), o Estado deixaria de ser provedor direto e exclusivo de serviços, passando a ser coordenador e fiscalizador dos mesmos, que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado, ou ainda em parceria.

Dessa forma, concordamos com diversos autores que defendem a idéia de que descentralizar serviços não implica passar as responsabilidades do Estado para as Entidades Sociais, mas significa a possibilidade de realizar a construção de um plano de trabalho conjunto que possa garantir uma operação em rede de serviços e assim assegurar direitos de cidadania (SPOSATI, 1995).

A construção desse plano de trabalho exige que cada um dos atores tenha claro qual será seu papel e sua competência nessa relação e até que ponto os envolvidos estarão dispostos a comprometimentos e a compartilhar controles, dividindo poderes. Baseada nas definições sobre vínculos de SPINK (2001), que serão abordadas no capítulo dois, esta dissertação visa contribuir com os atores envolvidos ao tentar interpretar que tipos de vínculos estão permeando as suas relações. Conhecer-los é esclarecer o que se pode esperar e o que pode dar um e outro ator envolvido. Segundo Spink:

O importante para os gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil é reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida do possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras

possibilidades e oportunidades e também nas conseqüências que podem resultar. (SPINK, 2001, p. 41).

Nossa contribuição inicial se fará presente investigando a prestação de serviços na área da Assistência Social (de forma direta e conveniada) sob a responsabilidade de SAS. Levando em consideração que esta área conta com uma grande oferta de serviços, foi necessário que escolhêssemos (devido à limitação desse estudo) um serviço específico para que pudéssemos analisá-lo. Optamos por investigar a área de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade (serviço Creche), por meio de convênios entre o Poder Público Municipal de São Paulo, (no caso pela SAS) e as Entidades Sociais, incluindo o serviço prestado de forma direta pela municipalidade, considerando-se a política de convênio, editada e praticada pelo município, e a voz dos atores que a estão protagonizando.

A opção por concentrar o estudo na área da assistência social se deve à importância que esta área conquistou. A constituição de 1988 imprimiu à Assistência Social um novo status no âmbito das políticas sociais. A Assistência Social foi reconhecida como política de Seguridade Social para pessoas e grupos que se encontram em estado permanente, ou temporário, de necessidade, em razão de privação econômica ou de outros fatores de vulnerabilidade. Essa concepção da Assistência, consolidada em 1993 com a Lei Orgânica da Assistência (LOAS)⁴, traduz um amplo movimento social pela garantia de direitos sociais, significando que a assistência social não tem sua ação focada setorialmente, mas deve agir, de forma integral, no atendimento das pessoas em suas necessidades, favorecendo ainda sua inserção nas políticas setoriais.

A escolha da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), como objeto da pesquisa, se deu em função do próprio discurso institucional, de que é função dessa secretaria integrar: “o sistema descentralizado e participativo da assistência social, tendo por competência a coordenação da política municipal de assistência social no seu âmbito de atuação, prestando atendimento à população em situação de vulnerabilidade, risco ou exclusão social, possibilitando seu acesso aos bens, serviços e redes sócio-relacionais, na condição de sujeito de direitos, com exercício pleno de cidadania”⁵.

⁴ Lei 8.742 de 07/12/1993

⁵ Anexo de Portaria 14/SAS/GAB/2000 publicadas no DOM de 05/04/2000

Se estamos preocupados em discutir uma das formas possíveis de enfrentamento da questão social, ou seja, através da prestação de serviços e de projetos, com atendimento direto pela municipalidade ou por meio de “parcerias”⁶ com Entidades Sociais, achamos relevante olhar um dos programas voltados para a melhoria das condições de vida da população, que são identificados por SAS, como expressões da política de Assistência Social do Município de São Paulo, já que em seu discurso institucional uma das suas finalidades é implementar uma política municipal de assistência social, voltada para o atendimento dos direitos sociais e aspirações da população de baixa renda, tendo como forma de atuação a prestação de serviço de forma direta e ou conveniada.

Por outro lado, trata-se de uma Secretaria que conta, historicamente, com a prática de trabalho em conjunto com Entidades Sociais, por meio de convênios previamente firmados.⁷ No período compreendido entre 1993 a 2001, a SAS priorizou a prestação de serviço, no tocante a creche, por meio de convênios em detrimento de prestação de serviço de forma direta. Muitos dos serviços nesta área que foram implantados foram feitos de forma conveniada e outros, já em execução, foram repassados para Entidades Sociais. Essa opção política teve como resultado um crescimento do número de equipamentos⁸ conveniados e indiretos no cenário da assistência, aumentando o peso das Entidades Sociais e a importância das mesmas para SAS, como se pode verificar no quadro a seguir:

Tabela I: Número de equipamentos e vagas - conveniados e indiretos (1993 e 2001)

Ano	Nº de Equipamentos				Vagas			
	Direto	Indireto	Part.Conv.	Total	Direto	Indireto	Part.Conv.	Total
1993	310	55	291	656	40.289	7.378	28.524	76.191
2001	271	157	295	723	35.921	22.545	32.007	90.473

Dados de 1993: Adaptado de Beltrão (1997)

Dados de 2001: fornecidos por SGPC/DTDI/STCI-SAS

Além do aumento do número de entidades conveniadas com a SAS, houve um acréscimo, também, do número de programas e projetos sob a responsabilidade de uma

⁶ Parceria é um termo usado pela própria secretaria em suas políticas de convênio e diretrizes de trabalho.

⁷ Desde sua criação, em 18/05/66, conforme Lei 6.882, já lhe competia programar e executar programas diretamente ou em **convênio** com outras entidades públicas ou privadas. No período estudado, de 1993 a 2001, de acordo com todas as políticas editadas pela secretaria, o trabalho em convênio foi sempre adotado.

⁸ Equipamento: nome usado pela Secretaria para definir os estabelecimento sob sua responsabilidade

mesma entidade. Atualmente, é comum uma mesma Entidade ter vários convênios, em que cada um responde por diferentes serviços e projetos.

A área de atenção e proteção à infância, desenvolvida no campo da assistência social pelo Poder Público Municipal e que, na pesquisa, se fixou no atendimento em *Creche*, consolidou-se como uma política importante, em termos de volume de recursos humanos e financeiros. Nesse setor, concentra-se o maior número de convênios e de atendimento direto, dispondo de um aparato técnico-burocrático-operativo de grandes dimensões.

É ampla a discussão sobre a importância da educação infantil, sobre a redefinição de seu significado e a universalização de atendimento. As novas concepções de direitos da infância, de educação básica e de responsabilidade do setor público em prover acesso à educação foram conquistas que resultaram da ampla mobilização da sociedade, através dos movimentos sociais de bairro, dos movimentos das mulheres, das organizações profissionais da educação e da assistência, entre muitos outros atores. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394 de 23/12 de 1996) concebe “a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, [que] tem como finalidade o Desenvolvimento Integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, complementando a Ação da Família e da Comunidade” (art.29).

A Legislação Federal determina o dever do Estado na garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade (art.4, inciso IV) e prevê a integração das creches ou entidades equivalentes a pré-escolas ao sistema municipal de ensino. No município de São Paulo, essa integração foi prevista através do decreto nº 38.869 de 20 de dezembro de 1999, sendo que, a partir do ano de 2000, deveriam ser iniciadas ações que facilitassem a transição das creches da SAS para a Secretaria Municipal de Educação.

Esta pesquisa não discutirá as questões ligadas à transição das creches e nem visa indicar se estas devem ter uma orientação mais educacional ou mais assistencial, pois não consideramos que esses sejam aspectos em oposição. Pelo contrário, entendemos que estas duas dimensões são complementares. Educar e cuidar devem ser aspectos contidos em qualquer política de atendimento à criança pequena. Sendo assim, a área assistencial é uma das dimensões das políticas de atendimento infantil em creches. Nos debates sobre o tema, verifica-se que não há modelo a ser copiado e nem uma alternativa única. A busca da

identidade e a defesa da Educação Infantil, como um direito social da criança, terão de ser construídas por todos os envolvidos: profissionais, usuários, entidades de classe e administrações públicas⁹. Hoje existe uma exigência para toda a sociedade: a luta pela universalização da educação infantil de 0 a 6 anos, que significa acabar com as políticas excludentes, fomentar a construção de mais escolas, investir na formação dos profissionais e propiciar condições adequadas de funcionamento das instituições de educação infantil para garantir a execução de seus projetos pedagógicos.

B) Procedimentos

Para elaborar esta dissertação, partimos de uma revisão bibliográfica, de uma pesquisa documental, em seguida procedemos à investigação, utilizando a metodologia de estudo de casos.

Revisão Bibliográfica e Pesquisa Documental.

Com o intuito de contextualizar e problematizar o objeto de estudo, realizamos uma revisão da literatura sobre os temas: Concepção de Estado e Reforma do Estado, Atuação do Estado e das Entidades Sociais na Questão Social, Seguridade Social no Brasil, Governo Local, Descentralização, Entidades Sociais e Parcerias Público-Privadas, além do tema Creche. O período histórico da revisão da literatura se deu a partir dos anos 30 com a discussão sobre o enfrentamento da questão social, havendo rápida menção ao período colonial e do império. Os demais temas tiveram a atenção mais focada a partir da década de 80, época em que se intensificam as discussões sobre a necessidade da Reforma do Estado e a aprovação da Constituição Federal atual.

Foi feito um levantamento sobre as Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Comunicados e Ordens Internas, que versaram sobre as pautas: “organização da Secretaria Municipal responsável pela Assistência Social”¹⁰, e “legislação sobre convênios”¹¹ (com atenção mais voltada para o período pós 1993, apesar de ter sido possível coletar algumas informações sobre períodos anteriores), além da legislação sobre “transição da rede de creches

⁹ Para maiores informações sobre esse debate ver: HADDAD (1991 e 2002 pg. 83 à 96); MARANHÃO (2000 e 2002); RIBEIRO (2003) e ROSEMBERG (2002 pg. 63 a 78).

¹⁰ Apêndice F

¹¹ Apêndice G

para a SME”¹². A legislação sobre a organização da SAS teve por intuito demonstrar os movimentos de organização da Secretaria. A legislação sobre a pauta convênios veio demonstrar que a Secretaria sempre manteve a prática e teve como alvo de sua atenção discorrer sobre o tema e normalizá-lo. Quanto à legislação sobre a “transição da rede de Creches para SME”, consideramos tratar-se de informação adicional, já que não é propósito deste trabalho discorrer sobre o tema.

Foram realizadas análises comparativas das Portarias editadas por SAS no período de 1993 a 2001, que versaram sobre as Diretrizes Técnicas¹³ para o serviço Creche¹⁴ e sobre as Políticas de Convênio¹⁵, com o fim de conhecer o objetivo da Secretaria no trabalho em conjunto com Entidades da área de Assistência Social, bem como comparar as mudanças existentes entre as Portarias. Estabelecemos o período de 1993 a 2001, para análise comparativa, porque neste espaço de tempo como vimos (tabela I, pg.16), houve uma priorização ao trabalho em conjunto com as Entidades Sociais, por intermédio de convênios.

Estudar a relação de parceria entre SAS e as Entidades Sociais a partir das políticas de convênios é ter a possibilidade de observar como o princípio de solidariedade manifestado na LOAS está sendo implementado. Segundo a LOAS, este princípio deve ser construído através de uma política baseada numa relação de parceria e não somente em portarias que regulem subvenções, convênios, obtenção de documentos, etc. Essa relação precisa ser explícita, clara à sociedade e aos cidadãos, de modo a permitir o controle social. Na opinião de Sposati parece ser necessário rever a legislação que rege as relações do Estado com a sociedade neste campo, qualificando espaços de possíveis parcerias, através de processos transparentes e de controle dos resultados pela sociedade (SPOSATI, 1995).

Estudo de Casos

A pesquisa empírica se deu entre os serviços assistenciais na área de atenção e proteção à infância (mais especificamente pelo serviço prestado, de modo direto, na rede municipal de creches ligada à Secretaria Municipal de Assistência Social, e por aqueles

¹² Apêndice H

¹³ Apêndice J

¹⁴ As diretrizes Técnicas estão contidas nas Políticas de Convênio. Cabe às primeiras estabelecer qual é o entendimento que a municipalidade tem sobre Creche e a quem se destina, bem como discorrer sobre seu funcionamento. A Política de Convênio estabelece as normas para o estabelecimento de convênio, pronunciando-se sobre os critérios para elegibilidade das Entidades Sociais e sobre os serviços e projetos a serem conveniados.

¹⁵ Apêndice L

prestados em convênio com esta última). Foram observados o desenvolvimento e os resultados dos serviços, levando-se em consideração a visão que os técnicos, os trabalhadores das creches e os usuários têm do serviço, e tendo como parâmetro as diretrizes técnicas e objetivos listados para essa área na portaria 14/SAS/Gab¹⁶ e portaria 015/SAS/Gab¹⁷ de 12.04.2000 que dispõe sobre a matéria. A pesquisa de campo foi realizada no ano de 2002.

Em função do universo da rede de creches municipais ser grande, foram estudadas algumas creches localizadas na região de Itaquera Guaianazes, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS/IQG). Escolhemos essa região, porque esta é a terceira maior em número de equipamentos sociais destinados à educação infantil, com um expressivo número de funcionários, técnicos, famílias, comunidade e entidades envolvidas no processo de atendimento à criança. Além disso, essa escolha se deu por ter trabalhado, nesse local, nos últimos anos. Quanto ao serviço Creche, a região é composta de:

Tabela II - Dimensão do atendimento Creche na SAS/IQG – Março/2002.

Tipo de Atendimento	Número	Crianças	Funcionários
<i>Atendimento direto</i>	31	3.312	1.323
<i>Atendimento Indireto</i>	11	1.655	241
<i>Atendimento Conveniado</i>	07	1.263	182
<i>Total de Equipamentos</i>	49	6.230	1.796

Fonte: SAS Itaquera Guaianazes Mar/2002

Em função do grande número de creches na região, envolvendo funcionários, famílias e técnicos, foram selecionadas duas de cada modalidade de atendimento. Para a escolha dessas Creches, solicitou-se à Equipe de Atendimento à Infância de SAS Itaquera/Guaianazes a indicação das que tinham melhor avaliação relacionada ao desempenho e ao relacionamento com a SAS.

¹⁶ Estabelece diretrizes técnicas de ação para subsidiar a formulação da Política de Assistência Social para o município de São Paulo, nos termos do anexo único que integra a portaria. Publicado no DOM de 12.04.2000

¹⁷ Institui normas gerais para celebração de convênios no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, com as entidades e organizações sociais, nos termos do anexo único que integra essa portaria. Publicado no DOM de 12.04.2000.

Nos casos das Creches *Conveniadas e Indiretas*, foi investigada a relação estabelecida entre a SAS e as Entidades Sociais, que estão envolvidas nesta prestação de serviço, bem como o entendimento que os atores envolvidos têm sobre o convênio, além de outros aspectos que serão descritos à frente. Foram estudados natureza, perfil e vocação de cada ente envolvido, tipo de vínculos existentes e resultados atuais alcançados nestes vínculos. Foram utilizados, como instrumentos de análise, o estatuto da entidade, a política de convênio publicada pela SAS, o termo de convênio e entrevistas realizadas com os funcionários e famílias das Creches escolhidas, com o presidente de cada Entidade Social a que a Creche está ligada, assim como com Chefias e Técnicos de SAS/IQG e de SAS/Central.

No caso das Creches *Diretas*, o intuito foi pesquisar o conhecimento que os funcionários e famílias têm sobre o trabalho desenvolvido pela rede Conveniada e qual o entendimento sobre o instituto convênio, além de investigar semelhanças e diferenças no atendimento entre essas modalidades. Foram entrevistados os funcionários e famílias das Creches escolhidas, Chefias e Técnicos de SAS/IQG e de SAS Central.

Entende-se por técnicos da SAS aqueles que contatam diretamente a Entidade e realizam a supervisão nas Creches. No caso da SAS/IQG, os Técnicos (à época desse estudo) faziam parte da Equipe de Atendimento à Infância. As Chefias entrevistadas foram a da Equipe de Atendimento à Infância, a da Coordenação da Equipe de Planejamento e a Supervisora Regional. Na unidade Central, as entrevistas se realizaram com as responsáveis pela assessoria técnica das Entidades Sociais. As diretoras das Creches Conveniadas e Indiretas e seus funcionários são contratados pela própria Entidade que pode ou não ter solicitado auxílio no momento da seleção para SAS. No caso das creches diretas, as diretoras e os funcionários são ligados diretamente à PMSP. A população entrevistada é aquela cujas famílias têm seus filhos matriculados nas creches-alvo dessa pesquisa. Representando as entidades, foram entrevistados seus presidentes ou quem os estivesse substituindo naquele momento.

Uma vez escolhidas as Creches, foram feitos os contatos, esclarecidos os objetivos da pesquisa, dando-se assim início às entrevistas. No total foram realizadas 72 entrevistas, assim distribuídas: 06 realizadas com Chefias e Supervisores de SAS/IQG e Central; 03 com Técnicos de SAS/IQG; 06 com Diretores de Creche; 25 com Funcionários de Creche; 28 com Famílias, e 04 com Presidentes de Entidades Sociais.

As entrevistas foram organizadas para captar informações dos agentes envolvidos em relação ao nosso objeto de estudo. Houve um caráter de estudo exploratório, envolvendo o levantamento de dados qualitativos que permitissem apreender basicamente:

- A concepção do que seja o estabelecimento de um convênio para cada um dos envolvidos.
- A concepção sobre o papel de cada um, nesta modalidade de vínculo.
- Qual o nível de conhecimento que os atores envolvidos tem a respeito do convênio a que estão submetidos.
- O impacto no trabalho de cada um quando há mudanças das (e nas) políticas, entendendo ora a alteração ocorrida pelo fim do mandato dos governantes, ora, após as eleições, o início de mandato de novas administrações ou, ainda, as alterações de secretários dentro de um mesmo governo ou de diretrizes e de políticas, sob o comando de um mesmo secretário.
- O que é considerado um bom trabalho no serviço Creche.
- Papéis desempenhados pela PMSP e pelas Entidades Sociais, através de seus representantes no estabelecimento do convênio.
- Relações entre todos os envolvidos¹⁸.
- O tipo de relação que os usuários das creches mantêm com os envolvidos e que expectativa(s) esses usuários formulam para si próprios ou para o trabalho conveniado e o direto.

Para isto utilizou-se como instrumento básico de investigação a entrevista semi-estruturada, com base em roteiros orientadores para cada grupo entrevistado, que possibilitassem, de um lado, assegurar a abordagem dos temas pretendidos e, de outro, criar uma situação de espontaneidade com os entrevistados, de modo a favorecer um discurso mais livre.

Paralelamente, foram colhidos dados das creches quanto a: capacidade, número de crianças matriculadas, faixa etária, anos de funcionamento, número de módulos de atendimento, valor do repasse mensal e *per capita* recebido, número de funcionários

¹⁸ No item “relações entre todos os envolvidos” por haver uma multiplicidade de relações possíveis a serem listadas, detivemo-nos na relação entre: técnico e creche, técnico e entidade, creche e população, população e técnico, deixando as outras para estudos futuros. É importante ressaltar que o técnico neste caso, é o representante de SAS mais próximo da creche e das Entidades

efetivamente trabalhando por categoria funcional, e proporção para atendimento criança/adulto em cada creche (Apêndice C), a fim de traçar um desenho das mesmas.

As entrevistas ocorreram no próprio local de trabalho de cada um dos envolvidos e, no caso das famílias, na creche na qual seu filho estava matriculado. Isto permitiu que fosse feita uma “observação participante” da rotina dos lugares em determinados momentos, o que contribuiu para subsidiar a análise dos dados colhidos.

As famílias entrevistadas foram escolhidas aleatoriamente. Todas as famílias atendidas por essas creches foram, antecipadamente, avisadas de que iria ocorrer uma pesquisa, em data marcada. No dia, previamente agendado, na saída das crianças, algumas famílias foram consultadas se aceitavam ser entrevistadas. O mesmo procedimento foi adotado para os funcionários das Creches, que também foram escolhidos aleatoriamente, bastando para isso que aceitassem ser entrevistados, no dia de nossa visita.

As entrevistas ora aconteceram de forma individual, ora em duplas, ora em grupos, dependendo da dinâmica da creche e da vontade dos entrevistados. Foram gravadas com a anuência dos entrevistados. A acolhida dispensada foi a melhor possível e todos demonstraram interesse pelo resultado da pesquisa.

O que pode ser extraído a partir das Entrevistas

Ao final desse processo deparamo-nos com um grande volume de dados que não puderam ser explorados e aprofundados na sua totalidade, abrindo-se um leque muito grande de possibilidades de entrada para análise, que acabaram extrapolando os limites do objeto de estudo.

De fato, através das entrevistas, foi possível extrair múltiplos aspectos que são passíveis de análise e que permeiam a temática em questão. Todos esses aspectos podem explicar a análise ou podem contribuir com ela, esclarecendo como se dá esse vínculo institucional – “convênio” – e sua consequência para os serviços prestados; a percepção de cada ator envolvido; etc. Considerando-se que desses convênios emergem diferentes formas de relacionamento, os dados colhidos sobre alguns aspectos podem nos dar pistas a partir do

conhecimento da realidade concreta, de como evitar ou pelo menos minimizar alguns conflitos.

No entanto, nem todos esses aspectos foram analisados com a mesma intensidade. Alguns o foram mais profundamente, outros superficialmente e outros nem o serão pela limitação desse trabalho. Consideramos importante listar, a seguir, os temas extraídos a partir das entrevistas, com a intenção de mostrar que há uma gama enorme de aspectos que influenciam os vínculos entre a PMSP e as Entidades Sociais, nessa modalidade chamada convênio, e que podem ser foco de outras pesquisas:

- Sobre a questão da transparência do serviço público prestado aos usuários dos serviços bem como a alguns dos executores.
- Significado do que é convênio para cada um dos entrevistados.
- O papel da Direção da creche.
- A relação entre a Entidade Social e seus funcionários.
- Questões da verba (no caso *per capita*).
- Capacidade de captação de recursos próprios pela creche e pela Entidade Social.
- Alternância de poder.
- Mudanças na direção das Políticas.
- Investimento de SAS na formação dos funcionários das creches indiretas e conveniadas.
- Papel da SAS para os funcionários das creches conveniadas e indiretas, para a população e para as entidades.
- Relação dos técnicos com a direção e funcionários das creches conveniadas e indiretas. Com a entidade e com a população.
- Relação dos técnicos com a SAS.
- Relação das entidades com a SAS Central.
- A diferenciação que é feita entre SAS e PMSP.
- Desempenho da creche *versus* o fato de haver convênio ou não.
- Critérios para avaliar o que seja um bom atendimento.
- Creches diretas *versus* creches indiretas *versus* creches particulares conveniadas.
- Aspectos que são importantes para as famílias.
- Creches e a passagem para a SME.

Por fim, através das entrevistas, foi possível extrair ainda informações sobre outras questões, as quais arrolamos abaixo, mas que não farão parte deste estudo:

- Pontos fortes e fracos que cada um considera em seu trabalho;
- O que agrada e o que desagrada no trabalho de cada um;
- Como superar pontos fracos;
- Qual a dinâmica de trabalho de cada um e os mecanismos de avaliação;
- Como são resolvidos os problemas relacionados às creches junto às Entidades e à PMSP;
- Qual o envolvimento de cada Entidade e cada creche na problemática social mais ampla.

A partir da reflexão sobre a literatura levantada, da análise comparativa das Portarias editadas sobre as Diretrizes Técnicas¹⁹ e sobre as Políticas de Convênio²⁰, no período citado, e das entrevistas realizadas em campo, pretendemos nos aproximar do objetivo dessa pesquisa que é o de refletir se o trabalho conjunto entre a SAS e as Entidades Sociais, através do instituto jurídico convênio e da forma como tem sido estabelecida a relação entre as partes, ao longo desses anos, converge para uma prática de parceria, cujas relações substantivas implicam corresponsabilidades, nas quais há valores compartilhados e comprometimento mútuo, visando melhorar a qualidade dos serviços prestados, conforme as necessidades da população, admitindo-se a sujeição de direitos à mesma.

Para facilitar a leitura, apresentamos a estrutura dessa dissertação: no capítulo 1, são apresentados os objetos dessa pesquisa. No capítulo 2, os referenciais teóricos, tratando das discussões sobre os temas: Estado e Entidades Sociais; Questão Social; Reforma do Estado; Novos Arranjos Institucionais; Descentralização; Governo Local e Relações de Parcerias. No Capítulo 3, são feitas as análises comparativas das diversas Portarias, a partir de 1993, que normalizaram a Política de Convênio de SAS. No capítulo 4, são relatadas as entrevistas e feitas suas análises. Encerramos a dissertação com algumas considerações.

¹⁹ Apêndice J

²⁰ Apêndice L

1) OBJETOS DA PESQUISA

1.1) Secretaria Municipal de Assistência Social

Em 12/04/1955, a Lei 4.637 criou a Divisão de Serviço Social (DSS), vinculando-a ao Gabinete do Prefeito. Conforme item VI do artigo 3º, foi atribuída a esta divisão, entre outras, a competência de “criar, organizar e executar atividades de assistência social e amparo à família, aos menores, aos grupos especiais de necessitados”.

Esta Divisão recebeu o status de Secretaria em 18/05/66, conforme Lei 6.882 que reorganizou parcialmente a estrutura administrativa da prefeitura daquela época, criando três novas Secretarias, sendo que uma dessas foi a de Bem Estar Social. Em seu artigo 4º, ficou explicitado que a Secretaria do Bem Estar Social seria “o órgão responsável pelas atividades da Prefeitura no campo da Assistência Social, competindo-lhe programar e executar programas de desenvolvimento social da comunidade, especialmente de amparo ao menor e assistência a grupos especiais de necessitados, diretamente ou em **convênio** com outras entidades públicas ou privadas” [destaque nosso].

Deste então, a atual Secretaria Municipal de Assistência Social recebeu diferentes denominações e ocorreram mudanças em sua estrutura administrativa, havendo inclusive períodos em que perdeu o status de Secretaria, sendo extinta em 1986 e transformada pela administração municipal da época em Superintendência do Bem Estar Social (Subes), incorporada à Secretaria da Educação e Bem Estar Social. O Apêndice F contém as alterações ocorridas a partir de 28/07/87 com a publicação do decreto 24.269 de 27/07/87, que recriou a Secretaria Municipal do Bem Estar Social. Com a publicação em 23/12/88 da Lei 10.719 de 22/12/88, a Secretaria Municipal do Bem Estar Social foi reorganizada em termos de suas atribuições e estrutura.

Embora as informações contidas no apêndice F demonstrem que a atual SAS passou por algumas alterações em seu nome e em sua organização, no que se refere ao seu discurso institucional, sua finalidade, competências e atenções, pouco foi alterado, sempre estando voltada para o cumprimento dos objetivos da Assistência Social, explicitados nos artigos 203 e 204 da Constituição/1988, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência (LOAS). Nota-

se, também, que sua estratégia de atuação, isto é, a forma de prestação de seus serviços à população usuária, sempre foi de forma direta ou através de convênios.

Faz parte da história da SAS o repensar de suas ações, sua posição dentro da Prefeitura e suas responsabilidades diante das exigências sociais. A busca de identidade da Secretaria, sua posição diante de outras Secretarias, sua forma de atender sua clientela ou até sua busca de legitimação sempre estiveram influenciadas pelo cenário político, pelas forças políticas que estavam à frente da Prefeitura, da Secretaria, de acordo com a conjuntura do momento. Seus rumos têm sido repensados, ao longo do tempo, através da criação de “GTs” (grupos de trabalho) que, dependendo da administração da época, menos ou mais progressista, incluíam ou deixavam de incluir, nesses grupos, além dos técnicos do nível Central, técnicos do nível regional e atores da sociedade civil.

É claro que a configuração de cada grupo, que, durante os anos, foi sendo criada, resultou em processos e resultados diferentes. Assim, a cada intervalo de tempo, a Secretaria teve novas diretrizes técnicas para suas ações, formulando propostas de atuação e possibilitando novas diretrizes e novos procedimentos para a execução e celebração dos convênios²¹.

Essas reorientações vincularam-se à discussão feita sobre o papel da Assistência Social diante das questões sociais, após a constituição de 1988, que considerou a Assistência Social como um dos campos das Políticas Públicas de Seguridade Social²². O Serviço Social mergulhou numa revisão interna dos seus métodos, teorias e estratégias de ação, influenciando sobremaneira as ações da Secretaria.

O repensar de ações e políticas da Secretaria não ocorreu de forma homogênea, nem sistemática, nem houve apenas avanços pelo reconhecimento de direitos de cidadania. Houve “GTs” que avançaram mais numa proposta de ação, buscando rever e redefinir a prática profissional e a institucional, numa perspectiva de apoio à organização da sociedade civil e numa perspectiva de trabalho conjunto com esta (incluindo-se as Entidades Sociais),

²¹ No Apêndice G arrolamos o que apuramos sobre a Legislação da Secretaria a respeito de suas diretrizes técnicas para formulação da Política de Assistência Social e sobre celebração de convênios, no per. de 1987 a 2002.

²² O conceito de seguridade social será apresentado a seguir, para que seja explicitado o que significa considerar a Assistência Social como um dos campos das Políticas Públicas de Seguridade Social.

reconhecendo seus usuários de serviços como sujeitos de direitos e as Entidades Sociais como um ator importante para a elaboração de políticas e execução das ações da Assistência Social.²³

Em contrapartida, outros “GTs”, embora no discurso oficial reproduzissem diretrizes em consonância com a Constituição e a LOAS, no que diz respeito à prática da relação com as Entidades Sociais, reproduziram uma relação autoritária junto a estas, sem criar mecanismos institucionais de canais de participação.

O que se presenciou, por parte da Secretaria, foram diferentes formas de tratar as entidades num mesmo espaço temporal, dependendo da força política local que cada uma tinha na região em que se inseria.

Enfocaremos esse assunto no Capítulo quatro, porém é oportuno aqui mencionar que ficou explicitado (nas falas das entidades e dos técnicos e chefias entrevistados) que houve, principalmente no período de 1993 a 1999, proteção a algumas entidades que tiveram facilidade de acesso aos níveis centrais de decisão municipal com aceitação de suas reivindicações, não ocorrendo o mesmo com outras Entidades, criando, assim, uma relação de clientelismo entre Entidades e Secretaria, o que fragilizou e dificultou a relação entre as Entidades e os técnicos das regionais.

Do ponto de vista das Diretrizes Técnicas e Políticas de Convênio foram estudadas as Portarias 12/FABES/GAB/94, 10/FABES/GAB/95, 19/FABES/GAB/96 e 14 e 15/SAS/GAB/00. Retomaremos este assunto, contudo é importante mencionar que, durante esses anos, não houve mudanças significativas quanto às diretrizes para o estabelecimento de convênios com as Entidades Sociais. As normas quanto aos requisitos básicos para a Entidade ser conveniada, forma de remuneração, documentação necessária, formas de supervisão e procedimentos para celebração do convênio sempre se repetiram. Houve alterações na nomenclatura dos programas a serem conveniados, extinção de alguns e alteração na abordagem.

²³ No período 1989/1991 A constituição do GT para proceder avaliação dos convênios daquela época, bem como para estabelecer a política de convênio no âmbito de Sebes teve a participação das Entidades Sociais.

Internamente, do ponto de vista de sua organização e funcionamento, a Secretaria sofreu alterações significativas, passando a trabalhar durante este período ora por equipes programáticas, ora por divisão territorial.

Mais do que as alterações nas políticas de convênios editadas, as mudanças de organização e funcionamento ocorridas internamente, em cada regional da SAS, influenciaram o trato e a relação com as Entidades Sociais, ora facilitando, ora dificultando. Tanto a Entidade quanto os funcionários de SAS (técnicos e chefias) destacam que as alterações de técnicos e formas de “tocar” o trabalho, devido às mudanças que ocorriam quando das reestruturações em SAS, traziam conseqüências nem sempre positivas ao trabalho que vinha sendo executado.

Apesar de nossa investigação estar voltada ao trabalho desenvolvido por SAS, junto com as Entidades Sociais, no campo da infância, considerando-se que as políticas de convênio foram editadas pela Secretaria, no período compreendido entre 1993 a 2001, e que nossa pesquisa de campo tenha o ano de 2001 como referência para a coleta de dados, julgamos oportuno e interessante apontar que há atualmente mais uma alteração, que significará nova reordenação da secretaria. Trata-se da Lei 13.399 de 01/08/2002, que dispõe sobre a criação das subprefeituras no município de São Paulo, na qual em seção IV, art 12, item II é criada a “Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento, responsável pelas ações nas áreas de trabalho, **assistência social**, abastecimento, esporte, lazer e cultura e atividades afins” (destaque nosso).

Essa mudança na estrutura administrativa da prefeitura não altera os objetivos, diretrizes e ações estratégicas estabelecidas por SAS, alvo de interesse deste trabalho, pois a Lei 13.430 de 13/09/02 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em seus artigos 36 e 37²⁴, traz os objetivos e as diretrizes da Assistência Social, que estão em consonância com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e com a LOAS.

²⁴ De acordo com o artigo 36 são objetivos da assistência social, dentre outros: garantir proteção, agir nos processos de exclusão, e promover inclusão social e com o artigo 37, as diretrizes da Assistência Social, estão voltadas para o campo da prevenção, inclusão, proteção social e promoção da cidadania. Constam nessas diretrizes entre outras: o reconhecimento de formas participativas e de controle da sociedade civil; o reconhecimento dos direitos de segmentos da sociedade e a garantia dos direitos sociais de acolhida, convívio, autonomia, rendimentos, equidade, travessia e protagonismo dos usuários da Assistência Social.

No entanto há que se considerar que, em 15/04/2002, através da Portaria nº 18/SAS/GAB/2002, a atual Secretária Municipal de Assistência Social criou o Programa de Reordenamento Político da Política de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PROREAS). Isto significou a criação de um grupo de trabalho para coordenar o processo de construção do PROREAS com o objetivo de “construir o novo Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo; estabelecer os processos de reorganização do funcionamento da SAS, indicando a reestruturação organizacional da Secretaria; e vincular a SAS e suas ações no sistema único nacional de provisão de serviços e benefícios, programas e projetos de assistência social”.²⁵

Dentre os princípios estabelecidos para orientar a reorganização do funcionamento da SAS estão questões ligadas diretamente a este estudo, quais sejam:

- “A constituição de mecanismos de diálogo e parcerias...”.
- “A criação de espaços coletivos de construção de parcerias para a responsabilidade social, formada por coletivos de organizações da sociedade civil...”.
- “A qualificação das relações de parceria com as organizações da sociedade civil...”.
- “Otimização e racionalização de procedimentos para a celebração e execução de convênios...”.

É importante mencionar que uma nova lei foi editada (Lei 13.153 de 22/06/01). Dispõe sobre uma Política Pública de atenções de Assistência Social, sem fins lucrativos, operada através de convênio. Regulamentou-se pelo decreto nº 43.698 de 30/09/2003.

Longe de desqualificar esta pesquisa, dadas as mudanças que poderão ocorrer no âmbito da Secretaria e de seus serviços, a partir do processo de reordenamento da Secretaria e da citada lei, concebemos que esse repensar de ação da Secretaria como um todo e, particularmente, no assunto “parcerias, relações com as entidades sociais e convênios” vem comprovar a importância de refletir sobre essa forma conjunta de prestação de serviço entre a Secretaria e as Entidades Sociais.

²⁵ Portaria 018/SAS/GAB, 15 DE ABRIL DE 2002.

Isto posto, admitindo que as transformações, advindas desse processo de reordenamento institucional, terão como consequência repercussão no trabalho em conjunto com as Entidades Sociais, esclarecemos que, devido aos limites desse trabalho, não as incorporaremos à análise em pauta. Assim sendo, nossa coleta de dados baseou-se no trabalho desenvolvido (em convênio e de forma direta) com as creches levando em consideração as normalizações extraídas da Portaria 14/SAS/GAB/2000, a qual estabeleceu diretrizes técnicas da Secretaria Municipal de Assistência Social e que serão conhecidas a seguir.

Normalizações conforme Portaria 14/SAS/Gab/2000

A Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS, como hoje é denominada – constitui-se, na cidade de São Paulo, como órgão responsável pela operacionalização da política social do município. Após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a SAS assumiu a competência de coordenar a Política Municipal de Assistência Social. A atuação da SAS compreende a prestação de serviços no campo da prevenção, inclusão, proteção social e promoção da cidadania destinada a famílias, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, portadores de deficiência, pessoas em situação de rua e demais segmentos socialmente vulneráveis.

Sua finalidade está definida na Lei Orgânica do Município de São Paulo (Art. 221 a 239) e no decreto nº 32.384 de 06/10/92 e tem, dentre outras, a função de implementar a política de assistência social do município, voltada para o atendimento dos direitos sociais e aspirações da população de baixa renda e propor soluções alternativas para atendimento dos problemas sociais emergentes que envolvam outros órgãos públicos.

De seus pressupostos, destacamos a ênfase na família e na comunidade como eixo norteador de toda sua ação; o incentivo à participação da sociedade civil organizada na formulação da política e controle das ações; o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil para prestação de serviços assistenciais e o incentivo à integração intersecretarial, articulando as ações das demais secretarias municipais.

Estrutura de Funcionamento e Formas de Atuação

Atualmente a SAS tem seu funcionamento e trabalho organizado por divisões territoriais em cada região onde atua, isto quer dizer que os técnicos se subdividem em

distritos e devem prestar assistência à população de cada distrito em todas as frentes em que SAS atua. No entanto, no período referente a este estudo, a SAS estava organizada por áreas programáticas.

Isto significa que os técnicos de cada unidade regional de prestação de serviços se encontravam alocados em equipes que se estruturavam através de programas específicos: Atendimento à Infância (no qual as creches estão alocadas); Atendimento à Adolescência; Atendimento aos Portadores de Deficiência; Atendimento ao Idoso; Atendimento à População de Rua; Atendimento a situações de emergência, Centro de Referência da Assistência Social e Informações Técnicas.

Essas equipes²⁶ eram compostas por técnicos de diferentes categorias profissionais. Havia (e há) uma incidência maior de: psicólogos, pedagogos, e assistentes sociais. Até bem pouco tempo atrás²⁷, a SAS contava com enfermeiros e nutricionistas. Fazem parte ainda das equipes (porém em menor número e não estão em todas as SAS regionais): sociólogos, biólogos, geógrafos, historiadores, administradores, arquitetos e engenheiros; podendo ainda haver outras categorias profissionais.

Essas equipes desenvolvem as programações dentro dos limites geográficos compreendidos pela SAS, em questão. Deslocam-se para os bairros onde são executados os serviços e os projetos, seja nas favelas ou nos conjuntos habitacionais, seja nos equipamentos de responsabilidade direta do município, seja nos conveniados com Entidades Sociais.

Cada Equipe de Área Programática é composta por uma Chefia e Técnicos das diversas formações que são responsáveis pela supervisão, assessoria e fiscalização de todos os serviços e projetos referentes àquela área de programação. A instância de Planejamento é composta por um Coordenador Regional de Planejamento e dois Assessores Técnicos de Planejamento. Ela é responsável por integrar e articular as ações técnicas na Regional. O Supervisor Regional é a instância máxima dentro da hierarquia regional, respondendo técnica, administrativa e politicamente por todas as ações da regional. Há ainda nessa estrutura a

²⁶ Quanto à organização de SAS por divisões territoriais, a configuração das equipes, em termos de categorias profissionais, é a mesma, já que a Secretaria conta com um quadro fixo de servidores. O que ocorre é a redistribuição dos técnicos, entre os diferentes distritos.

²⁷ No ano de 2001, funcionários da Saúde, que estavam prestando serviços em SAS em função da não adesão ao PAS e outros da própria secretaria com formação na área da saúde, foram transferidos para a Secretaria Municipal de Saúde.

figura do Assistente Técnico, que assessora diretamente o Supervisor Regional, além de um quadro de recursos humanos responsáveis por toda área administrativa, financeira e de pessoal.

Os projetos e serviços²⁸ desenvolvidos por SAS para atender a população são operacionalizados através das SAS regionais, distribuídas em 17 regiões administrativas do município de São Paulo²⁹. Seus serviços e projetos são prestados de forma direta, através de suas unidades regionais e da rede de equipamentos sociais, ou através do estabelecimento de convênios com Entidades e Organizações de Assistência Social. Para celebração de convênio, a SAS definiu um sistema de financiamento que indica os parâmetros sobre os quais se estabelece o trabalho conjunto³⁰.

População demandatária dos Serviços

A SAS é uma instituição que presta serviços assistenciais à população de baixa renda que auferir de zero a quatro salários mínimos mensais, embora se constate, na prática, que a maioria da população atendida, quando tem renda, alcança no máximo a faixa de três salários, sendo que a maior parte dos usuários dos serviços de SAS se encontra desempregada.

Para especificar melhor a população atendida, tomamos emprestada a definição usada por RAICHELIS (1988), que, apesar de ter sido escrita em 1984, em função de uma pesquisa realizada na então Fabes, continua sendo muito atual

[...] Trata-se de uma população que busca o atendimento de necessidades básicas (alimentação, emprego, moradia, etc.), geralmente caracterizada por uma situação que poderia ser identificada como 'emergencial-crônica' – demanda urgência no atendimento em função do caráter precário das

²⁸ A LOAS define que serviços assistenciais são as atividades continuadas que objetivam a melhoria de vida da população; projetos são definidos como ações para o enfrentamento da pobreza, compreendendo a instituição de investimento econômico e social nos grupos populares a fim de subsidiar as iniciativas que lhes garantam meios para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida e preservação do meio ambiente e sua organização social.

²⁹ Com a criação das Subprefeituras, serão 31 SAS Regionais.

³⁰ Anexo único da Portaria 15/SAS/Gab do DOM de 12/04/2000. Convém informar que em 02/05/02 foi editada a Portaria 23/SAS que versa sobre Renovação de Convênios alterando esta Portaria, e em 03/09/03 foi publicado o decreto nº 43.698 que regulamenta a lei nº 13.153 de 22/6/2001 (Lei de Parcerias). Este decreto regulariza as relações de “parcerias” entre a Prefeitura e as ONGs para desenvolver a política pública de assistência social. No entanto, como explicitado no capítulo 01 pg 31, essas publicações não foram incorporadas nesta análise, dado os limites dessa dissertação.

condições de vida, mas o contexto que desencadeia suas carências permanece inalterado, já que se refere, fundamentalmente, àqueles segmentos das classes trabalhadoras que mantêm um vínculo débil e intermitente com o mercado de trabalho (subempregados e desempregado) [...](RAICHELIS, 1988, pg.85).

São também demandatários e usuários dos serviços de SAS, pessoas e segmentos populacionais em condições de:

“...vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, principalmente crianças e idosos; de desvantagem pessoal resultante de deficiência ou incapacidade que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de atividade considerada normal para sua idade, sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere; situações circunstanciais e conjunturais como: abuso e exploração comercial sexual infantil, pessoas em situação de rua, crianças de adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos; situações emergenciais e/ou estruturais de risco pessoal e social”³¹.

Serviços Prestados por SAS às Organizações da Sociedade Civil

A SAS presta alguns serviços às organizações da sociedade civil, na qual estão incluídas entidades sociais, movimentos populares, associações de bairro, grupos de defesa de direitos, organizações juridicamente constituídas sem fins lucrativos, quais sejam:

- Assessoria técnica quanto a como se constituírem legalmente.
- Concessão de mérito social a entidades de assistência social para obtenção do título de utilidade pública; avaliação quanto ao mérito social para concessão de área municipal às organizações interessadas e avaliação de outras solicitações que venham a exigir a declaração de mérito social.
- Fornecimento de registro de matrícula ou credenciamento para obtenção de convênio com a secretaria.

³¹ Extraído da Portaria 14/SAS/GAB de 04/04/2000

Para que qualquer organização esteja apta a realizar convênio com a SAS é critério básico possuir registro de matrícula³² ou credenciamento³³ junto a ela, concedido pela própria secretaria mediante avaliação do mérito social daquela organização.

As normas e os requisitos para concessão de mérito social, registro de matrícula e credenciamento de Entidades Sociais, à época dessa pesquisa, estavam na portaria 013/SAS/GAB do DOM de 28/03/2000³⁴. Dentre os requisitos estão: ser pessoa jurídica de direito privado e finalidade pública sem fins lucrativos, ser sediada no município de São Paulo, garantir 1/3 de gratuidade e não remunerar os membros de sua diretoria e conselhos, além de outros.

Uma vez concedido o registro de matrícula ou credenciamento, a Entidade Social torna-se apta a solicitar convênio³⁵ com a Secretaria. É importante ressaltar que o fato da Entidade Social ter conseguido o registro de matrícula em SAS não lhe garante de forma automática a celebração de convênio. Para que seja firmado convênio com SAS é preciso atender as Normas para Celebração de Convênio, há necessidade de ser avaliada pelos Técnicos sobre o plano de trabalho proposto para o serviço ou projeto pelo qual esteja pleiteando o convênio, além da avaliação do espaço físico e viabilidade econômica. O plano de trabalho apresentado pela Entidade deve estar de acordo com as Diretrizes Técnicas da SAS elaboradas para cada área de atuação.

O conceito de seguridade social no Brasil

O conceito de **seguridade social** começou a ser utilizado em 1988 com a promulgação da Constituição Federal. Foi uma tentativa de garantir direitos que superassem as perspectivas dos seguros sociais, ou seja, uma prestação de serviço garantida ao indivíduo contra os riscos

³² Registro concedido pela SAS às entidades específicas da área da assistência social, que atesta o seu mérito social e lhe confere um certificado de matrícula que deve ser revalidado anualmente. Atualmente a SAS tem 477 entidades matriculadas.

³³ É o registro concedido pela SAS às entidades sociais não específicas da área da assistência social, ou seja, da área da educação, saúde, esporte, dentre outras, que as habilita a desenvolverem trabalho conjunto com esta Secretaria através de convênio. Findo o convênio o credenciamento deve ser cancelado. Atualmente a SAS mantém 65 entidades credenciadas.

³⁴ Em 06/09/2003 foi publicada no DOM Portaria 30/SAS que instituiu a Norma Técnica de Assistência Social nº 001/2003 que regula a atribuição de mérito social por meio de matrícula de organizações da Assistência Social sem fins lucrativos e credenciamento de serviços de Assistência Social, sendo a partir de então revogada a Portaria 13/SAS/2000. Nenhum dos requisitos para a concessão da matrícula ou credenciamento foi alterado, sendo acrescida a exigência das Organizações ou seus serviços estarem cadastrados no Banco Público de Dados de Organizações e de Serviços Socioassistenciais da Cidade de São Paulo – BANORGAS.

³⁵ As normas para Celebração de Convênio no âmbito da SAS (para esta pesquisa) estão descritas no anexo único da portaria 015/SAS/GAB de 12/04/2000.

do mercado (NOGUEIRA, 2001). A noção **de seguridade social** supõe universalidade de cobertura no âmbito da proteção social. “*Supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais*” (SPOSATI, 1995, pg.22). Institui-se o reconhecimento do direito como universal, independente do vínculo contributivo com o sistema (YASBECK, 1998).

O sistema de seguridade social abarcou “o tripé”: Saúde, Previdência e Assistência Social. Em relação à saúde, ficou estabelecida a garantia de proteção integral enquanto direito de todos e dever do Estado. No plano da Assistência Social, ficou como direito não contributivo a quem dela necessitar, e no plano da Previdência continuou o regime contributivo público obrigatório para todos os trabalhadores brasileiros.

As ações no campo da Saúde e da Assistência Social passaram a ser descentralizadas e com comando único em cada um dos níveis de governo. Os municípios passaram a ter maior poder de legislação e autonomia na esfera tributária e fiscal, e também maiores atribuições e responsabilidades na condução das políticas sociais. No que diz respeito à gestão e controle da Seguridade Social, há um peso na democratização e participação popular, com a instalação de vários conselhos com representantes do poder público e da sociedade civil (NOGUEIRA, 2001).

A Assistência Social detalhada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742 de 07/12/93) – se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira, supondo uma mudança de concepção e superação dos traços históricos marcados pela prática da filantropia e de benemerência (YASBECK, 1998).

Contudo julgamos necessário destacar que, a despeito da inovação ou avanço que esta concepção de Seguridade Social representou no país, ela trouxe restrições e limitações. Os três campos, Saúde, Assistência e Previdência, não foram unificados e nem organizados de forma ajustada. Cada campo funciona isoladamente e às vezes de forma concorrente. Há resistência por parte da Saúde e da Previdência em um trabalho conjunto e articulado com a Assistência Social. Esses três campos (que compõem a Seguridade Social) não foram agregados a uma mesma instituição ou a um mesmo corpo administrativo e nem partilham de plano e projetos comuns (PEREIRA, 1998).

Não foi criado um Ministério da Seguridade Social. No Governo Collor, o Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) foi transferido do Ministério da Previdência para o Ministério da Saúde e criou-se um Ministério da Ação Social com a incumbência de tratar de assuntos relativos à Assistência Social. Nos governos Fernando Henrique, a Assistência Social foi incorporada ao Ministério da Previdência, que passou a ser chamado de Ministério da Previdência e da Assistência Social, porém parte de seus destinatários foi coberta pelo Ministério da Justiça (crianças, adolescentes e pessoas portadoras de deficiência). Como agravante dessa situação, foi criado o Programa Comunidade Solidária que, apesar de desenvolver ações assistenciais, foi presidido pela primeira dama Ruth Cardoso e anexado à Casa Civil da Presidência da República, não sendo regido pelos mandamentos da LOAS (PEREIRA, 1998).

Há problemas no financiamento da Assistência Social. Este deveria ser realizado com os recursos da Seguridade Social, com transferências regulares e automáticas de recursos e com autonomia dos entes federados que os recebem, no entanto faltam regras claras de financiamento das políticas, alocação de recursos e fontes de financiamento. A falta de um comando único faz com que as ações da Assistência Social se realizem de maneira fragmentada, com justaposição de programas dirigidos às camadas pobres da população e com tendência de prestação de serviços de forma focalizada e desgarrada de um projeto unificado de Seguridade Social.

Estes fatos trazem conseqüências para a política de assistência social implementada nas esferas municipais, já que estes, como entes federados também têm a responsabilidade de coordenar e executar a política deste campo em seu nível de ação. Os municípios necessitam da garantia do financiamento; da clareza de competências dos diversos níveis (federal, estadual e municipal); da descentralização das ações; de um comando único, do reconhecimento e fortalecimento dos conselhos de assistência social, da “normatização” de mecanismos de participação, dentre outros aspectos ³⁶.

³⁶ Para aprofundar ver: NOGUEIRA (2001); MARTINS e PAIVA (2003).

1.2) Creches: Um pouco de sua história³⁷

Passamos agora a descrever um pouco da história do surgimento das creches, detendo-nos, principalmente, no histórico das creches no Município de São Paulo, operada através da SAS.

A creche surge na Europa, no final do século XVIII e início do século XIX, com o propósito de “guardar” as crianças de 0 a 3 anos, enquanto sua famílias trabalhavam. No Brasil a creche surge no final do século XIX no contexto dos processos de industrialização e urbanização das grandes cidades. As primeiras creches surgem para atender a camadas pobres, indigentes, órfãos e filhos de trabalhadores, tirando-os da rua, fornecendo-lhes abrigo. Com o agravamento dos problemas sociais decorrentes do crescimento desordenado das cidades, pela migração das áreas mais pobres, em busca de trabalho e melhores condições de vida, segmentos da sociedade civil, entre eles médicos, juristas, Igreja Católica articulam com o Estado um plano de assistência às populações menos favorecidas (SANCHES, 1998). Com altos índices de mortalidade infantil, desemprego, subemprego, epidemias, etc, surgem iniciativas por parte de alguns segmentos da sociedade civil que se aliam ao Poder Público na criação de creches, para atender as crianças pequenas, como estratégia para minorar os efeitos das más condições de vida da população pobre.

Sem atuar diretamente nos problemas sociais causados pelo processo de desenvolvimento desordenado, acreditava-se que as creches serviriam como elemento auxiliar para reduzir a mortalidade infantil ensinando as mães a cuidarem de seus filhos. Ofereciam-se às crianças ambientes limpos e higienizados, com regras e normas rígidas ditadas pela medicina da época. Supunha-se, com isso, garantir o pleno desenvolvimento físico, mental e moral das mesmas. A creche tinha como propósito ainda prevenir a criminalidade já que esta era atribuída à “desorganização familiar”, acreditando que esta instituição poderia, através das regras ditadas às famílias, modificar hábitos e costumes das classes populares, adaptando-as às práticas sociais da classe que dominava na época e minorando os efeitos considerados negativos, provenientes de ambientes promíscuos de vícios e hábitos inadequados, onde se julgava que as crianças pobres viviam.

³⁷ As informações deste capítulo estão baseadas no trabalho de SANCHES (1998) e na publicação do DOM de São Paulo datado de 29/12/2001: Comunicado nº 01 da Comissão Intersecretarial SME/SAS. Algumas leituras que aprofundam o assunto: KUHLMANN JR (1990); VIEIRA (1988); KISHIMOTO (1986); ROSEMBERG (1990); GOHN (1985); CARVALHO (1995).

Na década de 1940, o Estado definiu uma Política Assistencial relativa à infância e criou o Departamento Nacional da Criança (DNCR) e o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Esses órgãos definiam as orientações técnicas, de cunho predominantemente médico, exercendo uma função fiscalizadora e de repasse de recursos financeiros às Entidades Sociais. As instalações da creche deveriam seguir rigorosamente preceitos de higiene, sob orientação de médicos pediatras, enfermeiras, assistentes sociais e atendentes treinados na área de higiene infantil. Em 1943 com a Consolidação das Leis do trabalho (CLT), surgem os berçários para atender os filhos das trabalhadoras durante o período de amamentação.

Em meados dos anos 60, diminuem as exigências quanto às instalações físicas e propostas mais simples foram aceitas, contando com a participação da comunidade, já que havia dificuldades em manter atendimento à infância conforme as regras definidas pelo Estado. Os crescentes índices de desnutrição, mortalidade infantil e o número insuficiente de creches para atender as crianças levaram o Estado a procurar “parcerias” com a comunidade para encontrar soluções alternativas. Surgem os “centros de recreação” com o objetivo da guarda adequada das crianças a baixo custo, com atendimento feito à base de voluntariado, sendo que apenas alguns técnicos (necessários para a supervisão e coordenação de serviços) seriam remunerados (VIEIRA, 1988).

A história das Creches na Cidade de São Paulo mescla-se com a história da SAS, já que desde a criação desta Secretaria a atenção às Creches se fez presente. Em 1966, o Governo Municipal de São Paulo passa a subvencionar as creches, por meio da recém-criada Secretaria do Bem Estar Social (SEBES, atual SAS), que ofereceu às Entidades Sociais Conveniadas, além de auxílio financeiro, orientações técnicas e instalações. A creche foi definida por este órgão como: “... *equipamento social de guarda da criança e promoção da família para o exercício de seu papel...*”³⁸. A creche além da guarda da criança deveria promover a família e contribuir para seu aperfeiçoamento no desempenho de seu papel. A ênfase que foi dada ao trabalho da creche era o de cuidados físicos à criança e, ao mesmo tempo, proporcionar condições de vida iguais às de um lar, já que pelas teorias psicológicas da época se dava muita importância ao apego materno: “[...] *o lar é o modelo e a mãe, o*

³⁸ Documento SEBES, São Paulo 1966

centro da família, que cuida com afeto e carinho das crianças [...]” (SANCHES, 1998, p.111).

A década de 1970 foi marcada, dentre outras coisas, pela emergência e expansão dos movimentos populares, a exemplo do movimento organizado das mulheres que reivindicavam a expansão da rede de creches (Movimento de Lutas por Creches, lançado oficialmente em outubro de 1978) e de escolas públicas para todos, no país. A ampliação de atendimento direto à criança pelo Estado não supriu a demanda, surgindo em várias regiões do país, atendimentos alternativos, como mães-crecheiras, lares vicinais e creches domiciliares (GOHN, 1985).

No município de São Paulo, a SEBES implementou mudanças significativas em sua política e acentuou o caráter compensatório em seus serviços. As diretrizes para o trabalho nas creches expressas na “Programação Sócio-educativa” (1973) foram *“[...]fortemente influenciadas pela teoria da privação cultural visando prevenir o fracasso escolar e compensar as carências apresentadas pelas crianças [...]*” (SANCHES, 1998 p.116).

No final dos anos setenta, as diretrizes de trabalho para as creches reconhecem o direito da população de se apropriar de bens e serviços públicos e de interferir nas instâncias de poder³⁹. As creches passam a ser entendidas como equipamentos sociais, auxiliares da família, destinados ao atendimento da criança na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses. Desempenhariam, assim, duas funções: “a de prestar serviço à mãe que trabalha fora e a de gerar bem estar à criança, oferecendo amor, compreensão, cuidados de saúde e nutrição, atividades psicopedagógicas e recreação”⁴⁰. A creche tinha ainda como objetivo contribuir para a mobilização da população na luta pelos seus direitos sociais.

Na década de 1980, o avanço e o fortalecimento político dos movimentos sociais organizados alcançaram, entre outras conquistas, uma grande expansão da rede de creches diretas no Município de São Paulo. Nesta época a Secretaria vivia num contexto marcado por lutas internas, demissões, resistência e revisão dos objetivos. Neste período, produz-se um documento importante na história das creches do Município de São Paulo, a “Reprogramação de Creche”.⁴¹ Este documento concebeu “a creche como elemento facilitador da organização

³⁹ Documento de COBES. Coordenadoria do Bem Estar Social. São Paulo, 1979

⁴⁰ Documento de COBES: Coordenadoria do Bem Estar Social. São Paulo, 1979.

⁴¹ Documento SEBES Reprogramação de Creches 1984

e mobilização da população”. O processo educativo era tratado na dimensão de “trocas sociais”. Rediscutiram-se a concepção de pobreza, assistência, educação, desenvolvimento, serviço social, tendo como pressupostos as teorias de Paulo Freire e Jean Piaget (SANCHES, 1998).

A Constituição de 1988 confirmou a creche como instituição educativa, um direito da criança, uma opção da família e um dever do Estado (artigo 208, inciso IV) confirmado pela LDB (artigo 30/I/II).

Em 1989, o Governo Municipal, que se iniciava, elaborou um documento preliminar, “A Política de Creches”, que apontava funções da creche, concepção de educar e assistir, universalização do atendimento e diretrizes gerais para o trabalho:

[...] A creche pública é um equipamento social que, neste contexto histórico, político e econômico, cumpre o duplo papel de proporcionar educação, guarda e alimentação da criança e de liberar a mãe (ou pai) para inserção no mercado de trabalho, e para um conjunto de práticas sociais, culturais, políticas, e de lazer (e de preguiça), de modo a estabelecer uma relação mais rica entre o mundo doméstico e o mundo social e público, sob a perspectiva da cidadania [...] (SEBES, 1989).

É um novo marco na concepção de creche: educar e liberar os pais – e não apenas a mãe para o trabalho – com flexibilidade de critérios para o preenchimento de vagas e atendimento a crianças de famílias com rendimentos até cinco salários mínimos. Desencadeou-se, para a concretização das novas diretrizes, um projeto de formação que envolveu 10.000 servidores da rede de creches diretas. Tratou-se de conceber a assistência rompendo com a visão de “tutela e de favor” das práticas do trabalho social e de perceber a educação da criança pequena na creche “[...] *concebida como espaço social onde a criança é capaz de construir e reconstruir conhecimentos, a partir da sua relação com o meio, com o universo do qual fazem parte adultos, outras crianças, comunidade, sons, cores [...]*” (SEBES, 1992).

As dimensões do “cuidar e educar” se fizeram mais presentes no documento produzido em 1992 “Política de Creches: Diretrizes Pedagógicas”. Nele foram expressos os fundamentos que orientaram o projeto educacional das creches, buscando superar as dicotomias entre Assistência e Educação. Em 1994, o documento SEBES “Diretrizes Pedagógicas Básicas para

as Creches do Município de São Paulo” resgata as discussões e propostas elaboradas no Governo anterior e define:

[...] a creche é um equipamento de assistência e educação [...] direito das crianças à assistência [...] creche visa atender os compromissos da Nação e do Estado [...] enquanto equipamento de caráter educacional, a creche é concebida como um local privilegiado para favorecer o desenvolvimento da criança de 0 a 6 anos em todos os seus aspectos [...] e como espaço de relações múltiplas e variadas entre crianças e adultos[...] (SEBES, 1994).

Para responder às pressões e demandas advindas do movimento de luta por creches, a FABES (Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social) ⁴² implementa a Política de Convênios com Entidades Sociais⁴³, visando ao aumento de oferta de vagas à população usuária já que a rede pública não as oferecia em número e rapidez suficientes. Apesar dos primeiros convênios remontarem da década de 1950, (firmados a partir do referendo da Câmara Municipal), a partir de 1993, progressivamente um número expressivo de convênios foram sendo firmados. Conforme dados levantados por meio da SAS, os convênios de creche (em dezembro de 2001) respondiam por 63% do atendimento da rede municipal, contando com 157 equipamentos indiretos e 294 particulares conveniados, totalizando 57.564 crianças atendidas na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses.

Em 1996 a creche é definida por FABES como “uma unidade de atendimento coletivo apta a oferecer à criança pequena ações integradas de cuidados e educação, dentro dos princípios garantidos na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, destinada às crianças na faixa etária de 0 a 3 anos” (FABES, 1996). A partir de 23 de dezembro de 1999, as Creches existentes e aquelas que viriam a ser criadas no Município de São Paulo passariam a integrar o Sistema Municipal de Ensino⁴⁴. Foi elaborado um Plano objetivando ações para concretizar essa integração. Segundo este documento durante o ano de 2000, a SAS manteria

⁴² Em 01/01/93 o decreto 32.962 altera a denominação de SEBES para FABES (Secretaria Municipal da Família e Bem Estar social)

⁴³ Política de convênios, Portaria 12/FABES/GAB de 26/03/94

⁴⁴ “A inclusão da creche no capítulo que trata da educação na Constituição de 1988, fruto do esforço de grupos ligados à questão da mulher e da educação legitimou a creche como espaço educacional e de direito à criança pequena à educação. Esta proposição ganha efetivação com a promulgação da Lei 9394 de 20/12/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com a Lei 10.172 de 09/01/2001 – Plano Nacional de Educação (PNE). Institucionalmente a LDB reconhece a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, exigindo sua inserção no sistema formal de educação e colocando sob a esfera do poder público municipal a responsabilidade deste nível educacional. No Plano Nacional de Educação fica reafirmada a necessidade de investimento na Educação Infantil como direito da criança e dever do Poder Público, além de estipular prazos para cumprimento das exigências da LDB”. (São Paulo, DOM 29/12/2001 pg.18).

o atendimento às crianças na rede de creches diretas, indiretas e conveniadas, providenciando a adequação progressiva à legislação então vigente.

Este breve histórico de creches, pautado principalmente no Município de São Paulo, visou mostrar a evolução e os avanços conquistados na atenção à criança pequena e às suas famílias. As lutas travadas pelos atores, que defendem os interesses das crianças pequenas no âmbito de sua atenção, cuidado e educação, cruzam com os embates realizados na SAS em sua busca de identidade e legitimidade junto à população usuária de seus serviços. A SAS e as Creches fundem-se e suas histórias se confundem. Nesta história, estão também as Creches Conveniadas e Indiretas, que com maior ou menor intensidade, dependendo do momento histórico e político, tiveram sua participação.

Para concluir, apenas a título de informação, o quadro abaixo demonstra a evolução da rede de creches no município de São Paulo, estando inclusas creches diretas, indiretas e conveniadas:

Tabela III: Evolução da Rede de Creches no Município de São Paulo

Anos	Capacidade da Rede	% Crescimento
1965/1969	840	
1969/1971	2.047	144%
1971/1973	3.788	85%
1973/1975	5.401	43%
1975/1979	10.621	97%
1979/1982	28.276	166%
1983/1985	50.545	79%
1986/1988	58.666	16%
1989/1992	75.144	28%
1993/1996	83.597	11%
1997/2000	89.512	7%
2001	97.352	9%

Dados extraídos DOM de SP 29/12/2001

Rede Municipal de Creches e Centros de Educação Infantil – Rede Direta e Indireta ⁴⁵.

As creches atendem crianças de zero a três anos e onze meses. Os Centros de Educação Infantil (CEI) realizam atendimento até a faixa etária de seis anos e onze meses. A rede de Creche Municipais em São Paulo é operada em duas modalidades:

A “rede direta” é caracterizada pelo custeio e gestão dos recursos materiais e humanos realizados de forma integral pelo poder público. É gerida e operada por funcionários públicos municipais.

A “rede conveniada” funciona em conjunto entre o órgão e entidades privadas de caráter assistencial, através do estabelecimento de convênios pelos quais estas recebem mensalmente um “per capita” por criança atendida para o custeio de despesas de pessoal, de alimentação e manutenção. Existem duas modalidades para o estabelecimento destes convênios: na “rede indireta” a infra-estrutura física (prédio e instalações) é cedida pelo poder público enquanto perdurar o convênio; na “rede conveniada particular”, prédio e instalações pertencem à própria entidade.

Tabela IV: “Número de Equipamentos e capacidade conforme modalidade de atendimento” – Dez/2001

Programa	N/ equipam.º	Capaci//	atendidos
Creche Direta	271	35.921	27.832
Creche Indireta	157	22.545	23.722
Creche Particular Conveniada	294	31.847	34.442
Projetos de Atendimento à Criança	01	160	160
Total	723	90.473	86.156

Fonte: Departamento Técnico de Informação de SAS - SGPC/DTDI/STCI-SAS , dados de dez/2001

Para SAS, a creche é concebida como um espaço socioeducacional, de construção de identidade, autonomia e cidadania. Objetiva promover o desenvolvimento infantil em todos os aspectos: físico, afetivo, moral, intelectual, proporcionando à criança: proteção, segurança, alimentação, cultura, saúde e lazer. Nas creches, são desenvolvidas atividades socioeducativas

⁴⁵ Embora tenha ocorrido mudança (a partir do ano de 2000) na nomenclatura das creches que atendiam crianças até 06 seis, as quais passaram a ser chamadas de Centro de Educação Infantil, a SAS até os dias atuais mantém o nome creche para qualquer atendimento

com as crianças, que recebem cuidados pessoais e cinco refeições diárias. O objetivo é contribuir para a construção do conhecimento da criança sobre si própria e sobre o mundo

A Rede Direta Municipal faz o atendimento por um período de 12 horas, enquanto a rede conveniada atende as crianças por um período mínimo de 10 horas.

Em ambos os casos, o quadro de funcionários inclui: diretores, auxiliares de enfermagem, coordenadores pedagógicos, auxiliares de desenvolvimento infantil, cozinheiras, zeladores, vigias, auxiliares administrativos e auxiliares de limpeza. Embora ambas as redes contem com profissionais que exerçam as mesmas funções, existem diferenças quanto ao nível de escolaridade exigida. Para a rede conveniada o nível exigido é mais baixo do que o é para a rede direta.⁴⁶

As CEIs e as creches devem desenvolver atividades com as famílias das crianças e com as famílias que procuram vagas na creche, as quais são chamadas de “demanda”, bem como devem desenvolver trabalhos junto à comunidade onde a creche está inserida.

Diretrizes Técnicas para o atendimento à criança e ao adolescente

Os planos de trabalho das creches da rede direta e os da rede conveniada, apresentados para a concretização de convênio, devem conter atividades em sua programação, que contemplem os seguintes princípios:

- Respeito à identidade cultural,
- Estímulo à expressão, autonomia e criatividade da criança, contribuindo para a construção de sua identidade, ampliação de suas potencialidades e auto-estima,
- Fortalecimento de vínculos familiares.
- Estímulo à aquisição de noções de solidariedade, sociabilidade, qualidade de vida e trabalho.
- Promoção da consciência de seus direitos e deveres como cidadão.
- Incentivo às formas de convivência e participação que contribuam para a conquista de valores éticos e de cidadania.
- Envolvimento da família e da comunidade como parceiros no processo sócio-educativo.
- Inclusão de crianças e de adolescentes portadores de deficiência.

⁴⁶ Esta situação tenderá a mudar. A LDB exige nível superior para diretores, coordenadores pedagógicos, e funções que envolvem contato direto com as crianças na educação infantil. Todas as instituições que mantenham educação infantil têm de adequar-se à legislação até o ano de 2007.

1.3) O Convênio: Aspecto Jurídico⁴⁷

Do ponto de vista jurídico, convênio traduz-se por: “... *acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes...*” (MEIRELLES, 2002 pg. 383), ou ainda segundo Di Pietro, “... *como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração...*” (DI PIETRO, 2002 pg. 291).

Conforme o Anexo Único da Portaria 15/SAS/GAB, publicado no DOM de 12/04/00,

“... Convênio é um acordo da SAS com entidades e organizações sociais de interesse privado e finalidade pública, sem fins lucrativos, para assumir mútuo compromisso e responsabilidade no enfrentamento das questões da assistência social no município de São Paulo, para a população situada na faixa de renda familiar de zero a quatro salários mínimos”.

“... Este acordo consiste em relações de complementaridade, cooperação e articulação da rede pública e privada de serviços e de co-responsabilidade entre o poder municipal e a sociedade civil, para a operacionalização da política pública da assistência social. As entidades ou organizações conveniadas devem garantir a participação dos usuários e de seus funcionários na avaliação dos serviços prestados pelo convênio, bem como no acesso às informações, tais como: plano de trabalho, termo de convênio, recursos financeiros”.

As definições, embora com redações diferentes, em nada divergem. O instrumento que confere legitimidade ao processo de convênio denomina-se “Termo de Convênio”. As partes, Secretaria e Entidade, o assinam assumindo competências e obrigações específicas referentes à “operacionalidade” do serviço (ou projeto conveniado). Poderia ser confundido com um contrato administrativo, no qual são rezadas cláusulas sobre funcionamento, pagamentos, prazos e rescisões, penalidades, vigência, objeto, além dos direitos e deveres de cada uma das partes. No entanto, se considerarmos a definição de Meirelles não o é, pois segundo o mesmo *“... Convênio é acordo, mas não é contrato...”* (MEIRELLES, 2002 pg. 383).

Na interpretação de Di Pietro, o convênio também não é um contrato administrativo: *“... O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de*

⁴⁷ Estão relacionados no Apêndice G (referentes ao período estudado), Portarias, Decretos, Comunicados, Ordens Internas e Ofício editados pela Secretaria, que dispõe sobre o assunto “celebração de convênio entre a Secretaria e as Entidades Sociais”. Tratam de orientações, normas de instrução quanto a procedimentos, constituições de grupo de trabalho para elaboração de diretrizes técnicas e da política de convênio.

que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas...” (DI PIETRO 2002 pg. 291).

Atendo-nos às explicações de DI PIETRO (2002), as diferenças apontadas entre contrato e convênio são:

- No contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. Todos os participantes querem as mesmas coisas.
- As partes conveniadas têm objetivos institucionais comuns, que se juntam por meio de convênio, para alcançá-los.
- Buscam resultados comuns.
- No convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos e outros.
- Os valores repassados pela esfera pública aos entes conveniados não podem ser agregados ao patrimônio desses últimos e sim devem ser utilizados conforme acordado no convênio. A verba repassada não perde o caráter de dinheiro público.

E ainda, segundo a explicação de Meirelles “[...] *A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa cooperação associativa, e, por isso mesmo, não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes [...]*” (MEIRELLES, 2002 p.383). Conforme Di Pietro;

“... o convênio é normalmente utilizado quando o Poder Público quer incentivar a iniciativa privada de interesse público. Ao invés do Estado desempenhar, ele mesmo, determinada atividade, opta por incentivar ou auxiliar o particular que queira fazê-lo, por meio de auxílios financeiros ou subvenções [...] o convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular [...] na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra [...] no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos...” (DI PIETRO, 2002 pg. 293).

Dessa forma, fica claro que, pelo menos do ponto de vista jurídico, o convênio que é firmado entre a SAS e as Entidades Sociais se presta ao atendimento da população demandatária dos serviços que SAS incentiva para o convênio, através de cooperação conjunta.

Conforme o Anexo Único da Portaria 15/SAS/GAB, publicado no DOM de 12/04/00, a SAS reconhece como Entidades Sociais, aptas a realizar convênio com a mesma, todas aquelas que não tiverem fins lucrativos; possuírem matrícula ou credenciamento na SAS; estiverem identificadas com suas diretrizes técnicas; possuírem capacidade técnica e operacional em relação às obrigações a serem assumidas para o convênio (instalações, recursos humanos, equipamentos, estrutura administrativa e financeira); oferecerem gratuidade ao usuário do serviço ou projeto conveniado e terem trabalho, há pelo menos um ano, com algum desses segmentos: família, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, pessoas idosas ou população de rua.

À época da pesquisa de campo (2002) a SAS mantinha convênio com 420 entidades sociais, representando um total de 951 serviços indiretos e conveniados distribuídos nas diversas frentes de seu âmbito de atuação. Desse total, 452 serviços eram dedicados à atenção e à proteção da infância, foco dessa pesquisa.

Por meio de seu corpo técnico a SAS supervisiona, técnica e administrativamente, os serviços e projetos conveniados. Isso compreende:

- Assessorar a elaboração do plano de trabalho.
- Emitir parecer técnico no processo de formalização e aditamento de convênio.
- Assessorar a Entidade no recrutamento e seleção dos candidatos sempre que necessário.
- Indicar e acompanhar os treinamentos e reciclagens dos recursos humanos.
- Supervisionar, acompanhar e avaliar qualitativa e quantitativamente os serviços e projetos, de acordo com o estabelecido no plano de trabalho.
- Acompanhar o processo de avaliação do serviço ou projeto conveniado, considerando os indicadores de avaliação apresentados e aprovados no plano de trabalho.
- Examinar e aprovar a prestação de contas, visando assegurar o exato cumprimento das obrigações contidas no termo de convênio e, quando constatar irregularidades, indicar prazo para que a entidade adote as providências necessárias.
- Avaliar o convênio 60 dias antes do término, tendo como parâmetros os indicadores de avaliação apresentados e aprovados no plano de trabalho.

Para celebração de convênio, a SAS definiu um sistema de financiamento que indica os parâmetros sobre os quais se estabelece o trabalho conjunto⁴⁸. Além da prestação de serviços, a SAS também convenia projetos direcionados ao enfrentamento da pobreza, de acordo com sua necessidade, interesse e disponibilidade financeira.

Há duas modalidades de convênios: para serviços assistenciais e para projetos. A solicitação de convênio para creches encontra-se na modalidade serviços assistenciais que são: “... *Atividades continuadas que objetivam a melhoria da qualidade de vida da população alvo da assistência social, sendo priorizada a atenção à infância e adolescência em situação de risco pessoal e social*”.⁴⁹

Uma vez aprovado o convênio e assinado o seu termo, o pagamento às entidades (para o convênio creche) é realizado através de “pagamento per capita”, calculados com base no número efetivo dos atendidos no mês anterior, considerando para esse efeito, 75% da presença dos dias de efetivo funcionamento do equipamento. O pagamento é para o custeio de despesas de pessoal, de alimentação e manutenção. A entidade recebe mensalmente alimentos não perecíveis e, semanalmente, alimentos hortifrutigranjeiros.

⁴⁸ Anexo único da Portaria 15/SAS/Gab do DOM de 12/04/2000

⁴⁹ Anexo único da Portaria 15/SAS/GAB publicado no DOM de 12/04/00

1.4) Algumas considerações a partir de uma prática profissional.

No período compreendido entre 1993 a 2001, a SAS priorizou a prestação de serviço por meio de convênios em detrimento de prestação de serviço de forma direta. Atualmente, é comum uma mesma entidade ter vários convênios, cada um desses respondendo por diferentes serviços e projetos. Nas regiões onde há predominância de convênios, pode ocorrer uma certa dependência da SAS em relação à Entidade Social que responde por diferentes serviços conveniados. Esta situação pode ocasionar dificuldades de relacionamento entre as partes.

Embora os critérios para a celebração de convênio sejam os mesmos para qualquer entidade, essas se diferenciam umas das outras, tanto em porte (tamanho), quanto em capacidade administrativa e gerencial, viabilidade econômica, capacidade de arrecadar recursos financeiros próprios, vocação, área de interesse de atuação, história de criação, etc.

Embora esteja prevista a avaliação, por parte da SAS, quanto à situação das Entidades, antes da lavratura de convênios, na prática alguns deles acabam sendo firmados com entidades que não têm capacidade técnica e administrativa para gerir programas, que não têm pessoal capacitado para o desenvolvimento das ações, nem disposição ou disponibilidade para permitir que seus funcionários participem de capacitação. Há entidades que têm uma demanda muito grande de serviço e não dispensam seus funcionários para participação em cursos que são oferecidos. Outras, simplesmente, recusam-se a mandá-los para tais cursos, argumentando que seus funcionários não necessitam de reciclagens. Há entidades que não têm espaço físico adequado para prestar serviços. Outras não têm em sua missão estatutária o objetivo a que se propuseram. Há aquelas que, irrefletidamente, aceitaram conveniar-se, por terem recebido convite da SAS/Regional, porém sem condições efetivas para isso.

Em minha vivência prática pude perceber que as SAS regionais, objetivando cumprir a Política Municipal adotada pela Secretaria, necessitaram, algumas vezes, implantar projetos ou programas inexistentes em sua região. Com a opção de atendimento conveniado ou indireto, as SAS/Regionais procuraram uma entidade em sua região e lhe propuseram o convênio. Muitas o aceitaram, acreditando que a PMSP, na pessoa jurídica de SAS, repassaria recursos financeiros suficientes para a execução total e o gerenciamento de determinada prestação de serviço. Ao perceberem que deveriam, também, contribuir financeiramente, viram-se inadimplentes com funcionários, aluguel, etc.

Por outro lado, há entidades muito fortes do ponto de vista de porte e capacidade técnico-administrativa, com possibilidade de captação de recursos financeiros próprios. O fato de se envolverem em vários programas e projetos da Secretaria, sob forma de convênio, deu-lhes força diante da Secretaria, traduzida, muitas vezes, em poder de barganha da Entidade para com a Secretaria, além do poder na própria comunidade, que passou a respeitar muito mais a entidade do que o órgão público. São entidades que reúnem num mesmo lugar, ou sob uma mesma gerência, programas voltados para todas as faixas etárias e para quase toda problemática social do entorno onde está inserida.

Essas diferenças influenciam no tipo de relação que se vai estabelecendo entre as Entidades e a SAS, embora estejam todas sob uma mesma Política de Convênio. Cumpriria assinalar diferenças de origem, entre as Entidades, o que constitui outro fator de influência.

Há aquelas que, bem antes de se tornarem uma organização jurídica, iniciam um trabalho voluntário com moradores do bairro. Pessoas da comunidade se associam, movidas por um sentimento de “ajuda ao próximo” e decidem colaborar para a melhoria de vida das pessoas que ali moram. Começam a atuar de forma espontânea, prestando serviço a uma (ou mais) faixa(s) etária(s). Rapidamente a demanda aumenta e o trabalho se intensifica. Neste ponto, elas procuram ajuda externa para financiamento de seus serviços. Encontram na SAS uma possibilidade de convênio e conseqüente ajuda financeira para custeio dos serviços que executam.

A SAS as assessora tecnicamente, prestando orientações de como esse grupo de pessoas pode tornar-se juridicamente uma entidade social e, assim, ter condições de receber ajuda financeira. Os técnicos começam a acompanhar essa futura Entidade Social, desde a sua implantação. Após o grupo ter se constituído formalmente como Entidade Social, a SAS fornece-lhe um número de registro. Posteriormente, analisadas as condições físicas, administrativas e a proposta sócio-educativa de trabalho, é possível que seja realizado o convênio com esta nova Entidade. Como essas pessoas se associam livremente, tendem a ter grande disposição para atuar na comunidade e prestar um serviço comunitário. Quando efetivam um convênio, os funcionários, antes voluntários, passam a receber um salário, pois agora são contratados. Esta alteração de status (trabalho voluntário/trabalho remunerado) reforça a disposição em executar um bom trabalho. O que é positivo, às vezes, pode tornar-se

um complicador na relação, pois pode faltar, no desenvolvimento das ações, um saber técnico, que poderia ser suprido pelos técnicos de SAS. O que se vê, no entanto, é um choque de saberes, o popular e o técnico, que, se não forem entendidos e respeitados, inviabilizam uma boa relação, desde o princípio.

Outro fator merecedor de atenção é a questão dos trabalhos e as lutas dos movimentos populares, que, por não estarem institucionalizados, inclinam-se a ter maior liberdade de ação. Uma Entidade que nasce desses movimentos ou de associações de moradores, quando cria vínculos institucionais, deve seguir regras e normas às quais não estava acostumada. Sente-se, por isto, “imobilizada” e custa a aceitar a burocracia da “máquina estatal”, com seus procedimentos, muitas vezes, rígidos e morosos.

Há um outro grupo de entidades sociais, principalmente as de cunho religioso, que já constituem entidades juridicamente estabelecidas há muito tempo. Têm uma longa história e experiência de trabalho na área social, com práticas de convênio em outras esferas públicas, recebendo, às vezes, ajuda financeira de entidades privadas nacionais e internacionais, trata-se de entidades que na SAS são chamadas de “grande porte”.

Diante dos volumosos problemas sociais, consequência do aumento da pobreza, muitas entidades de “grande porte” se envolvem cada vez mais na comunidade em que estão inseridas. Buscam convênio com SAS em atividades que também já vinham desenvolvendo, ou trazem propostas de combate à pobreza que, algumas vezes, são acatadas pela Secretaria.

A relação com este tipo de entidade ocorre de maneira diferenciada, mas nem sempre tranqüila. Essas entidades têm seus próprios objetivos e sua própria missão. Elas fazem escolhas do segmento da população em que querem atuar, carregando valores, conceitos morais e culturais próprios, que não são e nem poderiam ser os mesmos de uma Secretaria Municipal cuja missão é prestar assistência social como política social de caráter universal.

Essas entidades acumulam experiências de trabalho, conhecimento da realidade, da problemática social do lugar e do segmento em que atuam, com profundidade maior que a própria Secretaria. É-lhes difícil submeterem-se às regras do convênio e à supervisão dos técnicos. Assim, podem ocorrer duas situações: confronto e conflito na relação, numa disputa clara de poder entre SAS e Entidade; ou submissão da SAS diante da Entidade. Neste caso a

SAS limita-se apenas a cumprir uma função cartorial, isto é, exige apenas a entrega de documentações no sentido do cumprimento de exigências burocráticas contidas nas normas para celebração de convênio, em troca do repasse de recursos.

As entidades de forma geral se relacionam com as SAS regionais através dos técnicos supervisores, através do contato direto com os Supervisores Regionais e seus assessores, e ainda pelo contato direto com a Secretaria na pessoa do Sr. Secretário e/ou seus assessores.

Cabe ao técnico supervisor zelar pelo cumprimento das cláusulas do convênio, quanto à correta utilização da verba recebida e quanto à qualidade do serviço prestado, que é medida através dos resultados alcançados. No plano de trabalho de cada Entidade são explicitadas as programações e as metas a alcançar, que devem estar de acordo com as diretrizes da secretaria, especificadas para cada programa ou projeto.

Em geral, no serviço creche, os técnicos supervisores avaliam se as atividades sugeridas e realizadas estão promovendo a inclusão tanto das crianças quanto das respectivas famílias ao serviço, se há respeito às diferenças de cada criança e de cada família, qual é a frequência diária ao programa, se os recursos estão sendo otimizados, se há atividades socioeducativas e se as mesmas colaboram com o aprendizado de cada uma, se as atividades favorecem a auto-estima das crianças e de suas famílias, se é permitida participação das famílias e da comunidade na elaboração da programação e na avaliação dessa.

Nem sempre existiu harmonia na relação pessoal e profissional entre técnico e entidade. Existiram, na realidade, sérios entraves nesta relação, o que repercutiu diretamente na prestação de serviço ao usuário. Houve situações em que a entidade não foi receptiva ao técnico, privando-o, portanto, de acesso a informações e até aos usuários. Nestas situações a Entidade não aceitou o papel “fiscalizador” do técnico e o considerou um intruso e uma ameaça a sua gerência.

Por outro lado, ocorreram situações em que o técnico foi o responsável pela má relação, quando este desconsiderou características específicas de cada Entidade Social e invadiu seu espaço, interferindo em aspectos do gerenciamento, que não eram de sua competência, ou quando, por incapacidade técnica, não conseguiu atender de forma satisfatória as demandas da entidade.

Problemas de relação entre técnicos e entidades, na maioria das vezes, têm sido encaminhados por supervisores regionais e assessores, o que, com frequência, só torna o problema ainda maior, pois dependendo da força da entidade na região, suas reivindicações são mais ou menos ouvidas, o que gera ainda diferenças no atendimento entre as Entidades Sociais.

Os problemas advindos de relacionamento entre as partes afetam a prestação de serviço, pois geram sentimentos de desconfiança mútua, não contribuem para um trabalho de comprometimento com uma causa, sem contar o desperdício de recursos públicos.

Do lado da SAS, por vezes, a falta de preparo e reciclagem dos profissionais, para atuar de forma a supervisionar um serviço público (prestado por uma entidade particular), criou situações de conflito e confronto com funcionários e dirigentes das Entidades Sociais.

Os instrumentos de controle e avaliação usados pela SAS nos serviços conveniados também não garantiram efetividade ao proposto, seja por motivos de incompetência técnica de quem os utilizava, seja pela sua própria fragilidade, que sempre permitiu facilmente a manipulação de dados.

Do lado das Entidades, a confusão no entendimento do que seria um trabalho em conjunto, com regras ditadas por um convênio assinado, provocou em muitas situações brigas e rompimentos com a equipe técnica.

A relação entre a SAS e as Entidades Sociais, diante desse quadro, oscilou entre desarmonias e harmonias, entre avanços e retrocessos, repercutindo na prestação de serviço, atingindo os usuários finais, influenciando de forma negativa a luta contra a exclusão social, principal meta da secretaria.

Assim, as políticas de convênio puderam normalizar aspectos em relação à parte operacional dos convênios, mas, na prática, não encontraram a resposta ao relacionamento esperado entre a Secretaria e as Entidades na prestação de serviço à população.

2) ESTADO E AGENTES NÃO ESTATAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar pontos da revisão da literatura, que consideramos importantes para nosso estudo. Como estamos discutindo a parceria entre o Governo Municipal e as Entidades Sociais no compromisso de execução das Políticas Públicas de forma conjunta (no caso específico, Política de Assistência Social no Atendimento à Infância, através das Creches), julgamos relevante resgatar, na história brasileira, que respostas o Estado tem dado às questões sociais e levantar os aspectos históricos referentes às origens da relação público-privado na prestação de serviços assistenciais, uma vez que, para analisarmos a assistência social hoje, como direito, praticada em conjunto – Estado e Entidades Sociais – é necessário levar em consideração a prática da caridade assistencial e de benemerência que foi um traço histórico na cultura de proteção social brasileira.

Embora nossa atenção esteja voltada para as Entidades Sociais, que têm uma tradição histórica de trabalho em conjunto com o Estado (não surgiram, portanto, como alternativa nova de parceria com o Estado, no bojo da discussão da necessidade da Reforma), não deixa de ser importante o resgate dos debates teóricos acerca da crise do Estado e a conseqüente busca de novos arranjos institucionais como uma das respostas para essa crise, pois de qualquer forma as Entidades Sociais tradicionais têm repensado sua atuação e posição na sociedade diante dessas novas discussões, sem esquecer que o Poder Público Municipal, como um ente federado, está intrinsecamente ligado a todo esse debate. No final desse capítulo apresentamos observações e definições de alguns autores sobre os diferentes vínculos que podem surgir da relação entre a esfera pública e a esfera privada quando desempenham trabalhos em conjunto.

2.1) O público e o privado na prestação da Assistência Social

As ações da Política Pública de Assistência Social implementada pelo Estado em conjunto com as Entidades Sociais trazem marcas deixadas pela trajetória da benemerência e filantropia no Brasil. A história aponta uma relação complexa, e muitas vezes confusa, entre o público e o privado, concretizada por meio da prestação de serviços sociais, mostrando que ao longo dos anos não houve uma preocupação em separar e definir papéis e responsabilidades, nem por parte do Estado nem das Entidades Sociais, no que se refere a quem caberia responder e atender as demandas da população advindas das questões sociais. Embora o

Estado tenha tido diferentes posturas diante das questões sociais, em função dos diversos momentos políticos pelos quais passamos, ele sempre exerceu um papel de subsidiário das Entidades Sociais, fornecendo apoios financeiros; móveis ou imóveis, incentivos fiscais e repasse de verbas para que as mesmas executassem serviços na área da assistência social, os quais, de fato, seriam responsabilidade sua⁵⁰.

Existe um grande conjunto de Entidades Assistenciais, confessionais e laicas, que possui larga tradição de atuação com as camadas pobres e discriminadas da sociedade e mantém longa trajetória de dependência do Estado e do financiamento governamental (RAICHELIS 1997).

Conforme pesquisa realizada por LANDIM (1993), as Entidades de Assistência Social, que neste trabalho chamamos de “Entidades Sociais”, constituem-se em um universo vasto e diferenciado. Trata-se de um conjunto que contém as entidades mais antigas e tradicionais, *sempre presentes numa sociedade de políticas sociais ineficientes e de muita religiosidade* (LANDIM, 1993 pg.35).

As Entidades Sociais surgiram durante os três primeiros séculos no Brasil, existindo basicamente no espaço da Igreja Católica, ou sob sua égide, permeadas por valores da caridade cristã. Elas prestaram e prestam serviços de várias naturezas voltados à grupos fragilizados da sociedade, à população vulnerabilizada pelo próprio ciclo de vida ou por situações conjunturais, além dos pobres e excluídos. Tiveram como marca o trabalho voluntário e nasceram e se desenvolveram ligadas à religião, *sob o monopólio quase que exclusivo da Igreja Católica, seguindo-se uma diversificação, sobretudo com as várias Igrejas Protestantes e os Grupos Espíritas* (LANDIM, 1993 p.35).

A presença marcante da Igreja Católica, no período Colonial, influenciou a configuração da sociedade, provocando complexas relações entre a Igreja e o Estado, misturando o público e o privado, o confessional e o civil:

[...] Portanto, onde quer que encontremos, nos primeiros séculos da colonização, organizações encarregadas da assistência social, do ensino,

⁵⁰ Para aprofundamento do assunto ver: IAMAMOTO e CARVALHO, (1993); LANDIM, (1993); MESTRINER, (2001).

*da saúde, encontraremos a Igreja – com mandato do Estado – na sua promoção. Entidades de fronteiras ambíguas e não demarcadas entre público e privado, entre objetivos confessionais e civis[...] (LANDIM, 1993 pg.14)*⁵¹.

Segundo CASTRO E ABREU (1985), as obras sociais existentes no Império, embora organizadas de modo privado e sendo resultado da ação missionária cristã, exerceram funções próprias do Estado moderno: “... encarregaram-se do controle da circulação entre as pessoas, recolheram das ruas aqueles indivíduos considerados socialmente perigosos, promoveram a administração das cadeias públicas, [...] e serviços paralelos como a Roda dos Enjeitados, a assistência a leprosos, o asilo de inválidos, a assistência a presos e alienados...” (CASTRO E ABREU, 1985 pg. 53).

Apesar de no final do Império ter havido uma ruptura entre o Estado e a Igreja, esta, mesmo sem o apoio do Estado, reformou-se e recompôs-se, fundando paróquias e criando novas associações de leigos, com finalidade devocional, caritativa e assistencial (LANDIM, 1993).

A percepção da existência da “questão social” e da necessidade de procurar soluções para resolvê-la, senão minorá-la, ficou patente para a sociedade brasileira logo após o fim da Primeira Guerra Mundial (BELFIORE et al. 1985). Embora a “questão social”, fosse encarada, pelo Estado, até 1930, como “caso de polícia”⁵², as elites cariocas e paulistas se movimentaram para prestar um atendimento não só emergencial aos indigentes, mas para um trabalho que consideravam de assistência preventiva, dirigidos às mulheres e crianças, no sentido de atender e atenuar determinadas seqüelas do desenvolvimento capitalista. Surgem então Instituições assistenciais como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo (IAMAMOTO, 1993).

⁵¹ Embora estejamos interessados na relação entre Estado e as Entidades Sociais, na prestação de serviços à população no campo da Assistência Social, é oportuno mencionar que Landim (1993) mostrou em seu trabalho que além das Entidades Sociais, ligadas à religião nascidas no período Colonial, houve principalmente a partir das últimas décadas do século XIX, o crescimento e presença importante na História Brasileira de outras Entidades Sem Fins Lucrativos como as Organizações Sindicais, as Associações de Trabalhadores, de Estudantes, Centros Populares de Cultura, Organizações de Estudos e Pesquisas, Movimentos Populares, entre outras.

⁵² “Caso de Polícia”: Tratava-se de considerar a questão social pelo Estado, como tema de manutenção da ordem e segurança nacional. Caracterizava-se como forma de ocultar os problemas sociais, pois o discurso dominante considerava-os como fatos esporádicos e excepcionais. (BELFIORE et al, 1985)

Tomadas de um caráter assistencialista e paternalista, com ações extremamente limitadas, ligadas à Igreja Católica e também a movimentos laicos, essas instituições, desde cedo, além de relacionarem-se com o Estado, recebiam dele um aporte de recursos que lhes possibilitava o planejamento de obras assistenciais de grande porte. É sabido que muitas das sedes de instituições criadas à época foram construídas em terrenos doados pelo Estado, sendo que diversas receberam subvenções governamentais praticamente desde a sua fundação (IAMAMOTO, 1993).

Após 1930 a “questão social” deixou de ser considerada como “caso de polícia” para ser reconhecida como um problema social cuja responsabilidade o Estado deveria assumir, transformando-se numa questão política (BELFIORE et al. 1985).

Como consequência, cresceu a ação do Estado na sociedade, expressada e consolidada, sobretudo, pela legislação previdenciária e trabalhista (ALVES, 2002), com o Estado assumindo a função de regular e disciplinar o mercado de trabalho. A questão social passou a ser reconhecida como expressão de conflitos de classe (burguesia e operariado) a serem resolvidos através de mecanismos que superassem a mera repressão policial (RAICHELIS, 1988). Assim, os conflitos entre as classes eram mediados pelo Estado, sob o discurso de zelar pela ordem pública, pela paz e integração social (BELFIORE et al 1985), tendo sido criado um complexo aparato burocrático-institucional.

Embora alguns afirmem que, após a década de 1930, tenha ocorrido a centralidade do setor público, acabando uma era de dominação e efetividade do setor não governamental, LANDIM (1993) argumenta que houve a presença de um *setor sem fins lucrativos* na sociedade com o qual o Estado se relacionou. Segundo a autora, o Estado não deixou de subsidiar as Entidades Sem Fins Lucrativos, sobretudo as religiosas, reservando para elas um papel importante nos vários campos das políticas públicas.

O discurso governamental desta época reconhecia como dever do Estado a função de zelar pelo bem estar da sociedade e de proteger os mais fracos, propiciando-lhes uma situação mais digna e humana. No entanto, a grande maioria da população não tinha acesso a benefícios, pois se encontrava excluída do sistema de proteção instalado pelo governo, que favorecia quem estava no mercado de trabalho formal e não os fora dele (MESTRINER, 2001). Dessa forma, para os “não trabalhadores do setor formal” as respostas à questão social

continuaram a serem dadas pelas várias Entidades Sociais, muitas delas, subsidiadas pelo Estado.

Assim, a ação do governo para os mais pobres foi diferente da atribuída aos trabalhadores. “[...] *Para estes, o Estado atua diretamente, introduzindo decretos para um trabalho e ganho justos. Para os demais, o Estado se esconde atrás de um conjunto de organizações da sociedade civil [...]*” (MESTRINER, 2001, p. 80).

Segundo LANDIM (1993), a política social brasileira não eliminou as estruturas da fase assistencialista anterior, conviveu, porém, com elas, continuando uma íntima relação com as Entidades Sociais. Através da lei de Declaração de Utilidade Pública em 1935, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938 e, posteriormente, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942⁵³, ficou evidente o pacto costurado entre Estado e Entidades Sociais. Em contrapartida, muitas dessas Entidades Sociais tornaram-se cada vez mais dependentes, e voltadas para demanda de serviços por parte do Estado, em função de documentações exigidas e das subvenções que recebiam (IAMAMOTO, 1993).

A aliança entre Entidades Sociais e Estado interessou a este, pois as organizações sociais (marcadas pelo trabalho das congregações religiosas ou pelas associações de auxílio e defesa mútua das etnias e das corporações) possuíam trabalhos dedicados aos órfãos e crianças carentes, filhos de operários, ou ensino e alfabetização das classes populares. O discurso do Estado de promoção do bem estar nacional, caracterizado como a realização do bem comum encontrou eco na Igreja e para esta também foi interessante uma aliança (MESTRINER (2001).

Na década de 30, a Igreja era tida como uma instituição forte da sociedade civil brasileira. Neste período, inicia-se uma nova relação entre Igreja e Estado, através de uma aliança política. A Igreja passa a colaborar com o Estado na manutenção da ordem social. Essa colaboração entre Estado e Igreja teve um papel significativo no aumento de entidades sem fins lucrativos nas áreas da educação, saúde e assistência social⁵⁴.

⁵³ Órgãos que possibilitaram subvenções, incentivos fiscais e financiamentos governamentais às Entidades Sociais. Para aprofundar ver: LANDIM, 1993 e MESTRINER, 2001

⁵⁴ Esse aumento foi incentivado por Lei criada em 1935, que determina as regras pelas quais as Entidades Sociais são consideradas de Utilidade Pública (ainda em vigor), e a criação de órgãos governamentais CNSS em 1938 e a LBA em 1942.

Na Constituição de 1934, o princípio de cooperação entre Igreja e Estado estava novamente consagrado (IAMAMOTO, 1993) e a Igreja Católica durante a década de 1930 lutou como pôde para exercer influência dentro do Estado⁵⁵. Expressou de diversas formas sua posição de que a questão social não era monopólio do Estado, queria liberdade de ação e exigia subsídios financeiros para ela. Ela afirmava que iria intervir junto à classe operária, principalmente com ações para sua família, para recuperá-la de sua situação de “degradação moral e física” (RAICHELIS, 1988).

A prática da Igreja junto às camadas populares, através das instituições existentes, católicas ou leigas, era a de desencadear um trabalho educativo de edificação moral e cristã, evitando que idéias negativas pudessem influenciá-las (como as socialistas e anarquistas), dada a sua *fraca formação moral* (RAICHELIS, 1988). Dessa forma, foi se criando gradativamente uma extrema identidade nas relações entre Igreja e Estado, principalmente a partir de 1935-1937, quando se consolidou a ideologia corporativa como hegemônica dentro do Estado (RAICHELIS, 1988). Igreja e Estado reuniram-se em nome da ordem e da harmonia entre as classes. As medidas repressivas e autoritárias assumidas por Vargas no Estado Novo, com base na nova Constituição, foram aplaudidas pela Igreja que acreditava na necessidade de um Estado forte que centralizasse o poder e coibisse os exageros do protesto popular contra a ordem.

Entre 1937-1947 a questão social voltou a ser tratada como “caso de polícia”. Reivindicações da grande massa de trabalhadores foram reprimidas. Grande parte da população não tinha “carteira assinada” e, portanto, não tinha acesso aos sindicatos e nem à proteção das leis que foram criadas (MESTRINER, 2001). O Brasil ficou sob o regime de um Estado Intervencionista, que, ao mesmo tempo em que favoreceu e acelerou o processo de industrialização, reprimiu o conflito entre capital e trabalho, desenvolveu ações ampliando direitos trabalhistas, e criou programas, que, sem alterar as condições de trabalho e de vida das pessoas, atenuaram situações sociais consideradas gritantes nas suas vidas, buscando

⁵⁵ Landim ressalta também a presença das Igrejas Protestantes, no campo religioso e da prestação de serviços sociais, além de outros grupos religiosos menos visíveis, como os Espíritas e os Afro-Brasileiros, que também se multiplicaram e estabeleceram laços significativos com as camadas populares urbanas além de muitas outras associações voluntárias que ocuparam destaque na historiografia brasileira, que se multiplicaram nos centros urbanos, das sociedades beneficentes de auxílio mútuo e dos primeiros sindicatos, além de outras organizações também sem fins lucrativos que exerceram importante papel na sociedade nas áreas de promoção de direitos civis, cultura, pesquisa, educação, desenvolvimento comunitários, etc. Para aprofundamento ver LANDIM (1993)

através dessa ampliação de direitos e programas criados, apoio da população (BELFIORE et al, 1985). Foram criadas nesta época outras instituições de assistência pública⁵⁶.

Segundo MESTRINER (2001), neste período (1937/47) tanto as ações vindas do poder público como as ações vindas das Entidades Sociais, que atuavam nos campos educacionais, assistenciais, de saúde, trabalho, moradia, etc, tinham uma estratégia de ação de controle da vida na pobreza e do cotidiano operário dentro e fora das fábricas que a autora denomina como “filantropia disciplinadora”. Dois campos se distinguem para as Entidades Sociais: a assistência médico-hospitalar e o atendimento à criança e ao adolescente. Asilos e hospitais filantrópicos são abertos com subvenção do Estado, além de creches, educandários, internatos para crianças pequenas, escolas de ofício, institutos de ensino profissional e pré-profissionalizante. Os trabalhos desenvolvidos adotam uma concepção higienista e colocam como causa da pobreza e seus males o próprio indivíduo: “*o entendimento de que, se disciplinados, o operário e sua família terão reduzidas suas mazelas e o país, os males sociais*” (MESTRINER, 2001, pg. 95).

Foi um período marcado por ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais. Segundo LANDIM (1993), o desenvolvimento da política social no Brasil neste período teve como característica básica o corporativismo, a fragmentação, a seletividade e a ineficiência. Os benefícios alcançados pela população foram recebidos não como direitos, mas sim como favores do Estado ou das Entidades Sociais, que comungaram do mesmo projeto e ideal de sociedade.

No período de 1945-64, a questão social passou a ser encarada novamente como questão política e o Estado apareceu como figura importante, muito embora a questão não tenha sido tratada de maneira homogênea neste período (BELFIORE, et al 1985), tendo tratamentos diferenciados, dependendo do estilo que cada Governo assumiu.⁵⁷

⁵⁶ Legião Brasileira de Assistência, (LBA), com a finalidade inicial de prestar assistência à maternidade e à infância. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) destinado a fornecer alimentação “adequada e barata aos operários”, além do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo. Foi criada ainda em 1943 a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto nº 5.452 de 01/05/43) como instrumento de intercâmbio de interesses entre assalariados e empresários.

⁵⁷ Ver: MESTRINER, (2001).

O enfrentamento da questão social se deu através da extensão da educação, ampliação da previdência social, barateamento dos alimentos essenciais, combate a doenças endêmicas e da melhoria da habitação popular (BELFIORE et al, 1985). Conforme IAMAMOTO (1993), no âmbito da Assistência Social, os governos continuaram incentivando a ampliação e o surgimento constante de novas instituições públicas, semi-públicas e privadas, “[...]que aparecem em conjunturas determinadas como respostas ao desenvolvimento real ou potencial das contradições geradas pelo aprofundamento do modo de produção que atinjam o equilíbrio das relações [...]” (IAMAMOTO, 1993 p.245).

As políticas sociais desenvolvidas no país neste período, foram seletivas e “focalistas”, voltadas às categorias com maior poder de reivindicação. Da mesma forma que no período anterior, os trabalhadores sem carteira assinada, do mercado informal, os desempregados continuaram a ser objeto de uma esfera paralela do governo, constituída por iniciativas de Entidades Sociais, movidas pela benemerência e pela solidariedade. Segundo MESTRINER (2001), os governos continuaram incentivando a filantropia, ampliando os benefícios às Entidades Sociais, fazendo surgir novos hospitais, asilos, Creches e abrigos, além de dividir também com o empresariado o enfrentamento da questão social.

O golpe de Estado de 64 veio em reação à “ [...] república sindicalista e às possíveis ameaças de revolução social [...] inaugurou-se uma nova era autoritária, sob o governo dos militares e com a definitiva inserção do país na esfera de controle do capital internacional [...]” (LANDIM, 1993 p. 28).

A partir de 1964 a questão social passou a ser tratada novamente como “caso de polícia” e o Regime Militar utilizou o binômio repressão-assistência. Segundo MESTRINER (2001), a questão social foi controlada pelo “economicismo” e pela coerção e violência presentes em todos os Governos desse período.

A base de sustentação do Governo era a elite tecnocrata e os militares. Em nome da ordem, da segurança e do desenvolvimento houve muita marginalização popular, havendo também concentração de riquezas. Formou-se um governo autoritário para garantia da ordem estabelecida. Esse autoritarismo se expressou na desmobilização social, com o desmantelamento das organizações sindicais e a desarticulação dos instrumentos de pressão e defesa das camadas populares, com censura a manifestações de opinião e repressão. A

política assistencial foi “ampliada”, burocratizada e modernizada pelo Estado, aumentando seu poder de regulação sobre a sociedade com a intencionalidade de suavizar as tensões sociais e alcançar legitimidade para o regime (BELFIORE, et al. 1985).

O período de 1969-74 foi marcado por grandes contradições internas no país. Assistiu-se ao chamado “milagre econômico” que, embora tenha favorecido uma parcela da população, agravou o quadro de carências da população, acirrando ainda mais a disparidade entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos. Posteriormente entre 1974-79, destacou-se a pressão por aumentos salariais, tensões sociais e violência urbana, além do grande endividamento externo e déficit no orçamento público, com índice inflacionário crescente. O discurso de todos os governantes desse período girava em torno da garantia de bem estar da população, de alavancar a justiça social e a distribuição de riquezas. (MESTRINER, 2001). Como forma de enfrentamento da questão social, predominou a tendência modernizadora e técnico-burocrática na elaboração da política assistencial, sem nenhuma participação dos representantes da população (BELFIORE et al, 1985).

Durante este período, o Estado se identifica por ter fraco compromisso no enfrentamento da pobreza, praticando políticas sociais de cunho compensatórios, seguindo uma lógica de “retalhamento social”, criando serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária. Assim, criaram-se políticas segmentadas e seletivas, com superposição de ações e pulverização de recursos, aliada a uma prática setorizada, fragmentada e descontínua. A ampliação das ações na área social se deu através de acordos de “parceria” com as Entidades Sociais que, de início, ocorreram de maneira informal, sendo posteriormente formalizados por instrumentos jurídicos, como convênios, acordos de cooperação mútua, etc. Segundo MESTRINER (2001), o repasse de verbas em forma de subvenções às Entidades Sociais fazia do Estado apenas um colaborador que se mantinha afastado dos problemas sociais, praticando a assistência social por intermédio das ações das Entidades Sociais, formalizadas por meio de convênios.

[...] Esta passagem vai permitir que cresça o papel técnico racionalizador do Estado, já que agora ele poderá desenvolver concepções de programas e atividades no campo social, mesmo que não os execute diretamente. E as Entidades, pelo seu caráter não lucrativo, reproduzem a imagem de uma ação neutra, acima de interesses de grupos e classes sociais. Como braços prolongados de ação estatal na produção desses serviços, essas entidades – para responder às novas funções contratuais e a sua burocracia – começam

a adaptar-se em seu padrão jurídico-contábil [...] (SPOSATI & FALCÃO, 1989 pg. 64).

Contudo a assessoria aos convênios e supervisão neles que o Governo deveria realizar não foram feitas de maneira efetiva e sistemática (SPOSATI & FALCÃO, 1989). Mesmo assim, para enfrentar a questão social, o Estado passou a adotar como discurso de aliança com a sociedade civil o modelo de “assistência por convênios”. O Estado ainda manteve apoio às instituições sociais criando-lhes novas fontes de captação e benefícios indiretos, proporcionando-lhes uma série de imunidades e isenções (MESTRINER, 2001).

No final do Regime Militar, as condições de vida da maior parte da população eram precárias e as desigualdades sociais tinham se acentuado. Segundo MESTRINER (2001), o crescimento de movimentos sociais no final da ditadura é marcante. Surge o debate sobre os direitos humanos, sobre a crescente exclusão dos benefícios urbanos à maioria dos brasileiros e a urgência de atendimento por meio de políticas sociais.

A construção de um novo texto constitucional mobilizou toda a sociedade brasileira. Um amplo movimento se instalou na defesa da cidadania e dos direitos sociais. As áreas da Saúde e Previdência Social se organizaram e obtiveram espaços para sua reformulação e reordenamento dentro da esfera estatal e, principalmente, a Assistência Social foi legitimada como estratégia de enfrentamento da pobreza, conquistando espaço oficial e condições para a implementação de uma política que alcançou, no processo de elaboração de sua lei orgânica, consistência teórica para superação do seu perfil assistencialista e conquistou status de política pública (MESTRINER, 2001)

Neste movimento, dois organismos foram expostos à desmoralização: a LBA e o CNSS⁵⁸ (Mestriner, 2001). O CNSS foi tomado como *locus* de clientelismo e fisiologismo e a LBA foi acusada de desvios de verbas, apadrinhamentos e favorecimento a instituições fantasmas. Vários registros e certificados de filantropia de Entidades Assistenciais foram cancelados e, com isso, o próprio setor privado de filantropia foi desmoralizado.

⁵⁸ Em 1993 a LOAS é promulgada e com isso o CNSS é extinto e em seu lugar é criado o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Este conselho é composto paritariamente e deve integrar a participação da sociedade civil e a governamental, possuindo caráter deliberativo, devendo normalizar e controlar a política social. É mantida também no CNAS a função de registro e atribuição de mérito filantrópico às Entidades Sociais.

As práticas assistencialistas e clientelistas começaram a ser confrontadas por novos movimentos sociais, organizações não-governamentais e movimentos de defesa de direitos que surgiram neste período. São organizações e movimentos com intervenções mais políticas de denúncias e reivindicações (MESTRINER, 2001). Segundo a autora, muitas dessas organizações e movimentos ainda estavam referenciados na Igreja Católica ou em outros credos, mas um grande número já estava “*isento de tais influências*”.

Segundo MESTRINER (2001), pela propagação da idéia de cunho neoliberal de maior eficiência do setor privado na gestão da área social, começaram a ser mais numerosas as organizações não governamentais não só de defesa de direitos, mas executoras de projetos sociais com vieses progressistas e, geralmente, subvencionadas por recursos internacionais. Surgiram ainda, de forma mais expressiva, as fundações empresariais, executando ou subvencionando projetos sociais voltados para o enfrentamento da pobreza ou para o atendimento infanto-juvenil. (MESTRINER, 2001).

De fato, a década de 1990 conviveu com a discussão sobre a defesa neoliberal de que o Estado é ineficaz e inadequado para produzir bens e serviços, responsabilizando-o pela crise econômica em função de seu “gigantismo” e do déficit público. As áreas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação eram responsabilizadas “[...] *pelo déficit público, pelo excessivo e mal direcionado gasto estatal, fonte única de ineficiência e corrupção [...]*” (MESTRINER, 2001 pg. 213). Assim foram feitos cortes financeiros para essas áreas, que, pela falta de recursos e desvalorização dos seus quadros, atrofiaram-se, sendo incapazes de auto-renovação. As instituições e serviços se encolheram e deterioraram.

Durante a última década, apesar da conquista da estabilidade monetária no país, com a inflação tendo sido drasticamente reduzida, “[...] *as perdas nos salários congelados, o desemprego nas grandes cidades, a escassez crescente de crédito para os pequenos empresários, a deterioração progressiva dos serviços públicos, a decomposição explícita da infra-estrutura de saúde, energia e transporte [...]*” (MESTRINER, 2001 pg. 270), apareceram fortemente, sendo que as medidas de ajuste estruturais não foram capazes de assegurar o desenvolvimento, o emprego e o bem estar de grande parte da população, sendo necessários serviços sociais de atenção à população, que continuaram a serem prestados pela sociedade civil, por meio de subsidiariedade do Estado, como tradicionalmente vinha sendo

feito⁵⁹, sem levar em conta os pressupostos da LOAS. No entanto é necessário dizer que, apesar deste cenário na esfera do Governo Federal, muitos Municípios apresentaram experiências interessantes e voltadas à prática da cidadania, consolidando o preconizado na LOAS, responsabilizando-se pelos serviços em conjunto com a sociedade e não só por meio dela.⁶⁰

Há uma discussão sobre a ação limitada do Estado nas áreas sociais, motivo de debate de alguns autores. YAZBEK (1995), por exemplo, anota que, diante dessa limitação, continuou a crescer, em todo o mundo, um grande conjunto de organizações e iniciativas privadas que estão atuando em benefício público, realizando funções que o Estado deveria prover.

MESTRINER (2001) enfatiza o surgimento de iniciativas mobilizadoras de recursos financeiros, materiais e voluntariado. Cita o aparecimento de redes de solidariedade parental ou de vizinhança, instituições comunitárias, até grandes movimentos como o de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, Viva o Rio e outros. Coloca ainda o surgimento de novas instituições de assistência social, voltadas para a ruptura das práticas tradicionais assistencialistas e afirma que, embora as entidades religiosas continuem fortes na sua atuação, as mesmas empreendem esforços para se modernizarem e para atualizar seus métodos de intervenção. Aqui a autora destaca as organizações voluntárias destinadas a minorar os problemas sociais (drogas, desemprego, abandono) sem vinculações oficiais, mantendo uma administração autônoma.

Essas organizações têm atuação nas mais diversas áreas, desde o atendimento tradicional a creches, programas de complementação à escola, construção e reforma de moradias, como também inovam por meio da implantação de atividades esportivas e de arte e educação para crianças e adolescentes. Atuam em atividades para favorecer emprego e renda, na capacitação e requalificação profissional, gestão autônoma de próprio negócio, preparando adolescentes e jovens para as exigências do mundo de trabalho de hoje. Desenvolvem, ainda,

⁵⁹ Nesta fase a SAS (no nível federal, hoje SEAS) não recebeu legitimidade para coordenar a política pública de assistência, ficando sua atuação basicamente nos convênios com organizações privadas, havendo depois a criação do Programa Comunidade Solidária.

⁶⁰ Num movimento em prol da implantação da LOAS em grande parte dos municípios brasileiros, tem-se conseguido a instalação da estrutura de gestão prevista, com a “*criação de novos espaços de participação, como fóruns e conselhos, que ampliam a interlocução entre organizações e gestores sociais da nova e antiga geração*” (MESTRINER, 2001 pg. 278).

atividades visando à melhoria nutricional, à saúde, à preservação do meio ambiente e ao nível de escolaridade. O trabalho estende-se ainda à população de rua, abandonados e drogados. Enfim, hoje as organizações estão ocupando todos os espaços vazios deixados pelo Estado quanto à proteção social.

Dessa forma, a implementação de bens e serviços assistenciais tem sido assentada no que se convencionou denominar de “*rede de solidariedade da sociedade*” (RAICHELIS, 1997), composta por um conjunto de Entidades Sociais Privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes, etc.) não lucrativas e não mercantis, que vêm exercendo historicamente a intermediação na prestação direta de serviços assistenciais.

Para finalizar, neste movimento, MESTRINER (2001) aponta ainda o crescimento da filantropia empresarial, apoiando instituições da comunidade ou concentrando seus recursos financeiros num serviço ou projeto próprio com a marca da empresa.

Por isto, o perfil do conjunto privado de filantropia, para muitos autores, vem sendo mudado. Atualmente, debate-se o papel dessas organizações no cenário brasileiro. Há correntes que vêem a atuação e a presença das mesmas de maneira positiva⁶¹, bem como há quem faça observações e analise a atuação delas com uma devida cautela⁶².

Para os que as consideram melhores prestadoras de serviço à população, uma das explicações é que, por estarem mais perto da população, seriam conhecedoras de suas necessidades, além de contarem com pessoas que voluntariamente prestam o serviço “dando o melhor de si sem querer nada em troca”, numa relação de solidariedade, ajuda ao próximo, etc. Esse discurso pode ter sido alimentado e reforçado pelo próprio Estado⁶³, tendo inclusive influências históricas como vimos.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, algumas respostas dadas pelos técnicos indicaram que eles reconhecem que a entidade “*é quem conhece a comunidade, sua população, seu ambiente, as dificuldades do seu bairro, e, portanto não deveria ser obrigada a se adequar às propostas da PMSP, devendo sim haver um diálogo aberto entre as duas*

⁶¹ Para aprofundar ver MEREGE (2000); SERVA (1997); FREITAS (2001)

⁶² Para aprofundar ver RAICHELIS, (1997); OLIVEIRA NETO (1996); FALEIROS (1997); MESTRINER (2001)

⁶³ Para aprofundamento ver IAMAMOTO (1993)

partes” (NMCA)⁶⁴. Uma outra resposta indica a mesma observação: “Não é função do órgão público discutir sozinho a política de atendimento. É a Entidade quem vai estar junto com a população e atendê-la. É ela quem sabe o que é melhor para a população” (SR).

A discussão sobre a relação público-privado e a defesa da presença das Entidades Sem fins Lucrativos na esfera pública não estatal têm passado por discussão no chamado Terceiro Setor, do qual, para alguns debatedores, fazem parte as Entidades Sociais, juntamente com ONGs e outras associações⁶⁵. As mesmas são apontadas como sujeitos capazes não só de ampliar os canais de participação popular no fortalecimento da democracia, portanto na constituição da esfera pública (combinando democracia direta e representativa), como também na administração de demandas por serviços sociais (FREITAS, 2001).

Outras correntes consideram as Entidades Sociais, por suas origens históricas, como arcaicas, ineficientes, paternalistas, mal geridas, ultrapassadas, apolíticas, etc. Muitos profissionais da área da assistência social acusam-nas de uma prática clientelista, de apadrinhamento, de distribuição de favores ao invés de exercício de direitos para com sua comunidade, não promovendo inclusão social, não reconhecendo a população usuária como sujeito de direitos, reforçando sentimentos de piedade, caridade e bondade.

Outra preocupação apontada sobre a relação estatal-privado seria o risco de, a partir dessa articulação, ter como “[...]contrapartida a eliminação da esfera pública como espaço de explicitação de interesses e regulação de conflitos [...]” (RAICHELIS, 1997 p.;221). Discute-se aqui a associação estatal-privado, sem uma responsabilização do Estado sobre a qualidade da prestação de serviço feita por Entidades Sociais, sem a avaliação de resultados e impactos das ações assistenciais junto à população usuária dos serviços, discute-se, ainda, a inexistência de formas de controle social com a participação da sociedade civil, o que poderia,

[...] reforçar o clientelismo e a dilapidação do fundo público, sujeito às várias formas de manipulação e barganha de interesses que, não sendo alvo de publicidade, certamente ocultam objetivos espúrios [...] funcionando ainda como mecanismo de desresponsabilização pública do Estado frente aos serviços sociais dirigidos aos segmentos vulneráveis,

⁶⁴ Quando reproduzirmos as falas das entrevistas nesta dissertação, seu enunciador será identificado por suas iniciais.

⁶⁵ Para aprofundar ver MEREGE (2000); SERVA (1997); FREITAS (2001)

baseados no principio de subsidiariedade [...]” (RAICHELIS, 1997 pg. 221).

OLIVEIRA NETO (1996), no entanto, reconhece que mesmo passíveis de críticas pelo caráter assistencialista e gerador de dependência de suas ações, estas entidades atuam no campo da emergência social e que, impotentes diante da dimensão da miséria no país, encontrar-se-iam profundamente ligadas aos interesses imediatos da população.

LANDIM (1999) observa que iniciativas de atendimento à população por parte de entidades Assistenciais por não se:

[...] reconhecerem como públicas, e por estarem freqüentemente ligadas a redes religiosas provavelmente têm sido, ‘para o bem ou para o mal’, parte orgânica da estratégia de sobrevivência de determinados segmentos da população e vêm atuando de fato no vazio histórico deixado pelos poderes públicos com relação à pobreza. Essas Entidades sempre ocuparam um lugar de destaque nas práticas de certas políticas públicas, como a da saúde, ou de assistência social. Se isso não figura de modo claro, enquanto formulação de políticas, criou-se, no entanto, um padrão de atuação [...] (LANDIM, 1999, apud FREITAS, 2001 pg 06).

Julgamos que de fato esse conjunto de organizações tem atendido uma grande massa da população que se encontra empobrecida e excluída das várias riquezas que a sociedade produz. Embora admitamos que muitas Entidades Sociais ainda mantêm práticas tradicionais assistencialistas, ligadas ao Estado por meio do princípio de subsidiariedade, são as únicas que, em muitos lugares do país, buscam dar alguma resposta às necessidades da população.

Entretanto, a despeito das potencialidades positivas que essas novas organizações podem trazer para a área social, é importante não esquecer que essas organizações têm historicamente substituído o Estado em suas responsabilidades. A história nos mostra que a prestação de serviços assistenciais, qualquer que seja o caráter, sempre esteve ligada a Entidades Sociais, na sua maioria catalisadas pela Igreja Católica e por iniciativa da sociedade civil (e não do Estado). A omissão do Estado em prestar assistência social à população vem provar que ele próprio não considerava que a assistência fosse função pública. Lembramos que, mesmo após a década de 1930, quando o Estado centralizou as ações, criou mecanismos institucionais, para normalizar a concessão de fundos públicos, e uma possível fiscalização

para a área, o que se constatou, na realidade, foi uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo da subvenção.

Mesmo quando a modalidade de convênio se estabeleceu como forma de parceria, por intermédio de instrumento jurídico, que comprometeria ambas as partes conveniadas num projeto de cooperação, a subvenção não foi extinta, pois as imunidades e isenções de taxas e tributos continuaram em paralelo.

Portanto acreditamos que o Estado deve rever seu papel e não pode ser e nem se sentir desobrigado de suas funções. Ele é o único que pode garantir, através de políticas públicas, direitos sociais de forma universalizada à população, garantindo justiça social e equidade. Qualquer organização sem fins lucrativos, embora se volte a questões de cidadania, embora seu trabalho, junto à comunidade em que atua, seja significativo, não pode negar sua origem num estatuto privado que, por isso mesmo, não assegura direitos sociais, instituídos pela Constituição. Cabe, pois, ao Estado o papel central nas questões de interesse público. Mesmo que não seja o produtor e executor direto dos serviços, cabe-lhe assegurar a sua provisão, que pode e deve ocorrer em parcerias com os setores organizados da sociedade.

MESTRINER (2001) acrescenta que há desafios a serem enfrentados pelas organizações sem fins lucrativos, como propiciar à população, por meio da prestação dos serviços, um processo de emancipação social. Ela considera este desafio difícil, já que para ela o setor filantrópico atual, embora renovado, constitui-se ainda “ [...] *no campo da personalização e, muitas vezes, da cultura tecnocrática, impenetráveis à população beneficiária, que dificilmente terá protagonismo nas suas propostas, e, conseqüentemente, ao exercício da cidadania [...]*” (MESTRINER, 2001, p. 296). Para a autora, as ações dessas organizações só terão alcance se estiverem articuladas a uma política pública efetiva de direitos. Todavia esta nova dimensão exigiria consolidar como esfera pública não estatal a ação das organizações, o que exigiria uma reforma do Estado que, sem transferir a responsabilidade para a sociedade civil, implementaria uma reforma que o colocasse em primazia na condução das políticas públicas, incluindo aí a assistência social. Nesta implementação o Estado deveria incluir a sociedade e suas organizações por meio de novas formas de parceria, de um sistema de regulação democrática e transparente (MESTRINER, 2001)..

2.2) Polêmicas acerca do Estado

A crise do Estado e do padrão de intervenção estatal na economia e nas áreas sociais se inseriu dentro de um movimento de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal⁶⁶. A partir da década de 70, a crise na economia mundial, agravada pela queda do petróleo, por inflações altas, crise fiscal e endividamento do Estado, provocou o questionamento do papel que o Estado, até então, vinha desempenhando.

O padrão da relação entre Estado e Sociedade que se mantinha, desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, ou seja, de forte intervenção estatal na economia e de presença decisiva na provisão de serviços públicos, foi abalado (FARAH, 2000). Questionou-se o papel do Estado como produtor de bens, provedor de serviços públicos de bem estar e como interventor no mercado e na economia.

Durante a década de 80, propostas de corte neoliberal formularam programas de ajuste para a América Latina, tendo como principais eixos a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação da economia e a abertura do mercado (PORTELLA FILHO, 1994, STIGLITZ, 1998). Esses programas tinham ainda como eixos a privatização, a descentralização e a focalização (DRAIBE, 1997).

Outras correntes progressistas, críticas da corrente neoliberal, não defenderam uma volta a um modelo de Estado Keynesiano e nem de Welfare State, concebido entre as décadas de 40 e 70, mas também não defenderam um Estado Mínimo (SUNKEL, 1999). A opção seria um Estado Forte, cujo papel deveria ser repensado na relação com o mercado e com a sociedade civil (BRESSER, 1999; GRAU, 1999).

Assim, a discussão sobre a crise do Estado e a necessidade de se ter uma agenda de reformas têm sido foco de atenção de muitos trabalhos (BRESSER PEREIRA 1992, PRZEWORSKI 1999; e ABRÚCIO 2000). Advoga-se, dentre muitas idéias, a necessidade de rever o papel do governo central, da adoção de novas estratégias de gestão, descentralização e o fortalecimento dos governos subnacionais.

⁶⁶ Para aprofundamento ver: ABRÚCIO (2000); FARAH (1999 e 2000); YASBECK (1995); DUPAS (1999); CASTELLS (1999).

No entanto, apesar da corrente neoliberal ou corrente progressista, assiste-se ao desgaste da figura do papel do Estado. Essa imagem negativa tem sido influenciada não só por uma crise econômica, mas também por culpa do próprio Estado. No Brasil, há um clima de desconfiança com relação ao setor estatal que ultrapassa largamente o questionamento da capacidade do Estado de alavancar o desenvolvimento (FARAH, 1999). Segundo FARAH (1999), o descrédito com relação ao Estado e Administração Pública diz respeito à ação estatal, como um todo, às diversas políticas públicas e aos políticos de um modo geral.

Assim, existem correntes que defendem a construção de uma nova imagem a respeito da ação do Estado. Diferente também da concepção neoliberal, busca-se não o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal, em que a construção desta nova imagem suponha o reconhecimento de que o Estado é passível de reformas orientadas tanto para a superação de características críticas de sua atuação no período nacional-desenvolvimentista como para sua adequação aos desafios postos pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo processo de democratização.(FARAH,1999).

Desse modo, introduzem-se, na agenda de reformas, preocupações com a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas. Juntam-se a essas as preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos (FARAH, 1998).

Nesse enfoque, ganham força as discussões sobre: a) a necessidade de descentralização de atividades do governo central, sem perder de vista seu papel central de coordenação, b) a descentralização, não restrita apenas a repasse de funções do governo central para os demais níveis governamentais, a fim de diminuir a pressão de determinadas políticas sobre os gastos governamentais, mas como resultado de conquista de autonomia em termos de poder decisório dos governos subnacionais, c) fortalecimento dos governos subnacionais e d) novas relações entre Estado e Sociedade.

A Política de Assistência Social, a partir da LOAS, privilegia a descentralização das ações e o fortalecimento dos governos subnacionais. Nos depoimentos colhidos, através das entrevistas realizadas para esta pesquisa, ficou evidente, em vários momentos, a importância do nível local na gestão dos serviços públicos à população, quanto à sua eficácia, ao seu alcance e à sua qualidade. As experiências estudadas no Programa Gestão Pública e Cidadania

já comprovaram que iniciativas no governo local estabeleceram com sucesso e com resultados positivos uma nova relação com a sociedade para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas. Durante um ciclo de quatro seminários⁶⁷ voltados à análise e reflexão de estratégias locais para a redução da pobreza, ocorridos a partir de outubro de 1998 com término em abril de 1999, após discussões baseadas em experiências locais, chegou-se a um consenso:

[...] encontramos no âmbito local sinergias diversas que recuperam a noção do compromisso social e avançam na criação de um espaço público, permitindo à sociedade civil uma volta à cena política [...] há um espaço possível de ação no âmbito local, que precisa ser urgentemente assumido e ocupado e que vem demonstrando sinais animadores da conquista de poder e de oportunidades [...] (CAMAROTTI E SPINK, 2000, pgs 208 e 214).

Entretanto, há diferentes pontos de vista sobre em qual *locus* seria mais efetiva e eficaz a gestão das políticas públicas, assim como há teóricos que apontam os problemas que poderiam surgir em relação à descentralização e a seu *locus* da ação.

De fato há vários debates a respeito da descentralização e do fortalecimento dos governos locais (SOUZA, 1999; ARRETICHE, 1996; NUNES, 1996; MELLO 1996; NEVES 2000, SUNKEL 1999; CASTELLS 1999; MELLO 1996), bem como das novas formas de gestão dos serviços públicos em conjunto com a sociedade civil (FARAH, 1998 e 1999; SPINK 2002).

A partir da década de 80, a descentralização tem sido um princípio ordenador de reformas do setor público, sendo advogada simultaneamente por governos conservadores e social-democratas.

A idéia de que o local é um “*locus*” privilegiado para se processar políticas públicas é defendida por muitos. A proximidade tornaria o governo mais vulnerável às pressões dos

⁶⁷ Ciclo de debates promovidos dentro do Projeto Práticas Públicas e Pobreza; Este é um Projeto Especial do Programa Gestão Pública e Cidadania. Suas principais atividades são: Promoção de encontros temáticos; realização de estudos e pesquisas focalizando práticas sociais e públicas emergentes; desenvolvimento de cursos de capacitação em ação social responsável para profissionais de prefeituras municipais, governos estaduais, instituições de desenvolvimentos, organizações não governamentais e comunidade em geral; produção de material escrito e audiovisual para fins de disseminação de saberes e práticas. Em relação a esse ciclo de debates, estiveram presentes em cada encontro por volta de 30 pessoas de diferentes universos de ação (pesquisa acadêmica, organizações comunitárias, ONGs, secretarias de governo municipal e estadual, banco de desenvolvimento e instituições multilaterais), para debater o espaço possível de ação local no enfrentamento da pobreza

cidadãos, que poderiam aumentar, qualitativamente, suas informações e ter condições mais efetivas de reivindicar um bom serviço. Isso ampliaria as possibilidades de processar políticas que viessem ao encontro das reais necessidades, em contraste com políticas nacionais que impõem padronização de serviços:

“ [...] A essência do poder local reside em ser ele a autoridade mais próxima das necessidades e reivindicações da população. O fortalecimento desse poder implica descentralizar e também democratizar. Na verdade, a autonomia municipal significa maior participação dos cidadãos, nos assuntos do governo, ao mesmo tempo que o Executivo municipal, por ser o nível de governo mais imediato aos cidadãos, está sujeito a maior controle popular que outros níveis [...] O Executivo municipal é o único capaz de funcionar adequadamente como poder local, ou seja, como responsável pelos serviços e equipamentos públicos que compõem o contexto no qual os cidadãos enfrentam o seu dia-a-dia [...] (JOVCHELOVITCH, 1997)

Assim, produções teóricas, com diversos pontos de vistas ideológicos não só a respeito de descentralização e governo local, mas também sobre a reforma do Estado, estão sempre em disputa. Porém há pontos de convergências nas propostas relativas ao papel do Estado e a seu modo de ação, que são referências para esta pesquisa, conforme as explicitadas no trabalho de FARAH (2000 p.67):

- a) *O Estado deve continuar a ter um papel central nas questões de interesse público;*
- b) *O Estado deve ser um Estado forte, isto é, deve-se fortalecer a capacidade de governo ou governança.*
- c) *Devem ser buscados “parceiros” para a provisão de serviços públicos, dadas as demandas crescentes, a limitação estrutural de recursos à disposição do Estado e a potencialidade de “alternativas” que emergem da sociedade civil;*
- d) *O Estado deve ter uma função reguladora – para garantir que objetivos de eficiência sejam articulados a uma perspectiva de equidade;*
- e) *Os agentes estatais devem prestar contas aos cidadãos, podendo ser responsabilizados por suas ações;*
- f) *Deve haver controle da ação estatal pela sociedade.*

Com base neste papel do Estado, acreditamos que a descentralização não significa transferir atribuições de forma a garantir apenas eficiência, mas é vista como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços (FARAH, 1999).

Assim, a descentralização, ao mesmo tempo em que fortalece o governo local, favorece a participação da sociedade civil na gestão de serviços de natureza pública e no atendimento às suas demandas, não desobrigando os governos da função de zelar e de garantir o atendimento e o acesso de toda a população a serviços públicos.

Dentro do enfoque da descentralização, ganha força a busca por novas formas de articulação entre o governo local e a sociedade civil, visando garantir a provisão de serviços públicos, substituindo o modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com esta (FARAH, 2000).

2.3) Parcerias

Esta dissertação busca investigar uma das formas possíveis da prestação de serviço à população, que é a sob a forma de convênio. No capítulo três, quando procederemos à análise das Portarias editadas sobre Política de Convênios, poder-se-á verificar que, na última portaria editada sobre o assunto⁶⁸, o convênio entre a SAS e as Entidades Sociais foi qualificado como uma relação de parceria. Nas entrevistas realizadas, buscamos entender o que o convênio significa para cada um dos entrevistados (capítulo quatro), sendo que, por diversas vezes, o termo parcerias veio à tona. Existem, na literatura atual, discussões sobre este tema (Reforma do Estado, Descentralização e Governo Local), visando construir um significado para ele. Nesta parte de nosso trabalho, apresentamos alguns pontos de vista que, baseados em alguns autores, tentam explicar como e por que surgem formas de cooperação; como se realiza a vinculação, entre o setor público estatal e o público não-estatal, sob forma de parceria.

DI PIETRO (1999), sob a ótica do Direito Administrativo, afirma que o tema referente a *Parcerias na Administração Pública* está em aberto justamente porque diz respeito à reforma do aparelhamento administrativo do Estado que está em processo ainda não concluído.

⁶⁸ Portaria 14/SAS/GAB/00. Convém informar que em 02/05/02 foi editada a Portaria 23/SAS que versa sobre Renovação de Convênios alterando esta Portaria, e em 03/09/03 foi publicado o decreto n° 43.698 que regulamenta a lei n° 13.153 de 22/6/2001 (Lei de Parcerias). Este decreto regulariza as relações de “parcerias” entre a Prefeitura e as ONGs para desenvolver a política pública de assistência social. No entanto, como explicitado no capítulo 01, pg 31, essas publicações não foram incorporadas nesta análise, dado os limites dessa dissertação.

Ela considera que o tema se liga ao fenômeno da globalização que tem levado o Governo a inserir no ordenamento jurídico brasileiro

[...] institutos⁶⁹ novos ou dar nova roupagem a institutos antigos, sempre com o objetivo de encontrar o melhor caminho para aliviar o Estado de suas inúmeras funções, aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos, fomentar a iniciativa privada para o desempenho de atividades de interesse público [...] (DI PIETRO, 1999 pg. 11).

Di Pietro assinala que a reforma do Estado traz princípios novos, institutos novos e novas terminologias e, às vezes, o aporte se traduz em vocábulos novos que surgem para designar fórmulas antigas que voltam dotadas de nova ideologia. Explicita que a discussão atual sobre *Parcerias* entre o poder público e a iniciativa privada vem designar fórmulas antigas, como a concessão e a permissão de serviços públicos.

Conforme relata a autora, as idéias de parceria e colaboração dominam todos os setores. Tanto o setor público quanto o privado almejam essa colaboração mútua, para substituir, especialmente, atos unilaterais da Administração Pública, que a tornam autoritária, verticalizada e hierarquizada. Esclarece, no entanto, que as ações advindas de algumas parcerias provocam reflexos no âmbito do Direito, já que “ *[...] os governantes, no afã de efetivar almejadas reformas e sob o impulso dos tecnocratas, atropelam muitas vezes o direito positivo, criando formulas inéditas de parceria, às vezes quase invertendo o velho principio da legalidade [...]*” (DI PIETRO, 1999 pg. 14).

Ela trata do tema da parceria a partir do instituto da privatização. No sentido amplo do termo – privatização – para ela, seria correto afirmar que a concessão de serviços públicos e de obras públicas e os vários modos de parceria com o setor privado constituem formas de privatizar. Segundo a autora, privatização é um conceito amplo, ela abrange várias definições e uma multiplicidade de técnicas, que, embora possam assumir formas diferentes, acabam amoldando-se todas ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos. Admitindo-se esse conceito acima expresso, é possível compreender: a *desregulação* (diminuição da intervenção do Estado na economia); a *desmonopolização de atividades econômicas*; a *venda de ações de*

⁶⁹ Regra, regulamento, estatuto. Cf. Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, Folha de S. Paulo. Editora Nova Fronteira, fev/05.

empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização); *a concessão de serviços públicos* e os “*contracting out*” (forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços), saliente-se que neste item entra o instituto da *terceirização* (DI PIETRO, 1999 pg 16).

Di Pietro faz uma discussão sobre o princípio da subsidiariedade que está ligado ao instituto da privatização, tendo esse princípio assumido importância fundamental na nova definição do papel do Estado. Segundo ela, as idéias inerentes a este princípio recomendam, de um lado, que o Estado se abstenha de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos, por outro lado, recomendam que o Estado fomenta, coordene, fiscalize a iniciativa privada, a fim de favorecer o sucesso na condução de seus empreendimentos. Outra idéia ligada a este princípio é o da parceria entre o público e privado, dentro do objetivo de subsidiar a iniciativa privada, quando ela for deficiente.

O princípio da subsidiariedade, segundo Di Pietro, está na própria base da nova concepção do Estado de Direito Social e Democrático, ou seja, os direitos fundamentais do homem constituem a própria razão de ser do Estado. “ [...] *Cabe a este promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade [...]*” criando “ [...] *condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais [...]*” (DI PIETRO, 1999 pg. 26).

Ela cita as várias tendências que podem ser apontadas como decorrência da aplicação do princípio de subsidiariedade como a idéia de diminuir o tamanho do Estado, pelo instrumento da privatização; a necessidade de ampliação da atividade administrativa de fomento, significando então o incentivo à iniciativa privada de interesse público; a mudança da noção de interesse público que passa a ser entendida como referência aos interesses dos cidadãos e não aos interesses da máquina administrativa e, enfim, maior autonomia administrativa, financeira e orçamentária aos dirigentes dos órgãos da administração direta e às entidades da administração indireta, entre outras.

Segundo ela, esses itens fazem parte da reforma do Estado com vistas a reverter “*os males instaurados pelo Estado intervencionista*”. Do lado do cidadão, quer-se restaurar e

prestigiar a liberdade individual e a livre concorrência; isso leva às idéias de privatização, fomento e parceria com o setor privado; do lado do Estado, quer-se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos.

A autora menciona que há algumas definições sobre o termo parceria que trazem a idéia do lucro associado a ele e por esse motivo alguns autores resistem a sua utilização no âmbito do direito público. No entanto ela o utiliza para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e o privado, para a consecução de fins de interesse público. Acrescenta que a parceria tanto se dá na área econômica como na área social.

Para ela, a parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos:

[...] a) forma de delegação da execução de serviços públicos a particulares pelos instrumentos da concessão e permissão de serviço público; b) meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio ou contrato de gestão; c) forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização; d) instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública Gerencial, por meio dos contratos de gestão” (DI PIETRO, 1999 p.32).

Do ponto de vista das parcerias realizadas entre o setor público e as empresas privadas prestadoras de serviços, FINGERMAN E LOUREIRO (1992) discutiram a emergência de um novo padrão de relação entre ambos, especialmente na área urbana, para tomar o lugar dos modelos tradicionais. Aludiram a concessões de serviços públicos, formas de colaboração financeira e administrativa na realização de empreendimentos de interesse social, além de práticas já utilizadas de privatização.

Como DI PIETRO (1999), os autores se reportaram à existência da crise do Estado Contemporâneo e do debate do modelo neoliberal, bem como da gravidade do problema financeiro e fiscal no Brasil, com a redução da capacidade de investimento e elevação do déficit público, com conseqüente crise nas finanças municipais em virtude da diminuição de arrecadação de receitas próprias e de transferências intergovernamentais *versus* o aumento de gastos públicos locais pela pressão da demanda por serviços públicos, como fatores que

contribuíram para a busca de parcerias entre o setor público e o setor privado (FINGERMAN E LOUREIRO, 1992).

No setor privado, apontam que há evidências de capacitação técnica, administrativa e gerencial para a sua introdução no mercado de produção de bens e serviços públicos, e que há também capacidade produtiva ociosa em busca de realização, bem como capacidade financeira. Assim, tendo de um lado o setor público em situação de crise financeira e tendo um setor privado em condições de cooperar, assinalam que há condições para o estabelecimento de formas cooperativas entre o setor público e o privado, no implemento das políticas públicas. Todavia chamam a atenção para o fato de que as políticas públicas devem continuar sendo uma área específica de atuação governamental, ainda que a elaboração das políticas públicas reflita interesses diferenciados e haja forte influência de agências burocráticas e de grupos privados. Por essa razão afirmam que o surgimento de formas cooperativas de atuação entre o setor público com a iniciativa privada na operacionalização da atuação estatal deve levar em conta determinados requisitos.

É fundamental, para os autores, que se ampliem, com transparência, os critérios adotados na formulação das políticas públicas implementadas e, ao mesmo tempo, que se garanta efetivo controle por parte da população de sua eficácia, eficiência e equidade social. É necessário ainda, na opinião dos mesmos, que se modifiquem os instrumentos atuais de avaliação e controle social da administração pública (Leis de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, plano plurianual, licitações e fiscalização contábil), sendo preciso que o setor público exerça eficazmente o controle social sobre todos os aspectos contidos na relação de parceria com o setor privado, garantindo que a atuação cooperativa se direcione para o interesse público, avaliada por critérios de equidade, transparência, eficácia e eficiência de procedimentos. Os autores avaliam que a burocracia do setor público deve ser reorganizada, capaz de planejar, administrar e controlar as intervenções, disponibilizando as informações necessárias à tomada de decisão. Quanto à iniciativa privada, esta deveria passar por maior transformação nessa nova associação, de modo a habilitá-la a se tornar gestora de empreendimentos públicos. Eles enfatizam, ainda, que a descentralização política, administrativa e financeira não se deve dar como uma eventual política de governo, mas como política de Estado, desenvolvendo-se como processo continuado de aprimoramento.

Destacam, também, as dimensões técnica e política de controle social. A dimensão técnica deve afiançar o acompanhamento do processo em todas as suas etapas, com avaliações permanentes que permitam correções de rumo. A dimensão política deve se dar através da fiscalização qualitativa do gasto, verificando-se o alcance das metas planejadas e o menor custo do empreendimento, privilegiando os critérios de equidade e justiça social como resultados da intervenção pública. Por último, os autores explicitam que o controle social não pode ficar somente nas mãos do Poder Executivo. Como proposta consideram que o poder Legislativo poderia garantir a participação social, para que fossem fiscalizados tanto os aspectos políticos das obras e serviços realizados de forma cooperativa quanto suas dimensões técnicas. Sugerem a participação do Legislativo juntamente com representantes do Executivo e dos grupos da sociedade civil que estão interessados nas parcerias, através de colegiado que aprove, avalie e acompanhe todos os empreendimentos que envolvam parceria público-privado.

Segundo pesquisa realizada pela Fundap⁷⁰, a construção de um conceito de parceria “*público-privada*”⁷¹ nos setores sociais pressupõe uma redefinição acerca das próprias concepções que envolvem o setor público, o setor privado e a relação entre ambos. A pesquisa apontou características distintas entre as formas de combinação entre público e privado nos campos das políticas voltadas ao desenvolvimento social e econômico. No campo do desenvolvimento econômico, através dos instrumentos da permissão, concessão, terceirização, empreitada, etc, podem-se distinguir, com clareza, os interesses, os papéis de cada uma das partes, os objetivos específicos e comuns e a sua materialização nos resultados.

No campo das políticas sociais, os representantes do setor privado são, segundo a pesquisa, predominantemente, entidades sem fins lucrativos, com uma atuação voltada ao interesse público. As combinações entre público e privado, conforme os pesquisadores, assumem uma forma complexa, na qual não é possível diferenciar claramente os papéis e interesses envolvidos. Observou-se o campo privado estendendo sua ação ao campo que seria tradicionalmente público e estatal. Assim, segundo os autores da pesquisa, a noção do que

⁷⁰ Pesquisa realizada entre outubro a dezembro de 1994 pela Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público do Governo do Estado de São Paulo. Projeto “Novas Formas de Gestão dos Serviços Públicos – a relação Público-privada” FUNDAP, 1997. Foram analisadas 11 experiências, sendo quatro na área da Educação e sete na área da Saúde.

⁷¹ Segundo o autor do texto: “*optou-se pelo adjetivo neológico público-privado, grafado com hífen para que se mantenha a identidade semântica dos termos que o compõem, Composto, o adjetivo tem comportamento gramatical regular e concorda em gênero e número com o substantivo ao qual se aplica. No caso que nos interessa, portanto ‘parcerias público-privadas’*”. (FUNDAP. 1997 pg. 11)

seja público tem extrapolado a esfera da ação puramente estatal. Atribuem este fato, como uma reação dispersa e aleatória, a um cenário marcado pela ineficácia gerencial do Estado, decorrente da inadequação dos processos públicos de decisão à pressão social e política, somando-se a isto a falta de coordenação entre as ações do Estado.

Neste estudo, o conceito sobre parceria público-privada foi visto como uma das várias modalidades de descentralização, entendida esta como “*transferência de funções*”;

“... a parceria público-privada no campo social é uma modalidade de gestão descentralizada da ação pública, pela qual a ação estatal delegável é desenvolvida em espaço eminentemente público situado, contudo fora do âmbito do Estado; este espaço é o resultado da conjugação de diferentes elementos públicos e privados que visa ao atendimento do interesse público; e é possível criar, nesse espaço, alternativas flexíveis de gestão” (FUNDAP, 1997 pg. 35).

Os pesquisadores salientam que, para definir quais serviços devem ser realizados em parcerias, deveria levar-se em conta que ações são ou não o são delegáveis à sociedade. Para isso é importante uma reflexão sobre as funções que são do âmbito exclusivo do Estado, portanto indelegáveis, como a administração da Justiça, as funções diplomáticas, as funções estratégicas que dizem respeito à definição de políticas públicas e as funções relativas à defesa do regime democrático e à garantia de respeito ao interesse público.

O resultado da pesquisa apresentou três modalidades de parceria: 1) *Entidades paraestatais de Cooperação*, cujos parceiros se organizam e se representam na própria entidade, cujos recursos, preponderantemente públicos, são administrados privadamente por meio de convênio e/ou contrato de gestão. Prestam serviços tipicamente públicos de interesse coletivo. A relação entre a entidade paraestatal e o poder público é estabelecida mediante Lei ou autorização do Executivo. 2) *Contratualização* é o conjunto de parcerias estabelecidas com base em contratos negociados e específicos. Há grande liberdade de escolha de parceiros e do tipo de contrato que será realizado. A natureza do parceiro pode ser pública ou privada com ou sem fins lucrativos. A relação entre os parceiros pode ser precedida por autorização legislativa e/ou ato do poder executivo, ou ainda pode ser restabelecida sem interferência desses dois poderes. 3) *Concessão*, neste caso o parceiro é definido mediante processo licitatório. Os parceiros do setor público são entidades privadas com ou sem fins lucrativos. O poder público remunera, regulamenta e fiscaliza o serviço.

Nas considerações finais desse estudo, os pesquisadores consideraram que as novas modalidades de gestão têm permitido que se maximizem os recursos do Estado, permitindo, desse modo, oferecer ao público melhor atendimento e serviços de melhor qualidade, visto que não há uma padronização de serviços, valendo-se os parceiros de ações criativas com qualidade e efetividade. Avaliaram que as parcerias podem ser fator de aproximação entre Estado e sociedade, facilitando o controle social, já que a sociedade, neste caso, desempenha um papel ativo como agente no planejamento, na gestão e na operacionalização dos serviços públicos.

No entanto foi percebido que essas novas modalidades de gestão não trouxeram mudanças expressivas internas ao Estado. Eles constataram a permanência das estruturas tradicionais enrijecidas e dos modelos flexíveis, preconizados pela nova organização, sem que o padrão de gestão do setor público, como um todo, tivesse sido alterado. Argumentaram que essas novas formas de ação não fizeram parte de uma ação planejada e coordenada dos governos. As parcerias ocorreram como alternativa para solução de problemas pontuais ou mais severos de certos setores, refletindo segmentação e alcance limitado. Assim, consideraram que as características positivas das parcerias poderão vir a ser neutralizadas, se o Estado não criar condições para potencializar essa nova forma de atuação, ou seja, adotar uma política de parcerias inserida no seu projeto de reforma, que garanta a universalização do atendimento e a qualidade dos serviços prestados à população, o que implicaria grande investimento do Estado, para a assunção e para o desenvolvimento de funções de regulação e de fiscalização.

O que há em comum nesses três pontos de vista até agora citados? Que relevância há para nossa dissertação? Todos afirmam que a necessidade da busca de parcerias surgiu a partir da necessidade de Reforma do Estado para que este, mudando papel e competências, conseguisse responder de forma eficiente e eficaz às demandas sociais, econômicas e políticas. A parceria com a esfera privada, com ou sem fins lucrativos, foi avaliada por todos como um mecanismo que favorece, ao mesmo tempo, a sociedade e a esfera pública, quanto ao alcance de sua função e objetivo. Os pontos de vista explicitados remetem para a necessidade da esfera pública reorganizar-se e ter capacidade de planejamento e coordenação, para atuar em parceria e exercer a função de implementação, coordenação e fiscalização da política pública, atingindo, assim, aquelas, já mencionadas, mudanças expressivas, que reverteriam em bem à sociedade.

Parece-nos que, de acordo com as definições de DI PIETRO (1999), nosso foco de estudo – convênio entre a SAS e as Entidades Sociais – para o Direito Administrativo, estaria dentro do princípio de subsidiariedade. Aliás, esse princípio ficou notório nas parcerias que citamos. O que devemos questionar é como poderia ocorrer a relação entre o público e o privado de forma diferente da tradicionalmente apresentada⁷²? A pergunta que fazemos é se essas relações de parcerias são apenas “[...] *vocábulos novos que surgem para designar fórmulas antigas [...]*”, ou se estão “[...] *dotadas de nova ideologia [...]*” (DI PIETRO, 1999) significando relações de parcerias como uma “[...] *‘ação de governo’ contribuindo, junto com organizações oriundas de diferentes partes da sociedade, para a construção de uma esfera pública mais ampla e mais substantiva [...]*” (SPINK, 2002, pg. 167).

Acreditamos que uma das respostas vem ao encontro do proposto pelos dois últimos autores citados. Para eles é mister que as parcerias estejam inseridas na política de Estado, desenvolvendo-se de modo continuado e não apenas em momentos pontuais. É oportuno mencionar que esta posição parece ser comum a todos que defendem essa forma de gestão⁷³.

Em que pese a análise realizada por FINGERMAN E LOUREIRO (1992) ter sido construída pensando numa relação de parceria com empresas privadas, prestadoras de serviços, consideramos que as exigências legais apontadas pelos autores coincidem com os requisitos necessários para a qualificação de relações de parcerias entre os Governos e as Entidades Sociais. No entanto, nas entrevistas realizadas, percebemos que, ao contrário das empresas privadas, capacitadas produtiva (e ociosa, em alguns casos) e financeiramente, as Entidades Sociais pesquisadas e mesmo as citadas pelos entrevistados têm, além de uma demanda grande por seus serviços, uma certa dificuldade em captação de recursos próprios, sendo o aspecto financeiro um motivo importante que gera problemas nas relações entre a SAS e elas. Por outro lado, se houver a transparência da SAS na definição de custos de atendimento e valores antecipados que esteja disposta a transferir para pagamento desses serviços às Entidades Sociais, poderia propiciar, desse modo, uma avaliação criteriosa sobre a real capacidade de administração e criar, assim, uma alternativa para solucionar esta questão.

⁷² Como vimos no capítulo 02 os governos têm utilizado o princípio da subsidiariedade desde o período Colonial junto às Entidades, (continuando a fazer uso dele até os dias atuais).

⁷³ Explicitada por SPOSATI (1995), YASBECK (1995); MESTRINER (2001), conforme visto no capítulo I

Fazendo um paralelo entre a observação feita pelos pesquisadores da Fundap sobre a não distinção clara de papéis e interesses envolvidos na combinação público e privado no campo das políticas sociais, notamos a ocorrência da mesma confusão entre os funcionários de creches e famílias usuárias, relativas às competências de cada um (SAS e Entidades Sociais) no convênio realizado, mas os papéis atribuídos a SAS e às Entidades Sociais, por esses grupos, basicamente são os mesmos, levando-nos a crer que ambos são responsabilizados pelos resultados dos serviços. No entanto os papéis esperados da SAS pelas Entidades Sociais (e vice-versa) se diferenciam. Em relação à autonomia percebida pelos pesquisadores, nas modalidades de gestão estudadas, permite-se, por exemplo, um melhor atendimento e serviços de melhor qualidade, porque não há padronização de serviços, porém, para os casos que estamos estudando, essa informação é relativa, pois, nos convênios com SAS, as Entidades ficam atreladas a diretrizes técnicas de atendimento, as quais determinam padrões de atendimento, inclusive definindo qual deve ser o quadro de recursos humanos em relação à quantidade e formação. Asseguram-se, dessa forma, padrões de qualidade, o que consideramos necessário por se tratar de organizações que estarão operacionalizando políticas públicas.

Parcerias e alianças segundo Spink

Adotamos como pressuposto, para esta Dissertação, as definições apresentadas por Spink, avaliando que o convênio entre SAS e as Entidades Sociais deveria buscar parcerias que significassem relações substantivas, implicando corresponsabilidades e compartilhando valores e comprometimentos. Os pré-requisitos indicados por Spink para o vínculo de colaboração, no qual identifica as parcerias, são de fato os verbalizados por todos os entrevistados: troca de opiniões, diálogos constantes, planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação, realizados de forma conjunta.

Por essa razão, precisamos apresentar, mesmo que de forma sumária, suas idéias principais a respeito dos diferentes vínculos entre o Setor Público e as Organizações Públicas Não Estatais⁷⁴. A partir de dados coletados do Programa Gestão Pública e Cidadania, Spink desenvolveu este trabalho para buscar respostas às seguintes questões: O que são organizações não-estatais e por que as prefeituras deveriam buscar formas de trabalhar em conjunto com elas?

⁷⁴ Para aprofundar ver SPINK (2001).

A partir dos dados sobre as experiências submetidas ao Programa, Spink observa que em sua grande maioria elas ocorrem no âmbito municipal independente do seu tamanho, não sendo exclusiva de um ou outro partido político, ou de uma ou outra área⁷⁵.

Spink observa uma variedade de programas, projetos e atividades que acontecem em todo o país, cujas ações inovadoras, nas várias áreas de atuação governamental, têm obtido êxito. O que é similar a praticamente todas as experiências é que as ações governamentais não são exercidas apenas por gestores municipais, mas sim em alianças com outras organizações. Da mesma forma que, nos pontos de vista anteriormente citados, aqui as parcerias também são avaliadas como mecanismos que colaboram para a efetividade das ações. Segundo Spink, as experiências têm demonstrado uma nova forma de organização na sociedade para atender interesses públicos e coletivos, mostrando competência coletiva de atores sociais dos mais diferentes tipos: políticos, técnicos e comunitários. Para ele, é possível perceber através das experiências a construção de organizações e formas de coordenação entre organizações diferentes. É em sua linguagem “*uma nova arquitetura social*”, com novos arranjos institucionais que estão emergindo.

Através dos dados coletados, Spink esclarece algumas razões para se criar alianças entre o Setor Público e as Organizações Não Públicas. Do lado do Setor Público foram encontradas as seguintes razões: apoio financeiro, apoio técnico e logístico, co-implementação, apoio operacional, e co-gestão (nesta ordem de intensidade). Do lado das Organizações Não Públicas: apoio operacional, co-implementação, co-gestão, apoio técnico e logístico e apoio financeiro (também nesta ordem). Spink argumenta que as alianças são feitas porque são úteis de alguma maneira, por trazerem ou mobilizarem recursos que, de outra forma, dificilmente se obteriam. Acrescenta um outro dado: a busca por alianças ou parcerias denota interesse por uma das partes ou mesmo por ambas e, também, propicia a criação de oportunidades de alavancagem.

⁷⁵ Os programas estão classificados no Programa Gestão Pública e Cidadania, em sete áreas específicas de atuação governamental: Administração e Governo; Infra-estrutura e Meio Ambiente; Serviços Públicos; Cidadania e Direitos Humanos; Desenvolvimento Econômico e Social; Legislativo e Judiciário. Há também uma classificação por subáreas que permite identificar, por exemplo, programas das áreas de educação, saúde, criança e adolescente, orçamento, habitação, dentre outras.

O autor conta que, se formos analisar cada caso em específico, poderemos encontrar diversas razões para a busca de alianças ou parcerias, dada a grande variedade de organizações da sociedade, que se juntam ao poder público⁷⁶. Há, porém, uma causa que tem permeado todas as relações de parcerias, que é a redefinição e a expansão da noção de esfera pública e de interesse público. Trata-se da ampliação da noção de responsabilidade pública.

Spink argumenta que o sucesso de um programa é algo que se constrói, paulatinamente, resulta de um processo, não se dando a priori, portanto a importância de diálogos, discussões conjuntas, utilização de conhecimento prático e adquirido, além de outras atividades, mais o aproveitamento das oportunidades que surgem vão fazendo o programa ou o projeto crescer, passo a passo, podendo-se dizer que sucede o mesmo com as alianças e parcerias que vão sendo construídas, em qualquer momento, conforme sejam necessárias.

Segundo o autor as palavras alianças e parcerias têm sido usadas indiscriminadamente, por esta razão sugere a utilização do termo “vínculo”. Para ele existem muitos tipos de vínculos e, dependendo de cada um deles, haverá diferentes expectativas e diferentes contribuições. O autor divide os vínculos ou ligação social de ação em três categorias e argumenta que cada uma delas tem suas próprias implicações, com graus de engajamento diferentes. Essas categorias variam de acordo com o grau de engajamento dos envolvidos, podendo haver:

- 1) Vínculos de comunicação, para obtenção e troca de informações e opiniões. Segundo o autor, através da troca de informações podem ser estabelecidas bases para articulação. Por meio dessas articulações podem ser criadas redes de interligações em que as organizações podem apoiar-se mutuamente, tornando questões mais visíveis perante a comunidade e o governo. O autor diz que “ [...] *as redes são importantes mecanismos interorganizacionais por permitirem contatos e articulações, ao mesmo tempo permitem que as organizações e as pessoas se mantenham informadas sem necessariamente compartilhar todas os mesmos ideais [...]*” (SPINK, 2001 pg. 30).
- 2) Vínculos de cooperação: para identificar apoios ou patrocínios, dependendo do nível de envolvimento de cada uma das partes. Neste caso os valores não são compartilhados e não

⁷⁶ Para se ter noção dos diversos tipos de organizações que fazem alianças com as esferas municipais, coletados a partir das experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania ver SPINK, (2001 pgs. 24 a 26).

implicam nenhum comprometimento com a causa ou o grupo. Apoios e patrocínios se referem a algo específico e pontual, não implicando compromissos duradouros. A diferença entre apoio e patrocínio está ligada a questões de visibilidade e de volume de contribuições.

- 3) Vínculos de colaboração, para identificar alianças e/ou parcerias. Parcerias são relações substantivas que implicam corresponsabilidades. São construídas a longo prazo, nelas há valores compartilhados e há comprometimento mútuo. Exigem troca de opiniões, planejamento, acompanhamento, avaliação e organização de recursos feitos de maneira conjunta. Trata-se de compromissos assumidos de forma conjunta cujos recursos e oportunidades são somados. Alianças referem-se:

[...] ao processo de se agrupar, entrar no mesmo empreendimento para atingir um objetivo comum. Uma vez alcançado este objetivo, não haverá necessidade para a aliança. Enquanto processos, não são de curto prazo e nem de longo prazo, são atividades de meio termo e sempre com um foco específico. A diferença entre uma aliança e uma parceria é uma questão de grau, são parcerias mais restritas que permitem uma associação substantiva em relação a um tópico de preocupação, e, portanto de compartilhar valores em relação à questão, mas que não exige que isso seja para sempre ou em todos os campos vinculados [...] (SPINK, 2001 pg.40).

Spink preocupa-se em dividir os vínculos em categorias diferentes porque acredita que, nessa nova organização da sociedade, em que as organizações não públicas estão se juntando com a esfera pública, em programas, projetos e atividades de natureza pública e interesse coletivo, é importante que cada um dos envolvidos esteja atento e conheça quais os vínculos que estão permeando suas relações, ou quais vínculos são desejados por esses atores. Assim, poderá ficar claro o que se pode esperar dos atores envolvidos e com que cada um deles poderá contribuir.

“... O importante para os gestores e outros envolvidos no mundo das alianças entre o setor público e a sociedade civil é reconhecer que a escolha de como agir deve ser, na medida do possível, uma escolha estratégica, de saber as vantagens e desvantagens, de escolher pensando em futuras possibilidades e oportunidades e também nas consequências que podem resultar...” (SPINK, 2001, pg 41).

Dentre as dez lições arroladas em seu trabalho, Programa Gestão Pública e Cidadania, no que se refere à construção e à manutenção das relações e vínculos interorganizacionais, cumpre-nos salientar a última que, ainda, se volta ao campo da definição de parceria e aliança, qual seja: “ [...] *nunca confundir contratos para serviços com parcerias ou alianças* [...]” (SPINK, 2001 pg.48). O autor esclarece que quando um serviço é contratado, este contrato é público e precisa ser monitorado enquanto tal, mesmo que esta mesma organização que foi contratada para realizar um serviço seja parceira do setor público na elaboração de políticas públicas, por exemplo. O autor adverte para que a lógica da parceria não ofusque o contrato de serviço, o que tornaria difícil a cobrança e a responsabilidade das ações.

Após a apresentação do referencial teórico que subsidiou esta pesquisa e de definições sobre vínculos e parcerias, mostraremos a seguir a análise comparativa das Portarias editadas para as Políticas de Convênio, com o intuito de evidenciar os movimentos, relativos ao tema, que a Secretaria realizou no período de 1994 a 2000 até o momento em que definiu o convênio como *relações de parceria*. Isso posto, apresentaremos o resultado das entrevistas.

3) ANÁLISE COMPARATIVA DAS PORTARIAS MUNICIPAIS

Durante o período de 1993 a 2001, cinco Portarias foram editadas dispondo sobre Diretrizes Técnicas e Normas de Procedimento para celebração de convênios quais sejam: 12/FABES/GAB/94, 10/FABES/GAB/95, 19/FABES/GAB/96 e 14 e 15/SAS/GAB/00.

As três primeiras são denominadas “Política de Convênio”, contendo diretrizes técnicas que deveriam ser seguidas pelas Entidades para cada um dos serviços e projetos que viessem a ser conveniados, bem como requisitos básicos para elegibilidade das Entidades Sociais e normas para celebração de convênio.

Em 2000, foi editada a Portaria 14/SAS/GAB que versou sobre as diretrizes técnicas da Secretaria de forma geral e para cada programa específico. A Portaria 15/SAS/GAB/2000 versou sobre as Normas Gerais para celebração de convênios.

As portarias traduzem-se na voz do órgão político municipal, responsável pela prestação dos serviços e projetos assistenciais à população, elas permitem que as Entidades Sociais sediadas no município, cumpridos os requisitos básicos necessários para sua elegibilidade, prestem também esses serviços, através de convênio estabelecido entre as partes.

O primeiro ponto que gostaríamos de salientar, antes de compararmos as mudanças que ocorreram (e se ocorreram) a cada nova edição de uma Portaria, é o fato de não ter havido a participação de nenhuma Entidade Social na discussão e/ou na elaboração das portarias citadas. É sabido que a cada nova edição se constituiu um GT encarregado de sua revisão. Desses GTs participaram técnicos lotados na SAS/Central e/ou nas Regionais. No entanto as Entidades Sociais, como membros efetivos do GT, não fizeram parte desses grupos. Chamamos a atenção para este fato, porque o Governo, através das Portarias citadas, chamou as Organizações Sem Fins Lucrativos para atuação conjunta no enfrentamento da questão social, sendo que, na última Portaria editada, o convênio foi qualificado como uma relação de parceria, embora não se desse voz àquele que se queria ter como parceiro.

Ora, segundo o conceito que adotamos, a relação de parceria prevê relações substantivas implicando corresponsabilidades, exigindo troca de opiniões, planejamento,

acompanhamento, avaliação e organização de recursos feitos de maneira conjunta, tratando-se de compromissos de longo prazo (SPINK, 2001). Há autores que propõem a criação de um órgão colegiado para aprovar, avaliar e acompanhar todos os empreendimentos que envolvam parceria público-privada (FINGERMAN E LOUREIRO, 1992), enquanto outros descrevem que, a partir da LOAS, o princípio da solidariedade deve ser construído através de uma política baseada numa relação de parceria e não somente em portarias que regulam subvenções, convênios, obtenção de documentos, etc., acrescentando que essa relação precisa ser explícita, clara à sociedade, aos cidadãos, de modo a permitir o controle social (SPOSATI, 1995). Como atender a essas proposições se as Políticas de Convênio foram pensadas e elaboradas apenas pelo poder público? Se as diretrizes de trabalho foram todas traçadas sem discussão alguma com membros da sociedade civil? É óbvio que o Governo deve ser o responsável por pensar e implantar políticas públicas de caráter universal, que venham ao encontro das necessidades da população, que garantam o acesso aos serviços e provisão deles, porém não pode prescindir da participação daqueles que, ao longo dos anos, já vêm desempenhando um trabalho de natureza pública, pois, como vimos (no cap. 2), as Entidades Sociais têm uma atuação na área social desde o período colonial.

Um segundo ponto a destacar é que, tendo em vista a questão jurídica que cerca a celebração de convênio, as Portarias estudadas⁷⁷ não apresentam alterações significativas, pois estão disciplinadas pelo art. 116 da Lei 8.666/93 e, por isso, não poderiam ser alteradas apenas pela alternância de quem estivesse à frente da Secretaria. Apesar disso, registram-se alterações significativas em alguns pontos das diretrizes de trabalho⁷⁸ que forçaram as Entidades Sociais ora à contratação de pessoal, ora à redução de seu quadro de pessoal, além de alterações de faixa etária de atendimento, com isso, as Entidades Sociais viram-se obrigadas a promover alterações em seu espaço físico, a readequar sua programação e sua organização interna.

Em relação aos princípios e valores que regeram as políticas de convênio dos anos 1994, 1995 e 1996, apesar de não haver mudanças significativas, é interessante apontar que, ao ser justificada a necessidade de se ter uma política de convênio editada pelo município, o discurso institucional se referiu à busca de soluções ora em conjunto com a “sociedade civil”

⁷⁷ Ver quadro comparativo Apêndice L

⁷⁸ Apêndice J

ora com “organizações não governamentais”, sem explicitar quem é essa “sociedade civil” ou quais são essas “organizações não governamentais”.

O termo sociedade civil foi, ao longo da história, e tem sido até os dias atuais, uma categoria de análise estudada por vários autores. BRESSER PEREIRA (1999) dedica-lhe uma parte de seu trabalho, mencionando as várias conotações que, ao longo da história, esse conceito adquiriu. Segundo este autor, constitui-se de diversos atores, incluindo cidadãos individualmente, empresas, entidades representativas de interesse, setores organizados da sociedade, organizações não governamentais, movimentos sociais, associações de base, e outros capazes de influenciar politicamente mudanças na história.

A definição de Organizações Não Governamentais também tem recebido merecida atenção de muitos estudiosos. ALVES (2002) denuncia como o termo ONG passou rapidamente a ser empregado em substituição a uma ampla gama de categorias que iam de “[...] *centro de formação de lideranças, institutos de apoio aos movimentos dos trabalhadores, centro de apoio ao sindicalismo rural, centros de pesquisa, centros de formação, instituições de apoio à organização comunitária, organizações de base [...]*” (ALVES, 2002 pg. 296).

SPINK (2001) lista dezenas de organizações fora do setor governamental que mantêm com a esfera pública alianças ou parcerias. Assim, tendo em conta que esses termos estão sempre em construção e que a possibilidade para alianças e parcerias é ampla, tendemos a inferir que, nas elaborações das Portarias, ou não houve preocupação com o uso dos termos “sociedade civil” e “organizações não governamentais” quanto ao seu significado e abrangência, usando-os de forma “aleatória”; ou que havia a intenção da busca para o equacionamento das questões sociais, ora com a sociedade civil ora com as organizações não governamentais. Mas, na prática, o trabalho conjunto foi tão somente executado por aquela parcela específica e determinada da sociedade civil, que sempre realizou convênio com SAS para a prestação dos serviços, melhor dizendo: “As Entidades Sociais”.

De acordo com as comparações entre as políticas de convênio pesquisadas, pudemos constatar que somente no ano de 94 foi incluído, de forma explícita, o repasse de recursos financeiros para as Entidades Sociais, que fossem capazes de garantir a finalidade do serviço

prestado, sendo essa notação excluída nos demais anos. Isso demonstra que, nas Políticas de Convênio editadas nos anos seguintes, não houve comprometimento formal do governo em financiar os serviços num montante tal que fosse capaz de garantir o desenvolvimento do serviço conveniado da forma planejada. Na prática, a partir das entrevistas que realizamos, percebemos que isto facilitou e favoreceu o discurso, por parte da esfera pública, de que as Entidades Sociais também deveriam contribuir financeiramente com os gastos dos serviços conveniados, cobrindo todas as despesas que a verba do convênio não conseguisse cobrir, com a finalidade de garantir o serviço prestado.

Verificamos que houve preocupação do governo em fazer constar da Política de Convênio, no ano de 1996, a notação de que as Entidades Sociais deveriam possibilitar o acompanhamento e a avaliação dos serviços prestados por meio do acesso às informações e documentos sobre a programação. À primeira vista, esta nota pode parecer óbvia, pois pressupõe que um serviço prestado, com verbas públicas, necessariamente precisa ser controlado. No entanto, segundo os depoimentos e em nossa visão, isto deu respaldo ao trabalho técnico, uma vez que há relatos de situações em que, ao serem realizadas supervisões técnicas nos equipamentos conveniados e no momento de prestação de contas, a Entidade se recusou a apresentar documentos ou dificultou a visita do técnico ao local.

Em 2000, este item da Portaria foi alterado, fez-se constar que a Entidade deveria possuir capacidade técnica e operacional em relação às obrigações a serem assumidas. Isto não quis dizer, no entanto que a supervisão técnica da SAS fosse desnecessária, pois no termo de convênio assinado, continuou constando a necessidade dessa supervisão.

Em 1996, ficou explicitada a possibilidade de convênio para serviços que vinham sendo prestados de forma direta pela municipalidade, desenvolvendo-se assim a Rede Indireta.

As diretrizes arroladas na Portaria 14/SAS/GAB/00 trouxeram novidades quanto à Política de Atendimento de SAS, no discurso institucional. Neste ano, usou-se, pela primeira vez, o termo Parceria. Num discurso que se reportou a pressupostos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência, chamava-se a atenção para a Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social. Na edição das Diretrizes Técnicas da Secretaria Municipal de Assistência Social mencionaram-se: “... *parcerias com entidades e organizações de*

Assistência Social, entendidas como de direito privado e finalidade pública [...] parcerias da sociedade civil [...] as ações da assistência social estruturam-se, através de convênios, em parceria com entidades e organizações sociais...”. Porém não houve alteração na forma de vínculo com as Entidades Sociais, sendo que as normas para celebração de convênios continuaram as mesmas, ou seja, só a terminologia mudou.

Como já comentado no início desse capítulo, no que diz respeito às diretrizes técnicas para o convênio, as Portarias de 1994, 1995 e 1996 trouxeram alterações significativas em alguns itens operacionais, como: quadro de pessoal, relação adulto/ criança, documentação a ser entregue e necessidades de vistoria. Itens esses que, como pode ser verificado no Apêndice J, impingiram às Entidades a necessidade de readequações, por serem itens de cumprimento obrigatório. Conforme as entidades, essas sucessivas alterações trouxeram-lhes sérios problemas para que se adaptassem às novas regras.

Houve mudanças principalmente na faixa etária de atendimento, no quadro de pessoal quanto ao número de profissionais contratados e ao nível de escolaridade, e, ainda, na proporção adulto/criança.

Isso acabou se traduzindo num maior número de crianças para um menor número de funcionários para atendê-las. A exigência de um nível maior de escolaridade, num segundo momento, tornou-se menos rígida. Essas alterações não foram recebidas de forma tranqüila e nem foram decididas, como já salientamos, de forma conjunta com as Entidades Sociais.

Nas entrevistas com as Entidades Sociais colhemos depoimentos do tipo:

“... No nível político, quem está com a pasta pode dificultar as ações, fazendo com que as parcerias sejam ‘sofridas’; desgastando tanto técnicos quanto entidades. Houve muitas exigências sem a contra partida [...] Durante 1993-2001, houve muita interferência: Maluf reestruturou o per capita para baixo passando nossa verba total de R\$ 14.000,00 para R\$ 10.200,00 [...] havia dificuldade em atender a burocracia, com a exigência de tantas licenças, alvarás – muita complexidade [...] No governo Pita o diálogo foi rompido [...] perdeu-se muitos parceiros sem a PMSP socorrê-los. Hoje a PMSP tem dificuldade em conseguir parcerias em função do medo que nossas amigas Entidades têm de vir a ocorrer o mesmo do passado”(JM)⁷⁹

⁷⁹ Iniciais de um dos presidentes de entidades entrevistados.

Para concluir esse capítulo, consideramos que as políticas de convênio bem como as diretrizes técnicas para o trabalho são importantes porque normalizam procedimentos, mas poderiam esclarecer melhor os pressupostos que cercarão as relações, bem como deveria ser criado um canal institucional que permitisse que as diretrizes de trabalho fossem também discutidas com os executores. Embora não deva ser o único instrumento a ser usado no enfrentamento das questões sociais, ele pode ser um inibidor ou um facilitador dos convênios que as Entidades queiram fazer com a SAS. É também um instrumento de poder, pois os técnicos representantes do poder público podem usá-lo com maior ou menor rigidez junto às Entidades Sociais, para cobrar e acompanhar resultados.

Neste capítulo tratamos o convênio do ponto de vista das normas. No capítulo seguinte o convênio será visto em seu funcionamento prático.

4) PESQUISA DE CAMPO⁸⁰

Neste capítulo, apresentaremos os pontos principais que consideramos importante relatar sobre “*Mudança das (e nas) políticas*”; “*A concepção de convênio para os envolvidos e suas expectativas em relação a ele*”; “*Relações entre os envolvidos e papéis desempenhados*” e “*Significado do que é um bom trabalho*”, que obtivemos através das entrevistas realizadas com os diferentes grupos que fizeram parte desta pesquisa. Apresentamos o conteúdo das entrevistas e a análise ligada ao nosso tema.

4.1) Os impactos no trabalho quando há mudanças das (e nas) políticas⁸¹

As entrevistas mostraram que os grupos mais sensíveis às mudanças políticas são os grupos de Chefias, os dos Técnicos e os das Entidades Sociais, seguidos pelos grupos de Direção de Creche e Funcionários de Creche. O grupo das Famílias é o que menos sente as mudanças, com uma ressalva: as famílias que têm seus filhos em creches diretas percebem mais as mudanças, do que aquelas que têm seus filhos nas creches conveniadas e indiretas. Mas as mudanças percebidas pelas famílias não dizem respeito a princípios, pressupostos de ação ou diretrizes técnicas. Dizem respeito a questões de alimentação e materiais de consumo e higiene que são utilizados pela Creche.

As famílias das creches diretas se reportaram à falta de materiais de higiene, alimentação e outros, além de uma certa tensão sobre: “o que será que irá acontecer?”. Uma mãe de uma creche direta falou: “... *Quando muda governo, é sempre uma incerteza, porém deveria permanecer e continuar as coisas boas e mudar quando tem coisas ruins...*” (NOS).

Quase todas as famílias estudadas nas creches conveniadas e indiretas disseram não perceberem mudanças. As que se referiram a mudanças fizeram com reticências, isto é, se

⁸⁰ Os nomes das Creches participantes dessa pesquisa encontram-se no Apêndice A, e os nomes das pessoas entrevistadas encontram-se no Apêndice B1 (por ordem alfabética) e B2 (por instituição). Quando ocorrer citação verbal, indicaremos seu autor por suas iniciais. No Apêndice C estão contidos dados gerais sobre as creches (faixa etária, capacidade, crianças matriculadas, anos de operação e valor de repasse mensal no caso das Creches Conveniadas e Indiretas)

⁸¹ Por mudanças nas políticas, entende-se tanto a alteração ocorrida quando os mandatos dos governantes são vencidos e após as eleições novas administrações assumem o governo; quanto às alterações de secretários dentro de um mesmo governo, e ainda quanto a alterações de políticas e diretrizes sob o mando de um mesmo secretário

manifestaram dizendo: “... *Sei que há mudança, mas não sei qual...*” (ICS). “... *Na creche não vejo diferença, mas acho que na minha vida muda...*” (AS).

Isto nos provocou indagações, pois, se as políticas de convênio e as diretrizes técnicas são repensadas e alteradas no sentido de melhorarem a prestação de serviço para a população usuária, e esta não nota qualquer mudança, então essas alterações não foram eficazes e, não cumpriram, portanto, seu papel.

Poderíamos justificar que a não percepção de mudanças ocorre porque na realidade não houve mudanças significativas nas políticas de convênio no período estudado, no entanto essas ocorreram nas diretrizes de trabalho. Uma melhor explicação seria a de que há Entidades Sociais que, de uma forma ou de outra, funcionam como “amortecedores”, no sentido de “amaciar” ou “aliviar” o impacto em caso de mudanças ou quando há alternância de poder, haja vista a fala de uma auxiliar de enfermagem de uma das creches entrevistadas: “*O Perseverança*⁸² *cobre se a PMSP faltar com algo para a gente não sofrer*”(APSi). Porém os outros grupos entrevistados, mesmo que em graus diferentes, sentiram o peso de mudanças.

Para as Chefias, as opiniões não são homogêneas. Há quem diga que as mudanças interferiram no trabalho, gerando descontinuidade, desrespeitando histórias e processos de trabalhos vividos. Há quem diga que as mudanças ao longo do tempo ocorreram mais nos procedimentos do que nos conteúdos. No entanto, é preciso destacar as falas das Chefias em que transparece o desejo de que no nível técnico houvesse resistências, diante das novas diretrizes que pretendem alterar o bom trabalho em andamento. Ficou explicitado nos depoimentos que quando há mudanças nas esferas de primeiro nível, os profissionais entram “num compasso de espera”, não reagindo às propostas que venham a alterar um trabalho considerado bom pelas bases. É uma situação interessante para reflexão, como se quem representa o poder público diante das Entidades Sociais (no caso os Técnicos da SAS) pudesse e/ou devesse estar contra o seu representado. Interessante ainda notar que as Chefias se eximem desse processo, defendendo que a resistência (caso necessária) deveria partir dos Técnicos. De fato, isso até é compreensível já que as Chefias são cargos de confiança da administração.

⁸² Nome usado pela funcionária para identificar sua creche

Essa questão tem dois aspectos que merecem reflexões. Primeiro, se o técnico, que é a pessoa responsável por interpretar e implantar as diretrizes técnicas da secretaria for resistente a elas, é claro que elas não serão cumpridas, ou, se o forem, sê-lo-ão de modo inverso às expectativas dos favoráveis às mudanças. Como as Entidades não participaram da elaboração dessas diretrizes, ser-lhes-á possível aceitá-las, se até o responsável por “vendê-las”, digamos assim, não quer fazê-lo? Não faz parte deste trabalho aprofundar estas questões, nem temos essa pretensão, mas, numa rápida análise, podemos inferir que a não participação dos envolvidos nas discussões sobre diretrizes de trabalho pode colaborar para acirrar uma disputa entre o local onde as políticas são executadas e o local onde elas são processadas.

O segundo diz respeito ao próprio papel do técnico, que deve ser um canal de comunicação entre o poder público e as Entidades. Trata-se, entretanto, de um papel de duas vias, muitas vezes conflituoso, pois representa tanto um lado quanto o outro. Sobre este assunto discutiremos no ponto 4.3, mas podemos antecipar que este conflito tem origem histórica que remonta ao nascimento dos profissionais da assistência social.

O grupo dos Técnicos foi mais homogêneo em suas respostas quanto à percepção de mudanças ocorridas em seu trabalho quando há alternância de poder. Eles consideram que há sempre mudanças, e que essas podem ser boas ou ruins. Porém o fato de haver mudança ou não, bem como o grau de sua “qualidade”, foi atribuído a características pessoais de cada um que estiver ocupando o lugar de mando no governo ou na Secretaria: “... *Há grandes e visíveis alterações no trabalho técnico e nas diretrizes. Depende do secretário que assume a Secretaria (sua experiência, sua formação acadêmica bem como sua personalidade)...*” (SRRC). Entre as Diretoras das Creches Diretas, há a mesma sensação: “... *Cada administração tem uma postura, e essa influencia muito na creche. Algumas têm uma atenção mais voltada à educação, outras mais voltada à assistência e outras, por exemplo, voltadas para questões viárias...*” (SNS).

Contudo é interessante destacar que, para Técnicos e Diretoras, as alterações que advêm dessas mudanças não influenciam os trabalhos no interior das creches conveniadas e indiretas. Segundo depoimentos dos técnicos, as alterações das diretrizes técnicas influenciam no enfoque que a sua assessoria dará nos momentos de supervisão técnica, se mais ênfase no trabalho com famílias, ou com crianças, por exemplo, mas não no dia-a-dia de cada creche.

Em relação às creches diretas, os técnicos são unânimes em reconhecer que elas estão mais sujeitas a terem seu trabalho influenciado quando da mudança de governo. Consideramos interessante a observação feita por uma das técnicas entrevistadas:

“... Mudança de governo é uma grande muleta para que o funcionalismo não comprometido, não continue com projetos. Os Funcionários param tudo o que estão fazendo gerando a descontinuidade. O grupo teria que ser forte e as pessoas teriam que querer ser protagonistas. Aliás, não me refiro só ao grupo de funcionários, nós todos teríamos que ser fortes na defesa de nossos ideais, para não dismantelar o trabalho...” (NE).

Se, por um lado, a experiência mostra que há uma dose de razão nesta afirmação, por outro lado, há uma unanimidade dos funcionários das creches diretas em argumentar que as mudanças de (e no) governo interferem em muito em seu trabalho de forma negativa. As frases seguintes foram usadas pelo grupo de funcionários das creches diretas: *“Bagunça o trabalho (...) Modifica estrutura (...) Altera os ânimos (...) Tumultua e gera tensão (...) Mudanças que às vezes não correspondem com o que temos de possibilidade para se fazer, com nossa realidade vivida aqui na creche”*.

Os grupos das Diretoras e dos Funcionários das creches diretas apontaram muitas mudanças, reportando-se, porém, ao último ano (2002). Isso pode ser compreendido em função da transferência das mesmas para a Secretaria Municipal de Educação, (citado na introdução dessa Dissertação).

Para as Diretoras e Funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas, as mudanças são percebidas em termos de abastecimento, o qual, segundo os mesmos, torna-se precário, tanto em quantidade quanto em qualidade, em finais e começo de governos, além do atraso do repasse da verba do convênio. Nenhum dos dois grupos percebe mudanças/alterações ou dizem sofrer influências de diretrizes de trabalho, mesmo quando são editadas novas diretrizes de trabalho. As respostas, de forma geral, são na direção de que têm um trabalho consolidado e qualquer mudança externa não influencia o trabalho interno com as crianças, famílias, etc. As falas são no seguinte sentido: *“somos nós que executamos o serviço; estamos nos aperfeiçoando diariamente; já temos um bom trabalho, etc”*.

Essa não percepção de mudança ou mesmo sua negação, no interior das creches conveniadas e indiretas (por parte dos técnicos, diretores e funcionários de creche), é no

mínimo estranha, para não dizer contraditória, o que com certeza em estudos futuros mereceria maior atenção, para se descobrir o porquê dessa não vinculação entre o trabalho prático e as diretrizes para sua execução. Nas entrevistas com diretores, funcionários e técnicos sobre o desenvolvimento dos trabalhos ao longo desses anos, foram relatadas mudanças, originárias das diretrizes de trabalho, nas formas de trabalho com as crianças, com as famílias e principalmente com a demanda, as quais foram frutos do novo modo de conceber o espaço creche para as crianças. Nossa conclusão, diante do exposto, é que há contradições no discurso dos entrevistados.

Pelo menos duas mudanças foram significativas. Conforme a Política de Convênio editada em 1994 as creches foram destinadas à população infantil de baixa renda, prioritariamente na faixa etária de 0 a 4 anos e supletivamente na faixa etária de 4 a 6 anos e 11 meses, proveniente **de famílias cuja renda se situasse entre 0 a 4 salários mínimos**. Havia um corte para o atendimento, que era o da renda. Esse fato fazia com que as vagas, por exemplo, fossem dirigidas a essa população e um dos critérios para matrícula seria prioridade para a mãe que trabalhasse ou precisasse trabalhar fora.

A partir da Política de Convênio editada em 1996, isso foi alterado e as creches passaram a ser destinadas a crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, sem a delimitação da renda. Na prática, isso significou um tratamento diferenciado com a demanda⁸³ e as famílias, já que o direito à creche passava a ser da criança e não mais da família, garantido pela LDB. Dessa forma, os critérios para preenchimento das vagas passaram a não mais se restringir à questão socioeconômica da família, tendo sido levada em consideração a necessidade da criança como alguém com direito a cuidados e educação. Profundas mudanças ocorreram no interior da Creche, advindas da alteração da faixa etária. Foi necessário que técnicos e diretores revissem a programação das Creches, pois havia creches com crianças até seis anos enquanto outras não absorviam crianças com menos de dois anos. Houve, portanto, não só necessidade da redistribuição interna dos funcionários, como também da realização de matrícula de novas crianças com idade superior ou inferior, dependendo do atendimento anterior, em função da alteração da faixa etária.

⁸³ Nome dado às famílias que procuram vagas na Creche sem no entanto tê-las conseguido. As famílias fazem sua inscrição e ficam à espera do surgimento de uma vaga. As Creches, quando do surgimento de vagas, utilizam critérios para selecionar essa **demand**a.

Com a introdução da Reorientação Curricular Nacional (RCN), nas creches, e da capacitação de todos os funcionários e técnicos, ocorreram mudanças significativas no trato com as crianças, na forma de contatá-las, no trabalho pedagógico, na reorganização da rotina e dos espaços, entre outras mudanças que, aparentemente, segundo as falas dos entrevistados, não foram percebidas pelos mesmos.

Assim, caracterizamos como contraditórias as falas da maioria dos entrevistados dos grupos ligados às creches indiretas e conveniadas, à exceção do grupo de chefias. Os Técnicos, Diretores e Funcionários dizem que, no decorrer dos anos de trabalho, promoveram, no atendimento às crianças, mudanças que não foram impulsionadas ou provocadas pela alternância de poder. Ao mesmo tempo as mudanças ocorreram com a participação dos representantes desse mesmo poder (técnicos e chefias), para capacitar os funcionários, orientar e supervisionar o trabalho junto aos diretores. Por outro lado, essas mesmas mudanças foram impulsionadas pelas novas diretrizes de trabalho apontadas para o trabalho com a infância.

É claro que a alteração de governo não teve influência na mudança, o grande impulso veio da LDB, os governos municipais tiveram, pois, de adequar-se a ela e reorganizar sua rede de creches, tornando-se, portanto, agentes dessa mudança.

Talvez as alternâncias de poder (seja por motivos de fim de mandatos ou alterações de secretários) não se vinculem às mudanças ocorridas pelo fato de que, nas creches pesquisadas, essas mudanças foram amplamente discutidas e trabalhadas pelos técnicos responsáveis pela supervisão da creche junto aos funcionários e diretores, acreditando-se que, por isso, todos esses atores se tenham sentido co-participantes e protagonistas das mudanças e não apenas receptores e meros executores.

Esta explicação, porém, não se aplica para o seguinte caso: Uma das Entidades conveniadas que pesquisamos, sob a alegação de que a verba recebida pela PMSP para custeio do convênio não cobria seus gastos, decidiu redimensionar para menor o atendimento de uma de suas creches. Como consequência, diminuiu o número de funcionários de seu quadro de pessoal (gerando demissões), alterou a faixa etária de atendimento e teve de realocar os funcionários que permaneceram na creche. Precisou, ainda, readequar a rotina e o trabalho desenvolvido, junto às crianças, diante da nova faixa de atendimento. Este caso nos foi

relatado pela técnica responsável pela supervisão do equipamento, para explicar que, em função da saída das crianças maiores, as atividades de cinema e teatro não eram mais realizadas. A interrupção dessa atividade, em sua opinião, prejudicou o trabalho pedagógico que a creche vinha desenvolvendo. Em nenhum momento a técnica relacionou a posição da PMSP diante dos convênios no tocante ao pagamento do per capita.

A diretora e os funcionários da Creche Conveniada, por sua vez, nem mencionaram o fato. Ao que parece não deram atenção ao caso: demissão de funcionários, alteração de faixa etária, desligamento de crianças e alteração na rotina de trabalho, tudo isto são aspectos derivados do redimensionamento no atendimento em função do custo para atendimento. Diretor e funcionários, com estas atitudes, demonstraram não relacionar a manutenção dos convênios com a posição política adotada diante deles.

No fundo, a sensação provocada nos diretores, funcionários e famílias das creches indiretas e conveniadas, quando eram indagados sobre o tema “mudança de poder”, era de surpresa. Parecia que era a primeira vez que iriam pensar sobre o assunto. As pessoas davam a impressão de terem sido “pegas de surpresa” com a pergunta e tinham a necessidade de pensar se haviam percebido alguma alteração no trabalho delas, ou no atendimento de seus filhos em função da mudança de um prefeito, de um secretário, ou de um supervisor, ou mesmo quando eram editadas novas portarias sobre convênio e diretrizes de trabalho. O que ficou caracterizado, pelo menos, entre os grupos de Diretores e de funcionários das Creches Indiretas e Conveniadas, é que, de maneira geral, não importa que enfoque a administração dará ao trabalho ou que “parceiro” estará junto. Nota-se entre eles um forte sentimento, um certo convencimento de que sabem realizar bem o trabalho, no qual estão empenhados, e de que aspectos externos não influenciam sua prática interna. No entanto, conforme atestamos: as influências externas influem no trabalho interno.

Entre as famílias, ficou claro que elas crêem que o diretor dá o rumo para o trabalho da creche. A Entidade Social aparece para elas como a “figura boa e caridosa”, responsável por zelar pela infra-estrutura da creche. A Prefeitura não conta para as famílias das Creches Conveniadas e Indiretas. Isso suscita a dúvida sobre a transparência dos serviços que são prestados à população, de que forma tem ocorrido a sua participação e seu envolvimento nos trabalhos, se todas as informações lhe são, de fato, passadas e se as mesmas são ouvidas? Segundo as diretrizes técnicas e as normas para celebração do convênio (Portarias 14 e

15/SAS/GAB/02), deve se prever a participação da população usuária e da comunidade do entorno onde está inserida a creche, na condução do serviço prestado.

Para as Entidades Sociais, há sempre apreensão quando da alternância de poder, seja por troca de prefeitos ou por troca de secretários. Essa apreensão é menor, mas existe, quando se mudam supervisores regionais. Essa tensão está ligada a questões do valor do *per-capita*, mais especificamente se haverá alteração em seu valor e, em ocorrendo, em quanto será fixado. Além disso, há a preocupação com a manutenção dos convênios e sob que termos serão mantidos. Outra preocupação é quanto à maior ou menor burocratização em relação a documentos e exigências para continuidade do mesmo. Quando os representantes das Entidades Sociais foram indagados sobre as influências externas no trabalho interno da creche, a resposta unânime recebida foi que a creche tem um trabalho estruturado e internamente não é abalada por essas mudanças.

Em nossa visão, as Entidades Sociais, ao negarem influências externas no trabalho da creche, desejam demonstrar autonomia no seu desempenho. A busca por essa autonomia, como vimos, vem de longa tradição. Consideramos, no entanto, que, pelo menos nos casos que estamos analisando, essa autonomia deveria ser relativa, uma vez que as creches deveriam obedecer às diretrizes de trabalho da SAS. Alguns dos problemas de relacionamento, entre representantes da SAS e representantes das Entidades Sociais, explicitados durante as entrevistas, ocorreram em função de resistência dessas últimas em aceitarem mudanças na condução dos trabalhos ou novas regras de convênio.

Sabemos, todavia, que as Diretrizes de Trabalho e as Normas para Celebração de Convênio, editadas durante o período estudado, não foram discutidas e elaboradas (nos casos analisados) em conjunto com as Entidades Sociais, parte interessada e integrante desse “ajuste” realizado entre Prefeitura e Entidades Sociais. Sem saber que novos rumos serão tomados, com um trabalho em andamento, que depende desse “ajuste” estabelecido, esta situação causa apreensões e insegurança. Mesmo que os entrevistados não digam (explícita ou conscientemente) que as Creches são afetadas pela alternância de poder, de fato elas o são.

Acreditamos que as preocupações ligadas apenas ao caráter formal do convênio e não aos princípios e concepções de trabalho têm a ver com a história da relação entre o Estado e as Entidades Sociais. Conforme vimos, um grande conjunto de entidades assistenciais mantém

uma longa trajetória de dependência do Estado e financiamento governamental (RAICHELIS, 1997). Vimos ainda que, por anos, as ações para o social se fizeram presentes, em grande parte, através das Entidades de Assistência Social, não do Estado, gerando assim uma mistura de papéis e responsabilidades. LANDIM (1993) argumenta que as relações, pós-década de 30, das Entidades Sociais com o Estado variaram dependendo dos atores e das conjunturas que se apresentavam. Assim, parece coerente que ainda hoje as Entidades se preocupem apenas com os aspectos formais de sua ligação com os governos.

A relação de parceria procurada pelo Município, descrita (nas Portarias 14/SAS/GAB/02 e 15/SAS/GAB/02) como fundamental, consistindo numa relação de complementaridade, cooperação e articulação entre o poder público e sociedade civil, não ocorreu na prática, pois em relações de parceria é necessário que os parceiros estejam dispostos a comprometimentos e a compartilhar controles e dividir poderes (Spink, 2002). Portanto os parceiros devem no mínimo “sentar à mesma mesa” e discutirem a formulação de uma proposta de convênio e de diretrizes de trabalho em conjunto.

Numa relação de parceria, as informações devem ser disponibilizadas a tempo, para que todos possam tomar decisões, não se prevendo uma situação na qual, de forma autoritária, um tenha de se submeter ao outro.

4.2) A concepção de convênio e expectativas

Fomos em busca de pistas que pudessem levar à compreensão de como os diversos grupos entendem o que é um convênio, como o percebem, e o que esperam desse ajuste. Tentamos buscar entender como se dá e o que se espera dessa relação de parceria pronunciada pela esfera pública, por meio do seu discurso institucional, nos moldes que o convênio está estruturado hoje. Para melhor descrição dos dados coletados, separamos os depoimentos em grupos funcionais.

Grupos: Chefias e Supervisores da SAS e Entidades Sociais.

Os entrevistados que fazem parte do Grupo de Chefias e Supervisores das SAS Regionais traduziram o conceito como uma relação de parceria. Neste sentido, reproduzem o discurso institucional editado na última Portaria (14/SAS/GAB/00). Existe, por parte desse grupo, um entendimento de que o poder público, nos dias atuais, não tem a capacidade de

executar os serviços públicos necessários à população de forma única e isolada. Por outro lado, entendem que, para a Entidade Social, é interessante a contrapartida financeira para ajudá-la a prestar serviços na comunidade onde está inserida. Assim, para esse grupo, o convênio, expressado como uma relação de parceria, apresenta-se como uma relação de troca.

Esse mesmo entendimento tem o grupo das Entidades Sociais. Seus representantes, para expressarem o que entendem por convênio também utilizaram o termo “relação de parceria”. Também concordam que nenhum dos dois teria a capacidade para executar os serviços necessários sozinhos, portanto necessitam um do outro. Da mesma maneira, só que de forma inversa, as Entidades Sociais consideram, que essa parceria é interessante para o governo, porque elas de forma “altruísta” complementam o trabalho do governo.

De acordo com os entrevistados do Grupo de Chefias e Supervisores da SAS, a hipótese de uma outra razão desse possível interesse da Prefeitura, em realizar convênios, para a execução de serviços, estaria no custo menor desses serviços, quando realizados de forma conveniada. Não foram apurados dados suficientes que pudessem comprovar essa hipótese, no entanto comparando o número de funcionários contratados para o atendimento das crianças matriculadas, entre as creches diretas e as conveniadas e indiretas, pudemos constatar que nas creches diretas o número de crianças por funcionário é menor, isto é, há um número maior de funcionários nas creches diretas para atenderem um mesmo número de crianças⁸⁴:

Tabela V - PROPORÇÃO CRIANÇA/ADULTO PELO TOTAL DE FUNCIONÁRIOS E POR CATEGORIA FUNCIONAL – CRECHES CONVENIADAS E INDIRETAS

Creches	Criança/Por funcionários	Criança/por ADI	Criança/por Func. da Cozinha	Criança/por func. da Limpeza
N.Sra do Carmo	6,00	15,00	30,00	60,00
Santa Marcelina	7,69	13,33	50,00	66,67
Gleba do Pêssego	6,15	10,67	40,00	53,33
N.Sra de Lourdes	6,80	12,14	42,50	56,67

Levantamento extraído de folha de pagamento e livro de matrícula ano 2002

⁸⁴ No apêndice C “Dados gerais sobre as Creches” estão detalhados número de funcionários por categoria funcional e a proporção criança/funcionário

Tabela VI - PROPORÇÃO CRIANÇA/ADULTO PELO TOTAL DE FUNCIONÁRIOS E POR CATEGORIA FUNCIONAL – CRECHES DIRETAS

Creches	Criança/Por funcionários	Criança/por ADI	Criança/por Func. da Cozinha	Criança/por func. da Limpeza
CEI Savoy	4,06	7,00	31,50	42,00
CEI Aricanduva	3,09	4,20	26,25	35,00

Levantamento extraído de folha de pagamento e livro de matrícula ano 2002

As tabelas V e VI apontam que as Creches Diretas trabalham com um número menor de crianças por cada funcionário. No caso da categoria dos Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI), aos quais cabe o atendimento direto às crianças, há mais que o dobro de profissionais trabalhando na Creche Direta comparada às Creches Conveniadas e Indiretas. Isso significa que o custo com folha de pagamento das Creches Diretas tende a ser maior que o das Creches Conveniadas e Indiretas. Um número maior de funcionários por Creche também se traduz em gastos maiores com a utilização de água, energia elétrica, alimentação etc, custos esses que não são fixos, mas variáveis conforme sua utilização. Por outro lado, menos crianças por cada funcionário, nesta pesquisa, não traduziu um melhor atendimento. Todos os casos aqui analisados (creches diretas ou conveniadas) foram selecionados por terem um bom trabalho. Os aspectos levantados no sub item 4.4 sobre essa questão não apontaram para a relação: bom trabalho x número de profissionais que atuam.

Outro fator, que tende a comprovar essa hipótese levantada (custo do serviço menor quando conveniado), é que a responsabilidade pela manutenção das instalações físicas do prédio, quando esse é de propriedade das Entidades Sociais (no caso de Creches Conveniadas), bem como de material permanente (como móveis, fogão, geladeira, utensílios domésticos, etc.) são todos das Entidades Sociais, não podendo ser utilizada a verba paga pelo convênio para custeio de aquisições, consertos, reparos ou reformas.

Outra justificativa, dada por este mesmo grupo (Chefias e Supervisores) sobre o interesse da Prefeitura pelo convênio, seria que o mesmo, por não necessitar passar pelo processo de licitações para compras, traduzir-se-ia num trabalho mais ágil.

Ambos os grupos entendem que esta parceria não se deve resumir apenas ao aspecto financeiro, mas deve envolver o enfrentamento da questão social. Segundo o grupo de Chefias, as Entidades devem engajar a comunidade no trabalho. Na visão desse grupo, Secretaria e Entidade Social devem comungar os mesmos objetivos, estar juntas nas diretrizes de trabalho e mostrar-se envolvidas e comprometidas com a questão social.

As Entidades Sociais consideram que o convênio é uma forma de contribuir com a melhoria da cidade, “... *que por meio do convênio podem atuar em conjunto nos problemas: políticos, sociais e econômicos e ainda no resgate das famílias...*” (PJM).

O grupo de Chefias espera que as Entidades Sociais executem o serviço com qualidade, promovendo autonomia e bem estar aos usuários, garantindo a promoção de direitos sociais. Espera-se que compartilhem o mesmo projeto político, estabelecendo uma relação de confiança e de complementaridade com a PMSP.

O grupo de Entidades Sociais espera que o Estado faça sua parte, trabalhando em conjunto com elas para enfrentar os problemas sociais que batem às suas portas. Ambos os grupos ressentem-se da falta de transparência, diálogo, confiança e credibilidade na relação atualmente vivida e esperam que isso seja revertido. Defendem a necessidade, em caso de conflitos, de chegarem a um consenso impulsionado pelo mesmo ideal de educação de uma sociedade *mais justa* (termo usado pelo grupo de Chefias) e *fraterna* (termo usado pelo grupo de Entidades).

Embora não coloquem a questão financeira em primeiro plano, as Entidades Sociais reconhecem a importância dos recursos públicos para a prestação dos serviços, porém ao contrário do grupo de Chefias, que considera que os recursos financeiros advindos do poder público não são para cobrir todas as despesas, devendo haver uma contrapartida financeira da Entidade; o grupo das Entidades Sociais considera que os recursos financeiros deveriam cobrir todas as despesas previstas nos serviços conveniados. Para exemplificar o exposto, seguem duas falas, a primeira é de uma supervisora, a outra é de um presidente de entidade:

“... *A parceria com uma empresa ou uma ONG tem outras bases. Com o Estado se tem uma compreensão que a base é apenas para a Entidade oferecer a ele mão-de-obra. Com uma empresa a Entidade recebe o subsídio parcial, porque com o Estado deve ser total?...*” (MCAR).

“... Como executora você corre atrás de outras parcerias para cobrir seus gastos. Este é um dever para melhorar a qualidade do atendimento, mas não para pagar despesas previstas no convênio...” (PJM).

O valor per capita pago para o serviço creche, de fato, não tem coberto todos os gastos previstos no convênio no atendimento às crianças, gerando saldo devedor para as Entidades praticamente em todos os meses do ano (vide Apêndice D). O valor do per capita esteve em discussão em todos os grupos entrevistados, tanto nas creches conveniadas e indiretas quanto nas creches diretas. Com exceção do grupo de Chefias e parte do grupo de Técnicos, os grupos de Diretores de Creche, Funcionários e Famílias das Creches Conveniadas e Indiretas, além das Entidades, como já dito, defendem que a Prefeitura deveria cobrir todos os gastos. Diferente é a visão do grupo de Diretores e Funcionários das Creches Diretas. Na visão dos mesmos, se as despesas fossem todas cobertas, o atendimento deveria ser direto. Dessa forma, fica subentendido que, para este agrupamento de pessoas, a vantagem para a Prefeitura em ter atendimento conveniado é não ter a necessidade de arcar com todos os gastos do serviço.

Na realidade, há muita confusão em torno desse assunto por parte dos funcionários e famílias das creches indiretas e conveniadas e por parte dos grupos de diretores e funcionários das creches diretas. Para esses grupos, não há clareza do funcionamento do convênio, quais são suas regras e seus termos. As entrevistas com esses grupos demonstraram que o único compromisso conhecido por eles (existente entre Prefeitura e Entidades Sociais) é o pagamento do convênio. Portanto a visão que têm sobre o dever, ou não, da cobertura parcial, ou total, das despesas do convênio pela Prefeitura tem de ser observada com uma certa cautela. Esta vinculação apenas com o financiamento dos serviços tem sua coerência histórica, pois, como vimos, o Estado tem enfrentado as questões sociais, ao longo do tempo, por meio dos serviços executados pelas Entidades Sociais que receberam para isso subvenções governamentais.

Porém, se forem levados em consideração os grupos mais privilegiados em informação, ou sejam, Chefias, Entidades, Técnicos e Diretores, as opiniões realmente se dividem. Todos esses grupos sabem, entre outros itens do convênio, quais despesas não são cobertas (manutenção do prédio de propriedade da Entidade, conserto de máquinas, aquisição de materiais permanentes e sua manutenção). Assim, a Entidade, ao realizar o convênio, já tem ciência de que terá de contribuir financeiramente na manutenção do serviço, já que, se

houver necessidade de troca de lâmpadas, consertos hidráulicos ou elétricos, por exemplo, estes não serão cobertos pela verba e a Entidade terá de arcar com as despesas. O que tem ocorrido é que o montante repassado não tem coberto nem as despesas que, em tese, poderiam ser realizadas com a verba do convênio. O gasto maior tem sido com a folha de pagamento, que absorve em média mais de 75%, chegando, em alguns casos, a 90% do valor do convênio, sobrando pouco da verba para as despesas restantes (alimentação, materiais de consumo para escritório, pedagógico, higiene e limpeza, taxas de luz, telefone e água usadas só pela creche).

De um lado, temos Entidades e Diretores argüindo que a verba deveria cobrir, além dessas despesas previstas, outras que viessem a melhorar o atendimento à criança. Do outro lado, temos Chefias e Técnicos defendendo que a Entidade não pode ter o Estado apenas como um agente financiador de seus serviços e que, portanto, deve captar recursos extras e arcar com todas as despesas que ultrapassem o valor recebido pelo pagamento do convênio. Exemplos disso estão nas seguintes falas:

“... Atualmente, no convênio, a relação do Estado com as Entidades Sociais tem sido a de um agente financiador. Não há compromisso com a Política Pública. É uma relação demandatária de recursos e não de padrão de qualidade...” (RVB; Chefia SAS).

“... Se a PMSP, enquanto governante, se responsabilizou por atender X crianças deve ter recursos materiais disponíveis para isso...” (G; Diretor de Creche Conveniada).

“... A Entidade tem uma razão de ser anterior à PMSP. A Entidade não tem a sua formulação a partir da PMSP e não pode viver em função do convênio, daí o convênio vir como um complemento...” (MACR; Supervisor Regional de SAS).

“... A entidade tem de saber que a verba não dá para manter um trabalho com criança. No quadro de gastos que acompanham os planos de trabalho das creches, já está demonstrado à Entidade que a verba não cobrirá todas as despesas...” (MGP; Chefia de SAS).

“... Se eu pensar só no financeiro, eu cobro a Prefeitura só o financeiro, porque ela não está me oferecendo a outra parte da parceria. Se eu tiver que fazer todo o trabalho social com as famílias, além do atendimento às crianças e adolescentes, sem que a Prefeitura tome conhecimento de nada, claro que eu vou cobrar um per capita mais alto, porque eu estarei envolvido numa gama enorme de problemas sociais e não somente naquilo que eu aceitei como ser parceiro...” (PJM; Entidades Sociais).

Podemos inferir, após ouvirmos os grupos de Chefias e Entidades Sociais, que a divergência maior está na questão financeira, sobre a qual não é aberto diálogo e nem seu

valor é reajustado e corrigido pelos índices de inflação⁸⁵ já há algum tempo. Efetivamente constatamos que, tomando-se o mês de janeiro/95 como índice 100 para a avaliação da evolução real do valor do subsídio concedido, no período até dez/01 o valor original nunca mais foi recomposto, alcançando na verdade um poder de compra em média de 70 a 85% daquele constatado originalmente. Esta situação tem criado conflitos entre as Entidades Sociais e a Prefeitura, que longe de serem aqueles “ditos saudáveis” que colaboram para o crescimento de ambos na relação, ao chegarem a um consenso, não o são. Esta discordância não está ligada às formas e estratégias de trabalho, nem a fundamentos, princípios e filosofia. Liga-se, diretamente, às questões do custo do trabalho que está sendo executado. O conflito está ligado a uma relação mercantil, que poderia ser resolvido pelo estudo, revisão e fiscalização do custo/serviço creche, cruzando com as exigências do termo de convênio e as possibilidades das Entidades, inclusive redimensionando o atendimento, se fosse necessário. O problema não está no conflito e sim na forma como ele está sendo conduzido. Segundo os grupos, o que falta é diálogo.

Para concluir, através desses depoimentos, notamos que as Entidades Sociais se sentem verdadeiramente corresponsáveis pelo enfrentamento das questões sociais, confirmando a teoria de que existe uma tradição histórica sobre este aspecto, isto é, desde há muito tempo as Entidades Sociais, sejam elas de que cunho forem (religiosas ou laicas), sempre estiveram presentes e atuantes no enfrentamento dos problemas sociais. Por outro lado, a história também mostra que o Estado sempre estimulou o trabalho em convênio e, no nosso caso, isso se confirmou quando pudemos constatar que a Prefeitura quer o trabalho em conjunto com as Entidades Sociais por meio dos convênios.

A questão é que existem problemas entre o discurso de parceria embutido nas falas das Entidades Sociais e as práticas apresentadas, que merecem atenção e precisam ser discutidos. Pelos depoimentos, há uma convergência de objetivos e a vontade de uma construção de trabalho coletivo, porém, a exemplo da questão do *per capita*, há uma disputa entre os atores envolvidos, e a sensação da mercantilização dos serviços sociais aparece mais fortemente. Um dos entrevistados (do grupo das Entidades Sociais) propôs, para a resolução do valor ideal de *per capita*, a instauração de uma tabela de preço para cada serviço da Prefeitura, baseada nos valores de mercado, assim as Entidades Sociais, que se sentissem com recursos de patrimônio

⁸⁵ Vide apêndice E

e administração suficientes para arcar com as despesas restantes, oferecer-se-iam para efetuar o convênio lançando suas propostas.

O problema da mercantilização de serviços é que a Assistência Social não é uma mercadoria que deva ser colocada à venda ou leiloadada. Nem só pelo critério de capacidade financeira, escolhem-se os parceiros. VIEIRA (1998) já alertava sobre a tendência de transformar direitos sociais em serviços vendidos no mercado, convertendo-os em mercadorias em vários setores. Assim, segundo o mesmo, a intenção seria reduzir ao máximo os gastos do Estado com direitos sociais e, sempre que possível, transformá-los em mercadorias.

Por outro lado, ficou demonstrado por meio dos depoimentos coletados, que as Entidades Sociais solicitam a presença da Prefeitura para, em conjunto com a mesma, enfrentarem os problemas sociais, portanto a tese defendida pela corrente neoliberal que é necessário menos Estado (representado pelo governo subnacional) aqui se mostra ao contrário. No fundo continua-se necessitando da presença da Prefeitura e não só para ser um agente financiador de serviços, mas porque continua tendo um papel central nas questões de interesse público (FARAH, 2000).

Resta uma questão a ser levantada. Pelos depoimentos das Chefias corre-se o risco do papel das Entidades Sociais ser confundido com o do próprio Estado: “... *as Entidades Sociais devem garantir a promoção de direitos sociais [...] promover bem estar da população...*” (MMDM). Percebe-se que há riscos potenciais na confusão de papéis. Não pode ser esquecido que é dever constitucional do Estado garantir a todos os cidadãos serviços que venham a atender todas as suas necessidades. Os direitos sociais relativos à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, à segurança e à previdência social adquirem legalidade no art. 6º da Constituição Federal. No art.203, a assistência social é incluída como proteção incondicional e ganha o status de direito social, e, no art. 221, é explicitado como dever do Município a promoção e assistência social, visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda. Ao que parece, essa legislação não foi “tomada como bandeira” por alguns setores da sociedade, e nem deu conta de evitar que alguns considerem que esses deveres possam ser repassados à sociedade civil.

No fundo a questão histórica aparece mais uma vez como uma forma de explicar o presente. As Entidades Sociais ao longo do tempo têm ocupado um espaço que tem sido deixado vazio pelo Estado. A responsabilização para favorecer a garantia dos direitos sociais à população tem sido exercida pelas Entidades Sociais e outras organizações não governamentais que têm prestado serviços e lutado por esses direitos. Financiadas ou não pelo Estado, o fato é que encontramos uma entidade social, uma associação de moradores, um grupo de ativistas, uma ONG, ou outras organizações em qualquer comunidade ou bairro, por menor que seja, atuando em defesa de seus moradores. É urgente que os órgãos governamentais tomem para si a competência de imprimir políticas sociais de caráter universalista e, mesmo em conjunto com outras organizações, atuem para implementá-las, chamando para si, no entanto, a responsabilidade da promoção de direitos e bem estar da população.

Grupo de Técnicos e Diretores

Não foi possível definir por meio desse agrupamento de entrevistados, qual o significado do conceito convênio. Não houve uma posição unânime sobre o entendimento desse conceito para os Técnicos. Houve uma unidade nos termos utilizados como “assumir um trabalho como único” e “união de forças”, porém houve duas visões preponderantes. Uma, considera que o convênio existe para atender as necessidades das Entidades Sociais e ajudá-las financeiramente, com orientações técnicas, o que garantiria melhor qualidade dos serviços que prestam.

A outra visão, não tenta definir o convênio, mas traz a preocupação de que ele signifique eliminação de responsabilidade da Prefeitura no atendimento às necessidades da População. Por esse motivo, esse grupo sente a necessidade de discutir o termo parceria, qualificando-o e criando padrões de qualidade de atendimento.

As entrevistas demonstraram aspectos ambíguos na atuação dos Técnicos em relação aos convênios com as Entidades Sociais. Ao mesmo tempo em que têm a tarefa de interpretar diretrizes de trabalho, favorecendo a implantação dos serviços constantes da Política Social Municipal, parece que se colocam no meio da disputa entre a Prefeitura e as Entidades Sociais e neste caso se posicionam a favor dessas últimas, independente das visões acima colocadas:

“... Não considero que seja função do órgão público discutir sozinho a política de atendimento. É a Entidade quem vai estar junto com a população e atendê-la. É ela quem sabe o que é melhor para a população...” (SR)

“... No discurso institucional é dito que é uma relação de parceria. Porém Entidades Sociais grandes talvez possam conseguir realizar essa parceria. As pequenas não, pois não têm infra-estrutura para isso, não conseguem arrecadar recursos próprios e aí acabam tendo prejuízos...” (NMCA).

O grupo de Técnicos entrevistado gostaria que houvesse diálogo entre Entidades Sociais e Prefeitura, quanto à proposta de trabalho e à forma como o serviço será prestado. Uma argumentação apresentada é para que não haja uma imposição da Prefeitura sobre as Entidades Sociais, a outra é para que as Entidades Sociais entendam qual o papel do técnico e a que normas devem obedecer. Em ambas as argumentações verificamos que há problemas pois, conforme a política de convênio e seus termos, é SAS quem dá as diretrizes de trabalho, compete ao técnico interpretá-las para as Entidades Sociais e seus respectivos serviços. Mesmo numa situação ideal de existência de diálogos entre as partes, o papel do técnico continuaria o mesmo.

Essa amostra, contudo, não pode representar o conjunto de Técnicos da Secretaria, já que poucos Técnicos foram entrevistados. Poder-se-ia, até, argumentar que são posições individualizadas, porém para essa pesquisa eles representam o Grupo de Técnicos que supervisionam o Grupo de Creches escolhidas. Por causa disso, é preciso atentar para as diferentes aceções sobre o conceito convênio, como o vêem e o que esperam da relação estabelecida após sua celebração. Sua atuação junto às Entidades Sociais é um importante canal de comunicação entre as partes.

Diretores das Creches Conveniadas e Indiretas utilizaram o termo parceria para definir o (conceito) convênio, porém, na visão dos mesmos, essa parceria se resume na transferência de verbas públicas para as Entidades Sociais desenvolverem seu trabalho. Julgam que, embora essa verba seja insuficiente, ela é necessária para a manutenção dos serviços, no entanto não deixaram de expressar a vontade de que houvesse reajuste no valor do *per capita*, para que a Entidade pudesse contratar profissionais mais habilitados, sem contar outros itens que melhorariam o atendimento às crianças, já que consideram que o valor pago ao convênio deveria ser capaz de cobrir todas as despesas com esse serviço, defendendo ainda a posição de que as Creches Conveniadas e Indiretas deveriam ter autonomia para gastar a verba recebida.

Para esse agrupamento, a divisão de responsabilidade (termo usado por todos para definir o conceito parceria) refere-se, de um lado, à Prefeitura entrando com a verba e, de outro, à entidade, com o trabalho. Para eles, a Prefeitura tem o dever de arcar com todas as despesas quando se dispõe a realizar um convênio, mas, também, reconhecem que ela tem o direito de fiscalizá-lo.

A relação de parceria expressa pelos Diretores divide-se em duas partes. Primeiro, Prefeitura e Entidades Sociais são parceiras, porque a primeira transfere verbas para a segunda. Segundo, Diretores e SAS, representada pelas Chefias e Técnicos, são parceiros, porque desempenham um trabalho conjunto. Os entrevistados desse grupo acreditam no diálogo conjunto para questões como proposta pedagógica, trabalho com as famílias, com a comunidade, integração do trabalho da rede de Creches, e a capacitação dos profissionais das Creches. Valorizam muito o trabalho dos Técnicos, que, segundo eles, são sempre bem vindos nas Creches, porque sua atuação é bem reconhecida, considerando-se importante e necessária a supervisão técnica realizada por eles.

Esse agente da relação (Técnicos) entre SAS e Creches Conveniadas e Indiretas foi valorizado por todos os Diretores. Não só pela possibilidade do aprimoramento do trabalho interno das Creches, mas pela possibilidade de tomarem contato com outras realidades. Eis um depoimento de um dos Diretores:

“... Faz diferença ser conveniado ou não. Apesar de todos os problemas, o convênio abre espaço para ver o social de forma mais ampla. É a Prefeitura quem traz questões sociais de outras áreas para dentro da Entidade. Através da Prefeitura podemos conhecer novas propostas e novos projetos de trabalho e, assim somos impulsionados e convidados a participar de projetos mais amplos...” (ZES).

Neste sentido, mesmo que de forma não intencional, o convênio realizado entre Prefeitura e Entidades Sociais cumpre uma função importante. Trata-se de dar visibilidade a outras questões sociais (que não só a questão infantil neste caso), colaborando para uma visão mais global e menos fragmentada dos problemas sociais.

Para os Diretores das Creches Diretas o convênio é visto somente como um ato administrativo entre Prefeitura e Entidades Sociais (um contrato de prestação de serviço).

Consideram que as Creches Conveniadas têm pontos favoráveis e desfavoráveis em relação às Creches Diretas. Como pontos favoráveis, as Creches Conveniadas e Indiretas têm maior autonomia e flexibilidade em relação aos seus recursos humanos (contratações, punições e demissões). Como ponto desfavorável, a Prefeitura é mais exigente com o trabalho das Creches Conveniadas do que com aquele das Creches Diretas.

Em relação à maior autonomia e flexibilidade é possível entender o porquê. Como os funcionários das Creches Diretas são funcionários públicos municipais, os mesmos estão sob o regime estatutário. É de opinião geral (senso comum) que este regime dificulta que as ações disciplinares sejam mais efetivas e ágeis, pois são movidas através de processos administrativos que, normalmente, são longos e morosos. Sendo assim os Diretores das Creches Diretas tem maior dificuldade em lidar com questões de pessoal. Os funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas são regidos pela CLT, o que significa que os Diretores dessas Creches têm maior autonomia e flexibilidade para lidar com questões disciplinares. Porém em relação à exigência maior da Prefeitura para com as Creches Conveniadas (o ponto desfavorável apontado), não conseguimos observar algo que pudesse confirmar ou não esta opinião. Talvez a resposta esteja no número menor de funcionários (nas Creches Conveniadas e Indiretas) para atender um mesmo número de crianças, o que exige mais trabalho. Outra hipótese de resposta, estaria no número maior de horas trabalhadas por cada funcionário. Uma ADI de Creche Direta tem uma jornada de trabalho de 06 horas, enquanto uma da Creche Conveniada ou Indireta tem uma jornada de trabalho de 10 horas⁸⁶.

Grupo de Funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas

Em função do grande número de entrevistas realizadas com esse agrupamento de pessoas, para que se torne mais fácil a apresentação dos dados colhidos e sua compreensão, dividiremos as informações em três partes: O que é um convênio para esse agrupamento? Que conhecimento tem sobre o convênio realizado entre a Prefeitura e a Entidade Social à qual a Creche, em que trabalha, está ligada? O que espera da relação estabelecida entre a Prefeitura e as Entidades Sociais?

⁸⁶ A carga horária é dividida da seguinte forma: 08 horas de trabalho e duas horas para almoço. As ADIS revezam-se no horário de almoço para não deixarem as salas das crianças sem a supervisão de um adulto. O horário de almoço das ADIs combina com o horário de repouso das crianças.

Sobre o que é um convênio para esse agrupamento, os termos utilizados para definir o conceito foram: *ajuda, sociedade, resolução conjunta de problemas, um andar junto, contrato, acordo, ser sócio em*. Apesar das várias definições, as mesmas têm pontos comuns: exigem a presença de mais uma pessoa na relação (sociedade, contrato, acordo, etc); exigem comunicação, confiança no outro e acerto de acordos de maneira formal (sociedade, “ser sócio em”, contrato, etc).

Sobre o que sabem sobre o convênio realizado entre a Prefeitura e a Entidade Social à qual a Creche, em que trabalha, está ligada, o grupo de Funcionários quase que na sua totalidade não tem conhecimento algum sobre os termos do convênio. Eles não conhecem a Política de Convênio, nem conhecem o Termo de Convênio assinado pela Entidade, no qual estão explicitados competências, responsabilidades, direitos e deveres de ambos os participantes do Termo. Os funcionários não têm noção do valor que é pago ao convênio e nem em que bases e forma são feitos os pagamentos.

Pelas entrevistas, ficou demonstrado que eles têm uma vaga noção sobre o papel da Prefeitura: ou a mesma colabora com a alimentação da Creche ou repassa “algum dinheiro” para pagamento de salários e/ou compra de alimentos. Para os funcionários, a relação entre as Entidades Sociais e a Prefeitura é a de “ajuda” desta última para com a Entidade, para que esta possa cuidar “das carências” do bairro. Uma minoria de funcionários referiu que, em função do convênio, recebem orientações pedagógicas e orientações administrativas.

Para a grande maioria, quem arca com quase todas as despesas das Creches Conveniadas e Indiretas são as Entidades Sociais. A Prefeitura entra com um pequeno apoio financeiro ao trabalho desenvolvido.

Quando questionados sobre *quais expectativas têm da relação da Prefeitura neste convênio* os funcionários indicam que esperam “mais ajuda da Prefeitura” monetária e/ou alimentar. Algumas frases exemplificam o que foi citado:

“... Cobrir todas as despesas não diria, senão a Creche seria direta, mas a Prefeitura deveria ajudar mais na alimentação...” (MF).

“... Não tenho certeza se a PMSP tem condições de aumentar a verba que repassa ao convênio, mas acho que ela deveria se esforçar mais...” (ML)

“... A PMSP, para mim, é uma coisa grande. Quando penso na Prefeitura, vejo uma coisa bem grande. A Ação Social⁸⁷ é uma coisa pequena. O grande tem obrigação de ajudar o pequeno [...] Acho que a PMSP, por ser tão grande, não consegue saber o que precisamos. Quem pode tomar a decisão de enviar a quantidade correta de açúcar ou arroz que precisamos, nem fica sabendo, porque até a informação chegar, já se perdeu no caminho...” (MP).

“... A PMSP, deveria cobrir mais do que cobre. Às vezes a gente quer fazer algo diferente e não pode. O que ganhamos de doação, é o que esta faltando...” (AC).

Para os funcionários (e não só para eles, muitos grupos da sociedade civil também pensam assim, haja vista a defesa da mercantilização dos serviços sociais), parece ser verdade irrefutável que quanto mais dinheiro a Entidade tiver para desenvolver o trabalho com as crianças, melhor esse trabalho será. É como se a qualidade dos serviços estivesse apenas relacionada à questão financeira. Assim, solicitam que a Prefeitura “envie” mais dinheiro à Entidade Social, pois na opinião dos mesmos a Entidade já faz tudo o que pode fazer. Em realidade essa expectativa, mesmo que em termos de “pedido de ajuda”, não é fruto de uma posição amadurecida entre os funcionários, capaz de se tornar uma reivindicação. Percebeu-se nas entrevistas que os funcionários são desprovidos de quase toda informação sobre o convênio e sobre a relação entre a Prefeitura e a Entidade Social. Essa expectativa, alimentada por eles, é fruto também do senso comum de que o órgão público deve “ajudar a comunidade carente”. Outro fator, que move os funcionários a pedir ajuda à Prefeitura, é o sentimento caridoso de cuidar de crianças, que, reproduzindo o discurso usado pelos funcionários, são “seres desprotegidos” que merecem toda a proteção.

Por outro lado, os funcionários têm conhecimento sobre as formas de captação de outros recursos realizados pelas Entidades Sociais, pois participam efetivamente e de forma voluntária das mesmas. Trabalham nas festas que são promovidas, solicitam doações, empenham-se na venda de rifas, etc.

Essa aparente ingenuidade por parte dos funcionários em relação aos termos de convênio é, na verdade, falta de informação. No entanto se refletirmos sobre as bases atuais em que os convênios se realizam, como estão as relações e como estão os vínculos, não há

⁸⁷ Nome da Entidade.

outra expectativa a não ser a de pagamento e recebimento de serviços. E assim há coerência naquilo que os funcionários esperam, diante do que sabem.

Poderíamos ainda indagar se esta falta de informação prejudicaria o trabalho que é desenvolvido com as crianças e com as famílias usuárias. Em princípio a resposta seria não. As Creches escolhidas foram indicadas por apresentarem uma boa qualidade nos serviços que prestam, as crianças mostram-se felizes, recebem bom atendimento e as famílias estão satisfeitas.

No entanto o serviço que prestam é um serviço de natureza pública e que deve ter transparência em todas as ações, mas como promover essa transparência se há falta de informação? Se os papéis de todos os atores não são conhecidos, como cobrar responsabilização pelas ações? Cobrar de quem?

A essas podem somar-se outras perguntas: de quem seria a função do repasse das informações? A quem interessa que as informações não sejam totalmente divulgadas? Parece existir uma questão sobre poder, pois quem detém informações, na certa detém um poder. Mais uma vez cabe ao poder público tomar verdadeiramente para si a função de promover o bem estar e garantir direitos sociais. Cabe a ele tornar públicas as ações e favorecer que executores de ações e seus beneficiados tenham acesso a todas as informações para poder exercer cidadania.

Grupo de Famílias:

A maioria das famílias não sabem o que significa a palavra convênio e nem têm conhecimento sobre os termos de convênio que são estabelecidos entre as Entidades Sociais e a Prefeitura. Sabem que a Creche é Conveniada, pois há uma placa indicativa disso na entrada de cada Creche Conveniada ou Indireta, mas não entendem o que isto significa.

Na realidade, para as famílias não importa se a Creche é Conveniada, Indireta ou Direta, o que buscam é um bom atendimento para seus filhos. Elas valorizam aspectos como diálogos, higiene da Creche e das crianças, boa alimentação oferecida, cuidados que a Creche dispensa à saúde das crianças, a socialização e o desenvolvimento cognitivo emocional que a Creche pode oferecer a seu filho.

No entanto, como cidadãos sujeitos de direitos, necessitam receber todas as informações necessárias para entender o funcionamento do local onde estão matriculados seus filhos, para poder controlá-lo e cobrar responsabilidades. As Entidades Sociais e/ou a Prefeitura será “*accountable*” perante os usuários, somente quando os primeiros informarem os segundos sobre suas ações, que podem estar sujeitas a sofrer sanções se necessárias.

As famílias devem receber informações, participar e se envolver no trabalho da creche, opinando e participando efetivamente do planejamento e organização das atividades, não só para exercer controle sobre o serviço público que estão recebendo, mas também porque o espaço de convivência na Creche, entre as famílias, poderia ser um espaço de formação e fortalecimento de pessoas no conhecimento, organização, poder reivindicatório, pressão sobre as estruturas, enfim, um espaço de fortalecimento da cidadania. As Creches têm um potencial para favorecer a organização das famílias só pelo fato de já estarem nucleadas. As mesmas facilmente podem se inter-relacionar, discutindo temas de seu interesse, inclusive com caráter de organização para exercer controle e pressões sobre outros aspectos de seu bairro, ou de sua comunidade.

Há muitos estudos que debatem a importância de cidadãos que ativamente participam da vida de sua comunidade. Há trabalhos que discutem a fundamental importância da participação da sociedade civil no processo de Reforma do Estado, sendo para isso necessário o seu desenvolvimento e também seu fortalecimento (BREISSER PEREIRA, 1999; GRAU, 1999; TENDLER 1999).

BREISSER PEREIRA (1999) tem como hipótese que, nas sociedades democráticas atuais, a relação fundamental entre sociedade civil, Estado e Mercado é a ação da sociedade civil sobre os dois. “... *ela deixa de ser passiva e passa a buscar ativamente reformar o Estado e o Mercado. É ela quem determina o novo curso tomado...*” (BREISSER PEREIRA, 1999 pg.73). Aponta que numa democracia consolidada, um Estado Forte necessita de uma sociedade Civil igualmente Forte. De forma semelhante, TENDLER (1997) explicita que uma sociedade civil forte é pré-requisito para um Governo Forte.

Para GRAU (1999), a recuperação do Estado enfrenta desafios e um deles é conseguir recuperar o controle da sociedade civil sobre o próprio Estado. Trata-se de recuperar o caráter público do aparato do Estado para a formulação das políticas e, também, rearticular suas

relações com a sociedade de forma a recriar a soberania popular. Seria recuperar o político como assunto da sociedade. Grau acredita, dentre outras coisas, no reconhecimento da potencialidade da participação social inclusive direta.

Consideramos que a forma como as famílias têm participado dos trabalhos das Creches, em que fizemos entrevistas, não estão contribuindo para a formação de agentes políticos e cidadãos críticos que possam desenvolver a sociedade civil que Bresser e Grau defendem.

Existem outros trabalhos que discutem a importância da formação de um “capital social” para o desenvolvimento econômico e social do país (PUTNAM, 1995, 1996).

Em sua obra mais recente PUTNAM (2000), aponta diferentes contextos nos quais o capital social é tratado como um elemento importante. Dentre os vários contextos citados por Putnam, a família, escola, grupo e comunidade influenciam o desenvolvimento das crianças conforme o capital social contido em cada um desses grupos. Confiança, redes e normas de reciprocidade dentro desses grupos têm longo efeito nas oportunidades e escolhas e, portanto, em seu comportamento e desenvolvimento (PUTNAM 2000, pg. 296-306).

Nesta interpretação, a Creche também é um ambiente propício para o desenvolvimento de capital social. Para isso é necessário que se abra às famílias usuárias oportunidades para sua participação semelhante à de outros atores que fazem parte desse serviço, com informações e possibilidades de ações. O potencial das famílias, no convênio estabelecido entre a Prefeitura e as Entidades Sociais, encontra-se desvalorizado. Ambos não percebem (ou não o querem perceber) a relevância que as mesmas podem ter para melhorar a qualidade dos serviços e até para contribuir na condução de novos rumos para a sociedade brasileira. Por mais idealizada que essa visão possa ser, acreditamos que a participação é um processo de aprendizado, que, com o tempo, vai desenvolvendo nas pessoas o interesse pelos assuntos que lhes dizem respeito e maturidade para notar que suas escolhas e ações, em determinados processos, fazem diferença.

4.3) Relações entre os envolvidos e papéis desempenhados

No estabelecimento de um convênio são muitos os atores que precisam e devem relacionar-se. Embora existam, institucionalmente, apenas duas partes, a SAS e a Entidade Social, seus agentes são múltiplos. Do lado da SAS Regional, são vários os setores administrativos que de alguma forma interagem com o Presidente da Entidade Social, com o diretor da Creche e com o responsável pela parte administrativa da Entidade Social. As Chefias e os Técnicos da SAS Regional mantêm estreita relação com o diretor, com o presidente e com os funcionários (e vice-versa), sendo prevista, mesmo que em menor grau, a relação com as famílias. Do lado das Entidades Sociais o diretor e seus funcionários mantêm estreita relação com as famílias usuárias e com outros atores que fazem parte da comunidade onde estão inseridos, que, também, podem ou não relacionarem-se com a SAS Regional. O caráter das relações - boas ou ruins, próximas ou distantes - influencia na qualidade de trabalho. Dessa forma, buscamos com as entrevistas conhecer como as relações se efetivam nos convênios estudados e qual sua influência no trabalho. Observamos que a visão que cada um tem do papel do outro e, em função disso, a expectativa que cada um tem do outro determinam o tipo de relação que é estabelecida.

É difícil adjetivar se os relacionamentos entre os atores são bons ou ruins, pois estes oscilam conforme novas questões de trabalho vão sendo apresentadas. Entendemos que o bom relacionamento pode apresentar conflitos ou diferenças de posicionamento, mas quando há necessidade de tomar decisões conjuntas, ou de elaborar planos de trabalho ou, ainda, de qualquer tipo de intervenção, prevalece o respeito de um pelo outro e pelas decisões consensuais tomadas. De forma geral, a relação entre os atores da SAS Regional e os pertencentes ao quadro das Entidades Sociais, que fizeram parte desse estudo, se dá de uma forma boa, havendo construção de trabalho coletivo, respeito e compromisso. No entanto, em alguns momentos, verificamos tensão e fragilidade nas falas dos atores, quando estes respondiam questões sobre papel e relação, de forma idealizada e não correspondente ao vivenciado no convênio Creche. De fato, na sua maioria, os entrevistados discorreram sobre o tema papel e relação de forma ampla, não se atendo a seu caso específico.

Para melhor exposição dos dados colhidos, realizamos um esforço em separar qual seria, para cada um dos grupos entrevistados, o papel da SAS e da Entidade Social quando do estabelecimento de um convênio, para depois discorrermos sobre a relação que está

estabelecida entre os atores. Entretanto esta tarefa foi difícil de ser concretizada, uma vez que, além das respostas não se aterem apenas ao papel de cada um no convênio, mas a questões sociais de forma geral, papéis e relações se mostraram interligados em todo o momento. Assim expomos as definições sobre o papel de cada um, mas em alguns momentos serão apresentadas as implicações trazidas nas relações entre os atores, influenciadas pelos papéis esperados de cada um deles. Ressaltamos que alguns aspectos sobre papel e expectativas já foram apresentados no capítulo anterior.⁸⁸

Grupos: Chefias e Supervisores da SAS e Entidades Sociais

As Chefias e Supervisores das SAS Regionais e Central entrevistados consideram que a Secretaria, como órgão público, deveria desempenhar um papel mais seletivo ao realizar convênios, acordando apenas com Entidades Sociais cuja missão venha ao encontro das diretrizes técnicas municipais, do serviço ou projeto que esteja sendo conveniado. Consideram que muitos dos problemas de relacionamento entre Entidades e órgão público ocorrem em função de objetivos, princípios e filosofias diferentes de trabalho ou de leitura da realidade. Referem-se, aqui, tanto a entidades que, em sua origem se destinava a atender um público diferente daquele assumido no convênio (por exemplo: uma entidade criada para atender crianças, com um convênio para idosos), quanto a Entidades Religiosas que transferem para as ações cotidianas práticas caritativas que entram em choque com diretrizes técnicas: “... *A Entidade Social quando criada foi formulada com uma intencionalidade, quando faz parcerias, mescla-se. Neste caso ela necessita se abrir para novas coisas, novas visões e novas formas de trabalho...*” (MACR).

Para os Presidentes das Entidades Sociais, a Secretaria teria o papel de incentivar e favorecer a consecução das iniciativas de trabalho da comunidade, impulsionando e alavancando os projetos em conjunto com as Entidades: “... *A Secretaria deve dar vida em um projeto em conjunto com a entidade...*” (JM). Pelas conversas que tivemos, “o dar vida a um projeto” significa o investimento financeiro e a formação profissional do quadro de funcionários (pertencente às Entidades Sociais) que irão atuar nos convênios.

⁸⁸ Detivemo-nos na relação entre Entidade e SAS; técnicos e a Creche (Diretores e funcionários); os Técnicos e a Entidade Social; a Creche e a População; a População e os Técnicos.

Ambos os grupos acreditam que o grande desafio hoje, para definição de papéis, é recuperar o verdadeiro sentido do que seja parceria, para que seja estabelecida uma melhor relação entre órgão público e Entidades Sociais. As Entidades Sociais entrevistadas consideram que é papel da Secretaria investir na reorientação do quadro de funcionários públicos, para formá-los com uma nova concepção do que seja parceria. No entanto, os entrevistados afirmam que é necessário, em primeiro lugar, que a Prefeitura consiga recuperar sua credibilidade junto às entidades: “... *Mesmo o governo atual sendo favorável, abrindo diálogos, locando casas para apenas serem gerenciadas, as Entidades Sociais não querem fazer parcerias. Elas têm medo de serem abandonadas no meio do caminho...*” (JM). Já as Chefias entrevistadas dizem que, para repensar o que seja parceria e o papel de cada um dentro dessa nova perspectiva, seria necessário que as entidades entendessem o significado do que seja complementaridade: “... *Hoje a parceria é um desafio. Deve ser junção de esforços para atingir determinados objetivos no critério do complementar. Essa concepção está muito anuviada. Complementaridade é quando tenho algo que o outro não tem e precisa, e vice versa...*” (MACR).

Assim, os representantes das Entidades Sociais desejam que a Secretaria tenha em seu quadro de funcionários pessoas: “... *capazes para reconstruir o trabalho em parceria e assim Prefeitura e Entidades Sociais poderiam juntas reconstruir a sociedade...*” (BR), e os entrevistados do Grupo de Chefias entendem que o papel da Secretaria neste momento é o de: “... *rever os convênios atuais, acompanhá-los e intervir quando julgar que a Entidade Social não está cumprindo a parte dela...*” (EL), já que as Entidades Sociais não têm a clara noção de que, no convênio, a PMSP vem para complementar o trabalho executado pela Entidade.

Uma das muitas questões interessantes que surgiu no decorrer das entrevistas, quando estávamos discutindo sobre papéis e relações, remete à necessidade de profissionalização das Entidades Sociais, expresso pelos dois grupos, para que possam exercer um papel efetivo e eficaz no enfrentamento das questões sociais, não só no caso do atendimento Creche. Enquanto as Chefias entrevistadas consideram que as Entidades Sociais enfrentam hoje a necessidade e o desafio de profissionalizarem-se, para dar conta de executar seus projetos de trabalho com capacidade financeira e gerencial; membros das Entidades Sociais se mostraram temerários com a discussão atual sobre essa necessidade (de profissionalização), declarando que a Secretaria deveria envidar esforços, participando de discussões sobre o assunto, não

permitindo que as Entidades Sociais se pareçam com empresas privadas, buscando apenas otimização de resultados.

Sobre esse tópico, os representantes das Entidades Sociais entrevistados consideram que profissionalizar significa articularem-se umas com as outras de maneira organizada, formando um bloco único, para ganharem forças e poder de reivindicação: “... *As entidades devem profissionalizar-se, congregando-se em um organismo de representação de suas forças e anseios...*” (BR).

Para eles, a Entidade Social tem um papel importante a desempenhar nas questões sociais: “... *devemos nos fazer valer como peça importante na engrenagem do governo, no cumprimento fiel da Constituição Federal, Estadual e da Lei Orgânica do Município...*” (BR). Há um forte sentimento positivo entre os membros desse grupo em relação à sua importância para a sociedade: “... *o trabalho é fantástico [...] estamos executando um serviço em parceria, não por um partido político ou para um governo, estamos contribuindo para resgatar a dignidade e a cidadania das pessoas...*” (JM).

De fato, as discussões atuais sobre a crise do Estado e formas de respostas contribuem para reforçar o sentimento positivo entre as Entidades Sociais. Lembramos que, embora haja atualmente uma discussão sobre redefinição de papéis para as Entidades Sociais ligadas à Assistência Social, as mesmas carregam uma larga tradição na prestação desses serviços, o que também contribui para que se sintam atores ativos no processo de reordenamento das coisas.

A polêmica sobre o montante de verba a ser pago pela PMSP aos convênios (se deve cobrir todas as despesas ou não) esteve presente em todos os temas sobre os quais conversamos com todos os entrevistados. Em nossa conversa sobre o papel de cada um e a relação estabelecida, o assunto também veio à tona. Quanto ao papel da entidade sob o ponto de vista das Chefias de SAS, os entrevistados disseram que as mesmas devem responder, em conjunto com a Prefeitura, pela problemática social, não apenas como executoras de serviços prestados à comunidade usuária, mas também complementando com recursos financeiros próprios. Na visão desse grupo, a contrapartida da entidade é a complementação da verba disponibilizada ao convênio, quando esta não é capaz de cobrir todas as despesas. Já para as Entidades Sociais entrevistadas, a sua contrapartida, não é a complementação de recursos

financeiros, mas sim: “... *um grupo de trabalhadores...*” (JM) e “... *seu patrimônio, sua direção, sua experiência, seu desejo de parceria, e um serviço prestado com qualidade e transparência...*” (BR).

Embora as falas de ambos os grupos retratem que não há discordância em relação à necessidade das Entidades Sociais terem uma atuação na questão social, o papel que deve ser exercido por ela, definido por cada um dos grupos, se diferencia substancialmente. Pudemos perceber que, para as Chefias entrevistadas, as Entidades Sociais são executoras de serviços. Sua atuação na questão social, quando em conjunto com a Prefeitura, se restringiria a prestar serviços demandados pelo Governo. Serviços esses que seriam de interesse das Entidades desenvolver, porque, muitas vezes, já os vinham desenvolvendo por iniciativa própria, pela necessidade de cumprir a missão que se propuseram. Nesta visão, o fato do poder público entrar com verbas para “auxiliá-las” (mesmo que com verbas parciais), na consecução de seu trabalho, seria, para elas, uma “vantagem”, já que a verba é considerada como um auxílio e a prestação de serviço, um dever.

Para nós, trata-se de uma visão reducionista, ficando evidente que se apresenta uma questão de hierarquia na relação, na qual o poder público tem maior poder de mando. Fica prejudicada, sob essa ótica, uma reflexão sobre a responsabilidade do órgão público diante das demandas sociais e do melhor aproveitamento que se poderia extrair dessas novas formas (de fato, tradicionais) de arranjos institucionais.

Já para as Entidades Sociais entrevistadas, o seu papel não é o de mero executor de serviços, como o poder público as entende, mas sim de: “... *divisão de responsabilidades num projeto social mais global...*” (JM). Dividir responsabilidades significa, para esse grupo, intervir junto às políticas públicas, por considerarem-se preparadas e capazes para agirem junto à sociedade “... *aos governos e usuários dos serviços para que possa ser alcançada justiça social e assim melhoria na qualidade de vida de todos...*” (BR). Para as Entidades Sociais, elas são o único meio que o governo tem para enfrentar um número cada vez maior de demanda por serviços que a cidade de São Paulo traz. Um meio forte, capaz e de qualidade, segundo a visão das Entidades. Assim, nesta lógica, o governo deve aceitar esta “oferta” de prestação de serviço que as Entidades Sociais oferecem e, como contrapartida, deveria, pelo menos, entrar com o pagamento integral dos serviços.

Diante do exposto, constatamos uma disputa entre os agentes do Poder Público e das Entidades Sociais, o que certamente traz implicações para a relação estabelecida entre ambos. Foi percebida ainda a diferença de interesses entre os grupos. Apesar de diferenças de interesse serem algo natural que não precisam, necessariamente, trazer problemas, há de se buscar interesses públicos e coletivos no convênio. Em nossa pesquisa, até porque entrevistamos “bons convênios”, notamos essa busca, no entanto as falas deixam claro que há muito ainda a ser discutido sobre parcerias.

Chamou-nos a atenção o fato de estarmos realizando nosso estudo entre convênios que foram apontados como de melhor avaliação quanto ao desempenho e na relação com SAS e, mesmo assim, constatarmos que nesses convênios existam tantas divergências entre os papéis e expectativas esperados de cada um dos agentes. A pergunta que nos fazemos é como, a despeito dessas divergências, esses convênios mantêm boas relações e conseguem desenvolver um bom trabalho em conjunto?

Para tentar responder a essa questão, observamos que as Entidades Sociais fazem uma clara distinção entre SAS Regional e SAS Central. Para elas, a SAS Regional sempre foi sua parceira, enquanto os problemas viriam da SAS Central, que não entende a realidade local, tomando medidas muitas vezes arbitrárias, sem consultar nem mesmo a Regional, segundo depoimentos desse grupo. Essa distinção é tão marcante que as Entidades Sociais (aliás, dá-se o mesmo entre o grupo de Diretores e funcionários) se reportam à SAS Central nomeando-a de “a Prefeitura”, enquanto a SAS Regional é denominada por “SAS”. Os depoimentos a seguir podem exemplificar o que estamos apontando:

“... A Entidade Social aceita fazer convênios com a PMSP, porque sabemos que o cotidiano das pessoas que atendemos são sofridos. Aceitamos em nome de uma causa e não em nosso nome próprio. Mas com a SAS a nossa relação é boa e é muito bom trabalhar com ela...” (JM).

“... A relação das Entidades com a Prefeitura depende de uma melhor representação dos seus Dirigentes [...] com a SAS sempre foi boa...” (BR).

“... Nunca tivemos problemas, nem com a SAS e nem com os Técnicos. Eles não são culpados. Agora não conseguimos diálogo com a Prefeitura...” (ID).

Isto não quer dizer, no entanto, que as pessoas entrevistadas desconheçam a estrutura hierárquica da Secretaria. Todos têm conhecimento que existem SAS Regionais instaladas nas áreas e uma SAS Central, a qual tem a competência de gerir as Políticas. Assim, entendemos que outro fator que pode explicar a boa relação entre a Regional e as Entidades Sociais, bem como entre as Creches entrevistadas, é que as relações se dão entre instituições que estão mais próximas e que, portanto, têm maior facilidade de entenderem os problemas que as cercam, criando laços de compromisso. Tão importante quanto a proximidade, está o fato das relações se darem entre pessoas. Essas têm apreço umas pelas outras, respeitam o profissional, que cada uma representa, e reconhecem o interesse despertado, quando encaminham alternativas, visando à solução dos problemas que ocorrem.

Explicamos, ainda, que, ao levantar expectativas das Entidades em relação ao papel que esperam da Secretaria, as mesmas levaram em conta experiências passadas que trouxeram problemas para elas. Já apontamos no capítulo 4.1, a apreensão por parte das Entidades Sociais quando da alternância de poder: “... *No nível político, quem está com a pasta pode dificultar as ações, fazendo com que as parcerias sejam ‘sofridas’; desgastando tanto técnicos quanto Entidades...*” (JM). Ressaltamos, no entanto, que as expectativas levantadas foram em relação à SAS Central: “... *as dificuldades não são no nível Regional, estas foram sanadas com o diálogo, mas sim no nível Central...*” (JM).

Assim, quando perguntamos sobre a relação entre a SAS e as Entidades Sociais, a resposta de seus representantes foi unânime, consideram-na boa, harmoniosa, construtiva, de respeito, de crescimento, etc., referindo-se, porém, ao Regional e apontando como fator preponderante para essa boa relação o nível de respeito e diálogo mantido entre as pessoas.

Ao entrevistarmos os representantes das Chefias, mais especificamente os da SAS Central, sobre a relação da Secretaria com as Entidades Sociais, ficou reafirmada a diferença entre o vínculo com a regional e com a Central:

“... Busca-se corresponsabilização, que pode ocorrer num fórum permanente de diálogo, até para determinar padrões e regras em conjunto, sem serem regras burocráticas [...] não há ainda esse canal de diálogo que responda às expectativas das Entidades Sociais. Não foi criado um espaço de escuta. A Secretaria sabe o que as entidades querem, mas

neste momento não pode dar, então as relações vão acontecendo em torno das ações, isto é dos serviços...” (RVB).⁸⁹

As Chefias da SAS Regionais entrevistadas também expressaram que as relações com as Entidades são boas, mas também se referiram à relação existente no nível regional. Percebemos que as respostas passavam pela forma como as pessoas individualmente se davam com os representantes das entidades e das Creches. Mais uma vez ficou confirmado que o peso das relações interpessoais é importante para desenvolver um bom trabalho.

Este grupo apontou que os problemas nas relações ocorrem quando convênios são firmados por pressões políticas, sem levar em conta a necessidade da população, e a manifestação da regional, sendo que os conflitos: “... *perpassam pelo cenário político [...] este pode ser mais ou menos aberto às Entidades Sociais...*” (MC)

Outra questão apontada pelas chefias de SAS, como causa de problema de relacionamento é, segundo os mesmos, uma prática clientelista que foi desenvolvida ao longo do tempo: “... *Há problemas na parceria com entidades de difícil resolução, que não se resolvem num passe de mágica. Perpetuaram-se em grande parte pelo clientelismo e pelo fato de, em muitas administrações, a entidade ter ido direto às instâncias superiores...*” (MD).

Sobre este aspecto, este grupo aponta que as “audiências públicas”⁹⁰ são uma estratégia de democratização dos serviços e de transparência, rompendo com práticas clientelistas: “... *Pretende-se fomentar disputa pública para sair da alçada de decisões de cada técnico...*” (RVB).

Sobre a relação entre as Entidades e os Técnicos, do ponto de vista do grupo de Chefias de SAS, foi reportado o fato de às vezes o técnico ser desrespeitado em suas ações pelo Presidente e por membros de sua diretoria, que ao avaliarem o trabalho da Creche como bom, não ouvem as orientações técnicas. De fato, apontamos (capítulo 4.1) que de acordo

⁸⁹ “Relação através dos serviços”, significa uma relação no nível Regional, lugar onde os serviços são executados.

⁹⁰ Audiência Pública: forma adotada a partir do ano de 2002 para renovação dos convênios. É feito um edital público apresentando os vários serviços e projetos que serão disponibilizados para convênio. As Entidades Sociais que queiram realizar convênios com a Prefeitura, e sejam aptas do ponto de vista jurídico, apresentam suas propostas em dia previamente marcado, que devem estar em consonância com as diretrizes técnicas de SAS. É informado o dia da audiência pública, quando, de acordo com pareceres técnicos as propostas são julgadas e assim são escolhidas aquelas que irão celebrar o convênio.

com as entrevistas realizadas, as Entidades Sociais consideram que suas Creches têm um trabalho estruturado internamente e não sofrem abalos por intervenções externas, querendo demonstrar uma autonomia perante o serviço que prestam. Outro fator apontado como problema nessa relação são as ingerências que desautorizam o técnico. Isto ocorre quando os representantes das Entidades ou os Diretores das Creches procuram diretamente instâncias superiores para resolverem problemas de nível técnico (que deveriam receber encaminhamentos nesta instância). No entanto, no tocante aos convênios analisados, o grupo de Chefias avaliou que a relação entre as Entidades Sociais e os técnicos é de cooperação quando solicitado, e de fiscalização, quando necessário.

Os representantes das Entidades Sociais consideram que os Técnicos devem: “... *nos entender como pessoas caminhando num mesmo nível [...] Técnicos e Diretores das Creches devem estar no mesmo pé de igualdade...*” (JM). Este depoimento reflete, como pudemos perceber por meio de outros, que também há entre Técnicos e Diretores de Creche uma disputa de saberes e, portanto, de poder, mas que pode, ao longo do tempo, ser administrada por seus superiores:

“... quando há desentendimentos que fogem do acordo entre a direção da Creche e o técnico de SAS, a Presidência entra mostrando que na Entidade há autoridade, e encaminha o caso através do diálogo...” (JM) (depoimento Entidade Social).

“... No convênio, o técnico supervisor deve conhecer, ouvir as pessoas para depois dar sugestões [...] a Creche conhece sua realidade, é isso que orientamos aos Técnicos...” (MC) (depoimento chefia).

“... Uma mudança de técnico interfere no trabalho quando este não considera a história da Creche e, mesmo com boa intenção, vai criticando desde o início. Tentamos evitar isso...” (MD) (depoimento chefia).

Grupos: Técnicos, Diretores de Creche e Funcionários das Creches⁹¹.

Não há discordância entre os grupos de Técnicos, Diretores de Creche e Funcionários de Creche sobre qual seria o papel de SAS em relação ao convênio. Muito embora o grupo dos funcionários entrevistados não tenha muito conhecimento sobre os termos do convênio, os

⁹¹ Não houve divergências entre os grupos de Diretores e Funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas e aqueles pertencentes às Creches diretas, sobre os papéis de SAS e das Entidades sociais no convênio. Algumas vezes ocorreu de um grupo ter mais informações que outro. Portanto, neste capítulo apontaremos o todo do grupo. Nos momentos que se fizerem necessários, identificaremos quando se trata de grupo de Creches Conveniadas e Indiretas ou das Diretas.

mesmo têm expectativas em relação a SAS. Os três grupos aqui apontados consideram que a SAS deveria ter um papel muito mais atuante no sentido de favorecer e facilitar o trabalho das Entidades Sociais. Aspectos como investimento em materiais pedagógicos, em capacitação de pessoal, ajuste da verba do convênio de modo que cubra todas as despesas, foram itens mencionados por todos os entrevistados.

A maioria dos Técnicos entende que é papel da SAS, quando esta altera a política de atendimento, propiciar todas as condições para que a Entidade Social possa se adequar às novas exigências. Isto significa que a SAS deveria comprometer-se com as Entidades Sociais a auxiliá-las com verbas adicionais para o cumprimento de determinadas exigências que podem surgir quando da alteração de políticas (reforma de prédio, aumento do quadro de recursos humanos, mudança de nível de escolaridade dos profissionais etc).

Esses três grupos consideram que a SAS tem o papel de acompanhar, assessorar, supervisionar e fiscalizar o trabalho conveniado, além de promover a formação dos profissionais que trabalham no convênio.

Um dos Técnicos entrevistado considera que a política de atendimento deveria ser discutida em conjunto com as Entidades Sociais, porém a SAS não poderia perder seu papel de “normatizar” a política.

Os Diretores e Funcionários de Creche reconhecem na SAS Regional um forte papel de integrar, favorecer a montagem de redes de atendimento e de favorecer a troca de experiências entre Creches, em função do trabalho dos Técnicos na Regional. Ficou evidente que na SAS Regional há abertura à participação dos Diretores e Funcionários das Creches na discussão sobre projetos de trabalho a serem realizados no interior da Creche.

Foi interessante notar que o papel atribuído às Entidades Sociais pelos Técnicos, Diretores e Funcionários, quanto ao convênio, muito se assemelhou ao atribuído à SAS. Foram citados como papel da Entidade Social a formação continuada dos funcionários; a reposição de materiais pedagógicos; a manutenção, reforma e conserto de bens móveis e imóveis; a supervisão e o acompanhamento dos trabalhos da Creche; a contratação de funcionários e a prestação de serviço de forma integral e com qualidade.

Os diretores de Creche consideram que as Entidades Sociais têm o papel de: “... *participar da problemática social, não deixando apenas para o órgão público essa tarefa, executando um serviço em parceria...*”(AGP).

Os Funcionários enfatizaram que o papel da Entidade Social deve ser o de criar condições para que a Creche execute um bom trabalho. Alguns mencionaram a responsabilidade que a Entidade Social tem em prestar contas de seu atendimento a SAS: “... *A entidade deve explicações à PMSP...*” (IAL); “... *Deve empregar toda a verba no convênio, e mostrar...*”(ROA); “... *Deve transformar em realidade o que está em seu contrato...*” (AC).

Alguns funcionários mencionaram inclusive o papel que a Entidade deve ter na busca de recursos financeiros para melhorar o atendimento às crianças.

Podemos interpretar por meio das entrevistas realizadas nesses três grupos, que os mesmos atribuem, tanto à SAS quanto às Entidades Sociais, o mesmo grau de responsabilidade e compromisso, que, não sendo diferentes, se somariam. Não podemos ignorar, no entanto, dois aspectos sobre esta questão. Primeiro, parcerias são realizadas entre diferentes para que faça sentido a questão da complementaridade. Segundo, para os Diretores e Funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas, o papel atribuído à Entidade Social, como seu empregador, está diretamente ligado à necessidade de oferecer boas condições de trabalho e investir em seus funcionários. Contudo o fato de ligarem o próprio trabalho ao da SAS, mostra-nos o entendimento de que este é realizado não de forma isolada, mas conjunta.

Entre os Funcionários e Diretores de Creches Conveniadas e Indiretas, também há distinção entre a SAS Regional e a SAS Central. Da mesma forma, quando querem falar sobre a SAS Central, a chamam de PMSP: “... *Não tenho contato com a PMSP, mas com a SAS participei de cursos...*” (MF). Nas falas dos entrevistados, desses dois grupos, a PMSP não é “parceira”. Trata-se daquela que não entende as necessidades locais. Já a SAS é “parceira”, “... *mas tem pouco poder para melhorar nossa situação...*” (C). Esses dois grupos visualizam a SAS Regional na figura do técnico. Para eles, quando estão se referindo a SAS Regional, fazem-no, tendo como referência o trabalho técnico (pedagógico e social). Se há uma boa relação entre o técnico que supervisiona a Creche e seus membros, a SAS é “boa” e atende as necessidades técnicas de trabalho da Creche, caso contrário não. A SAS Regional para esses dois grupos é aquela que ministra cursos de capacitação, discute formas de executar melhor o

trabalho e reflete em conjunto projetos de trabalho com as famílias e as crianças. É sua companheira na execução do trabalho e nada tem a ver com a política de atendimento.

Os Diretores e Funcionários das Creches Diretas distinguem claramente SAS Regional de SAS Central, mas tal qual os das Creches Conveniadas e Indiretas, também consideram que a Central desconhece a realidade local, acusando-a de propor trabalhos que, muitas vezes, não seriam viáveis ou não viriam ao encontro das necessidades locais.

O fato da forte identificação entre técnico e SAS Regional, por parte das Creches Indiretas e Conveniadas entrevistadas, é bastante procedente e coerente, uma vez que o técnico é um ator muito próximo das Creches. Ele realiza visitas de supervisão freqüente e sistematicamente, além de ser o responsável por desencadear processos novos de trabalho e propor projetos, em conjunto com as creches. O curioso é não identificá-lo como representante (e canal de interlocução) do poder público. Ele aparece muito mais como um outro trabalhador da Creche do que como representante da esfera pública.

Já mencionamos (capítulo 4.1) o fato do técnico, em algumas situações, se mostrar em conflito, no que se refere ao papel que deve desempenhar. Para melhor análise deste fato seria necessária uma pesquisa que se detivesse em identificar e analisar o papel do técnico junto aos serviços que supervisiona, o que esta dissertação não fez. No entanto, pelas falas dos próprios Técnicos, fica aparente a situação confusa em que ora aparecem como representantes do poder público, ora das Entidades Sociais. Podemos inferir que, como profissionais ligados muito proximamente às Creches, talvez se sintam de tal modo compromissados com a execução do trabalho que se sentem parte dele, como se eles próprios fossem trabalhadores da Creche e devessem “defendê-la”, desconsiderando que seu empregador é a PMSP e, portanto, representam esse órgão, além do que “representar o órgão público” não anula o fato de estar compromissado com o trabalho. Pelo contrário, como representantes da esfera pública, deveriam agir em defesa da universalidade e transparência dos serviços. Conforme pudemos constatar nas entrevistas junto aos Funcionários das Creches Conveniadas e Indiretas, os mesmos focam sua visão apenas na Creche onde estão alocados, desse modo só o Técnico poderia dar uma dimensão mais globalizada.

Acreditamos que este conflito de papéis repercute na Creche, fazendo com que esta não considere que o poder público está lá. Da mesma forma, o técnico não tendo firmeza em

se posicionar como representante público, não se coloca como canal possível de interlocução na relação entre a SAS e a Entidade Social. Em que pese a pouca autonomia que o técnico tem em determinados assuntos, como por exemplo, a questão do aumento do per capita, o mesmo tem uma atuação política que pode influenciar nos rumos da política de atendimento e até mesmo contribuir com estudos sobre o custo dos serviços.

Esta pesquisa também não se ateve a explicar a relação entre a SAS Regional e a SAS Central, porém, nas falas, percebemos que nem sempre o que a Central determina é aceito, ou compreendido como necessário e correto, pelas áreas Regionais. Essa situação pode levar a conflitos e disputas de idéias que, se não chegam a um consenso, podem gerar resistências, as quais certamente refletem nos convênios. Assim o posicionamento às vezes “dúbio” do técnico, que pode ter como causa a não concordância com as decisões do nível Central, influencia a relação entre a SAS e as Entidades Sociais.

Do ponto de vista dos Técnicos entrevistados, a relação entre a SAS Regional e as Creches, objeto dessa investigação, é segundo suas próprias palavras “*boa e amistosa*”. Os Técnicos dizem que os Diretores e seu grupo de Funcionários (muitas vezes por representação), participam dos eventos que a SAS promove, desde a elaboração, passando pela coordenação e avaliação de forma conjunta. Justifica-se o fato de apontarem “a participação em eventos”, como algo importante que caracteriza a boa relação entre SAS e a Creche. Conforme observações de minha experiência profissional, há Creches que, por não se relacionarem bem com a SAS Regional, não participam de nada que é promovido por esta. Não participando, vão se distanciando e se isolando cada vez mais dos rumos que a Regional, por meio da equipe técnica está imprimindo ao trabalho com crianças. Em decorrência, a comunicação fica prejudicada, pois essas Creches acabam muitas vezes deixando de “falar a mesma língua” que as outras, o que causa problemas, pois os projetos, em sua maioria, apesar de respeitarem a especificidade de cada região, são criados para a rede de Creches.

A forma como a supervisão técnica é feita se mostrou, nessa pesquisa, como fator importante, tanto para determinar a qualidade da relação com a SAS, como para o desenvolvimento dos trabalhos nas Creches e na relação entre Técnicos, Diretores e Funcionários das Creches (tanto Conveniadas e Indiretas quanto Diretas). Nos depoimentos dados pelos Funcionários das Creches pode ser percebida essa observação: “... *O técnico deve ser um bom profissional e vir à Creche com boas propostas, caso contrário, não deve vir...*”

(LOU); “... *Uma supervisão técnica é boa, quando ela não vem só para olhar...*” (MHCS); “... *Antes havia mais visitas de supervisão técnica, às vezes era bom, e às vezes era ruim...*” (MF).

Pelas entrevistas, ficou evidenciado que nem todos os Funcionários das Creches mantêm contato com os Técnicos. A supervisão técnica ocorre muito mais próxima ao diretor da Creche. O contato com os Funcionários, segundo depoimentos, ocorre através de cursos de capacitação e de maneira informal dentro da Creche quando o técnico vai até a mesma. No entanto, esse grupo verbalizou, de forma quase uníssona, o desejo de uma maior aproximação: “... *Seria bom que estivessem mais presentes. Já estiveram em épocas anteriores e foi muito bom...*” (APS); “... *a vinda dos Técnicos é muita bem vinda e muito produtiva [...] atualmente eles não têm vindo muito e estamos nos sentindo meio órfãos...*” (SCB); “...*a supervisão técnica é importante. Traz suporte, recursos e novidades [...] a pouca frequência deles é ruim...*” (MJSS); “...*hoje temos pouco envolvimento [...] já houve momentos ricos [...] não há atualmente assessoria, antes era melhor...*” (LSC).

O grupo de Diretores tanto das Creches Conveniadas e Indiretas quanto das Creches Diretas entrevistado, também, valorizou a supervisão técnica e apontou como “tranquila, consensual, e boa” a relação entre eles e os Técnicos. Mencionou que a postura do técnico influencia no trabalho da Creche, trazendo bons ou maus resultados para o interior da Creche: “... *Postura rígida é ruim [...] houve momentos de interferência desautorizando-me [...] ficou muito constrangedor...*” (SNS).

Os entrevistados desse grupo relataram ser difícil o trabalho que o diretor de Creche desempenha. Apontaram as responsabilidades com as atividades administrativas, com o trabalho social e pedagógico e com a integridade das crianças⁹². Assim, afirmaram que a supervisão técnica os assessoria, contribuindo com orientações e fornecendo subsídios teóricos para o trabalho que desenvolvem na prática: “... *Muitas vezes nos sentimos isoladas com tanta responsabilidade e sem respaldo da administração. Isso sobrecarrega e gera ansiedade [...] é bom que tenhamos supervisão técnica, pois assim ela nos assessoria...*” (SNS).

⁹² Sobre o papel do diretor em Creche ver: TRONNOLONE, (2003).

Do ponto de vista dos Técnicos, a supervisão técnica é útil e colabora no trabalho da Creche apenas quando existem projetos a serem desenvolvidos “... *Tem de ter projeto, caso contrário você vai até a Creche, e claro, não dá conta de dar todas as repostas que o diretor traz [...] são muitos problemas de infra-estrutura nas Creches diretas e muitas questões que envolvem vontade política com as Conveniadas e Indiretas [...] Por isso você tem que ter um projeto, seja com a criança ou com a família para desenvolver em conjunto [...] o técnico não tem respostas para muitas das coisas que o diretor traz, então você anota e as passa para frente...*” (NLG).

Segundo o depoimento do técnico acima citado, quando há projetos a serem desenvolvidos, a relação entre o técnico e os membros da Creche ocorre em harmonia e o diretor não se sente abandonado ou sozinho. Segundo este, os projetos não evitam os conflitos, porém esses estão relacionados a idéias e estratégias e facilmente se chega a um consenso: “... *Se o profissional tem um projeto ligado a sua unidade regional, pode até haver problemas, mas há uma harmonia entre todos [...] o diretor não fica sozinho...*” (NLG).

Na visão dos Técnicos, a SAS Regional é a responsável por garantir a supervisão técnica através de projetos:

“... Nos momentos em que não há direção regional, não há projetos. Aí fica na mão do técnico individualmente decidir o que fará na Creche [...] ele se desgasta, fica sozinho e sem respaldo de suas ações [...] ou ele não se preocupa com nada e aí os problemas nem são resolvidos ou clarificados ou ele vai empurrando com a barriga. Neste caso o diretor fica solitário...” (NLG).

Pudemos constatar, a partir da análise dos depoimentos dos entrevistados dos grupos de Chefias, Entidades Sociais, Técnicos, Funcionários e Diretores das Creches, que a SAS Regional tem um papel preponderante para garantir que os trabalhos desenvolvidos (sejam os de convênios ou de forma direta), ocorram de forma satisfatória, de forma a garantir que a população usuária se beneficie dos serviços de que se utiliza. Qualquer que seja o ponto de vista de análise, a direção que é impressa pela Regional facilita ou dificulta o trabalho. Assim, o objetivo da Secretaria em implementar uma política municipal de assistência social, voltada para o atendimento dos direitos sociais e aspirações da população de baixa renda, tendo como forma de atuação a prestação de serviços de forma direta ou conveniada, deve levar em conta o importante papel que a Regional tem para a consecução desse objetivo. A teia de relações

que acontece no nível local é a responsável em muitos momentos pelo “tom” do trabalho da Creche. Neste sentido, mesmo uma política de atendimento, que tenha sido (de forma ideal) discutida entre Governo e Entidades Sociais, deve incluir, de alguma maneira, as ansiedades e expectativas de todos os atores do nível local.

Grupo: Famílias

Conforme já apontado (capítulos 4.1 e 4.2), as Famílias não percebem a presença da SAS nas Creches e não têm o entendimento do que seja convênio. Obter das famílias sua percepção sobre o papel da SAS no convênio foi, portanto, uma tarefa quase que impossível. Mesmo assim, quando logramos alguma resposta, esta foi no sentido de que a SAS (que, para elas, também se denomina Prefeitura) envia alimentos e se presta a ajudar a Entidade.

Em relação ao papel da Entidade Social, as Famílias o apontaram em relação à Creche, e não em relação ao convênio, já que, como dito anteriormente, elas não têm muita clareza do que o mesmo representa. Para as Famílias, o papel da Entidade Social é o de manutenção da Creche: “... *O padre cuida da limpeza e manda as verduras...*” (MRLS); “... *paga para as crianças terem Creche e arruma padrinhos na época de natal para as crianças*”. (IPO); “... *é quem paga as despesas da Creche...*” (RRS).

As Famílias entrevistadas, na sua totalidade, aprovam o trabalho da Creche onde seus filhos estão matriculados, tendo uma boa relação com a direção e com o grupo de Funcionários.

Ficou evidenciado que as Famílias valorizam o diálogo, a comunicação do que acontece com seus filhos e querem ser ouvidas. Garantido o diálogo que se efetiva por meio da troca, do recebimento de informação e da escuta, está garantida a boa relação entre Família e Creche.

Os Diretores e Funcionários das Creches (Conveniadas, Indiretas, e Diretas) declararam que o relacionamento com as Famílias é intenso e de proximidade. Relatam que existe envolvimento e participação das Famílias na rotina da Creche, acrescentando que a relação é de respeito e se dá “de igual para igual”.

Pudemos extrair das entrevistas realizadas que a participação das Famílias ocorre nos momentos de festas e de ajuda no interior da Creche, realizando tarefas quando da falta de Funcionários. Esse “ajudar nas tarefas” é muito valorizado pelos Funcionários das Creches. Significa para os mesmos, tanto uma permissão que é dada para a entrada das Famílias na Creche, quanto uma cooperação que as Famílias demonstram ter com os funcionários.

Esta prática é usual em todas as Creches que analisamos. Tratou-se também, segundo depoimento de um dos Diretores, de um meio para resolver uma questão de disputa existente entre os Funcionários da Creche (os quais se consideram melhores cuidadores da criança do que a própria mãe) e as Famílias. Funcionários e Diretores defendem que, quando as Famílias conhecem de fato o trabalho que é desenvolvido na Creche, a relação é melhorada. Conhecer o trabalho significa executar este trabalho: “... *as Famílias não vêm ajudar só por ajudar, temos que pensar no que vai dar esta ajuda. Se juntar, a união faz a força, e o conhecimento dá transparência...*” (RAS). Essa forma de participação e envolvimento da Família, contudo não é um traço obrigatório: “... *as mães são livres, tanto para conhecer o trabalho, quanto para ajudar, se quiserem...*” (APS).

Não foi relatada em nenhum momento a participação das Famílias na elaboração ou discussão do projeto social e educativo da Creche, nem sobre a concepção de educação que estará sendo aplicada e nem sobre o que as Famílias gostariam de que seus filhos aprendessem ou desenvolvessem. As Famílias têm contato com o projeto da Creche em reuniões de pais, quando são apresentadas as atividades feitas pelas crianças. Numa das Creches, foi relatada uma outra experiência que aproxima as Famílias do conteúdo pedagógico da Creche. Trata-se da participação das Famílias em oficinas, nas quais são reproduzidas as atividades lúdicas que são feitas com as crianças, para que as Famílias conheçam as brincadeiras e as atividades pedagógicas que seus filhos fazem na Creche, podendo assim, a partir do conhecimento, valorizar o trabalho dos Funcionários.

Pudemos perceber que a falta de participação das Famílias, na elaboração do projeto da Creche, não é fator importante, nem para os Funcionários e Diretores das Creches, nem para as Famílias. Não se questiona a forma de participação adotada, muito ao contrário, ela é sempre valorizada. Poder-se-ia inferir que as Famílias estariam sendo usadas como mão-de-obra para suprir carências da Creche, no entanto a maneira como as Famílias se mostraram contentes em ajudar serve para desmentir esta hipótese.

De qualquer forma, não podemos deixar de questionar esta forma de participação. A mesma não favorece a intervenção da Família no trabalho da Creche e nem permite que esta exerça o controle sobre o serviço que está recebendo. Consideramos que esta estratégia tem relação com a visão que Funcionários e Diretores das Creches tem sobre a Família. Consideram-na desprovida de saberes e com necessidade de ser dirigida: “...*meu relacionamento com a Família é bom. Sei o que elas podem fazer e não estão fazendo...*”(RO); “...*algumas Famílias misturam tudo, nós precisamos clarificar as coisas...*”(IA); “...*quando elas tem dúvidas, elas nos procuram, a gente conversa, mostra como é o trabalho e elas se encaixam...*”(APS).

Verificamos que as próprias Famílias reforçam esta postura, as frases (de mães e pais) a seguir exemplificam esta afirmação: “... *me dou bem na Creche porque ando na ordem...*”(MR); “... *aqui tudo é no papel, não tem como falar que não foi avisado...*”(CB); “... *aqui as coisas são rígidas porque a diretora gosta das coisas certas e nós também...*”(MR); “... *existem algumas mães que são folgadas, essas reclamam da Creche, mas nós sabemos que a Creche é boa...*”(AVS).

Outra forma de envolvimento da Creche com a Família, citada pelos Funcionários, foi a ajuda material (roupas e alimentos) que estes doam às Famílias. Esta ajuda é considerada como uma outra forma de vínculo criada pela Creche: “... *temos projeto Família, este é um vínculo, a Creche ajuda, doando roupas e cestas básicas...*”(G). Uma outra forma citada foram as reuniões eventuais para informações sobre vacinas, higiene, problemas no comportamento de alguma(s) criança(s), regras sobre horários de entrada e saída das crianças, limpeza dos pertences das crianças, e outros que forem julgados necessários pela direção da Creche, para que haja, segundo a fala dos entrevistados, um bom andamento dos trabalhos.

Quando questionamos um dos entrevistados do grupo de Diretores sobre a falta de participação das Famílias na elaboração do plano de trabalho, a resposta que obtivemos é que esta participação não faz falta, pois, se a criança estiver bem, a mãe estará bem:

“... *se a criança está bem, a mãe está bem, isso é uma questão de Marketing. Quem fala que a minha tia é legal, que a minha Creche é legal? A criança! Quem vai convencer a mãe mais do que o seu próprio filho? Se a criança está bem, quem mostra isso é a própria criança...*”(RAS)

Embora consideremos que a forma de participação adotada denota um tratamento às vezes paternalista e um tanto quanto autoritário em relação à Família, pois demonstra que não há crença em seu potencial de autodeterminação, não percebemos, tanto do lado dos Funcionários, quanto dos Diretores, “maldade” ou intenção deliberada de menosprezar as Famílias. Ambos os lados, aparentemente, demonstram carinho e respeito, cada um a seu modo, e estão satisfeitos com o resultado alcançado com esta forma de participação. Não nos foi relatada em nenhum momento a participação dos Técnicos em um projeto com Famílias, ficando a cargo de cada Creche deliberar como elaboraria e executaria o seu. Contudo, nas supervisões técnicas, todos assuntos referentes à Creche são tratados, assim acreditamos que não seja desconhecida de SAS essa estratégia de participação. Entretanto, para nós, esta forma de tratamento não respeita as diretrizes da Política de Assistência e de Atendimento à Criança, pois não favorece a emancipação das Famílias, nem tampouco sua autonomia para garantir um processo de travessia.

4.4) Critérios para um Bom Trabalho

O critério de seleção das creches analisadas seguiu a indicação dos Técnicos e Chefias de SAS Regional, como aquelas que realizam um bom trabalho e mantêm uma boa relação com a Secretaria. Quando iniciei as entrevistas achei importante conhecer quais foram os critérios que levaram os Técnicos e as Chefias a apontarem essas Creches como tendo um bom trabalho e não outras. Qual teria sido o diferencial entre elas? Assim consegui arrolar o que na opinião das pessoas entrevistadas desses dois grupos é considerado como “bom trabalho”. Quis saber, entre os entrevistados dos grupos de Diretores, Funcionários, Entidades Sociais e Famílias por que, na opinião deles, a Creche à qual estavam ligados, tinha sido indicada por ter um bom trabalho. Sendo assim, este capítulo trata de listar⁹³ sob que bases se caracteriza um “bom trabalho” para as pessoas entrevistadas.

Grupos: Chefias e Supervisores da SAS e Técnicos

“...o que indica ter um bom trabalho é desenvolvê-lo de forma profissional e não doméstica...”(MD)

“...deve surtir resultados efetivos, isto é, tem de gerar impactos positivos...”(EL)

“...o trabalho deve ser pensado de acordo com a necessidade da população...”(MC)

⁹³ Para apresentação desse capítulo, optamos primeiro em mostrar os aspectos que foram levados em consideração para definição de um bom trabalho, para no final fazermos nossas considerações.

“...deve ter um Diretor que estimule, organize, planeje, acompanhe e avalie...”(NE)

Para as Chefias, Supervisores e Técnicos da SAS Regional entrevistados, um bom trabalho é medido pela organização administrativa, pelos materiais e espaços da Creche. Pressupõe que Diretores e Funcionários das Creches tenham a capacidade de planejar previamente a rotina de trabalho bem como seus projetos de médio e longo prazo. O plano de trabalho da Creche deve vir ao encontro das necessidades das crianças e de suas Famílias, prevendo ainda o trabalho conjunto com a comunidade do entorno. O projeto pedagógico deve levar em conta os direitos da criança e os limites institucionais. Os profissionais envolvidos devem desenvolver o trabalho com prazer e gerar impactos positivos. Esses impactos devem ser medidos pelo nível de satisfação dos usuários e da equipe de trabalho. A agilidade nos procedimentos e nas respostas aos problemas que surgem, mantendo menores níveis de conflitos internos e externos, tem relação direta com a qualidade e habilidade dos profissionais que atuam na Creche.

A presença da Entidade Social no trabalho da Creche Conveniada e Indireta é vista como condição para encaminhar e solucionar problemas e entraves, sendo, ainda, um indicador de bom trabalho quando esta se responsabiliza pela formação continuada de seus profissionais. O bom entrosamento e união entre Creche e Entidade Social são outros aspectos que importam para determinar bons resultados nos trabalhos.

Valorizar o investimento que a SAS promove para capacitação dos Funcionários das Creches e aceitar as diretrizes técnicas foram também fatores levados em consideração por esses dois grupos.

Os Técnicos entrevistados apontaram, ainda, como indicadores de um bom trabalho, o nível de atenção com as crianças e as Famílias dispensado pelos profissionais; o nível de motivação e compromisso dos Funcionários e Diretores; o compromisso da Entidade Social com a comunidade do entorno; a agilidade da Entidade Social em trocar de profissionais quando estes não têm o perfil para o trabalho com crianças; e um quadro de Funcionários adequado em número e qualidade que dê conta de desenvolver o projeto pedagógico da Creche.

Grupos: Diretores e Funcionários das Creches Conveniadas, Indiretas e Diretas

“... trabalho conjunto com Funcionários e Famílias [...], informações e avaliação das crianças as Famílias [...], avaliação e planejamento do trabalho...” (MCSS)

“... o Funcionário deve estar preparado, sem que o trabalho esteja centralizado no Diretor...” (AGP)

“... os Funcionários devem estar comprometidos com o trabalho...” (MHJB)

“... nós damos ênfase no trabalho pedagógico, com planos, projetos e horários definidos para as atividades...” (IAL)

“... A Creche é boa porque tem boa entidade e o presidente é presente...” (MCES)

Os Diretores entrevistados consideram que suas Creches foram indicadas pelo bom trabalho devido ao atendimento integral que dispensam às crianças e à forma como atendem ao público externo. Transparências nas ações, organização, limpeza e decoração da Creche também foram indicados como fatores demonstrativos de bom trabalho.

Inserir a Família no trabalho da Creche, conseguir motivar os Funcionários, obter o compromisso dos mesmos em atuar em prol da criança e da Família, manter Funcionários e Famílias informados do que ocorre na Creche com clareza de objetivos, foram itens que os Diretores das Creches entrevistadas disseram ter conquistado em seu trabalho, o que certamente, na opinião dos mesmos, foi considerado no julgamento dos profissionais de SAS, ao apontarem suas Creches como de bom atendimento.

As informações e avaliações, quanto ao desenvolvimento das crianças na Creche, relatadas às mães, de maneira direta e sincera, pelo próprio funcionário, que cuida da criança, também foram consideradas (pelos Diretores) como um avanço e, portanto, um indicador de bom trabalho. Os Diretores consideram, ainda, que conseguiram ter um grupo de Funcionários preparados para desenvolver os trabalhos sem a necessidade constante de sua presença, pois todos têm um objetivo em comum.

Para finalizar, esse grupo apontou ainda a importância da Entidade Social ser uma figura forte que dá apoio à Creche, investe e dirige os trabalhos, acreditando no potencial dos Funcionários.

Para os Funcionários de Creche entrevistados, a figura do Diretor da Creche foi fundamental para a escolha de suas Creches. Valorizaram também as instalações físicas, a boa qualidade do material disponível para trabalharem, a organização da Creche em relação a materiais e espaço, a capacitação dos Funcionários, o bom atendimento ao público externo, a integração do grupo de Funcionários e a preocupação que dispensam às crianças (quando estas estão dentro ou fora da Creche).

Os Funcionários expuseram que desenvolvem um bom trabalho, porque o projeto pedagógico da Creche leva em conta o Referencial Curricular Nacional e a Lei de Diretrizes e Bases. Também apontaram como importante o controle nutricional e de saúde que fazem com as crianças. No caso das Creches Conveniadas e Indiretas, foi apontado como importante o respaldo que a Entidade Social dá ao trabalho da Creche e o fato de acreditarem em que toda a verba do convênio é aplicada integralmente na Creche.

Outros fatores ligados diretamente à atuação profissional dos entrevistados, como princípios a serem seguidos, fizeram parte dos indicadores de um bom trabalho, para este agrupamento: entender que todos são educadores e portanto responsáveis por todas as crianças⁹⁴; não valorizar apenas o “cuidar” mas também o “educar”⁹⁵; superar o assistencialismo (aqui entendido como apenas o cuidado com a criança, a doação de roupas e brinquedos); ser um profissional com perfil adequado para trabalhar com criança, sendo sensível, dedicado, atencioso e cooperativo; conhecer intimamente a criança com a qual o funcionário trabalha.

Os Funcionários das Creches também indicaram haver bom trabalho quando há transparência nas ações: “... *quando todas as informações e orientações são passadas, gera um clima de tranquilidade...*” (MPA). Explicitaram que percebem que o trabalho da Creche está bom quando este é bem aceito pelas Famílias, quando observam que a criança está conquistando habilidades que lhe garantem uma maior autonomia e quando há boa frequência das famílias, nos eventos/reuniões que a Creche promove.

⁹⁴ Significa que não só as ADIs (Auxiliares de Desenvolvimento Infantil) devam ser responsáveis pelo que acontece com a criança durante o dia na Creche, mas sim todos os Funcionários independente de função. Acredita-se também que a postura de todos os Funcionários da Creche deva ser condizente com a mesma política de educação. Assim todos os Funcionários devem se preocupar com sua postura diante da criança, pois essa tem todo e qualquer adulto na Creche como modelo.

⁹⁵ O Cuidar significa ações de higiene, alimentação, garantia de repouso, e cuidados com saúde (administração de medicamentos) dispensados à criança. O educar significa atividades pedagógicas, realizadas de forma planejada.

Grupo: Entidades Sociais

“...ter um bom trabalho é ter transparência, confiabilidade, amor e interesse no que faz, aprimorando a administração e monitorando todas as ações para alcançar um padrão de trabalho que possa atingir seus objetivos...” (IMTL)

As pessoas entrevistadas do grupo de Entidades Sociais consideram que as Creches sob sua administração foram consideradas com bom trabalho, porque mantêm no comando Diretores com forte poder gerencial e porque há diálogo, espaço adequado, Funcionários treinados, equipe integrada, disciplina e organização.

Na relação com a SAS evidenciam a transparência nas ações e a confiabilidade do trabalho. Acrescentaram ainda como fundamental a sua presença ativa no trabalho da Creche, colaborando na administração de conflitos e monitorando os resultados. Concluíram que a realização de parcerias extra-Prefeitura colabora para o aprimoramento do trabalho executado.

Grupo: Famílias

“... minha filha até engordou na Creche...” (MR)

“... Aqui a criança vai limpa para casa. Janta e dorme no horário certo...” (AS)

“... Meu filho ficou doente, as tias conversaram comigo [...] as tias orientam, ajudam a compartilhar com a gente a educação...” (CRJP)

“... o filho do meu vizinho tem a mesma idade do meu só que está mais atrasado [...] a Creche ajudou meu filho a desenvolver mais...” (IS)

“... quando tem algum problema com meu filho, elas me chamam num canto e conversam comigo. Não ficam gritando e nem falando na frente de todo mundo...” (EAS)

“... você sabe... criança é fogo! Mas aqui meu filho é educado e come de tudo...” (FPG)

“... lutei para colocar meu filho aqui! Aqui elas dão remédio na hora certa e avisam a gente quando ele está doente...” (JFS).

As Famílias entrevistadas apontaram como indicadores de um bom trabalho a contribuição que a Creche oferece ao desenvolvimento integral de seus filhos, referem-se à boa alimentação, aos horários destinados ao repouso das crianças e às atividades pedagógicas que são desenvolvidas. Dizem perceber desenvolvimento em seus filhos quando os comparam

com outras crianças que não estão na Creche. Valorizam a atenção que recebem dos Funcionários, a organização, higiene e limpeza da Creche.

As Famílias valorizaram a discrição que os Funcionários têm ao lidar com problemas de comportamento que seus filhos venham a apresentar. Consideram isso como respeito aos seus sentimentos. Avaliaram os Funcionários como pessoas sinceras, objetivas, dedicadas e pacientes.

Para as Famílias, a Direção da Creche é um ator fundamental para que a Creche desenvolva um bom trabalho. O mesmo deve ter autoridade para comandar, sendo itens importantes amor à profissão, à criança, a compreensão dos problemas que existem entre Funcionários e Famílias, a tendência ao diálogo e a divisão da responsabilidade na educação.

As Famílias entrevistadas enumeraram uma série de exemplos para demonstrar que a Creche na qual seus filhos estão matriculados realiza um bom trabalho. Os exemplos versaram sobre desenvolvimento cognitivo, socialização, estímulo à autonomia, preocupação com a saúde e com a administração de medicamentos. Ressaltaram ainda como importante o fato das crianças retornarem limpas para casa.

Percebemos por estas entrevistas que as Famílias tem clareza daquilo que esperam do trabalho da Creche.

De modo geral, verificamos que todos os grupos entrevistados apontaram indicadores semelhantes. O que diferiu foram as formas de como obter resultados positivos no trabalho.

Para a SAS um bom trabalho depende do entendimento da Entidade Social sobre a Política de Atendimento à Criança; do grau de seu envolvimento nas atividades promovidas pelas SAS e no trabalho da Creche; da supervisão técnica e do treinamento realizado por SAS aos Funcionários e Direção da Creche.

Para os Funcionários e Diretores das Creches seu bom trabalho quase não tem relação com o convênio realizado com a Secretaria. Está centrado na forma como a Creche é gerenciada. Assim a figura do diretor aparece como ator principal responsável pelo sucesso da Creche. É ele quem organiza, dá direção ao trabalho e impulsiona o grupo para a frente.

Para as Famílias o bom trabalho é percebido pelo desenvolvimento de seus filhos. Também enxergam no diretor o principal responsável pelo desempenho da Creche. Para as Famílias qualquer ação vinda do Diretor (seja ela rígida ou não) é justificada se for em benefício do desenvolvimento de seus filhos. As Famílias entrevistadas, tanto das Creches Conveniadas e Indiretas quanto das Creches Diretas, valorizam as mesmas coisas. Todas querem o bem estar de seus filhos e este bem estar é notado através dos mesmos aspectos. Assim, de acordo com as entrevistas realizadas, ficou demonstrado que para esse agrupamento não importa se a Creche é Conveniada ou não.

Não podemos ignorar, no entanto, que alguns aspectos valorizados pelas Famílias são mais fáceis de se obter no caso das Creches Conveniadas e Indiretas uma vez que elas, por meio das Entidades Sociais, são mais ágeis, têm os recursos financeiros “à mão” para realizarem despesas em benefício do atendimento, não dependendo de licitações, ou de outro tipo de aprovação, que, na maioria dos casos, são processos morosos. Percebemos que estas também têm mais facilidade para obterem doações. Uma das explicações possíveis para este fato seria a de que, por usarem o mercado local para a realização de suas compras, também conseguiriam um maior envolvimento dos comerciantes do entorno, favorecendo que, em momentos de festas e eventos promovidos pela Creche, os mesmos participem através de doações. Uma outra possibilidade de explicação, seria porque as Creches Conveniadas e Indiretas que entrevistamos, estão ligadas a Entidades Religiosas que têm uma presença marcante na região onde estão inseridas.

De qualquer forma, os indicadores de um bom trabalho para todos os grupos, com exceção dos de Chefias e Técnicos, não levou em consideração o *status* da Creche ser Conveniada.

Antes de encerrarmos esse capítulo, achamos importante destacar um dos aspectos levantados pelos Funcionários que indica terem um bom trabalho. Os Funcionários das Creches consideram um bom trabalho quando atividades pedagógicas são realizadas. Ficou claro que os Funcionários privilegiam o pedagógico em detrimento do assistencial. Assim o cuidar e o educar não têm o mesmo valor para eles. Consideramos que, neste ponto, a SAS não conseguiu imprimir sua marca, mostrando que a assistência é tão importante quanto a educação. Para os Funcionários, a ação de cuidar é desprovida de importância e de

necessidade de conhecimento e aperfeiçoamento. Sendo assim qualquer um pode fazê-la. Alguns Funcionários não formularam uma dicotomia entre cuidar/educar, no entanto, quando questionados sobre o significado de um bom atendimento, a resposta veio atrelada a atividades pedagógicas, a aprendizagem apenas ligada à educação, como se o banho, a escovação de dentes, a hora das refeições não fossem momentos de aprendizado também. Por outro lado, ficou claro que as Famílias valorizam os dois aspectos. O cuidar e o educar para elas são ações que contribuem para o bem estar e desenvolvimento de seus filhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encaminharmo-nos para o final dessa Dissertação, algumas perguntas ainda nos preocupam: *como que os serviços executados de forma Direta ou Indireta pela SAS podem de fato contribuir na construção da cidadania?* Acreditamos que algumas das pistas que indicam sua resposta foram apreendidas a partir dessa investigação. Transparência nas ações, diálogos permanentes, responsabilização e compromissos com causas e com acordos, relações horizontais, domínio por parte dos envolvidos de informações, clarificação de papéis e competências, são alguns aspectos que, se presentes em qualquer das modalidades de prestação de serviço, independente de quem os esteja executando, contribuirão para ganhos em cidadania.

A outra questão que permeou esta Dissertação foi *se o trabalho conjunto entre SAS e as Entidades Sociais, através do instituto convênio e da forma como têm sido estabelecidas as relações entre ambos, converge para uma prática de parceria?* Nessa pesquisa, a resposta foi negativa. Embora a relação estabelecida entre os convênios estudados seja considerada boa e os resultados dos serviços tenham alcançado sucesso, há muito que ser construído nesta prática de parceria. Trata-se de um vínculo de longa duração que exige troca de opiniões, planejamento, acompanhamento, avaliação e organização de recursos, de maneira conjunta. Nossa pesquisa demonstrou que há falta de diálogos, ausência de canais de participação, disputa entre os chamados “parceiros”, confusão de papéis e de competências, desequilíbrio de forças e tensões nas relações.

A SAS, durante o período de nosso estudo, não favoreceu que as Entidades Sociais, chamadas atualmente de “parceiras”, participassem da elaboração da política pública de atendimento à criança, que foi posta em prática, nem daquela do convênio. Consideramos que o apelo a parcerias ocorreu somente no discurso, não se configurando em uma prática como a que SPINK (2002) aponta em seu trabalho. Há um grande descompasso entre como as Entidades se colocam no campo da prestação de serviços sociais e como a SAS por meio de seu corpo diretivo as vê.

A evidência de disputas de poder inter e intrainstitucional, longe de contribuir para o combate à pobreza e exclusão, pode desencadear mais problemas de relacionamento entre as partes que servirão apenas para dividir forças e não para somá-las.

Apesar de ter sido ratificado nesta pesquisa que, o local mais próximo da população é o *locus* privilegiado para as ações públicas, a forma como SAS Central vem desenvolvendo seu trabalho não tem privilegiado este espaço. Esta deveria acolher as expectativas locais e as SAS Regionais deveriam ser seu instrumento, bem como as Entidades Sociais deveriam ser consideradas, também, como uma das vozes dos anseios da população.

Contudo os depoimentos também mostraram que há, por parte dos envolvidos, um claro interesse em atuar em conjunto na busca de atendimento aos anseios e necessidades da população no que se refere à área social. No entanto, aspectos históricos, culturais e políticos dificultam (e dificultaram) o avanço na direção de uma relação de parceria que signifique relações substantivas.

De fato, a SAS em sua trajetória histórica ora esteve mais próxima da população para atender seus direitos no campo da Assistência Social, ora dela se afastou, exercendo sua função pública por meio de portarias e decretos, sem ouvir qualquer agente externo a ela ou deixá-lo participar. A construção conjunta de políticas claras de convênio e de diretrizes de trabalho, que não sejam traduzidas apenas por aspectos legais, mas que envolvam diálogos e planejamento conjunto de ações, inclusive discutindo sobre os recursos financeiros que serão disponibilizados pelo poder público, podem minimizar problemas de relacionamento e de definições de papéis e competências, melhorando os resultados. Assim como a “publicização” a todos que, de uma forma ou de outra, estiverem a ele ligados, pode gerar resultados positivos na execução dos serviços.

Ela buscou (e continua buscando) o trabalho conjunto com Entidades Sociais que, na história brasileira, mostraram ser figuras ativas na prestação da assistência social à população, ora de forma mais autônoma e isolada, ora extremamente atreladas ao poder público por meio de financiamentos, subvenções, isenções fiscais, etc.

Seus trabalhos sofreram interferências (negativas ou não), em decorrência dos vários tratamentos dados à questão social, que carrega em si as demandas e necessidades da população que precisam ser ouvidas e reconhecidas como direitos. A questão social ora foi vista como questão de polícia, que ocultava e ignorava os problemas sociais, tratando os “necessitados” com repressão; ora como questão política, onde o Estado exercia regulação,

tratando parte da população através de benefícios assegurados em lei e deixando que outra parcela fosse atendida somente pelas Entidades Sociais. Com essa atitude, demonstrou que oscilações na forma de conceber a problemática social trouxeram como resultado falta de compromisso político, gerando avanços e retrocessos, nas conquistas alcançadas pela população, na área social, transformando-as, em determinados momentos da história, em “bandidos” que precisavam ser controlados e, em outros, em “necessitados” que precisavam ser favorecidos.

Nesse sentido, em vários momentos da história, as atuações das Entidades Sociais de Assistência Social, para parcelas da população não atendidas pelo Governo, se confundiram com as do poder público, sendo difícil a distinção de papéis e até a responsabilização pelas ações, ficando evidente o repasse, para as Entidades Sociais, da função do órgão público de prover a assistência social à população que dela necessitava, deixando marcas enraizadas desse passado.

Por outro lado, as ações executadas pelas Entidades Sociais carregam uma marca de tradição histórica de assistencialismo, de benemerência, religiosidade, de fortalecimento de valores morais e cristãos que nem sempre colaboraram para que os usuários de seus serviços fossem reconhecidos como sujeitos de direitos.

Todavia essa marca de religiosidade e de caridade cristã, ao mesmo tempo em que pode (e pôde) dificultar que a população seja (fosse) vista como cidadã e, portanto, com direitos, transformou as Entidades Sociais em “boas organizações que atendem as necessidades dos mais frágeis e dos mais necessitados”, sendo que essa visão ainda está presente na sociedade, inclusive servindo como forma de legitimação delas, junto à comunidade onde estão inseridas.

O resultado da omissão da esfera pública e do caráter de benemerência, colocado na prestação de serviço na área da assistência à população, traz um desafio para aqueles órgãos públicos de assistência social, que desejam verdadeiramente atender aos dispositivos da LOAS. Este desafio passa por se apropriar da condução da política pública de assistência social, consolidando como esfera pública não-estatal a ação das Entidades Sociais. Para essas, o desafio colocado é o de romperem com práticas tradicionais assistencialistas, modernizando-se e atualizando métodos de intervenção.

Não se trata de uma tarefa fácil. A SAS, como órgão público municipal responsável por implementar esta política, tem agravantes de ordem interna e de ordem externa. Internamente há problemas em sua composição, com falta de diálogos entre seus atores, com falta de clareza do papel por parte de seus agentes e com precária forma de canais de comunicação e participação. De ordem externa há problemas no pacto com outras esferas de governo responsáveis também pela condução da política de assistência, passando por dificuldades de fontes de financiamentos, além da não implantação em sua totalidade dos princípios preconizados na LOAS. Além de, como órgão político, sofrer influências e pressões externas decorrentes dos vários atores presentes na sociedade e das várias situações conjunturais que se apresentam.

Outro ponto que merece destaque é a reflexão sobre qual função a Assistência Social teve ao longo de sua história. Sem desconsiderar os movimentos recentes e atores que lutaram e prestaram assistência social de modo a garantir ganhos em cidadania, não podemos desconsiderar que a mesma tem sido utilizada como forma de transmissão de valores e de controle social, servindo para amenizar conflitos e desviar tensões. O serviço creche, por exemplo, serviu em vários momentos da história, como instrumento para ditar regras de comportamento, modificar hábitos, transmitir valores e compensar carências, com orientações técnicas advindas dos órgãos públicos, acatadas pelas instituições executoras (diretas ou conveniadas). A Assistência Social serviu ainda para dividir a população em cidadãos e não-cidadãos. Conforme apontamos anteriormente, enquanto cidadãos, uma parcela da população tinha direitos garantidos em lei, para outra parcela, ao longo da história, restou a prática da benemerência e da filantropia, executada pelas Entidades Sociais, com a subvenção do Estado. Reverter essa marca exige que todos, que prestam a assistência social, transformem a visão que têm da própria assistência por serviços, acreditando que os serviços são a forma pela qual a população exerce e se apropria de seus direitos, bem como necessitam olhar para a população que é assistida, mudando a concepção de uma população usuária de favores para a de usuária de direitos. Mais que isto, a população precisa se sentir valorizada em seus anseios e em seu potencial, para que possa influenciar nas políticas que lhe são afetas. Isto se concretiza com a abertura de canais de participação.

Notamos que, durante nossa investigação, se há desconfiança por parte dos atores que compõem a SAS em relação às ações das Entidades Sociais, o mesmo acontece por parte

destas em relação a SAS. Conforme observou FARAH (1999), há um clima de desconfiança em relação ao setor estatal. Assim, recuperar a credibilidade junto a toda a sociedade é também um desafio para a SAS. Credibilidade se recupera com transparência nas ações e com participação nos encaminhamentos e decisões de interesse público.

Por meio dessa pesquisa, mostrou-se que as relações pessoais são importantes (entre Chefias, Técnicos, Diretores, Funcionários e Famílias) e que os Técnicos de SAS exercem papel fundamental junto aos serviços prestados pelas Entidades Sociais. Por outro lado, a pesquisa mostrou que, embora haja relações pessoais harmoniosas entre as partes, que são importantes para os resultados positivos obtidos nos convênios estudados, tanto o Técnico não tem deixado claro seu papel de interlocutor do poder público nos serviços, quanto a população usuária não tem sido levada a participar como ator político, capaz também de ajudar a definir os rumos das políticas que se voltam ao seu atendimento. Afirmar o papel do Técnico como representante do poder público e trazer a população para a discussão dos problemas, que lhe dizem respeito (ações essas que não impedem boas relações pessoais), podem significar ganhos, rumo ao fortalecimento da cidadania.

Em que pesem os problemas de relacionamento entre os vários atores, os conflitos gerados por mistura de papéis, a falta de informações e transparência em ações para parte dos atores envolvidos, a celebração de convênio entre a SAS e as Entidades Sociais mostrou-se instrumento importante, não só para a prestação de serviço à população, mas também para dar visibilidade a outras questões sociais que precisam ser enfrentadas.

Os convênios estudados apresentaram resultados positivos sendo que percebemos nitidamente satisfação das Crianças e suas Famílias no atendimento recebido. Ficou demonstrado que serviços conveniados podem ser prestados com qualidade, com presteza e agilidade. Essa pesquisa apontou que, para o usuário final, não há relevância se os serviços são conveniados ou diretos, o que importa para eles é que suas necessidades sejam atendidas.

Assim, serviço conveniado e serviço direto devem ter a mesma atenção e preocupação. Neste sentido consolidar como esfera pública não-estatal a ação das Entidades Sociais é uma exigência. Logo requalificar a relação de parceria entre a SAS e as Entidades Sociais parece ser fundamental. O debate instalado entre SAS e Entidades Sociais sobre o significado de

“relações de parcerias” necessita ser discutido amplamente, para que, ao final, chegue-se a um consenso e cada um tenha claro quais são os compromissos que está assumindo com o outro.

No entanto, ainda, permanece uma questão: *o que diferencia os serviços diretos e conveniados e por que se justifica a existência das duas modalidades de prestação de serviço?* Não é uma tarefa fácil responder prontamente a essas duas questões. Acreditamos que poderá haver mais de uma interpretação. De acordo com nossa pesquisa, os serviços conveniados são mais ágeis em atender as demandas da população usuária, por estarem menos burocratizados, menos amarrados à rigidez de procedimentos, tendo mais autonomia no agir e fazer. Ajunte-se o fato de estarem inseridos na comunidade em que a Entidade Social já vinha desempenhando uma ação com a população do entorno, que, além de favorecer a criação de vínculos de confiança e compromissos, pode tornar o serviço creche mais próximo das necessidades daquela população. Alie-se a este fator a identificação dos profissionais com a população atendida, por serem moradores do local e já terem trabalhado, mesmo que de forma voluntária nessa comunidade. No entanto, essa mesma autonomia e proximidade, quer seja da Entidade Social ou dos profissionais, podem acarretar atitudes paternalistas e clientelistas para com a população usuária, além do que, essas características, por si só, não garantem a universalidade de serviços, que, sendo prestados por Entidades Sociais, estão mais voltados a segmentos específicos daquela comunidade onde a mesma está inserida.

Por sua vez, as creches diretas transmitem mais clara e diretamente as diretrizes técnicas da Secretaria, que, no período estudado, voltou-se para o desenvolvimento e construção do conhecimento da criança. Consideramos que os serviços executados diretamente pela municipalidade, desde que abertos canais de participação, são mais passíveis de cobrança, controle e de responsabilização. Mas a falta de atenção do órgão público, com a manutenção da infra-estrutura de seus serviços, torna-os “objetos de rejeição” pela população usuária, que pode acabar preferindo os serviços conveniados.

Sejam por quais motivos forem, parece-nos que os custos dos serviços diretos são mais onerosos que os dos conveniados. Acreditamos que, na conjuntura econômica e social atual, não é possível que um município pense em desenvolver uma política de assistência social sem ter parcerias com Organizações e Entidades Sociais, seja para dividir custos, seja para trocar idéias e experiências, seja para compartilhar projetos, etc. Além do mais, cremos que a

sociedade civil, na qual incluímos as Organizações e as Entidades Sociais, deva ser corresponsabilizada por ações nas diversas áreas das políticas sociais.

Ter apenas serviços conveniados, que poderia ser a defesa de alguns, é no mínimo temerário, já que por mais envolvidas com a problemática social que as Entidades Sociais possam estar, os compromissos e as responsabilidades, que têm, não são os mesmos do Estado. A este cabe o papel de prover o bem estar do cidadão com vistas à universalidade dos serviços. As Entidades Sociais, em função da missão de cada uma e de sua própria autonomia ao celebrarem convênios, estão apenas atreladas a um instrumento jurídico que pode ser denunciado por elas a qualquer momento, o que poderia criar uma situação de instabilidade na prestação de serviço. Além do mais, já convivemos em grande parte de nossa história com a ausência do Estado no campo da política social, que tem sido executada pelas Entidades Sociais de forma subsidiada por ele, com resultados que não levaram a ganhos de cidadania, e muito menos à universalidade de atendimento.

Dessa forma, acreditamos na mescla de serviços conveniados e diretos. Não somente serviços diretos, pois as questões conjunturais, hoje postas, e a necessidade da responsabilização de toda a sociedade no enfrentamento da questão social são mandatórias. Mas também não só serviços conveniados, pois há de se afirmar o papel do Estado na provisão de serviços e há de se ter a garantia de serviços de atendimento à população, executados de forma continuada, com vistas a universalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABONG; CFESS; CNTSS/CUT (orgs) **Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios: subsídios a III Conferência de Assistência Social**. Cadernos Abong, n° 30; São Paulo, ABONG 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo Brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa v. 12 São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços Federativos Brasileiros: Avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.
- ALVES, Mario Aquino **Terceiro Setor, o dialogismo polêmico**. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo 2002. Brasil.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11 n. 31 pg 44 a 66. Junho/1996.
- BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Convênios e Parcerias entre o setor público e o terceiro setor. **Cadernos do III Setor**. FGV-EAESP São Paulo, n. 05. Dezembro/2000.
- BELFIORE, Mariângela et al. Prática Assistencial no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo Nº 17, Ano VI (pg. 73 a 89). Cortez. Abril/1985.
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez. **Os mais pobres nas políticas de Assistência Social: O caso das Creches em São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas São Paulo, 1997.
- BRASIL. **Lei 8.742, de 07/12/1993, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA**.
- BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20/12/96, LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL**.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. **Lua Nova**, 25 p. 225-247, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pg. 21-38.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade Civil: Sua democratização para a Reforma do Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILLHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes.

- (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação** (cap.3 pg. 67 a 111). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- CAMAROTTI, Ilka e SPINK Peter (coordenadores). **Estratégias locais para redução da pobreza: Construindo a cidadania**. São Paulo. Escola de Administração de empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- CAMPOS, Maria Malta. **Políticas Públicas em Educação Infantil**. Trabalho apresentado no seminário Integração dos Profissionais de Educação Infantil do Município de São Paulo. São Paulo. Setembro/2000. Não publicado.
- CARVALHO. Silvia M Pereira de. **Diretrizes de Educação Infantil em Órgão de Assistência**. Dissertação de Mestrado – Programa de Psicologia da Educação. PUC SP 1995.
- CASTELLS, Manuel. Para o Estado Rede: Globalização Econômico e Instituições Políticas na era de transformação. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILLHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação**. (cap.5 pg. 147 a 195). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- CASTRO, Myrian Mesquita P de. ABREU, Sérgio França A. A pobreza colonizada. **Revista Serviço Social & Sociedade**. Nº 17, Ano VI (pg. 49 a 72). – São Paulo. Cortez Abril/1985.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982 apud MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo Cortez, 2001.
- COBES. **Programação Básica**. São Paulo, 1979.
- DAHL Robert A. **Poliarquia, participação e oposição**. Prefácio Fernando Limongi, tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo Edusp. 1997
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 3ª Edição. São Paulo. Atlas 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª Edição. São Paulo. Editora Atlas, 2002.
- DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, v. 11, n.04 p 3-15, out/dez. 1997.
- DOWBOR, Ladislau. A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In SPINK Peter, BAVA. Silvio Caccia, PAULICS. Veronika (orgs). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo. Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP. 2002.
- DUPAS, Gilberto. A Lógica Econômico Global e a Revisão do *Welfare State*: A urgência de um novo pacto. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILLHEIM, Jorge. SOLA,

- Lourdes. (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação**. (cap.8 pg. 219 a 232). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- ELLENRIEDER, Von R O que eles pensam sobre parceria. **Revista Administração de Empresa Light**. São Paulo v. 02 n 01 pg 31 a 39 jan/fev/95.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, n 35, 1995.
- FABES. **Documento FABES**. São Paulo, 1996.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Nº 30, Ano X (pg. 109 a 126). Cortez Abril/1989
- FALEIROS, Vicente de Paula. **Entidades de Assistência Social** - Relatório Final de Consultoria ao CNAS sobre a regulamentação dos Artigos 3 e 9 da LOAS. Brasília, 1997.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **RAUSP – Revista de Administração**. V. 33, nº.1, março/1998.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. Fundação Prefeito Faria Lima- CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas** São Paulo, CEPAM/Correios, 1999.(Edição Comemorativa dos 30 anos do CEPAM). Vários autores. 1999.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil. **Revista Organizações & Sociedade**. Publicação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V.07 n. 17 jan/abril 2000.
- FINGERMAN, Henrique, LOUREIRO Maria Rita. Mudanças na relação público e privado e a problemática do controle social: algumas reflexões. In LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, Gian Maria. (orgs); FINGERMAN, Henrique organizador da edição brasileira. **Parceria público privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. Cap. 2 (pg. 27 a 41) São Paulo, Summus 1992.
- FREITAS, L. O. **A controvertida atuação das ONGS de Assistência Social**. 2001. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Assistência Social. Rio de Janeiro. Outubro/2001
- FUNDAP. **Novas Formas de gestão dos serviços públicos: a relação público privada**. São Paulo, 1997.
- GODOY, Arilda Schmidt. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE Revista de Administração de Empresas**. São Paulo v. 35, n 2, (pg 57 a 63) Mar/Abril/1995.

- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE Revista de Administração de Empresas**. São Paulo v. 35, n 3, (pg 20 a 29) Maio/Jun/1995.
- GOHN, Maria Gloria M. **A força da Periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petrópolis. RJ. Vozes (1985);
- GOUGH, Ian. **Economia política Del Estado Del bienestar**. Madri H. Blume Ediciones, 1982 apud PEREIRA, Potyara A P. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. N° 56, Ano XIX (pg. 60 a 76). Cortez Março/1998
- GRAU, Nuria Clinill. Situando algumas das condições de um novo contrato social: A ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In BRESSER PEREIRA, Luiz.Carlos, WILLHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação**. (cap.9 pg. 233 a 242). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade perspectivas e conflitos na construção de um projeto educativo**. São Paulo. Loyola, 1991.
- HADAD, Lenira. **Integração Creche/EMEI: cuidar e educar**. Trabalho apresentado no seminário Integração dos Profissionais de Educação Infantil do Município de São Paulo. São Paulo. Setembro/2000. Não publicado.
- HADDAD, Lenira. **Substituir ou Compartilhar? O papel das Instituições de Educação Infantil no Contexto das Sociedades Contemporâneas**. in MACHADO, Maria Lucia de A. **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo, Cortez Editora 2002 pg. 83 a 96;
- IAMAMOTO. Marilda, CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. 9º ed.** São Paulo Cortez, 1993.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Oficina: O Unicef no processo de descentralização e municipalização das políticas públicas dirigidas à infância e adolescência**. Brasília, 2 e 3 out/1997.
- KISHIMOTO,Tisuko. **A pré-escola em São Paulo (das origens a 1940)**. São Paulo. Faculdade de Educação USP (Tese de Doutorado) 1986.
- KUHLMANN JR. Moysés. **Educação pré-escolar e assistência no Brasil**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação. PUC SP. 1990.
- LANDIM, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa. 1993.
- LANDIM, Leilah. Entrevista – **Revista Proposta/FASE** Rio de Janeiro, jun/Ago 1999. apud FREITAS, L. O. **A controvertida atuação das ONGS de Assistência Social**. 2001. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Assistência Social. Rio de Janeiro. 2001

- LESSA, Carlos 1992. Entrevista com Carlos Lessa, Economista e Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro apud LANDIM, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa. 1993.
- MARANHÃO, Damaris Gomes. **O processo saúde-doença, cuidados com a saúde na perspectiva dos educadores infantis**. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro. Vol. 16 nº04 out/dez/2000.
- MARANHÃO, Damaris Gomes. **O Cuidado como elo entre saúde e educação**. Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, nº 111, pg. 115 a 133, São Paulo. Dez.2002;
- MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- MARTINS, Valdete de Barros. PAIVA Beatriz Augusto. A Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no Governo Lula. **Revista Serviço social e Sociedade**. São Paulo nº 73 Ano XXIV (pg.46 a 74) Cortez Março/2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Edição. São Paulo Malheiros Editora. 2002.
- MELO, Marcus. Crise Federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva**. V.10 n 3 pg. 11-20 jul/set/1996.
- MEREGE, Luiz Carlos. **Mais além do Terceiro Setor**. Texto utilizado no Programa de Educação Continuada GVPEC FGV-EAESP 2000.
- MEREGE, Luiz Carlos. **Papel do Terceiro Setor na Construção** Texto utilizado no Programa de Educação Continuada GVPEC FGV-EAESP 2000.
- MEREGE, Luiz Carlos. **Realidade e Perspectivas do Terceiro Setor no Brasil**. Texto utilizado no Programa de Educação Continuada GVPEC FGV-EAESP 2000
- MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo Cortez, 2001.
- NEVES, Gleisi Heisler. **Os Municípios no Brasil Marco de Referência e Principais desafios**. São Paulo [s.n.] 2000.
- NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Assimetrias e Tendências da Seguridade Social Brasileira. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. Nº 65, Ano XXII (pg. 95 a 95 a 123). – Cortez Março/2001.
- NUNES, Edison. Poder Local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**. V. 10, n. 03, 1996.
- OLIVEIRA NETO, Waldemar de. As ONGs e o fundo Público. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. Cortez, ano XVII, nº 51, agosto de 1996.

- OSZLAK, Oscar. Estado e Sociedade: Novas Regras de Jogo? In: BETIOL Laércio F, PIMENTA, Plinio Lucchesi (diretores do projeto) FELICISSIMO, Roberto José, BARRETO, Maria Inês, MACDOWELL, Sila (coordenação). **Sociedade e Estado Superando Fronteiras**. São Paulo. FUNDAP, 1998.
- PEREIRA, Potyara A P. . A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. N° 56, Ano XIX (pg. 60 a 76). Cortez Março/1998.
- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington, **Lua Nova**, 32. Pg. 101-131, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin América**. Cabridge University Press. (1991).
- PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. MANIN, Bernard. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge. Cambridge University, 1999.
- PUTNAN, Robert D. **Capital Social e Democracia**. In Braudel Papers. N 10. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. 1995
- PUTNAN, Robert D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1996
- PUTNAN, Robert D. **Bowling Alone: The collapse and revival of American community**. New York: Simon Schuster. 2000.
- RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade Popular e Poder Público**. São Paulo. Editora Cortez. 1988.
- RAICHELIS, Raquel. **A construção da esfera pública no âmbito da política de Assistência Social**. Tese de Doutorado. PUC São Paulo s.n.1997.
- RAMALHO, Maria do Rosário. **Relações de parceria na política de habitação popular na cidade de São Paulo 1989 a 1992: Programa de Convênios Jurídicos**. Dissertação de Mestrado. PUC São Paulo s.n. 1998.
- RIBEIRO. Marisabel de Souza Prado. **A relação educadora-criança cuidar educando**. Dissertação de Mestrado. PUC-SP. 2003
- ROSEMBERG, Fulvia. **La educacion de los niños de 0 a 6 anos em el Brasil: situacion actual e perspectivas a partir de la nueva constitución**. Revista de Educación. Uruguai. Editorial Waldo Warren/CIEP. 1990 abril nº51/52;
- ROSEMBERG, Fulvia. Do embate para o debate. Educação e Assistência no Campo da Educação Infantil, in MACHADO, Maria Lucia de A. **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo, Cortez Editora 2002 pg. 63 a 78;
- SANCHES, Emília Maria Bezerra Cipriano Castro. **Creche realidade e ambiquidades**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica – São Paulo. 1998.

- SÃO PAULO (Município), FABES (1994) **Portaria N. 12/FABES/GAB de 25/03/1994 Política de Convênio da Secretaria Municipal da Família Bem Estar Social – FABES.** Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 26/03/1994.
- SÃO PAULO (Município), FABES (1995) **Portaria N. 10/FABES/GAB de 11/04/1995.** Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 12/04/1995.
- SÃO PAULO (Município), FABES (1996) **Portaria N. 19/FABES/GAB de 18/04/1996** Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 19/04/1996.
- SÃO PAULO (Município), SAS (2000) **Portaria N. 13/SAS/GAB de 28/03/2000** e seu anexo: Nomas para Concessão de Mérito Social e Registro de Matrícula e Credenciamento de Entidades Sociais na SAS. Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 29/03/2000.
- SÃO PAULO (Município), SAS (2000) **Portaria nº 14/SAS/GAB De 04/04/2000.** e seu anexo: Diretrizes Técnicas da Secretaria Municipal da Assistência Social. Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 05/04/2000.
- SÃO PAULO (Município), SAS (2000) **Portaria N. 15/SAS/GAB de 12/04/2000** Anexo único: Normas Gerais para celebração de convênios. Publicação no Diário Oficial do Município de São Paulo em 14/04/2000.
- SÃO PAULO (Município), SAS (2001) **Portaria N. 23/SAS/GAB de 02/05/2002.** Publicação do Diário Oficial do Município de São Paulo em 03/05/2002.
- SÃO PAULO (Município), SME (2001). **Comunicado nº 01 da comissão Intersecretarial SME/SAS Plano de Integração das Creches ao Sistema Municipal de ensino.** Publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo em 29/12/2001.
- SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e Perfil In **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo, Cortez, 1995 apud FREITAS, L. O. **A controvertida atuação das ONGS de Assistência Social.** 2001. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Assistência Social. Rio de Janeiro. 2001
- SEBES. **Documento SEBES.** São Paulo, 1966.
- SEBES. **Reprogramação de Creches.** São Paulo, 1984.
- SEBES. **Política de Creche.** São Paulo, 1989.
- SEBES. **Política de Creche: Diretrizes Pedagógicas.** São Paulo, 1992.
- SEBES: **Diretrizes Pedagógicas Básicas para as Creches do Município de São Paulo.** São Paulo, 1994.
- SERVA, Maurício. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro V.31, n6, pg 41-54 nov/dez/1997.

- SILVERMAN, David. **Interpreting quantitative data: methods for analyzing talk, text and interaction**. London: Sage, 1993.
- SINDICATO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO NO ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **A Educação Infantil é fundamental**. Outubro/2000.
- SMITH, Steven Rathgeb. LIPSKY, Michael. **Nonprofits for Hire The Welfare State in the Age of Contractin**. Preface e Part I. Cambridge, England. Harvard University Press. 1993.
- SOUZA, Celina. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**. N.48 pg. 187 a 211, 1999.
- SPINK, Peter, **Parcerias e alianças com organizações não-estatais**. São Paulo, POLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP, 2001 disponível na <http://www.polis.org.br/projetos/091623.html>.
- SPINK, Peter, **Parcerias e alianças com organizações não-estatais**. In SPINK Peter, BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika (orgs). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo. Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP. 2002.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras Uma Questão em Análise. 2nd Edição** São Paulo, Cortez, 1986
- SPOSATI Aldaíza. Assistência Social: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social. **Cadernos Abong – As ONGS e a Realidade Brasileira**. São Paulo, nº 11 pg.19 a pg. 35 outubro/1995.
- SPOSATI, Aldaíza de O & FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA: Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo. Educ. 1989 apud MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo Cortez, 2001.
- .STIGLIZ, Joseph. O pós-Consenso de Washington. **Folha de São Paulo**, Domingo, 12 de julho de 1998. Caderno Mais, p.4-5, (trechos selecionados de conferência pronunciada pelo vice-presidente do Banco Mundial, em janeiro de 1998, em Helsinque, intitulada “Mais instrumentos e objetivos mais amplos: rumos ao Pós-Consenso de Washington”)
- SUNKEL, Osvaldo. Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. WILLHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. (Orgs) **Sociedade em transformação**. (cap.6 pg. 173 a 194). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- TENDLER, Judith. **Good Government in the Tropics**. Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1997
- TENDLER, Judith. Mitos da Reforma do Estado e a Descentralização: Conclusões de um Estudo de Caso no Brasil. In: MELO, Marcus A (org) **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife. Fundação Joaquim Nabuco. 1999.

TRONNOLONE, Miriam. **A gestão de Creche no Município de São Paulo: “Diretores em contexto”**. Dissertação de Mestrado em Educação: Currículo. PUC SP, 2003.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo Nº 56, Ano XIX (pg. 09 a 22). Cortez. Março/1998.

VIEIRA, Lúcia M Fraga. **Mal necessário: creche no Departamento Nacional da Criança (1940-1970)**. Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas. São Paulo. Cortez. 1988 nov. nº67;

WILHEIM, Ana Maria (coord.) ROSEMBERG, Fulvia. CAPOS, Maria Machado Malta. Creche e Pré Escola. In Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP **Creche e Educação Básica**. Série “Questão Social: Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e Propostas para os Anos 90. Documentos de Trabalho, DT/QS 6. São Paulo: FUNDAP, 1991.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social. **Cadernos Abong – As ONGS e a Realidade Brasileira**. São Paulo, n. 11 pg.07 a pg. 18. outubro/1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. In **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 56 Ano XIX (pg. 50 a 59) São Paulo, Cortez Março/1998.

APÊNDICE A - Instituições Visitadas

Entidade	Creche	Endereço
Centro Social do Jardim Nossa Senhora do Carmo de Itaquera	Creche Nossa Senhora do Carmo	Av. Maria Luiza Americano, 1561 CEP 08275.001 Tel.: 69443718 / 67483718
Casa de Saúde Santa Marcelina	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Rua Rio D'oeste, 177 CEP 08290.560 Tel.: 65248418 / 61706257
Serviço Social Perseverança	Centro de Educação Infantil Indireto Gleba do Pêssego	Rua Mal Me Quer do Campo, 1235 CEP 08265.000 Tel.: 65214171
Ação Social Comunitária do Lajeado Joilson de Jesus	Cei Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Rua Guedes de Brito, 45 CEP 08252.480 Tel.: 69630983
CEI Aricanduva	Centro de Educação Infantil Aricanduva	Rua Antonio Lombardo, 56 CEP 03572.230 Tel. 67219491
CEI Parque Savoy	Centro de Educação Infantil Pque Savoy	Rua Estevão Dias Vergara ,700 CEP 08275-120 Tel. 67487836
Secretaria de Assistência Social (SAS Central)		Rua Libero Badaró. Nº 569 CEP 01009.000 Tel. 32919666
Supervisão Regional de Itaquera Guaianazes (SAS-IQG)		Rua Sábado D'Ângelo, 2085 CEP 08210.790 Tel.: 65250024 / 65249169

APÊNDICE B 1 - ENTREVISTADOS (Por ordem alfabética)

Iniciais	Nome	Instituição	Qualificação
AC	Aparecida Castro	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	ADI há 04 anos
AGP	Ângela Gonçalves Paes	Creche Nossa Senhora do Carmo	Diretora há 13 anos. Trabalhou anteriormente como voluntária na entidade por 04 anos
AMLF	Amélia Miranda Lencina Falcão	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Auxiliar de Cozinha há 5 anos e 7 meses
APPA	Aparecida Pereira Pinto do Amaral	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Na creche há 07 anos. Iniciou como Adi. Atualmente é aux. Administrativo desde maio/2001
APS	Ana Paula Sales	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Mãe de Giovanna de 2a e 6ms. Na creche há 1a 9 ms
APSi	Anaída Pedro Siqueira	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Auxiliar de Enfermagem. Na creche há 08 anos
AS	Alexandra Santana	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Mãe de Wellington 2a e 6 meses. Na creche há 2 anos
AVS	Alba Valéria Sacara	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Mãe de Letícia, 5 anos, está há 03 anos na creche
BR	Bernardo Ruiz	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Trabalha há 16 anos na Entidade. Atualmente é o Tesoureiro. Na entrevista respondeu pela presidente Sra Guiomar de Oliveira Albanesi.
C	Claudia	Creche Nossa Senhora do Carmo	Trabalhou como ADI por dois anos em outra creche da Entidade, conveniada também com a PMSP. Atualmente neste creche é Coordenadora Pedagógica, há 04 mês
CBS	Cícero Bezerra da Silva	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Pai de Thiago de 2a 8 ms e de Gabriel de 6 meses. Na creche há 2a. 4 meses
CLFB	Carmem Ligia Fontoura Bongiovani	SAS CENTRAL	Assistente Social, na PMSP há 15 anos. Há 07 anos na coordenação da Equipe de Entidades Sociais.
CRJP	Celma Rosa de Jesus Paiva	CEI Aricanduva	Mãe de Miguel, 1a e 2ms. Na creche há 01 ano. Já teve na creche Felipe, 11 anos, que permaneceu por alguns meses, e Rodrigo que permaneceu por 02 anos.
DLD	Denise de Lima Donato	C EI Pque Savoy	Mãe de Jefferson, 5a.10meses, na creche há 4a e 6 meses. Mãe de Jennifer, 4a e 6 meses, na creche há 03 anos. Mãe de Gabriel, 1a e 6ms. Na creche há 11 meses.
DV	Denis Vieira	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Pai de Alanis 5 anos. Na creche há 2a
EAS	Elisângela Alves Soares	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Mãe de Fabrício, 5 anos. Na creche há 10 meses
EFLV	Eliana Fernandes Loureiro Vitoriano	SAS IQG	Assistente Social Na PMSP há 21 anos. EM SAS IQG está há 1a e 07 meses como Supervisora Regional.
EFS	Elaine Fernanda da Ailva	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Gabriela 2a e 6 ms. Na creche há 02 ano. Mãe de Camila, 4 anos. Há 02 anos na creche
ESO	Elvia Siqueira de Oliveira	Creche Nossa Senhora do Carmo	Pai de Jonas, 04 anos. Na creche há 1a e 6 meses
FAZ	Fátima Aparecida Soares	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Pablo, 04 anos. Na creche há 02 anos

APÊNDICE B 1 - ENTREVISTADOS (Por ordem alfabética)

Iniciais	Nome	Instituição	Qualificação
FPG	Fabiana da Paz Guerra	C EI Pque Savoy	Mãe de Stefani, 1. e 3 ms. Na creche há 08 meses
G	Gilmara	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Iniciou como ADI por 04 anos. Há 02 é coordenadora pedagógica.
GPL	Giovania Pereira de Lima	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Auxiliar geral, na creche há 07 anos
HOO	Harley Olinto Oliveira	Creche Nossa Senhora do Carmo	ADI há 1a e 5 meses na creche
IAL	Ivone Aparecida de Lima	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Na creche há 08 anos. Iniciou como ADI. Atualmente é coordenadora Pedagógica há 02 anos,
ICS	Izabel Cristina Soares	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Cauê, 04 anos. Na creche há 02 anos
ID	Irmã Diva	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Diretora da creche há 24 anos
IMTL	Irmã Maria Tereza Lorenzoni	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Superintendente há 15 anos
IPO	Izabel do Prado Oliveira	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Mãe de Gustavo 4a e Izabela 2a.5ms. Estão na creche há 2 anos.
IS	Irismar dos santos	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Mãe de Tamiris, 4a. Na creche há 3 anos
JFS	Juraci Ferreira de Souza	C EI Pque Savoy	Mãe de Pollyanna, 2a. e 08 meses e de Amanda, 05 anos Há 02anos na creche
JM	Padre José Melo	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa	Presidente da Entidade Ação Social Comunitária do
KAO	Kátia Aparecida de Oliveira	C EI Pque Savoy	Mãe de Iago, 5anos Há 04 anos na creche
LOU	Leonida de Oliveira Uigido	CEI Aricanduva	ADI há 11 anos. Na creche, está há 09 anos
LSC	Lucilene de Souza Costa	C EI Pque Savoy	ADI 20 anos
MAB	Maria Aparecida Borges	C EI Pque Savoy	ADI 11 anos
MACR	Marta Aparecida Carneiro Romão	SAS IQG	Assistente Social. Na PMSP há 21 anos. Atuou em Itaquera no Governo Pita por 1a e 5 meses, como Coordenadora Regional de Planejamento. No Governo Marta Suplicy assumiu a Supervisão Regional de SAS IQG por 03 meses, até ter sido solicitado seu cargo pelo secretário para empossar outra pessoa. Foi para a Secretaria Municipal de Educação. Decorrido um período retornou novamente à SAS atuando como Coordenação de Planejamento na regional de SAS em São Mateus. Atualmente é técnico supervisor do setor de pesquisa e informações.
MAD	Mônica Alves Damaceno	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Bianca, 4 anos. Na creche há 02 anos
MAEG	Madalena Albina Emerentina Gonçalves	CEI Aricanduva	Na PMSP há 20 anos. Iniciou como servente durante 09 anos. Há 11 anos é ADI. Na creche está há 08 anos

APÊNDICE B 1 - ENTREVISTADOS (Por ordem alfabética)

Iniciais	Nome	Instituição	Qualificação
MAM	Maria Aparecida Morello	C EI Pque Savoy	ADI 12 anos
MCES	Maria Cleusa Eduardo da Silva	CEI Indireto Gleba do Pêssego	cozinheira há 08 anos na creche
MCPS	Maria Cristina Lopes da Silva	Creche Nossa Senhora do Carmo	Trabalhou na entidade para a creche, durante 2a e 5mes. Faz parte do quadro da creche há 03 meses. Iniciou como educadora, atualmente é auxiliar de enfermagem há 1mes e 15 dias.
MCSS	Magda Cristina Silva Santana	CEI Aricanduva	diretora há 2 anos e 08 meses
ME	Maria Eneida	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Auxiliar de Enfermagem há 07 anos
MF	Maria Francisca		ADI há 08 anos na creche
MGP	Monaliza Garcia Pêra	SAS IQG	Assistente Social. Funcionária da Secretaria Munc de Saúde, veio para SAS, por ocasião do PAS. Está na secretaria há 05 anos. Iniciou como técnico supervisor de creche. Há 1a e 3 meses chefia a equipe de atendimento à infância. Recentemente, por volta de 02 meses, com a mudança na estrutura administrativa interna, é chefia da Unidade Regional I de Itaquera (antigas micros regiões, hoje chamadas de distritos.
MHCS	Maria Helena Cândido Santos	C EI Pque Savoy	19 anos na Creche. 17 anos como ADI. Há 02 anos readaptada trabalha com assuntos administrativos
MHJB	Maria Helena de Jesus Barbosa	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Operacional na creche há 07 anos
MHO	Marly Dos Humildes Oliveira	CEI Aricanduva	ADI há 05 anos
MJSS	Maria Jandira da Silva Santos	CEI Aricanduva	ADI há 17 anos
MMDM	Marta Maria Damas Mato	SAS IQG	Assistente Social. Em SAS IQG está há 10 anos. Anteriormente foi diretor de creche por aproximadamente 04 anos. Iniciou em 1992 na SAS como técnico supervisor de micro região. Na gestão Maluf, quando as micros viraram programa, trabalhou como técnica supervisor de creche por 01 ano. Na gestão PITA assumiu a chefia da equipe de Atendimento à Infância por aproximadamente 03 anos. Atualmente desde a gestão de Marta Suplicy é Coordenadora Regional de Planejamento de SAS IQG.
MMV	Maria Mariano Valdina	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Alexandro, 03 anos. Na creche há 02 anos
MNSO	Maria Nazaré dos Santos Oliveira	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Mãe de Laura 4a. Na creche há 02 anos

APÊNDICE B 1 - ENTREVISTADOS (Por ordem alfabética)

Iniciais	Nome	Instituição	Qualificação
MPA	Maura de Paula Araújo	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Auxiliar de Cozinha, na creche há 05 meses. Tem 2 filhos na creche há 3a e 6 meses.
MRLS	Maria Regiane Lourenço de Souza	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Mãe de Poliana 2a e 2ms. Na creche há 1a. 8 ms
NLG	Neureci Lopes Guimarães	SAS IQG	Assistente Social. Na PMSP há 14a e 6 meses Iniciou como Diretora de creche. Há 12 anos é Técnico Supervisor de Creche
NMCA	Neusa Maria Correia de Aguiar	SAS IQG	Assistente Social. Na PMSP há 29 anos. Iniciou em 1973 como pajem. De 1981 a 1992 trabalhou como ATA. 1993 a 1999 trabalhou como diretor de creche. 1999 a 2002 Técnico Supervisor de Creche.
NOS	Neli Oliveira da Silva	CEI Aricanduva	Mãe de Aurélio, 4 anos. Na creche há 1 a.9meses
RAS	Reginalda Ângelo dos Santos	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Diretora, 08 anos na creche. 20 anos de trabalho na Entidade.
RNS	Roseli Nogueira de Souza	CEI Aricanduva	Mãe de Guilherme, 1a e 5ms. Na creche há 07 meses
ROA	Roberta de Oliveira Araújo	Creche Nossa Senhora do Carmo	ADI há 1a e 6 meses.
RRS	Rosalina Regina dos Santos	CEI Indireto Gleba do Pêssego	Mãe de Caio 4a e Letícia 3a. Na creche: Caio há 3 e 6ms, Letícia há 1 ano.
RS	Rosangela da Silva	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Mãe de Gilberto 5a 10ms. Na creche há 5a 8 ms
RVB	Renata Vilas Boas	SAS CENTRAL	Assessoria do Gabinete da Secretaria em assuntos sobre entidades sociais.
SCB	Solange Calanja Brandão	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	ADI há 24 anos
SNS	Sandra Nececkaite Sant'anna	C EI Pque Savoy	diretora de creche há 17 anos. Na creche há 2a.5ms
SR	Sandra Regina	Creche Centro Infantil Santa Marcelina	Ajudante geral há 05 anos
SRRC	Sonia Regina Ribeiro de Campos	SAS IQG	Assistente Social. Na PMSP há 20 anos Iniciou como Pajem, passou para ADI e após trabalhou como ATA, Foi durante 07 anos diretor de creche. Há 02 anos é Técnico Supervisor de Creche
SS	Sandra dos Santos	CEI Aricanduva	Mãe de Johnny 5 anos e de Pablo, 3a e 8 meses. Na creche há 02 anos
VLP	Viviane Laurentino Pessoa	Creche Nossa Senhora do Carmo	Mãe de Stefani. 03 anos. Há 01 ano na creche
VMO	Vilma de Matos Oliveira	CEI Aricanduva	Mãe de Renan, 3 anos. Na creche há 02 anos
ZES	Zelita Enéas da Silva	CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	Diretora há 09 anos, desde a fundação.

APÊNDICE B 2 - ENTREVISTADOS (Por Instituição)			
Instituição	Iniciais	Nome	Qualificação
CEI Parque Savoy	DLD	Denise de Lima Donato	Mãe de Jefferson, 5a.10meses, na creche há 4a e 6 meses. Mãe de Jennifer, 4a e 6 meses, na creche há 03 anos. Mãe de Gabriel, 1a e 6ms. Na creche há 11 meses.
	FPG	Fabiana da Paz Guerra	Mãe de Stefani, 1. e 3 ms. Na creche há 08 meses
	JFS	Juraci Ferreira de Souza	Mãe de Pollyanna, 2a. e 08 meses e de Amanda, 05 anos Há 02anos na creche
	KAO	Kátia Aparecida de Oliveira	Mãe de Iago, 5anos Há 04 anos na creche
	LSC	Lucilene de Souza Costa	ADI 20 anos
	MAB	Maria Aparecida Borges	ADI 11 anos
	MAM	Maria Aparecida Morello	ADI 12 anos
	MHCS	Maria Helena Cândido Santos	19 anos na Creche. 17 anos como ADI*. Há 02 anos readaptada trabalha com assuntos administrativos
	SNS	Sandra Nececkaite Sant'anna	diretora de creche há 17 anos. Na creche há 2a.5ms
CEI Aricanduva	CRJP	Celma Rosa de Jesus Paiva	Mãe de Miguel, 1a e 2ms. Na creche há 01 ano. Já teve na creche Felipe, 11 anos, que permaneceu por alguns meses, e Rodrigo que permaneceu por 02 anos.
	LOU	Leonida de Oliveira Uigido	ADI há 11 anos. Na creche, está há 09 anos
	MAEG	Madalena Albina Emerentina Gonçalves	Na PMSP há 20 anos. Iniciou como servente durante 09 anos. Há 11 anos é ADI. Na creche está há 08 anos
	MCSS	Magda Cristina Silva Santana	diretora há 2 anos e 08 meses
	MHO	Marly Dos Humildes Oliveira	ADI há 05 anos
	MJSS	Maria Jandira da Silva Santos	ADI há 17 anos
	NOS	Neli Oliveira da Silva	Mãe de Aurélio, 4 anos. Na creche há 1 a.9meses
	RNS	Roseli Nogueira de Souza	Mãe de Guilherme, 1a e 5ms. Na creche há 07 meses
	SS	Sandra dos Santos	Mãe de Johnny 5 anos e de Pablo, 3a e 8 meses. Na creche há 02 anos
	VMO	Vilma de Matos Oliveira	Mãe de Renan, 3 anos. Na creche há 02 anos

* ADI - Auxiliar de Desenvolvimento Infantil

APÊNDICE B 2 - ENTREVISTADOS (Por Instituição)			
Instituição	Iniciais	Nome	Qualificação
CEI Conveniado Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	APS	Ana Paula Sales	Mãe de Giovanna de 2a e 6ms. Na creche há 1a 9 ms
	CBS	Cícero Bezerra da Silva	Pai de Thiago de 2a 8 ms e de Gabriel de 6 meses. Na
	IAL	Ivone Aparecida de Lima	Na creche há 08 anos. Iniciou como ADI. Atualmente é coordenadora Pedagógica há 02 anos,
	JM	Padre José Melo	Presidente da Entidade Ação Social Comunitária do Lajeado Joilson de Jesus desde 1993.
	MF	Maria Francisca	ADI há 08 anos na creche
	MHJB	Maria Helena de Jesus Barbosa	Operacional na creche há 07 anos
	MPA	Maura de Paula Araújo	Auxiliar de Cozinha, na creche há 05 meses. Tem 2 filhos na creche há 3a e 6 meses.
	MRLS	Maria Regiane Lourenço de Souza	Mãe de Poliana 2a e 2ms. Na creche há 1a. 8 ms
	RS	Rosângela da Silva	Mãe de Gilberto 5a 10ms. Na creche há 5a 8 ms
	ZES	Zelita Enéas da Silva	Diretora há 09 anos, desde a fundação.
CEI Indireto Gleba do Pêssego	APPA	Aparecida Pereira Pinto do Amaral	Na creche há 07 anos. Iniciou como Adi. Atualmente é aux. Administrativo desde maio/2001
	APS	Anaída Pedro Siqueira	Auxiliar de Enfermagem. Na creche há 08 anos
	BR	Bernardo Ruiz	Trabalha há 16 anos na Entidade. Atualmente é o Tesoureiro. Na entrevista respondeu pela presidente Sra Guimar de Oliveira Albanesi.
	GPL	Giovania Pereira de Lima	Auxiliar geral, na creche há 07 anos
	IPO	Izabel do Prado Oliveira	Mãe de Gustavo 4a e Izabela 2a.5ms. Estão na creche há 2 anos.
	IS	Irismar dos santos	Mãe de Tamiris, 4a. Na creche há 3 anos
	MCES	Maria Cleusa Eduardo da Silva	cozinheira há 08 anos na creche
	MNSO	Maria Nazaré dos Santos Oliveira	Mãe de Laura 4a. Na creche há 02 anos
	RAS	Reginalda Ângelo dos Santos	Diretora, 08 anos na creche. 20 anos de trabalho na Entidade.
	RRS	Rosalina Regina dos Santos	Mãe de Caio 4a e Letícia 3a. Na creche: Caio há 3 e 6ms, Letícia há 1 ano.

APÊNDICE B 2 - ENTREVISTADOS (Por Instituição)			
Instituição	Iniciais	Nome	Qualificação
Creche Centro Infantil Santa Marcelina	AC	Aparecida Castro	ADI há 04 anos
	AMLF	Amélia Miranda Lencina Falcão	Auxiliar de Cozinha há 5 anos e 7 meses
	AS	Alexandra Santana	Mãe de Wellington 2a e 6 meses. Na creche há 2 anos
	AVS	Alba Valéria Sacara	Mãe de Letícia, 5 anos, está há 03 anos na creche
	DV	Denis Vieira	Pai de Alanis 5 anos. Na creche há 2a
	EAS	Elisângela Alves Soares	Mãe de Fabrício, 5 anos. Na creche há 10 meses
	G	Gilmara	Iniciou como ADI por 04 anos. Há 02 é coordenadora pedagógica.
	ID	Irmã Diva	Diretora da creche há 24 anos
	IMTL	Irmã Maria Tereza Lorenzzoni	Superintendente há 15 anos
	ME	Maria Eneida	Auxiliar de Enfermagem há 07 anos
	SCB	Solange Calanja Brandão	ADI há 24 anos
	SR	Sandra Regina	Ajudante geral há 05 anos
Creche Nossa Senhora do Carmo	AGP	Ângela Gonçalves Paes	Diretora há 13 anos. Trabalhou anteriormente como voluntária na entidade por 04 anos
	C	Claudia	Trabalhou como ADI por dois anos em outra creche da Entidade, conveniada também com a PMSP. Atualmente neste creche é Coordenadora Pedagógica, há 04 mês
	EFS	Elaine Fernanda da Ailva	Mãe de Gabriela 2a e 6 ms. Na creche há 02 ano. Mãe de Camila, 4 anos. Há 02 anos na creche
	ESO	Elvia Siqueira de Oliveira	Pai de Jonas, 04 anos. Na creche há 1a e 6 meses
	FAZ	Fátima Aparecida Soares	Mãe de Pablo, 04 anos. Na creche há 02 anos
	HOO	Harley Olinto Oliveira	ADI há 1a e 5 meses na creche
	ICS	Izabel Cristina Soares	Mãe de Cauê, 04 anos. Na creche há 02 anos
	MAD	Mônica Alves Damaceno	Mãe de Bianca, 4 anos. Na creche há 02 anos
	MCPS	Maria Cristina Lopes da Silva	Trabalhou na entidade para a creche, durante 2a e 5mes. Faz parte do quadro da creche há 03 meses. Iniciou como educadora, atualmente é auxiliar de enfermagem há 1mes e 15 dias.
	MMV	Maria Mariano Valdina	Mãe de Alexandro, 03 anos. Na creche há 02 anos
	ROA	Roberta de Oliveira Araújo	ADI há 1a e 6 meses.
	VLP	Viviane Laurentino Pessoa	Mãe de Stefani. 03 anos. Há 01 ano na creche
SAS CENTRAL	CLFB	Carmem Ligia Fontoura Bongiovani	Assistente Social, na PMSP há 15 anos. Há 07 anos na coordenação da Equipe de Entidades Sociais.
	RVB	Renata Vilas Boas	Assessoria do Gabinete da Secretaria em assuntos sobre entidades sociais.

APÊNDICE B 2 - ENTREVISTADOS (Por Instituição)			
Instituição	Iniciais	Nome	Qualificação
SAS IQG	EFLV	Eliana Fernandes Loureiro Vitoriano	Assistente Social Na PMSP há 21 anos. EM SAS IQG está há 1a e 07 meses como Supervisora Regional.
	MACR	Marta Aparecida Carneiro Romão	Assistente Social. Na PMSP há 21 anos. Atuou em Itaquera no Governo Pita por 1a e 5 meses, como Coordenadora Regional de Planejamento. No Governo Marta Suplicy assumiu a Supervisão Regional de SAS IQG por 03 meses, até ter sido solicitado seu cargo pelo secretário para empossar outra pessoa. Foi para a Secretaria Municipal de Educação. Decorrido um período retornou novamente à SAS atuando como Coordenação de Planejamento na regional de SAS em São Mateus. Atualmente é técnico supervisor do setor de pesquisa e informações.
	MGP	Monaliza Garcia Pêra	Assistente Social. Funcionária da Secretaria Munc de Saúde, veio para SAS, por ocasião do PAS. Está na secretaria há 05 anos. Iniciou como técnico supervisor de creche. Há 1a e 3 meses chefia a equipe de atendimento à infância. Recentemente, por volta de 02 meses, com a mudança na estrutura administrativa interna, é chefia da Unidade Regional I de Itaquera (antigas micros regiões, hoje chamadas de distritos.
	MMDM	Marta Maria Damas Mato	Assistente Social. Em SAS IQG está há 10 anos. Anteriormente foi diretor de creche por aproximadamente 04 anos. Iniciou em 1992 na SAS como técnico supervisor de micro região. Na gestão Maluf, quando as micros viraram programa, trabalhou como técnica supervisor de creche por 01 ano. Na gestão PITA assumiu a chefia da equipe de Atendimento à Infância por aproximadamente 03 anos.
	NLG	Neureci Lopes Guimarães	Assistente Social. Na PMSP há 14a e 6 meses Iniciou como Diretora de creche. Há 12 anos é Técnico Supervisor de Creche
	NMCA	Neusa Maria Correia de Aguiar	Assistente Social. Na PMSP há 29 anos. Iniciou em 1973 como pajem. De 1981 a 1992 trabalhou como ATA. 1993 a 1999 trabalhou como diretor de creche. 1999 a 2002 Técnico Supervisor de Creche.
	SRRC	Sonia Regina Ribeiro de Campos	Assistente Social. Na PMSP há 20 anos Iniciou como Pajem, passou para ADI e após trabalhou como ATA*, Foi durante 07 anos diretor de creche. Há 02 anos é Técnico Supervisor de Creche

* ATA - Auxiliar Técnico Administrativo

APÊNDICE C- DADOS GERAIS SOBRE AS CRECHES

NOME	MOD	FAIXA ETÁRIA	CAPAC. OFICIAL	CAPAC. RELATIVA (*)	CRIANÇAS MATRICUL.	ANOS OPERAÇÃO	N. DE MÓDULOS	Repasse Mensal R\$ (2001)	Per Capita Médio
Creche N. Sra. Do Carmo	C	2 a 4	60	66	60	13	3	9.540,00	159,00
Creche Centro Infantil Santa Marcelina	C	1 a 4	200	200	200	25	13	23.000,00	115,00
Centro de Educação Infantil Indireto Gleba do Pêssego	I	0 a 5	160	162	160	8	7	18.400,00	115,00
CEI Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	I	0 a 6	170	171	170	9	7	19.550,00	115,00
CEI Savoy	D	0 a 6	150	126	126	20	7		
CEI Aricanduva	D	0 a 4	140	105	105	17	7		

(*) Nas creches conveniadas a capacidade relativa refere-se a quantidade total de crianças matriculadas.
 Nas creches diretas o cálculo da capacidade relativa refere-se a proporção de funcionários efetivamente lotados

FUNCIONÁRIOS EFETIVAMENTE TRABALHANDO POR CATEGORIA FUNCIONAL

NOME	MOD	ADI	Cozinha	Limpeza	Saúde	Adm.	Pedag.	Direção	Outros (*)	Total
Creche N. Sra. Do Carmo	C	4	2	1	1	0	1	1		10
Creche Centro Infantil Santa Marcelina	C	15	4	3	1	1	1	1		26
Centro de Educação Infantil Indireto Gleba do Pêssego	I	15	4	3	1	1	1	1		26
CEI Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	I	14	4	3	1	1	1	1		25
CEI Savoy	D	18	4	3	1	4	0	1	8	39
CEI Aricanduva	D	25	4	3	0	1	0	1	5	39

(*) Outros = zeladores, vigias e funcionários readaptados

PROPORÇÃO CRIANÇA/FUNCIONÁRIO POR CATEGORIA FUNCIONAL

NOME	MOD	ADI	Cozinha	Limpeza	Saúde	Adm.	Pedag.	Direção	Outros	Total
Creche N. Sra. Do Carmo	C	15,0	30,0	60,0	60,0		60,0	60,0		6,0
Creche Centro Infantil Santa Marcelina	C	13,3	50,0	66,7	200,0	200,0	200,0	200,0		7,7
Centro de Educação Infantil Indireto Gleba do Pêssego	I	10,7	40,0	53,3	160,0	160,0	160,0	160,0		6,2
CEI Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes	I	12,1	42,5	56,7	170,0	170,0	170,0	170,0		6,8
CEI Savoy	D	7,0	31,5	42,0	126,0	31,5		126,0		3,2
CEI Aricanduva	D	4,2	26,3	35,0		105,0		105,0		2,7

MOD = Modalidade, C = Conveniada, I = Indireta, D = Direta

APÊNDICE D - Custo de Atendimento Ano 2001

Creche N. Sra. Do Carmo

MESES	RH	ALIMENTO NÃO PERECÍVEL	ALIMENTO PERECÍVEL	LIMPEZA	MATL ESCRIT	HIGIENE	FARMÁCIA	PEDAGÓGIC O	SERVS PÚBLICOS	OUTRAS	TOTAL	REPASSE	DIFERENÇA
JAN	6.949,82								1.220,41	175,00	8.345,23	11.000,00	2.654,77
FEV	11.292,88	14,16	671,93	166,49		108,70	16,48	161,55	520,00	307,27	13.259,46	11.000,00	-2.259,46
MAR	8.868,29	195,76	744,69	216,06		63,80	15,40	156,02	1.391,23	372,81	12.024,06	11.000,00	-1.024,06
ABR	8.970,61	60,15	401,50	264,35		30,91		128,85	1.618,63	407,57	11.882,57	11.000,00	-882,57
MAI	9.298,82	70,84	671,52	254,24		68,28		140,84	795,85	1.467,45	12.767,84	11.000,00	-1.767,84
JUN	9.364,78	55,38	487,61	239,92		34,66	9,00	139,44	1.610,90	675,71	12.617,40	11.000,00	-1.617,40
JUL	9.391,97	49,02	535,83	225,17		40,59	3,72	123,02	1.625,35	1.929,97	13.924,64	11.800,00	-2.124,64
AGO	10.887,60	74,72	471,92	240,25		88,30	6,00	130,19	3.310,03	1.899,11	17.108,12	11.800,00	-5.308,12
SET	10.887,67	7,12	159,20	40,22		21,17	6,73		2.173,50	556,69	13.852,30	12.700,00	-1.152,30
OUT	10.984,01	16,81	243,61	79,14					2.653,93	215,20	14.192,70	12.700,00	-1.492,70
NOV	10.671,63	9,89	231,08	55,37					1.820,48	333,23	13.121,68	12.700,00	-421,68
DEZ	10.620,39	22,54	249,87	97,04		31,80			1.963,80	435,10	13.420,54	12.700,00	-720,54
TOTAL	118.188,47	576,39	4.868,76	1.878,25	0,00	488,21	57,33	979,91	20.704,11	8.775,11	156.516,54	140.400,00	-16.116,54
Despesas com Pessoal = 76%													

Cei Indireto Jardim Nossa Senhora de Lourdes

MESES	RH	ALIMENTO NÃO PERECÍVEL	ALIMENTO PERECÍVEL	LIMPEZA	MATL ESCRIT	HIGIENE	FARMÁCIA	PEDAGÓGIC O	SERVS PÚBLICOS	OUTRAS	TOTAL	REPASSE	DIFERENÇA
JAN	15.289,77							250,97	973,29	750,00	17.264,03	18.197,18	933,15
FEV	3.115,61	131,28	943,16	607,44	340,96			925,59	386,73	2.391,28	8.842,05	17.680,00	8.837,95
MAR	16.120,09	51,38	981,78	417,17	250,97			21,50	1.072,31	1.482,50	20.397,70	17.680,00	-2.717,70
ABR	16.693,90		879,90					296,97	1.804,80	3.470,06	23.145,63	18.589,90	-4.555,73
MAI	17.270,18	100,14	1.168,97	623,66				298,17	1.132,19	1.519,28	22.112,59	18.730,00	-3.382,59
JUN	29.728,41		727,00					275,97	1.587,17	1.549,88	33.868,43	18.730,00	-15.138,43
JUL	26.067,26	151,07	768,80	350,76				406,67	1.358,12	1.981,87	31.084,55	20.170,00	-10.914,55
AGO	16.061,18	105,00	821,39	440,93				355,19	1.408,37	554,30	19.746,36	20.170,00	423,64
SET	20.083,92		622,13					276,03	1.440,49	1.523,70	23.946,27	21.190,00	-2.756,27
OUT	19.880,97	129,18	772,50	320,38				302,73	1.492,94	1.634,98	24.533,68	20.950,00	-3.583,68
NOV	25.939,77		502,23					276,03	1.580,11	2.110,28	30.408,42	20.950,00	-9.458,42
DEZ	28.145,21	94,38	399,83	112,36				292,68	1.351,63	2.237,50	32.633,59	20.950,00	-11.683,59
TOTAL	234.396,27	762,43	8.587,69	2.872,70	591,93	0,00	0,00	3.978,50	15.588,15	21.205,63	287.983,30	233.987,08	-53.996,22
Despesas com Pessoal = 81%													

APÊNDICE D - Custo de Atendimento Ano 2001

Creche Centro Infantil Santa Marcelina

MESES	RH	ALIMENTO NÃO PERECÍVEL	ALIMENTO PERECÍVEL	LIMPEZA	MATL ESCRIT	HIGIENE	FARMÁCIA	PEDAGÓGIC O	SERVS PÚBLICOS	OUTRAS	TOTAL	REPASSE	DIFERENÇA
JAN	26.752,13			95,93	244,62				701,33		27.794,01	23.315,00	-4.479,01
FEV	35.992,21		956,09	16,00	193,60	6,65	42,69		367,66		37.574,90	44.513,00	6.938,10
MAR	28.693,73	50,68	1.179,41	142,62	26,16	6,65	22,97	43,67	815,54	741,97	31.723,40	30.253,10	-1.470,30
ABR	27.300,19		1.268,33	64,70	341,41	13,30	3,57	180,00	645,57	118,65	29.935,72	23.315,00	-6.620,72
MAI	25.164,40		934,87	401,40	235,18	6,65	50,23	141,10	1.052,09	17,00	28.002,92	21.198,00	-6.804,92
JUN	24.885,22		993,97	243,55	177,85	3,33		143,07	1.085,28	810,40	28.342,67	21.198,00	-7.144,67
JUL	27.897,18	26,22	797,24	73,20	167,85	6,65	34,67	3,00	733,93	859,60	30.599,54	22.816,00	-7.783,54
AGO	26.939,41		1.023,76	653,27					884,78	60,73	29.561,95	22.816,00	-6.745,95
SET	27.157,37		1.151,06	274,02	165,62	9,98	10,50		566,02	43,57	29.378,14	24.016,00	-5.362,14
OUT	27.834,09		1.001,36	276,95	171,02	3,33	10,62		824,36	87,00	30.208,73	23.315,00	-6.893,73
NOV	26.887,44		1.159,94	386,83	117,42	6,65	28,95	8,10	808,68	1.252,00	30.656,01	23.315,00	-7.341,01
DEZ	27.884,41		1.046,88	274,15	102,90	9,97	32,25	3,40	516,32		29.870,28	23.315,00	-6.555,28
TOTAL	333.387,78	76,90	11.512,91	2.902,62	1.943,63	73,16	236,45	522,34	9.001,56	3.990,92	363.648,27	303.385,10	-60.263,17

Despesas com Pessoal = 92%

Centro de Educação Infantil Indireto Gleba do Pêssego

MESES	RH	ALIMENTO NÃO PERECÍVEL	ALIMENTO PERECÍVEL	LIMPEZA	MATL ESCRIT	HIGIENE	FARMÁCIA	PEDAGÓGIC O	SERVS PÚBLICOS	OUTRAS	TOTAL	REPASSE	DIFERENÇA
JAN	12.211,21								1.264,77		13.475,98	16.918,00	3.442,02
FEV	14.537,78	2.565,66	24,00	1.570,19		250,63		1.381,65	1.608,55	2.875,45	24.813,91	16.918,00	-7.895,91
MAR	14.554,92	3.250,59	294,74	275,00		29,20	39,52	100,95	1.517,81	360,40	20.423,13	17.023,00	-3.400,13
ABR	20.997,17	1.302,84	2.580,90	465,99		558,55		89,40	1.270,42	1.141,32	28.406,59	17.443,00	-10.963,59
MAI	15.791,25	381,21	3.563,90	208,79		247,71	6,52	213,09	2.076,15	255,50	22.744,12	17.548,00	-5.196,12
JUN	15.791,25	295,14	3.543,45	195,80		128,15		322,20	2.279,06	268,30	22.823,35	17.548,00	-5.275,35
JUL	15.387,79								1.658,16		17.045,95	18.670,00	1.624,05
AGO	16.589,68	431,47	4.212,24	611,85		121,64	210,10	1.633,34	109,40		23.919,72	18.896,00	-5.023,72
SET	16.426,54	182,78	3.247,07	471,62		149,26		438,00	1.374,50	721,75	23.011,52	19.852,00	-3.159,52
OUT	16.091,85	247,33	3.846,32	1.119,12		126,42		88,95	1.605,40	1.730,44	24.855,83	19.590,00	-5.265,83
NOV	15.113,92	180,91	3.118,13	742,95		70,50		407,86	647,33	263,00	20.544,60	19.590,00	-954,60
DEZ	14.184,71	357,48	2.704,90	1.654,27		123,00		1.295,70	1.782,69	67,00	22.169,75	17.950,20	-4.219,55
TOTAL	175.466,86	9.195,41	27.135,65	7.315,58	0,00	1.805,06	256,14	5.971,14	15.929,47	7.683,16	264.234,45	217.946,20	-46.288,25

Despesas com Pessoal = 66%

Notas sobre o "Apêndice E - Evolução do valor per capita do repasse da PMSP"

1) Valor Nominal

- a) até 04/95 = os valores per capita eram fixados em UFM (Unidades Fiscais do Município) e convertidos em Reais pelo valor estipulado para esta a cada mês.
- b) a partir de 05/95 os valores passam a ser publicados diretamente em R\$, sendo estabelecidos por meio de Portarias da SAS, em um primeiro momento e posteriormente através de Portarias Intersecretariais SAS-Finanças
- c) a coleta de dados deu-se para o período até abr/95 a partir de memorandos elaborados por SAS-Central. A partir desta data os dados foram coletados das Portarias publicadas no DOM (Diário Oficial do Município)
- d) a partir de ago/97 foi criado um adicional para crianças atendidas em berçário (0 a 1 ano), inicialmente fixado em R\$ 20,00 per capita e corrigidos em jun/99, mai/91 e out/91, respectivamente para R\$ 22,00, R\$ 24,00 e R\$ 35,00, os quais, por não afetar significativamente a evolução real total dos subsídios, deixaram de ser contemplados na análise de evolução.

2) Período de Análise

Embora a pesquisa englobe o período de 1993 a 2001, decidimos aqui pela análise da evolução dos valores somente a partir de Jan/95 para contornar-se a problemática criada com as trocas de moeda e expurgos ocorridas nos períodos imediatamente anteriores.

3) Valor Real

- a) estabelecemos o mês de jan/95 como base 100 para avaliação da evolução real
 - b) adotamos o IPC-FIPE, publicado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, para o balizamento da evolução do poder de compra real do subsídio, por acreditarmos ser este um bom índice para medir a evolução do impacto inflacionário sobre os gastos efetivos das instituições objeto da pesquisa (sediadas na cidade de São Paulo).
- Agradecemos a contribuição dos professores Ciro Biderman, Francisco Vignoli e Sergio Grostein nas definições acima adotadas.

APÊNDICE E - EVOLUÇÃO DO VALOR PER CAPITA DO REPASSE DA PMSP

Período	VALOR NOMINAL (Reais)			IPC-FIPE	VALOR REAL (Índice)		
	Nr. Crianças atendidas				Nr. Crianças atendidas		
	<= 60	61 - 120	> 120		<= 60	61 - 120	> 120
jan/95	110,55	90,48	87,93	119,2464	100,00	100,00	100,00
fev/95	111,91	91,59	89,01	120,8204	99,91	99,91	99,91
mar/95	112,78	92,30	89,70	123,1402	98,78	98,78	98,78
abr/95	112,78	92,30	89,70	126,3911	96,24	96,24	96,24
mai/95	95,60	76,40	72,80	128,8810	80,01	78,12	76,60
jun/95	95,60	76,40	72,80	132,3092	77,94	76,10	74,62
jul/95	95,60	76,40	72,80	137,2311	75,14	73,37	71,94
ago/95	95,60	76,40	72,80	139,1935	74,08	72,34	70,93
set/95	95,60	76,40	72,80	140,2236	73,54	71,80	70,40
out/95	95,60	76,40	72,80	142,2989	72,46	70,76	69,38
nov/95	95,60	76,40	72,80	143,9638	71,63	69,94	68,58
dez/95	95,60	76,40	72,80	145,7057	70,77	69,10	67,76
jan/96	106,00	85,00	81,00	148,3576	77,07	75,51	74,04
fev/96	106,00	85,00	81,00	148,9510	76,76	75,21	73,74
mar/96	106,00	85,00	81,00	149,2936	76,58	75,03	73,58
abr/96	106,00	85,00	81,00	151,7122	75,36	73,84	72,40
mai/96	106,00	85,00	81,00	153,7451	74,37	72,86	71,45
jun/96	106,00	85,00	81,00	155,9129	73,33	71,85	70,45
jul/96	106,00	85,00	81,00	157,9554	72,38	70,92	69,54
ago/96	106,00	85,00	81,00	158,4924	72,14	70,68	69,31
set/96	106,00	85,00	81,00	158,6034	72,09	70,63	69,26
out/96	106,00	85,00	81,00	159,5233	71,67	70,22	68,86
nov/96	106,00	85,00	81,00	160,0656	71,43	69,98	68,62
dez/96	106,00	85,00	81,00	160,3378	71,31	69,87	68,51
jan/97	106,00	85,00	81,00	162,3099	70,44	69,02	67,68
fev/97	120,00	95,00	90,00	162,3261	79,74	77,13	75,19
mar/97	120,00	95,00	90,00	162,6670	79,57	76,97	75,03
abr/97	120,00	95,00	90,00	163,7081	79,06	76,48	74,55
mai/97	120,00	95,00	90,00	164,6085	78,63	76,06	74,14
jun/97	120,00	95,00	90,00	166,9459	77,53	74,99	73,11
jul/97	120,00	95,00	90,00	167,1296	77,45	74,91	73,03

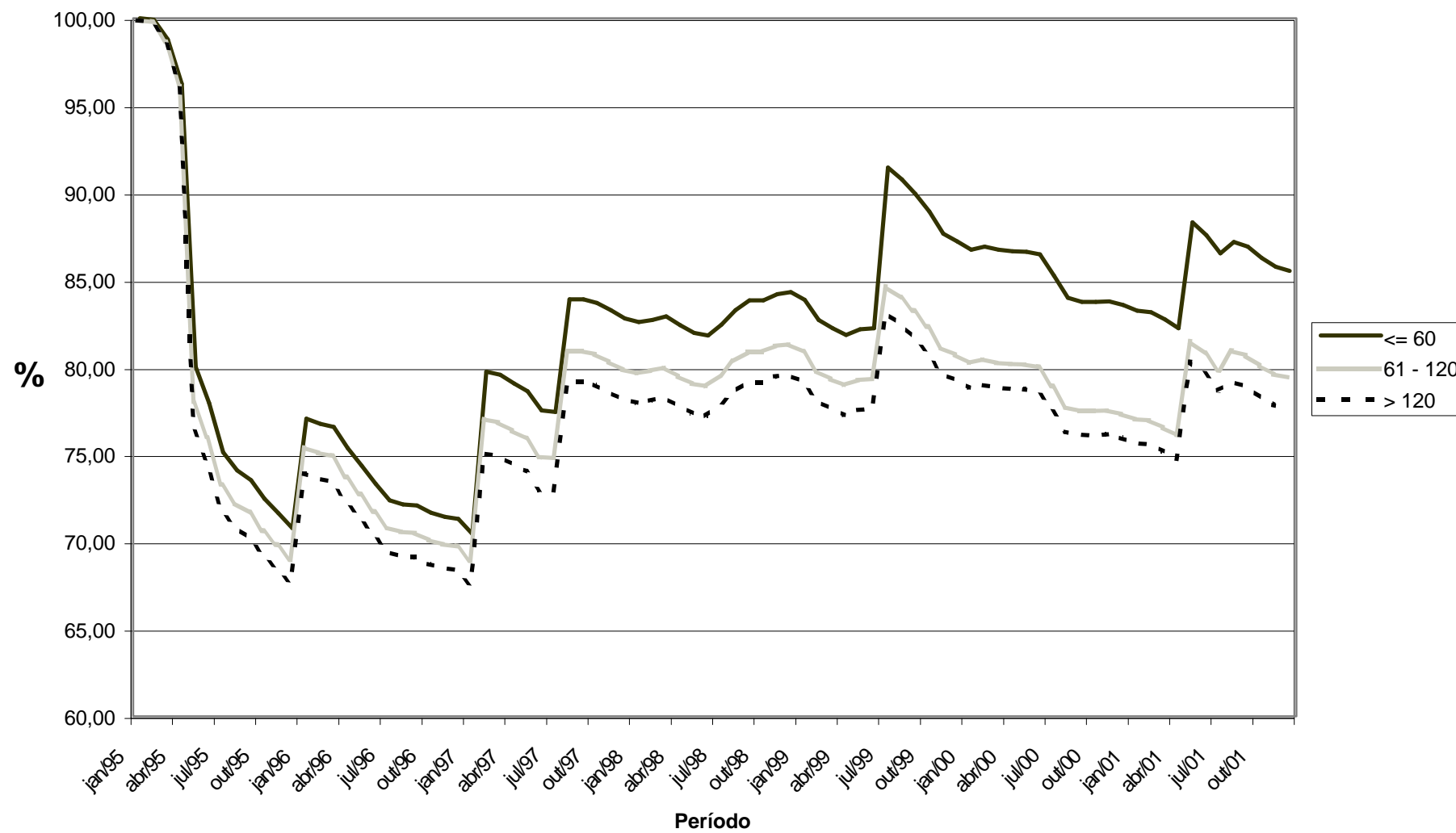
APÊNDICE E - EVOLUÇÃO DO VALOR PER CAPITA DO REPASSE DA PMSP

	VALOR NOMINAL (Reais)				VALOR REAL (Índice)		
	Nr. Crianças atendidas				Nr. Crianças atendidas		
ago/97	129,00	102,00	97,00	165,8594	83,89	81,05	79,31
set/97	129,00	102,00	97,00	165,8760	83,88	81,04	79,30
out/97	129,00	102,00	97,00	166,2409	83,70	80,86	79,13
nov/97	129,00	102,00	97,00	167,1220	83,26	80,44	78,71
dez/97	129,00	102,00	97,00	168,0746	82,79	79,98	78,26
jan/98	129,00	102,00	97,00	168,4780	82,59	79,79	78,08
fev/98	129,00	102,00	97,00	168,2084	82,72	79,92	78,20
mar/98	129,00	102,00	97,00	167,8215	82,91	80,10	78,38
abr/98	129,00	102,00	97,00	168,8620	82,40	79,61	77,90
mai/98	129,00	102,00	97,00	169,7401	81,97	79,19	77,50
jun/98	129,00	102,00	97,00	170,0626	81,82	79,04	77,35
jul/98	129,00	102,00	97,00	168,7531	82,45	79,66	77,95
ago/98	129,00	102,00	97,00	167,0656	83,29	80,46	78,74
set/98	129,00	102,00	97,00	165,9629	83,84	81,00	79,26
out/98	129,00	102,00	97,00	165,9961	83,82	80,98	79,24
nov/98	129,00	102,00	97,00	165,2658	84,19	81,34	79,59
dez/98	129,00	102,00	97,00	165,0674	84,29	81,44	79,69
jan/99	129,00	102,00	97,00	165,8928	83,87	81,03	79,29
fev/99	129,00	102,00	97,00	168,2319	82,71	79,90	78,19
mar/99	129,00	102,00	97,00	169,1740	82,25	79,46	77,76
abr/99	129,00	102,00	97,00	169,9691	81,86	79,09	77,39
mai/99	129,00	102,00	97,00	169,3402	82,17	79,38	77,68
jun/99	129,00	102,00	97,00	169,2047	82,23	79,45	77,74
jul/99	145,00	110,00	105,00	171,0491	91,44	84,75	83,25
ago/99	145,00	110,00	105,00	172,3148	90,76	84,13	82,63
set/99	145,00	110,00	105,00	173,8829	89,95	83,37	81,89
out/99	145,00	110,00	105,00	175,8478	88,94	82,44	80,97
nov/99	145,00	110,00	105,00	178,4503	87,64	81,24	79,79
dez/99	145,00	110,00	105,00	179,3247	87,22	80,84	79,40
jan/00	145,00	110,00	105,00	180,3469	86,72	80,38	78,95
fev/00	145,00	110,00	105,00	179,9321	86,92	80,57	79,14
mar/00	145,00	110,00	105,00	180,3459	86,72	80,38	78,95

APÊNDICE E - EVOLUÇÃO DO VALOR PER CAPITA DO REPASSE DA PMSP

	VALOR NOMINAL (Reais)				VALOR REAL (Índice)		
	Nr. Crianças atendidas				Nr. Crianças atendidas		
abr/00	145,00	110,00	105,00	180,5082	86,64	80,31	78,88
mai/00	145,00	110,00	105,00	180,5624	86,62	80,29	78,86
jun/00	145,00	110,00	105,00	180,8874	86,46	80,14	78,72
jul/00	145,00	110,00	105,00	183,4198	85,27	79,04	77,63
ago/00	145,00	110,00	105,00	186,2628	83,97	77,83	76,45
set/00	145,00	110,00	105,00	186,7657	83,74	77,62	76,24
out/00	145,00	110,00	105,00	186,7844	83,73	77,61	76,23
nov/00	145,00	110,00	105,00	186,6910	83,78	77,65	76,27
dez/00	145,00	110,00	105,00	187,1764	83,56	77,45	76,07
jan/01	145,00	110,00	105,00	187,8877	83,24	77,16	75,78
fev/01	145,00	110,00	105,00	188,0943	83,15	77,07	75,70
mar/01	145,00	110,00	105,00	189,0536	82,73	76,68	75,32
abr/01	145,00	110,00	105,00	190,2069	82,23	76,22	74,86
mai/01	156,00	118,00	113,00	190,5302	88,31	81,62	80,43
jun/01	156,00	118,00	113,00	192,1497	87,57	80,93	79,75
jul/01	156,00	118,00	113,00	194,4747	86,52	79,97	78,80
ago/01	159,00	121,00	115,00	196,7112	87,18	81,07	79,28
set/01	159,00	121,00	115,00	197,3407	86,91	80,81	79,03
out/01	159,00	121,00	115,00	198,8010	86,27	80,21	78,45
nov/01	159,00	121,00	115,00	200,0137	85,74	79,73	77,97
dez/01	159,00	121,00	115,00	200,5137	85,53	79,53	77,78

Evolução Real do Valor Per Capita de Repasse da PMSP



APÊNDICE F - LEGISLAÇÃO - ORGANIZAÇÃO DA SECR. MUN. RESPONSÁVEL PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

DATA	TIPO	NUMERO	ASSUNTO
03/10/02	PORTARIA	45/SAS/GAB	CONSTITUI GT COM OBJETIVO DE CRIAR O SISTEMA DE MELHORAMENTOS DE MONITORAMENTO DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
13/09/02	LEI	13.430	PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
02/08/02	LEI		DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
20/07/02	PORTARIA	32/SAS/GAB	READEQUA AS SAS REGIONAIS, COMPATIBILIZANDO-AS COM AS RESPECTIVAS ABRANGÊNCIAS DOS DISTRITOS DA CIDADE
16/04/02	PORTARIA	18/SAS/GAB	CRIA GRUPO DE TRABALHO PARA COORDENAR O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE REORDENAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO - PRÓREAS
21/12/01	PORTARIA INTERSECRETARIAL	06/SMS/SGM/ SGP	SOBRE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS SUBPREFEITURAS - COORDENADORIA DE AÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO
02/01/01	DECRETO	40229	ALTERA A DENOMINAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
22/12/99	DECRETO	38876 DE 21/12/99	ALTERA A DENOMINAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAMÍLIA E BEM ESTAR SOCIAL - FABES PARA SAS
01/01/93	DECRETO	32.962	ALTERA DENOMINAÇÃO DE SEBES, CRIADO P/ DECRETO 24269/87 PARA FABES - SECRETARIA MUN. DA FAMÍLIA E BEM ESTAR SOCIAL
10/11/92	DECRETO	32384 DE 06/10/92	CONSOLIDA AS DISPOSIÇÕES RELATIVAS A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL - SEBES (REPUBLIÇÃO FL.2)
15/10/92	DECRETO	32384 DE 06/10/92	CONSOLIDA AS DISPOSIÇÕES RELATIVAS A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL - SEBES (RETIFICAÇÃO FL 05)
07/10/92	DECRETO	32384 DE 06/10/92	CONSOLIDA AS DISPOSIÇÕES RELATIVAS A ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL - SEBES
20/04/89	DECRETO	27733 DE 19/04/89	REORGANIZA A SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL - SEBES
23/12/88	LEI	10.719 DE 22/12/88	DISPÕE SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL (DAS ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA)
28/07/87	DECRETO	24.269 DE 27/07/87	CRIAÇÃO DE SEBES - SECRETARIA MUNICIPAL DO BEM ESTAR SOCIAL
12/10/86	DECRETO	1/8/1962	DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE UNIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DO BEM ESTR SOCIAL
23/04/86	DECRETO	22.144	ALTERAÇÕES NA REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DO BEM ESTAR SOCIAL
15/01/86	DECRETO	21.862	REORGANIZA A ESTRUTURA DA ATUAL SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - DENTRE OUTRAS SUBORDINA A SECRETARIA DE BEM ESTAR SOCIAL A SME
03/01/86	DECRETO	21.841	DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DA SECRETARIA DA FAMÍLIA E BEM ESTAR SOCIAL
17/06/82	DECRETO	18.029	CRIA A SECRETARIA MUNICIPAL DA FAMÍLIA E BEM ESTAR SOCIAL - FABES
18/05/66	LEI	6.882	DISPÕE SOBRE A REORGANIZAÇÃO PARCIAL DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA - CRIAÇÃO DE 03 NOVAS SECRETARIAS, INCLUSIVE A DE BEM ESTAR SOCIAL
13/04/55	LEI	4637	CRIA A DIVISÃO DE SERVIÇO SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

APÊNDICE G - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE CONVÊNIOS

DATA	TIPO	NÚMERO	ASSUNTO
09/11/02	PORTARIA	48/SAS/GAB	DESIGNA SERVIDORES PARA O GRUPO DE TRABALHO PARA O PROCESSO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CREDENCIAMENTO/MONITORAMENTO DE CONVÊNIOS
22/10/02	PORTARIA	47/SAS/GAB	ESTABELECE NORMAS GERAIS PARA LAVRATURA DE CONVÊNIO COM ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, VISANDO AO CUSTEIO DE DESPESA COM INSTALAÇÕES DE IMÓVEL NO ÂMBITO DO INSTRUMENTO DE CONVÊNIO.
04/10/02	PORTARIA	46/SAS/GAB	CONSTITUI GT PARA ACOMPANHAR A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO PROCESSO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA CREDENCIAMENTO ACOMPANHAMENTO/MONITORAMENTO DOS CONVÊNIOS.
03/08/02	PORTARIA	37/SAS/GAB	PRORROGA AS CREDENCIAIS/MATRÍCULAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ATÉ 01/11/02
29/05/02	PORTARIA	27/SAS/GAB	PRORROGA OS CREDENCIAMENTOS/MATRÍCULAS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, ATÉ 31/7/02.
13/06/02	PORTARIA INTERSECRETARIAL	06/SAS/SME	ESTABELECE DECLARAÇÃO DE HABITABILIDADE PARA INTERESSE SOCIAL PARA INSTALAÇÃO DE SERVIÇOS CONVENIADOS COM A PMSP
23/05/02	PORTARIA INTERSECRETARIAL	04/SAS/SME	SAS/SME INSTITUI NORMAS GERAIS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS NO ÂMBITO DA SAS E SME COM ENTIDADES/ORGANIZAÇÕES SOCIEDADE CIVIL QUE ATENDAM CRIANÇAS DE 0 A 6 E 11 MESES
14/05/02	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/SAS/SME	SAS/SME INSTITUI COMISSÃO INTERSECRETARIAL COM REPRESENTANTES DE SAS E SME - PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS; ESTABELECE CUSTO PER CAPITA DE CRIANÇA DE 06 ANOS ATENDIDA EM TEMPO INTEGRAL NAS CRECHES.
04/05/02	PORTARIA		RETIFICAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DA PORTARIA 23 DE 02 DE MAIO DE 2002 PGS 10 E 11 DOM DE 03/05/2002
03/05/02	PORTARIA INTERSECRETARIAL	1/SAS/SME	SAS/SME: CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM CRECHES PARTICULARES SÃO DE COMPETÊNCIA DE SAS ATÉ 31/12/2002. EM 2003 COMPETÊNCIA SERÁ DE SME
04/05/02	PORTARIA	23/SAS/GAB	CONFERE OPERACIONALIDADE PARA A RENOVAÇÃO DE CONVÊNIOS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FINALIDADE DE ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA EXECUÇÃO DE LEGISLAÇÃO PERTINENTE. (RETIFICAÇÃO)
03/05/02	PORTARIA	23/SAS/GAB	CONFERE OPERACIONALIDADE PARA A RENOVAÇÃO DE CONVÊNIOS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM FINALIDADE DE ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA EXECUÇÃO DE LEGISLAÇÃO PERTINENTE.
16/04/02	PORTARIA	13/SAS/GAB	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAR PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13153/01; RACIONALIZAR/OTIMIZAR OS PROCEDIMENTOS INTERNOS DE SAS; SISTEMA DE CONTROLE DE DADOS DE CONVÊNIOS.
16/04/02	PORTARIA	14/SAS/GAB	CRIA GRUPO DE ESTUDO PARA PRÉ-QUALIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE EDIFICAÇÕES ONDE FUNCIONAM SERVIÇOS CONVENIADOS.
16/04/02	PORTARIA	16/SAS/GAB	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO PARA PADRONIZAR O SISTEMA DE REGISTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS FORMAS ASSOCIATIVAS SEM FINS LUCRATIVOS DE CADA DISTRITO
20/03/02	RESOLUÇÃO	COMAS 06/2002	DISPÕE SOBRE O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA JULGAMENTO DOS PEDIDOS DE INSCRIÇÃO DE ENTIDADES NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - COMAS, REGULAMENTANDO O ART.11 DA RESOLUÇÃO COMAS N.004/2001
06/02/02	PORTARIA	833/SME	DELEGA AO SECRETARIO DA SAS COMPETÊNCIA PARA CELEBRAR, ADITAR E GERENCIAR CONVÊNIOS COM ENTIDADES PÚBLICAS/PRIVADAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.
26/10/01	DECRETO	41297	ALTERA O DECRETO 33872 DE 13/12/1993 QUE DISPÕE SOBRE PROCESSOS RELATIVOS A AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS. ALTERA O INCISO II DO ARTIGO 7 DO DECRETO 33.872
08/08/01	PORTARIA	22/SAS/GAB	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13153/01, SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEM FINS LUCRATIVOS, OPERADA ATRAVÉS DE CONVÊNIOS.
23/06/01	LEI	13153	DISPÕE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM FINS LUCRATIVOS OPERADA ATRAVÉS DE CONVÊNIO

APÊNDICE G - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE CONVÊNIOS

DATA	TIPO	NÚMERO	ASSUNTO
08/05/01	DECRETO	40.531	DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL FMAS, CRIADO PELA LEI 12.524 DE 1 DE DEZEMBRO DE 1997
03/02/01	RESOLUÇÃO	COMAS N.004	DISPÕE SOBRE A INSCRIÇÃO DE ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO COMAS
18/11/00	PORTARIA	4457/SME	COMPETÊNCIA DE SAS PARA SUPERVISIONAR CRECHES DA REDE DIRETA/INDIRETA/CONVENIADA PARA ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS E 11 MESES
05/10/00	PORTARIA	28/SAS/GAB	A DIVISÃO DE MANUTENÇÃO DA SAS, ORIENTARA ENTIDADES QUE PRETENDAM CELEBRAR CONVENIO OU ADITAMENTO, QUANTO A ADEQUAÇÃO DAS INSTALAÇÕES FÍSICAS A SEREM UTILIZADAS PELA ENTIDADE.
15/07/00	COMUNICADO	COMAS N. 003	REVOGA O COMUNICADO QUE AUTORIZA SAS A EMISSÃO DE ATESTADO DE FUNCIONAMENTO AS ENTIDADES SOCIAIS E AS ENCAMINHA PARA CONSEAS
15/07/00	COMUNICADO	46/SAS/GAB	REVOGA O COMUNICADO QUE INFORMA QUE SAS ESTARÁ REALIZANDO A EMISSÃO DE ATESTADO DE FUNCIONAMENTO AS ENTIDADES SOCIAIS E AS ENCAMINHA PARA CONSEAS
10/05/00	PORTARIA	17/SAS/GAB	PROCEDIMENTOS PARA LIBERAÇÃO DE IMÓVEIS PARA IMPLANTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS CONVENIADOS
29/04/00	COMUNICADO	COMAS	DISPÕE SOBRE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO
29/04/00	COMUNICADO	COMAS	AUTORIZA SAS A EMISSÃO DE ATESTADO DE FUNCIONAMENTO AS ENTIDADES SOCIAIS
29/04/00	COMUNICADO	31/SAS/GAB	INFORMA QUE ESTARÁ EMITINDO ATESTADO DE FUNCIONAMENTO AS ENTIDADES SOCIAIS
20/04/00	PORTARIA	16/SAS/GAB	"SUBSÍDIOS PARA A INSTRUÇÃO DE SOLICITAÇÕES DE CONVÊNIOS OU DE ADITAMENTO A CONVENIO".
14/04/00	PORTARIA	15/SAS/GAB	INSTITUI NORMAS GERAIS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS DE ACORDO COM A L 8742/93 FEDERAL - ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS.
04/04/00	PORTARIA	14/SAS/GAB	ESTABELECE DIRETRIZES TÉCNICAS DE AÇÃO PARA SUBSIDIAR A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
29/03/00	PORTARIA	13/SAS/GAB	INSTITUI NORMAS P/ CONCESSÃO DE MÉRITO SOCIAL E REGISTRO DE MATRÍCULA E CREDENCIAMENTO DE ENTIDADES SOCIAIS.
29/10/99	PORTARIA	16/FABES/GAB	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO PARA REVER A POLÍTICA DE CONVÊNIOS DA SECRETARIA; ATUALIZÁ-LA E SINTONIZÁ-LA AS DIRETRIZES DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
01/03/99	ORDEM INTERNA	01/FABES/GAB	NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA RENOVAÇÃO DE CONVÊNIOS EM RELAÇÃO A DOCUMENTAÇÃO E FLUXO INTERNO.
01/11/96	PORTARIA		DIRETRIZES E NORMAS PARA ESTABELECIMENTO DE CONVÊNIOS DA SURBES COM ENTIDADES SOCIAIS
19/04/96	PORTARIA	19/FABES/GAB	DISPÕE SOBRE DIRETRIZES/REQUISITOS BÁSICOS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTIDADES PARA ASSEGURAR ACESSO DA POPULAÇÃO CARENTE AOS SERVIÇOS DE FABES
19/04/96	ORDEM INTERNA	004/FABES/GAB	DISPÕE SOBRE ENCAMINHAMENTO DE PROCESSOS SOBRE LAVRATURA DE CONVÊNIOS A SGPC PARA ANALISE.
08/07/95	PORTARIA	18/FABES/GAB	AUTORIZA AS SUPERVISÕES REGIONAIS DE FABES A RECEBEREM NO PERÍODO DE 1607 A1508 SOLICITAÇÕES DE ENTIDADES ASSISTENCIAIS DE EVENTUAIS ADITAMENTOS A CONVÊNIOS FIRMADOS C/ A SECRETARIA
29/04/95	RETIFICAÇÃO DE PORTARIA		RETIFICAÇÃO DA PORTARIA 10/FABES/GAB/95, PUBLICADA NO DOM DE 12/04/1995
28/04/95	RETIFICAÇÃO DE PORTARIA		RETIFICAÇÃO DA PORTARIA 10/FABES/GAB/95, PUBLICADA NO DOM DE 12/04/1995
25/04/95	RETIFICAÇÃO DE PORTARIA		RETIFICAÇÃO DA PORTARIA 10/FABES/GAB/95, PUBLICADA NO DOM DE 12/04/1995

APÊNDICE G - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE CONVÊNIOS

DATA	TIPO	NÚMERO	ASSUNTO
19/04/95	RETIFICAÇÃO DE PORTARIA		RETIFICAÇÃO DA PORTARIA 10/FABES/GAB/95, PUBLICADA NO DOM DE 12/04/1995
12/04/95	PORTARIA	10/FABES/GAB	ESTABELECE DIRETRIZES TÉCNICAS DE AÇÃO PARA SUBSIDIAR A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM TRABALHO CONJUNTO COM ENTIDADES SOCIAIS
21/04/94	PORTARIA	12/FABES/GAB	CONCLUSÕES DO GT DA P 65/93-ESTUDOS P/DEFINIR POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE FABES E ENTIDADES SOCIAIS, RETIFICAÇÃO FL 12
26/03/94	PORTARIA	12/FABES/GAB	CONCLUSÕES DO GT DA P 65/93-ESTUDOS P/DEFINIR POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE FABES E ENTIDADES SOCIAIS
04/03/94	COMUNICADO	29/FABES/GAB	TRANSCRIÇÃO DA CIRCULAR 376/FABES/GAB ENVIADA AS ENTIDADES SOCIAIS ESCLARECENDO A NOVA REGULAMENTAÇÃO SOBRE PRORROGAÇÃO DE CONVÊNIO.
19/02/94	PORTARIA	6/FABES/GAB	PUBLICA O DOCUMENTO POLÍTICA DE CONVÊNIOS DE FABES QUE DEVERÁ NORTEAR A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE FABES E ENTIDADES SOCIAIS
22/01/94	PORTARIA	118/FABES/GAB	SUBSÍDIOS PARA MATRÍCULA E CREDENCIAMENTO DAS ENTIDADES
15/12/93	PORTARIA	110/FABES/GAB	INSTITUI NORMAS SOBRE PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONVÊNIO, VEDANDO PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA
28/07/93	PORTARIA	79/FABES/GAB	PRORROGA POR 30 DIAS O PRAZO DO GRUPO DE TRABALHO CONSTITUÍDO PELA PORTARIA 65/FABES/GAB/93 QUE ANALISA A POLÍTICA DE CONVÊNIO DE FABES E ENTIDADES SOCIAIS
03/07/93	PORTARIA	65/FABES/GAB	CONSTITUI GT PARA PROCEDER ESTUDOS NECESSÁRIOS COM VISTAS A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE CONVÊNIOS ENTRE FABES E ENTIDADES SOCIAIS A SER SUBMETIDA A ADMINISTRAÇÃO.
21/06/93	LEI	8.666	ESTABELECE NORMAS GERAIS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES A OBRAS, SERVIÇOS, INCLUSIVE DE PUBLICIDADE, COMPRAS, ALIENAÇÕES E LOCAÇÕES NO ÂMBITO DOS PODERES DA UNIÃO, DOS ESTADOS. DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS.
04/11/91	PORTARIA	24/SEBES/GAB	INSTITUI NORMAS PARA ALTERAÇÃO DOS TERMOS DE CONVÊNIOS CELEBRADOS COM ENTIDADES SOCIAIS
10/12/91	PORTARIA	24/SEBES/GAB	DISPÕE SOBRE RESCISÃO DE CONVENIO ENTRE SEBES E ENTIDADES SOCIAIS P/ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA INFÂNCIA/CENTROS DE JUVENTUDE E NOVA CELEBRAÇÃO,CONFORME MINUTA PADRÃO EM ANEXO
15/11/91	PORTARIA	22/SEBES/GAB	ESTABELECE POLÍTICA DE CONVÊNIOS NO ÂMBITO DE SEBES
18/02/89	PORTARIA	04/SEBES/GAB	CRIA GRUPO DE TRABALHO PARA PROCEDER A UMA AVALIAÇÃO DOS ATUAIS CONVÊNIOS, PROCURANDO APRECIAR OS SEGUINTE ASPECTOS: NATUREZA DAS ENTIDADES CONVENIADAS; TIPOS DE SERVIÇOS PRESTADOS; RECURSOS PRÓPRIOS; RECURSOS DESEMBOLSADOS PELA SEBES; RELAÇÕES SEBES/ENTIDADES SOCIAIS/USUÁRIOS DOS SERVIÇOS.
01/12/88			NORMAS E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS PARA CONVÊNIOS
02/04/87	OFÍCIO	SME-BES/G 605/87	INSTITUI DIRETRIZES E NORMAS PARA O ESTABELECIMENTO DE CONVÊNIOS, COM ENTIDADES SOCIAIS

APÊNDICE H - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE TRANSIÇÃO DAS CRECHES MUNICIPAIS PARA SME

DATA	TIPO	NÚMERO	ASSUNTO
10/1/2003	PORTARIA INTERSECRETARIAL	01/SAS/SME	DISPÕE SOBRE GESTÃO COMPARTILHADA PELA SAS E SME NOS NÍVEIS ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E FINANCEIRO DAS CRECHES/CEIS DA REDE PARTICULAR CONVENIADA E INDIRETA ATÉ 31/03/2002
6/8/2002	DECRETO	42.248	REGULAMENTA A LEI N. 13.326 DE 13/02/2002, QUE DEFINE OS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA QUE O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO ATENDA AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.
22/5/2002	PORTARIA INTERSECRETARIAL	04/SAS/SME	INSTITUI NORMAS GERAIS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS NO ÂMBITO DA SAS E SME COM ENTIDADES/ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATENDAM CRIANÇAS DE 0 A 6 E 11 MESES
14/5/2002	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/SAS/SME	INSTITUI COMISSÃO INTERSECRETARIAL COM REPRESENTANTES DE SAS E SME PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS; ESTABELECE CUSTO PER CAPITA DE CRIANÇA DE 06 ANOS ATENDIDA EM TEMPO INTEGRAL NAS CRECHES
3/5/2002	PORTARIA INTERSECRETARIAL	01/SAS/SME	SAS/SME: CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM CRECHES PARTICULARES SÃO DE COMPETÊNCIA DE SAS ATÉ 31/12/2002. EM 2003 COMPETÊNCIA SERÁ DE SME
13/2/2002	LEI	13326	DEFINE OS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA QUE O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO ATENDA AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.
29/12/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	10/SME/SAS	DISPÕE SOBRE A TRANSFERÊNCIA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVO-PEDAGÓGICA DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CEIS DA REDE DIRETA DA SAS PARA A SME NOS TERMOS DOS DECRETOS MUNICIPAIS N. 38.869 DE 20/12/99 E 40.268 DE 31/01/01
29/12/2001	DECRETO	41488 DE 28/12/01	TRANSFERE OS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE DIRETA DA SAS PARA A SME
29/12/2001	COMUNICADO	01/SME/SAS	PLANO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO APRESENTADO PELA COMISSÃO ESPECIAL INTERSECRETARIAL INSTITUÍDA PELA PORTARIA INTERSECRETARIAL N. 03 DE 26/04/2001. CONTÉM INCLUSIVE POLÍTICA DE CONVÊNIO PARA AS CRECHES/CEIS CONVENIADOS PARTICULARES E INDIRETOS.
20/12/2001	PROTOCOLO CME	14/01/03	PLANO DE INTEGRAÇÃO DOS CEIS/CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - PARECER CME N. 18/01 APROVADO EM 06/12/01
30/11/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	06/SAS/SME	DISPÕE SOBRE CRITÉRIOS DE ATENDIMENTO DA DEMANDA NOS CEIS DA REDE DIRETA E INDIRETA E DAS CRECHES/CEIS PARTICULARES CONVENIADAS(OS) PARA O ANO DE 2002
30/11/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	07/SAS/SME	DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS CEIS DA REDE DIRETA, INDIRETA E DAS CRECHES/CEIS PARTICULARES CONVENIADA(OS)
27/4/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	02/SME/SAS	DISPÕE SOBRE PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS CLASSES/AGRUPAMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL ABRANGIDAS NA OPERAÇÃO RETORNO ÀS CRECHES MUNICIPAIS DIRETAS, DE CRIANÇAS DE 04 ANOS A 06 ANOS E 11 MESES ATENDIDAS NO ANO DE 2000 NAS CRECHES MUNICIPAIS DA REDE DIRETA, DA REDE INDIRETA E DA PARTICULAR CONVENIADA.
27/4/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/SME/SAS	INSTITUI COMISSÃO INTERSECRETARIAL COM REPRESENTANTES DE SAS E SME COM O OBJETIVO DE PLANEJAR E OPERACIONALIZAR A INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL; PROPOR POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E PROPOR NORMAS DE FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS QUE ATENDEM CRIANÇAS DE 0 A 06 ANOS.
19/4/2001	PORTARIA	10/SAS/GAB	DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DAS PORTARIAS 14 E 15 DE 04 E 12/04/00 NO TOCANTE AO SERVIÇO CRECHE, A PARTIR DO ANO 2001, PARA ATENDER CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS E 11 MESES E ALTERAÇÃO DO NOME DE CRECHE PARA CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.
2/2/2001	PORTARIA INTERSECRETARIAL	01/SAS/SME	DISPÕE SOBRE AS PROVIDÊNCIAS A SEREM TOMADAS PARA POSSIBILITAR O RETORNO AS SUAS CRECHES DE ORIGEM DAS CRIANÇAS DE 4 A 6 ANOS E 11 MESES ATENDIDAS NO ANO DE 2000 EM CRECHES MUNICIPAIS DA REDE DIRETA, INDIRETA E PRIVADA CONVENIADA.
1/2/2001	DECRETO	40.268	DISPÕE SOBRE A EFETIVAÇÃO DE DIRETRIZES DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO. DELIBERAÇÃO SOBRE: FAIXA ETÁRIA DE ATENDIMENTO EM CRECHE (0 A 6 ANOS);COMPETÊNCIA COMPARTILHADA ENTRE AS SECRETARIAS SME/SAS NOS NÍVEIS; PEDAGÓGICO, ADMINISTRATIVO E MATERIAL;MUDANÇA DE NOME DAS CRECHES PARA CEIS;
27/6/2000	PORTARIA INTERSECRETARIAL	05/SME/SAS	EXCLUI E INCLUI MEMBROS DE SME DO GRUPO DE TRABALHO CONSTITUÍDO PELA PORTARIA INTERSECRETARIAL N. 01/00 DE 27/03/00

APÊNDICE H - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE TRANSIÇÃO DAS CRECHES MUNICIPAIS PARA SME

DATA	TIPO	NÚMERO	ASSUNTO
24/5/2000	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/SAS/SME	EXCLUI E INCLUI MEMBROS DE SAS DO GRUPO DE TRABALHO CONSTITUÍDO PELA PORTARIA INTERSECRETARIAL N. 01/00 DE 17/03/00
14/4/2000	PORTARIA	SME	DELEGA A SAS A COMPETÊNCIA PARA SUPERVISIONAR CRECHES DA REDE DIRETA/INDIRETA/CONVENIADA
7/4/2000	PORTARIA	1593/SME	DISPÕE SOBRE A NATUREZA DAS AÇÕES DE SUPERVISÃO DELEGADAS A SAS
28/3/2000	PORTARIA INTERSECRETARIAL	01/SAS/SME	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS E PROPOSIÇÕES DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS A INCORPORAÇÃO PROGRESSIVA E EFETIVA DAS CRECHES DE SAS PARA SME, BEM COMO PELO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS.
21/12/1999	DECRETO	38.869	DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO. CONTÉM ANEXO ÚNICO: PLANO DE INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO. DELIBERA: A PARTIR DE 23/12/99 AS CRECHES PASSAM A INTEGRAR O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO; SME PODERÁ DELEGAR A FABES A SUPERVISÃO DAS CRECHES; DURANTE O ANO DE 2000 FABES MANTERÁ ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS NA REDE DE CRECHES DIRETAS, INDIRETAS E CONVENIADAS. AS CRIANÇAS DE 04 A 06 ANOS DEVERÃO SER ENCAMINHADAS AS EMEIS; DEVERÃO HAVER DURANTE O ANO DE 2000 AÇÕES ADMINISTRATIVAS E POLÍTICA DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E ATUALIZAÇÃO PEDAGÓGICA AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL. ANO DE 2000 "PERÍODO DE TRANSIÇÃO"
28/7/1999	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/SME/SAS	INSTITUI COMISSÃO ESPECIAL COM PROFISSIONAIS DE AMBAS SECRETARIA COM A INCUMBÊNCIA DE EFETUAR ESTUDOS E APRESENTAR RELATÓRIO COM VISTA AO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ART. 89 DA LEI FEDERAL 9394/96 E DELIBERAÇÃO CME 01/99 EM ESPECIAL DO SEU ARTIGO 20, PARÁGRAFO 1. (SOBRE A INTEGRAÇÃO DAS CRECHES AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.)
7/5/1999	DELIBERAÇÃO	CME 01/99	FIXA NORMAS PARA AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO E SUPERVISÃO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
31/10/1997	PORTARIA INTERSECRETARIAL	03/FABES/SME	RETIFICA OS PARÁGRAFOS 2 E 3 DO ITEM 2.1 DA PORTARIA 19/FABES/GAB/96 VIGORANDO QUE A REDE DE CRECHES DESTINA-SE PRIORITARIAMENTE AO ATENDIMENTO DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS, 11 MESES E 29 DIAS; E QUE AS CRECHES QUE ATENDEM CRIANÇAS DE 4 A 6 ANOS, 11 MESES E 29 DIAS DEVERÃO CONTINUAR O ATENDIMENTO ATÉ QUE A REDE OFICIAL DE ENSINO MUNICIPAL GARANTA O ATENDIMENTO EM PERÍODO INTEGRAL, À POPULAÇÃO CARENTE DEMANDATÁRIA.
18/4/1997	PORTARIA INTERSECRETARIAL	01/FABES/SME	DISPÕE SOBRE DIRETRIZES DA AÇÃO SUPERVISIONADA A SER EXERCIDA PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL. COMPETE A FABES A SUPERVISÃO EM INSTITUIÇÕES QUE EXCLUSIVAMENTE ATENDAM CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS. COMPETE A SME A SUPERVISÃO EM INSTITUIÇÕES QUE ATENDAM CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS.
18/4/1997	TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA		TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A SECRETARIA DA FAMÍLIA E BEM ESTAR SOCIAL OBJETIVANDO A SUPERVISÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE ZERO A SEIS ANOS DE IDADE
16/12/1995	COMUNICADO	01/SAS/SME	INFORMA SOBRE O CONTEÚDO DA DELIBERAÇÃO CEE N. 06/95 QUE ESTABELECE NORMAS SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO E A SUPERVISÃO DE INSTITUIÇÕES QUE RECEBEM CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE E QUE DELEGA TAL COMPETÊNCIA AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO. INFORMA AINDA QUE AS CRECHES MUNICIPAIS EM SÃO PAULO QUE RECEBEM CRIANÇAS DE ATÉ 03 ANOS DE IDADE CONTINUARÃO SOBRE A JURISDIÇÃO DE FABES E AS CRIANÇAS COM 04 ANOS OU MAIS ANOS DE IDADE DEVERÃO SER ENCAMINHADAS AS EMEIS.
9/7/1993	PORTARIA	70/FABES/GAB	NORMAS BÁSICAS PARA FUNCIONAMENTO DAS CRECHES MUNICIPAIS
9/7/1993	PORTARIA	71/FABES/GAB	DIRETRIZES PEDAGÓGICAS BÁSICAS PARA AS CRECHES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

APÊNDICE I - OUTRAS LEGISLAÇÕES

DATA	TIPO	NUMERO	ASSUNTO
10/09/03	PORTARIA	34/SAS/GAB	INSTITUI TABELA BÁSICA DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; P/ CADA SERVIÇO/PROJETO DEVERA SER ABERTO UM PROCESSO ADMINISTRATIVO P/ SUPERVISÃO REGIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NA QUAL SERÃO ENCARTADAS AS PROPOSTAS DAS ASSOCIAÇÕES E ORGANIZAÇÕES INTERESSADAS.
09/09/03	PORTARIA	33/SAS/GAB	ESTABELECE REFERENCIAS DOS CUSTOS BÁSICOS DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, INSTITUINDO TABELAS PARA CADA ELEMENTO DE DESPESA; PADRÃO ÚNICO DE CARGOS E UMA ESCALA DE SALÁRIOS.
06/09/03	PORTARIA	31/SAS/GAB	AS SUPERVISÕES REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DEVERÃO ADOTAR OS PROCEDIMENTOS DETALHADOS, SOBRE A POLÍTICA PUBLICA DE ATENÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEM FINS LUCRATIVOS, ATRAVÉS DE CONVÊNIOS
02/09/03	DECRETO	43.698	REGULAMENTA A LEI 13.153 DE 22/06/2001
17/04/02	PORTARIA	18/SAS/GAB	PROREAS/SP - PROGRAMA DE REORDENAMENTO POLÍTICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO
13/06/01	LEI MUNICIPAL	13.153	DISPÕE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEM FINS LUCRATIVOS, OPERADA ATRAVÉS DE CONVÊNIOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
22/12/01	RESOLUÇÃO	COMAS 004/01	DISPÕE SOBRE A INSCRIÇÃO DE ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - COMAS
08/05/01	DECRETO	40.531	DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CRIADO PELA LEI N. 12.524 DE 01/12/97
07/01/01	LEI FEDERAL	10.172	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
20/12/96	LEI FEDERAL	9.394	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
07/12/93	LEI FEDERAL	8.742	LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
21/06/93	LEI FEDERAL	8.666	REGULAMENTA O ARTIGO 37, INCISO XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI NORMAS PARA LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
13/07/90	LEI FEDERAL	8.069	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

APÊNDICE J - COMPARAÇÕES DAS DIRETRIZES TÉCNICAS PARA CONVÊNIO CRECHE*

	12/FABES/GAB/94	10/FABES/GAB/95	19/FABES/GAB/96	14/SAS/GAB/00 E 15/SAS/GAB/00
DIRETRIZES DE TRABALHO	<p>Definição de Creche:</p> <p>"Creche entendida como Unidade de Assistência e Educação proporcionando à criança: proteção, educação e saúde e favorecendo seu desenvolvimento físico, intelectual, emocional e social".</p> <p>"Deverão seguir as diretrizes Pedagógicas Básicas para as creches do Município de São Paulo" São previstas ações sociais, atendimento a família, ações de saúde, alimentação e trabalho com a comunidade.</p>	<p>Definição de Creche:</p> <p>Sem alteração</p>	<p>Definição de Creche:</p> <p>Alteração na redação: "É uma unidade de atendimento coletivo apta a oferecer à criança pequena ações integradas de cuidados e educação, dentro dos princípios garantidos na Constituição e no Estatuto da Criança e do adolescente</p>	<p>Definição de creche:</p> <p>Altera a redação: "Como um espaço sócio educacional de construção de identidade, autonomia e cidadania, a creche objetiva promover o desenvolvimento infantil em todos os aspectos: físico, afetivo, moral, intelectual, assim como proporcionar à criança proteção, segurança, alimentação, cultura, saúde e lazer. Tem ainda como objetivo contribuir para a construção do conhecimento da criança sobre si própria e sobre o mundo</p> <p>OBSERVAÇÃO IMPORTANTE: Através do Decreto 38.869 de 20/01/99 as creches existentes no município de São Paulo, passaram a integrar o sistema de ensino sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, em cumprimento ao estabelecido no artigo 89 da Lei de diretrizes e Bases</p>
POPULAÇÃO ATENDIDA	<p>Destinam-se ao atendimento da população infantil de baixa renda, prioritariamente na faixa etária de 0 a 4 anos e supletivamente na faixa etária de 4 a 6 anos e 11 meses, proveniente de famílias cuja renda se situe entre 0 a 4 salários mínimos.</p>	<p>Alteração na faixa etária atendida:</p> <p>"...supletivamente na faixa etária de 5 a 6 anos e 11 meses</p>	<p>Alteração na faixa etária atendida:</p> <p>"A rede de creche conveniada com a FABES destina-se à crianças de 0 a 3 anos</p> <p>"As creches que atualmente prestam atendimento suplementar às crianças de 4 a 6 anos deverão no período de 02 anos, suprimir gradativamente esse atendimento, limitando-se à faixa etária definida nesta política de convênios".</p>	<p>Ratificação da faixa etária atendida:</p> <p>"...A creche destina-se ao atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 3 anos e 11 meses"</p>
FUNCIONAMENTO	<p>Seguir calendário anual estabelecido por FABES. Mínimo de 10 horas. Funcionamento durante 11 meses seguidos no ano com férias coletivas programadas para o mês janeiro.</p>	<p>sem alteração</p>	<p>sem alteração</p>	<p>sem alteração</p>

* Foram apontadas apenas as alterações consideradas relevantes para esta pesquisa

APÊNDICE J - COMPARAÇÕES DAS DIRETRIZES TÉCNICAS PARA CONVÊNIO CRECHE*

	12/FABES/GAB/94	10/FABES/GAB/95	19/FABES/GAB/96	14/SAS/GAB/00 E 15/SAS/GAB/00
QUADRO DE PESSOAL	<p>01 Diretor preferencialmente com nível universitário</p> <p>01 professor ou 01 Coordenador Pedagógico</p> <p>01 Auxiliar Administrativo nas creches com capacidade acima de 60 crianças</p> <p>01 Auxiliar de enfermagem,</p> <p>01 Cozinheira</p> <p>01 Auxiliar de Cozinha para cada 60 crianças</p> <p>01 Serviçal para cada 60 crianças</p> <p>01 Vigia ou Zelador</p>	<p>01 Diretor com nível universitário</p> <p>01 Coordenador Pedagógico EXCLUSÃO DO AUXILIAR ADMINISTRATIVO</p> <p>01 Auxiliar de enfermagem,</p> <p>01 Cozinheira</p> <p>01 Auxiliar de Cozinha para cada 60 crianças</p> <p>01 Serviçal para cada 60 crianças</p> <p>EXCLUSÃO DO VIGIA OU ZELADOR</p>	<p>01 Diretor preferencialmente com nível universitário</p> <p>01 Coordenador Pedagógico nível superior</p> <p>01 Auxiliar Administrativo c/segundo grau acima de 250 crianças</p> <p>01 Auxiliar de enfermagem com primeiro grau</p> <p>01 Cozinheira 4a.série I.grau</p> <p>01 Auxiliar de Cozinha alfabetizada p/cada 60 crianças</p> <p>01 Serviçal alfabetizada p/cada 60 criança</p> <p>EXCLUSÃO DO VIGIA OU ZELADOR</p>	sem alteração
PROPORÇÃO DE ATENDIMENTO COM PAJENS TRABALHANDO 08 HORAS DIÁRIAS	<p>01 para cada 07 cças Berçário Menor</p> <p>01 para cada 09 cças Berçário Maior</p> <p>01 para cada 11 cças Mini-Grupo</p> <p>01 para cada 16 cças Maternal I</p> <p>01 para cada 18 cças Maternal II</p> <p>01 para cada 22 crianças Jardim</p> <p>01 para cada 22 crianças Pré</p> <p>01 Pajem volante até 80 crianças</p> <p>02 Pajens volantes até 150 crianças</p> <p>03 Pajens volantes para mais de 150 crianças</p> <p>Mais 01 Pajem volante até 60 crianças nas creches que atendem de 0 a 3 anos e 11 mesES</p>	<p>01 para cada 07 cças Berçário Menor</p> <p>01 para cada 09 cças Berçário Maior</p> <p>01 para cada 12 cças Mini-Grupo</p> <p>01 para cada 18 cças Maternal I</p> <p>01 para cada 20 cças Maternal II</p> <p>01 para cada 25 crianças Jardim</p> <p>01 para cada 30 crianças Pré</p> <p>01 Pajem volante até 150 CRIANÇAS</p> <p>02 Pajens volantes PARA MAIS DE 150 crianças</p> <p>EXCLUSÃO DE 03 Pajens volantes para mais de 150 crianças</p> <p>Mais 01 Pajem volante até 60 crianças nas creches que atendem de 0 a 3 anos e 11 meses</p>	SEM ALTERAÇÃO	SEM ALTERAÇÃO
ALIMENTAÇÃO	Orientada pelo per capita alimentar previsto por FABES	Sem alteração	NÃO MENCIONADO	Segue a mesma orientação da Portaria 12/FABES/GAB/94
AMBIENTE FÍSICO	Ambientes abertos e fechados, pisos e paredes laváveis, sanitários adequados e suficientes em número.	Além do contido na portaria anterior, incluído o item: "O equipamento deverá ser vistoriado e receber parecer favorável de FABES, para o estabelecimento de convênio	NÃO MENCIONADO	Segue a mesma orientação da Portaria 10/FABES/GAB/95, sendo normatizado pela Portaria 28/SAS/GAB/00

* Foram apontadas apenas as alterações consideradas relevantes para esta pesquisa

APÊNDICE L - COMPARAÇÕES DAS POLÍTICAS DE CONVÊNIO

	12/FABES/GA/94	10/FABES/GAB/95	19/FABES/GAB/96	14/SAS/GAB/00 E 15/SAS/GAB/00
JUSTIFICATIVA E FINALIDADE DA POLÍTICA DE CONVÊNIO	<p>1) "Equacionamento das questões sociais do município deve ser buscado em conjunto com a sociedade civil, promovendo uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à população"</p> <p>2) "A política de convênio ora proposta pressupõe uma nova relação de co-participação com organização não-governamentais, chamando-as para atuação conjunta no enfrentamento da questão social, sob regime de mútua cooperação, para a prestação de serviços eficientes e eficazes que possam efetivamente responder aos reais interesses e necessidades da população".</p> <p>3) "repasso de recursos financeiros que garantam a finalidade do serviço prestado, sendo que esta ação acordada pode ter caráter de complementaridade e interdependência, ou outros, definidos em acordos".</p>	<p>Excluído</p> <p>2) A política de convênio ora estabelecida, pressupõe relação de participação entre a municipalidade e as organizações não-governamentais, para a prestação de serviços, que priorizem o atendimento à população em estado de abandono e marginalidade na sociedade.</p> <p>Excluído</p>	<p>Cópia da Política de 94 - Retorno dos itens 1 e 02 tal como estão escritos na política de 94, mas excluído o item 03</p>	<p>Nova redação, reportando-se a Constituição de 1988 e a LOAS, usado o termo Parceria:</p> <p>1) "As limitações da ação do Estado nessa conjuntura, possibilitam o surgimento de um novo ideário solidário, face às limitações econômicas. As parcerias com entidades e organizações de assistência social, entendidas como de direito privado e finalidade pública, tornam-se fundamentais, desde que não reforcem o caráter excludente e a reprodução da pobreza, que superem a fragmentação das ações, o casuísmo e clientelismo do atendimento, a desigualdade social e a subordinação aos interesses econômicos".</p> <p>2) "A LOAS preconiza a prioridade do social frente ao econômico, enfatizando que as parcerias da sociedade civil com o Estado devem ser pautadas pelo interesse público".</p> <p>3) "As ações da assistência social estruturam-se através do convênio com projetos, para operacionalização da política pública da assistência social. De acordo com a LOAS, essas ações, de competência do poder público, consistem na execução de serviços e projetos,...".</p>

APÊNDICE L - COMPARAÇÕES DAS POLÍTICAS DE CONVÊNIO

	12/FABES/GA/94	10/FABES/GAB/95	19/FABES/GAB/96	14/SAS/GAB/00 E 15/SAS/GAB/00
REQUISITOS BÁSICOS: DAS ENTIDADES SOCIAIS	1) "Deverão apresentar instalações e equipamentos mínimos indispensáveis, adequados à natureza das atividades, projetos e serviços a serem conveniados	1) Acrescentou-se neste item ..."Deverão apresentar quadro de pessoal , instalações, equipamentos mínimos, adequados à natureza das atividades, projetos e serviços a serem conveniados	Retirado o item 1 e incluído: 1) Possibilitar o acompanhamento e avaliação dos serviços prestados através do acesso às informações e documentos sobre a programação, recursos humanos e financeiros aos representantes de direito do Poder Público	Nova redação: Possuir capacidade técnica e operacional em relação às obrigações a serem assumidas para o convênio (instalações, recursos humanos, equipamentos, estrutura administrativa e financeira)
DO SERVIÇO CONVENIADO	1) "Novas alternativas de atendimento à criança adolescentes, adultos e à terceira idade, bem como das famílias e comunidade em geral serão objeto para o estabelecimento de convênios, com a FABES". 2) Serão conveniados ou aditados os serviços já em execução e que atendam às necessidades da população mas que necessitam de assessoria técnica e recursos financeiros para sua continuidade ou mesmo melhoria na qualidade do atendimento". 3) O Serviço conveniado deverá observar a legislação em vigor, os aspectos definidos nesta Política, as normas técnicas definidas através da Programação Básica Específica e ser instruído de acordo com os disposto na portaria 118/FABES/GAB de 22/01/94	Excluído mantido mantido	Excluído Mudança na forma de redação: "Os serviços que atendam as necessidades da população e que necessitem de assistência técnica e recursos financeiros, para sua implantação ou continuidade, visando a melhoria na qualidade de atendimento". excluído e incluído: "Os serviços prestados diretamente por FABES, sempre que houver conveniência para a Administração Municipal".	Mantidos como na política anterior. A diferença foi a inclusão do item: Natureza do Convênio, que pela primeira vez explicita a distinção entre Rede Pública Indireta, e Rede Particular . Também dedica-se um campo para explicitar o que entende-se por convênio: "O convênio é um acordo da SAS com entidades e organizações sociais de interesse privado e finalidade pública, sem fins lucrativos para assumir mútuo compromisso e responsabilidade no enfrentamento das questões da assistência social no município de S Paulo, para a população situada na faixa de renda de 0 a 4 salários mínimos". Insere a questão da parceria afirmando que: "consiste em relações de complementaridade, cooperação e articulação entre o poder público e a sociedade civil".
DA DEMANDA	1) serão conveniados onde os equipamentos diretos já implantados se mostrarem efetivamente inviáveis de serem mantidos pelo poder público	Exclusão do item 1 de 94 e inclusão de: 1) "Os bairros periféricos de maior densidade populacional	Mantido os da política de 95	Nova redação, definindo o que são serviços assistenciais e projetos sociais

APÊNDICE L - COMPARAÇÕES DAS POLÍTICAS DE CONVÊNIO

	12/FABES/GA/94	10/FABES/GAB/95	19/FABES/GAB/96	14/SAS/GAB/00 E 15/SAS/GAB/00
DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE TRABALHO		Inclusão do documento "croquis"	<p>Inclusão: "a celebração do convênio está sujeito à aprovação das instalações físicas, através de laudo emitido por técnico habilitado da FABES. A vistoria física dar-se-á nos locais ainda não contemplados em convênio anterior com a FABES e quando uma alteração no número e tipo de atendimento assim o exigir.</p> <p>Nesta Portaria todos os itens constantes do Termo de Convênio onde são citadas as competências de FABES quanto a: "supervisionar, técnica e administrativamente as atividades, indicar treinamentos, participar da montagem e execução de treinamentos, acompanhar e fiscalizar os trabalhos, entre outros", foram explicitados nesta Portaria.</p>	O tema não foi objeto de legislação, sendo apenas mencionada a necessidade do Plano de Trabalho, conforme as diretrizes técnicas. A necessidade de vistoria permaneceu.
DA VIGÊNCIA	Os convênios firmados com FABES terão prazo determinado de duração, sendo vedada prorrogação automática. A renovação do convênio fica condicionada a solicitação da entidade interessada, acompanhada da documentação pertinente e de avaliação positiva, apresentadas 60 dias antes do seu término.	Mantido	Mantido	Serviços assistenciais terão o prazo máximo de 12 meses contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado a critério das partes até o período de 60 meses mediante termo de aditamento e /ou rescindido através de denúncia escrita por qualquer um dos partícipes com antecedência mínima de 60 dias. Projetos sociais terão o prazo de 12 meses no máximo, e a sua prorrogação está condicionada ao interesse da administração.

Não houve alteração nos itens: requisitos básicos para que a Entidade seja elegível para o convênio; necessidade da elaboração do plano de trabalho; documentação a ser apresentada; formas de remuneração do convênio; formas de prestação de contas; manutenção de bens municipais; divulgação dos serviços conveniados; verba de implantação; garantia de gratuidade,