# Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo*

Federico Tobar**

*Temos muitos conceitos mas poucas teorias confirmadas; muitos pontos de vista, mas poucos teoremas, muitos experimentos, mas poucos resultados. Talvez uma mudança na intensidade resultaria boa.*

Robert K. Merton

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Gerência social e estratégica; 3. A estratégia de gestão da Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo; 4. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Social and strategic management; 3. Management strategy at the Department of Social Services of the city of São Paulo; 4. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: política pública; gerência social; assistência social; capacitação.

KEY WORDS: public policy; social management; social service; qualification.

Este artigo apresenta a experiência inovadora de reorganização dos serviços sociais implementada pela Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo a partir de 2002. A partir do "triângulo estratégico" postulado por Mark Moore e da "teoria do negócio" desenvolvida por Peter Drucker, o artigo analisa os aspectos envolvidos nas gestões política, programática e operacional da assistência social. Nos três níveis de gestão foram registrados empreendimentos inovadores que estabeleceram uma lógica sinérgica.

* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 2005.

** Doutor em ciência política. Coordenador-geral do Programa Indes-SAS de Gerência Social. Endereço: Rodriguez Peña, 608 10 "21", Buenos Aires, Argentina (AA 1020). E-mail: ft@federicotobar.com.ar.

Strategy and design of social policies: the case of the Department of Social Services of the city of São Paulo, Brazil

This article presents the innovative experience of social service restructuring that began in 2002 at the Department of Social Services of the city of São Paulo. Based on Mike Moore's 'strategic triangle' and Peter Drucker's 'business theory', it analyzes the aspects of the policy, programmatic and operational management of social services. The three management levels had innovative enterprises that established a synergetic logic.

## 1. Introdução

A política pública de assistência social na cidade de São Paulo está vinculada a um giro paradigmático que envolve múltiplas dimensões.[1] Este artigo apresenta o desenho estratégico dessa política, identificando definições-chave para sua gerência. Para isso utiliza dois esquemas analíticos da estratégia governamental com os quais examina o conjunto de definições que foram adotadas de forma muito rápida pela Secretaria de Assistência Social da cidade, liberando-a de uma pesada herança conservadora e posicionando-a na vanguarda da construção de um novo modelo de políticas sociais.

Houve uma sólida sustentação teórica, respaldando o conjunto das transformações operadas na política pública de assistência social da cidade de São Paulo durante os últimos dois anos. A análise e o debate da transformação operada pela Secretaria de Assistência Social tornaram-se, então, necessários, não só por sua contribuição à política pública de assistência social do Brasil, mas também porque deixaram lições para a construção de políticas de cidadania em outros países.

## 2. Gerência social e estratégia

Na literatura sobre gerência e estratégia há provavelmente muitas definições de cada conceito como os autores as trataram. Não obstante, os diversos autores concordaram em definir que uma organização tem uma estratégia quando seus líderes (e ainda mais quando todos os atores nela envolvidos) se comprometem com uma visão

[1] Outros trabalhos abordaram esta questão de diferentes perspectivas. Papadópulos (2004) aborda a política a partir da ótica da aprendizagem institucional; Sposati (2003) destaca seu caráter de política pública; Carro (2004) centra-se na gestão programática e aborda os desafios da fragmentação institucional. Outros trabalhos, como os de Ramos (2004), Gomes (2004) e Siqueira (2004), se concentram nos desafios da construção de uma política de cooperação entre o setor governamental e o não-governamental.

particular sobre como se operará a organização para criar valor e como se sustentará no futuro imediato.[2]

A partir desta afirmação, identificamos dois dispositivos para analisar a estratégia de uma determinada gestão pública, que postulam esquemas triangulares para examinar a coerência de uma formulação estratégica. Por um lado, a denominada "teoria do negócio" formulada por Peter Drucker (1997). Por outro, o triângulo estratégico formulado por Mark Moore da Escola de Governo J. F. Kennedy da Universidade de Harvard (1995).

Ambos os esquemas não são alternativos, mas complementares. Não obstante, é possível observar que enquanto a aproximação de Moore foi pensada especificamente para organizações públicas e não-governamentais, a de Drucker não faz distinção dos tipos de organização. De fato tanto nos exemplos abordados por este autor quanto no próprio título do trabalho ("teoria do negócio") predomina um conceito de mercado. A análise praticada aqui se restringe exclusivamente a um organismo público. Por essa razão, tentando despojar-se de todo o caráter privativista, foi escolhido traduzir a aproximação como "teoria da organização".

*O enfoque da teoria da organização*

Peter Drucker (1997) postula que toda organização, seja de negócios ou não, requer uma teoria "do" negócio. Trata-se de uma teoria própria, uma teoria específica de que se deduz o que fazer. É por isso que tomamos a liberdade aqui de rebatizá-la como "teoria da organização". Ao contrário da teoria das organizações, disciplina científica que assume o coletivo das organizações como objeto de estudo, a teoria "da" organização é o conjunto de

> supostos que dão forma à conduta de qualquer organização, ditam suas decisões sobre o que se deve fazer e o que não se deve fazer, e definem o que a organização considera como resultados significativos.

Nesse enfoque, uma teoria da organização tem três partes. Em primeiro lugar envolve suposições sobre o ambiente em que opera a organização. Em segundo lugar, envolve suposições sobre a missão da organização. Terceiro, envolve suposições sobre as habilidades centrais para que a organização realize sua missão.

[2] Ver, por exemplo, entre outros: Barnard (1966), Mintzberg, Quinn e Voyer (1997); Albrecht (1996); Blanchard et al. (1997).

De forma complementar, seu autor postula quatro exigências para que uma teoria da organização seja válida:

- as suposições sobre ambiente, missão e habilidades centrais devem estar ajustadas à realidade;
- as suposições nas três áreas devem concordar com as outras;
- a teoria deve ser conhecida e entendida em toda a organização;
- a teoria deve ser posta à prova de forma constante.

*O triângulo estratégico*

Mark Moore propõe um modelo para revisar a estratégia na gerência governamental representado por um triângulo. Em cada vértice: o valor público a ser criado, as fontes de legitimidade e de sustentação e a capacidade operacional para entregar o valor.

O primeiro vértice — denominado valor — dirige a atenção gerencial à proposta de valor que guia a organização. Para que uma organização seja bem-sucedida na geração de valor, os líderes da mesma devem ter uma história, ou uma razão para a existência da organização, uma declaração acerca da forma de como o mundo poderia ser melhor através do funcionamento da empresa.

O segundo vértice — legitimidade e apoio — orienta a atenção gerencial à pergunta: onde se originará o apoio para a busca do valor? Não é suficiente que um líder julgue que alguns propósitos são valiosos. Outros, que fornecem os recursos financeiros requeridos e autorizam as ações, devem estar de acordo com aquele juízo. No governo esses outros incluem os cidadãos, os representantes eleitos, os grupos de interesses e os órgãos de informação, que se denominam "o entorno habilitador" da organização.

O terceiro vértice — denominado capacidade operacional — concentra a atenção sobre o assunto de se dispor suficiente conhecimento técnico e capacidade para obter os resultados desejados. Freqüentemente, esta capacidade está em sua totalidade na organização que o administrador dirige. Não obstante, às vezes se encontra fora dos limites da organização, e a companhia deve encontrar os meios para contratar as capacidades, além das que possui, para obter os resultados desejados por meio da criação de associações de diversas classes.

*Uma leitura do triângulo estratégico da gerência social*

Propomos aqui que o triângulo estratégico não só contribui com clareza na busca de uma estratégia governamental, mas também apresenta uma oportunidade para ordenar conceitualmente os conteúdos da gerência social:

- é possível considerar que a gerência social é integrada por três tipos diferentes de gestão: gestão política, gestão programática e gestão operacional;
- o objetivo da gestão política é contar com autorização, recursos, apoio e legitimidade para implementar a missão organizacional. Inclui gestões com políticos, legisladores, burocratas que detenham poder de decisão sobre o financiamento e desenvolvimento das atividades. Também envolve a sociedade civil organizada, meios de comunicação, empresas privadas e a cidadania. Desde que estes sejam os atores-chave que tenham interesses relacionados com operações da organização. Nós podemos afirmar que os maiores desafios da gestão política são a construção, viabilidade e a sustentabilidade das intervenções propostas pela gestão programática;
- o objetivo da gestão programática é cumprir a missão organizacional e criar o valor público através de um conjunto de políticas e programas pertinentes. Seu desafio central consiste em formular alternativas (ou hipóteses de intervenção) com a consistência técnica suficiente (factibilidade) para dar conta dos problemas sociais ou pela via de uma demanda concreta da população, ou como uma necessidade interpretada pelos técnicos.[3] Em outras palavras, trata-se de encontrar maneiras apropriadas de gerar o valor;
- o objetivo da gestão organizacional é garantir uma organização comprometida com a missão, que conte com a capacidade organizacional de levar adiante uma gestão efetiva, eficiente, eqüitativa, ética e sustentável. Seus desafios envolvem todos os aspectos organizativos, tais como encontrar modelos apropriados da divisão do trabalho, assim como de monitoramento, avaliação, supervisão e controle.

## 3. A estratégia de gestão da Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo

[3] Neste aspecto este artigo difere do desenvolvido por Mark Moore. Para este autor, criar valor é responder a uma demanda. Se afirma aqui como suposto de que na gerência social há demandas que não refletem necessidades reais, assim como necessidades que nunca chegarão a traduzir-se em demandas da população.

A assistência social no Brasil é incluída na Constituição de 1988 como um dos três componentes da seguridade social (ao lado da previdência social e da saúde) e foi regulada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Esta lei estabelece o caráter descentralizado da gestão de assistência social (art. 6º), permitindo que cada jurisdição do governo fixe sua respectiva política de assistência social (art. 7º). Não obstante, condiciona este ao cumprimento de um conjunto de diretrizes, entre as quais figuram a consolidação de um conselho e um fundo de recursos específicos (art. 9º).

*O modelo precedente*

São Paulo foi a última capital brasileira a assumir o rumo da Política Nacional de Assistência Social, incorporando as exigências determinadas na Loas. Passaram duas gestões de governo municipal sem avanços nesse sentido. Por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social foi regulado através do Decreto nº 38.877, pelo prefeito Celso Pitta, em 21 de dezembro de 1999. E apenas em 7 de maio de 2001 a prefeita Marta Suplicy regulamentou o Fundo Municipal de Assistência Social.

Reverter esse atraso exigiu mudanças profundas no modelo de gestão. Por um lado, as práticas de assistência social na cidade nasceram vinculadas à ação das primeiras-damas. O modelo instalado, que Aldaíza Sposati (2002:37-38) caracteriza como "primeiro-damismo", correspondeu com a prática de favor, a influência e utilizava como principais instrumentos cartas ou notas pedindo donativos ou privilégios.

Segundo, desde as gestões municipais anteriores (dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta — 1993-2000) vinham incorporando ações conveniadas com organizações não-governamentais. Isso se fazia sem uma política clara e nenhuma vinculação com a Loas. De acordo com o que Gomes (2004) afirma, se percebia uma certa

> Flacidez valorativa na relação público-privada, que resultava superlativa na definição dos necessitados em lugar de definir as necessidades sociais que deveria atender e desejava em segundo plano a preocupação com a qualidade dos serviços, a qualificação dos gestores sociais (quase ausentes), assim como a capacidade de provocar mudanças.

Em outras palavras, durante vários anos recorreu-se à capacidade organizativa de organizações da sociedade civil; não obstante, a construção de um *mix* de serviços público-privado foi concebida mais como um mercado de prestações com o objetivo de consolidar direitos sociais e garantir o acesso eqüitativo da população aos serviços.

*O giro paradigmático*

A partir de 2002 a Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo (SAS) realizou uma experiência de reorganização e consolidação da política pública de caráter profundamente inovador. Ao assumir Aldaíza Sposati como secretária municipal, se rearfirma a responsabilidade do governo municipal na condução da política social, é incorporado um modelo regulado de cooperação público-privado que orienta os convênios com as organizações não-governamentais e define-se um modelo assistencial preciso. Na continuação é apresentado esse giro paradigmático na política pública de assistência social da cidade de São Paulo à luz dos esquemas explicativos de Moore e Drucker, previamente introduzidos.

*Uma teoria da SAS: suposições sobre o ambiente*

No desenho da estratégia houve duas definições fundantes, a política pública de assistência social deveria acompanhar e aprofundar dois processos políticos impulsionados pelo governo municipal:

- o processo de descentralização até a conformação de 31 subprefeituras municipais;
- a reorientação da cooperação pública privada para provisão dos serviços e construção das políticas.

A Secretaria de Assistência Social desenvolveu políticas específicas em função destes dois condicionantes que configuram parte de seu ambiente político.

*Missão*

A Lei Orgânica do Município de São Paulo define a assistência social como a "política de seguridade social, que afiança a proteção social como um direito de cidadania, de acordo com os arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988". Sobre a base desta definição, um grupo de trabalho integrado pela primeira linha da SAS formulou a missão desta instituição como: "Contribuir para universalizar o direito à assistência social na cidade de São Paulo".

Por sua vez, a visão resultou clara e foi expressa nas primeiras páginas do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002/03 (PLASsp): "Romper com o assistencialismo e afiançar o compromisso com o caráter público da seguridade social estabelecida pela Constituição Federal de 1988".

Faz parte dessa visão a intenção de liderar a construção da cidadania social, garantindo, aos cidadãos de São Paulo, cinco seguranças básicas que foram definidas como: "acolhida" (abrigo), "protagonismo", "convivência", "travessia" e "autonomia". Para estas seguranças se parte da definição de mínimos sociais de cidadania a serem garantidos. As mesmas funcionaram como pilares para a gestão democrática.

*Habilidades necessárias*

As habilidades necessárias para os desafios assumidos pela gestão da Secretaria de Assistência Social requeriam o apoio à descentralização e à cooperação com as organizações não-governamentais. Isto envolve tanto a operação de tecnologia da informação para a gestão dos programas e os serviços quanto o desenvolvimento de habilidades gerenciais. Com relação à tecnologia de informação a SAS não só incorpora uma definição de assistência social como política de provisão de mínimos sociais, como também desenvolve uma tecnologia georreferenciada para monitoramento e mapeamento dos riscos, vulnerabilidade, desigualdades e exclusão social.

Para o desenvolvimento das habilidades gerenciais a estratégia incorporou um ambicioso componente de capacitação. Um dos princípios assumidos na reorganização da assistência social da cidade de São Paulo é a valorização dos trabalhadores sociais. Para isso foi fundado o Espaço Público do Aprender Social (Espaso), não só como uma escola de governo, mas como um âmbito facilitador da aprendizagem, aberto para toda a cidadania. Também foram assumidas alianças com instituições especializadas que operaram a transferência do conhecimento e da tecnologia. Entre os convênios de cooperação merecem destaque as ações em conjunto com o Instituto Polis para a capacitação dos conselheiros da cidade, com a ONG Cenpec (Centro de Estudos e de Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) e com o Instituto de Desenvolvimento Social (Indes) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Entre os objetivos desta última aliança está a capacitação intensiva (através de um curso de 200 horas de duração) em gerência social de mais de 800 profissionais locais, dos quais 80% são funcionários municipais e os 20% restantes profissionais que trabalhem em ONGs conveniadas com a Secretaria de Assistência Social. A cooperação com o Indes exigiu adaptação dos conteúdos programáticos da instituição para a realidade de São Paulo. Esses conteúdos que vêm sendo desenvolvidos pelo Indes em seus cursos há mais de uma década. Para isso se elaborou um perfil das competições dos gerentes sociais da cidade de São Paulo. Entre eles, podem ser destacados dois que envolvem a gestão programática e três referentes à gestão política.

- *Detectar novos problemas sociais*. Isto significa não só perceber novas demandas e necessidades da população, mas também conseguir uma definição precisa e consistente do problema social em questão. Neste sentido, é possível destacar que o desenvolvimento das respostas aos problemas sociais da população de São Paulo é relativamente elevado (ao menos na comparação com outras cidades do Brasil e da América Latina). Por esta razão, os problemas novos tendem a concentrar-se na revisão das respostas existentes. De fato, a maioria dos trabalhos elaborados pelos estudantes que participaram nos Cursos de Desenho e Gerência Política e Programas Sociais, como exigência parcial para a conclusão dos mesmos, foi centrada em elaborar propostas para fortalecer as políticas de assistência social. Em particular, na melhoria de aspectos vinculados com a efetividade e a qualidade das ações.

- *Formular hipóteses de intervenção factíveis*. Este requisito é derivado da necessidade de fortalecer a inovação nas respostas sociais. Trata-se de uma habilidade própria da gestão programática e requer não só a identificação de idéias novas, mas de sua organização sob a forma de propostas de marco lógico. O Programa Gerência Social Indes-SAS permitiu a elaboração de mais de 300 propostas de intervenção por parte dos profissionais da Assistência Social de São Paulo (público e de ONGs). Os docentes contribuíram também para a construção dos marcos lógicos e a identificação dos indicadores de monitoramento e avaliação correspondentes.

- *Construir a viabilidade política da ação*. Trata-se da primeira das tarefas da gestão política. Em primeiro lugar, a SAS se ajustou às diretrizes definidas na Lei Orgânica da Assistência Social, constituindo o Conselho Municipal de Assistência Social. Em segundo lugar, fez uma opção clara para fortalecer a participação comunitária, constituindo um curso de capacitação para conselheiros municipais. Em terceiro lugar, a construção da viabilidade requer discussão profunda da visão definida e sua difusão a todos os agentes da organização. Neste sentido a gestão da SAS foi firmada sobre dois pilares: por um lado reuniões semanais de coordenação com os supervisores de cada subprefeitura; por outro, o programa de capacitação de gerência social permitiu a discussão em profundidade desta visão e dos valores associados e das prioridades que dela se desprenderam com um amplo número de diretivas da área social municipal.

- *Construir a legitimidade*. As instituições sociais são (ou ao menos têm sido) mais questionadas que as demais. Quando as organizações privadas geram lucros não precisam tanto legitimar-se. Um exemplo concreto: o planejamento na organização privada se realiza em um *business plan* que define como a empresa vai competir. Em uma organização social o planejamento requer necessaria-

mente que se explique como será alcançada a missão. Porém, devemos assumir que a crise de legitimidade responde também, em parte, ao subdesenvolvimento relativo das tecnologias de intervenção. Quando a discussão técnica perde nível aparecem os detratores. Construir a legitimidade da Política Pública de Assistência Social é um requisito central de gestão política e requer um conjunto de ações específicas. Em primeiro lugar, a SAS buscou fortalecer a articulação de ações com outras secretarias sociais do município. Em segundo lugar, defender e divulgar a política pública de assistência social de São Paulo em âmbitos nacionais e internacionais de debate e discussão da política de proteção social. Em terceiro lugar, fortalecer a comunicação social da política pública de assistência social de São Paulo através de ações especiais dirigidas à imprensa. Entre estas últimas merecem destaque a ampla difusão dos mapas de vulnerabilidade e a programação de um seminário sobre proteção social específico para jornalistas.

- *Garantir a sustentabilidade.* Trata-se de outro desafio próprio da gestão política que envolve, em primeiro lugar, consolidar uma visão de conjunto. Em segundo lugar requer definir um esquema de divisão do trabalho tanto entre ONGs e Estado quanto em nível de governo entre o comando único da política e as esferas territoriais. Em terceiro lugar, garantir a sustentabilidade requer construir uma militância do social, conseguindo a adesão a esta estratégia não só dentro das estruturas de governo, mas e fundamentalmente dentro das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, que foram definidos como os grandes aliados na construção da cidadania social. Neste sentido, o evento mais importante na estratégia de construção da política pública de assistência social na cidade de São Paulo foi a realização do "Primeiro Congresso de Gestores da Assistência Social da Cidade de São Paulo", que ocorreu entre 30 de novembro e 1º de dezembro de 2004, no qual participaram aproximadamente 500 profissionais e foram apresentadas 200 propostas para o fortalecimento da resposta social às necessidades da população da cidade.

## *O triângulo estratégico da SAS — gestão política*

Entre os aspectos que merecem destaque relativos à gestão política, os mais importantes são as fortes definições que envolvem a missão e visão estabelecidas. Segundo o diagnóstico da própria secretaria (Sposati, 2002) se destacavam grandes desafios de gestão política como:

- superar o modelo precedente de controle tecnocrático e burocracia;

- superar o isolamento da ação do órgão no conjunto da ação municipal;
- superar a concepção filantrópica vigente nos convênios.

Os objetivos políticos do novo modelo envolveram:

- democratizar o processo de trabalho;
- transparência à gestão e ao processo decisório;
- debater a relação entre o urbano, a cidade e o social;
- coordenar intersetorialmente com as demais secretarias da área social;
- articular ações com os movimentos sociais em defesa da habitação, creches e abrigos para mulheres;
- equacionar a relação com as entidades sociais pelo princípio do dever do estado e direito da população.

*Gestão programática*

No nível da gestão programática incorporou-se o Plano de Assistência Social de São Paulo (PLASsp), que recupera o exercício da programação e operacionaliza as ações programáticas adequadas para alcançar as cinco proteções básicas. Em uma revisão deste aspecto Moreira (2004) afirma que a tônica da gestão em questão se caracterizou pelo lugar central que outorgou ao planejamento, destacando a construção dos planos regionais de cada subprefeitura. A partir da SAS os mesmos foram inicialmente impulsionados por um esforço programático denominado Proreas (Programa de Reorganização da Assistência Social), que logo se situa no âmbito das subprefeituras, mas é integrado ao PLASsp. Este documento expressa um novo paradigma da assistência social e propõe a reorganização tanto operativa quanto programática de sua ação estabelecendo metas de manutenção e ampliação dos serviços.

*Gestão operativa*

As transformações políticas e programáticas assumidas requeriam um suporte organizativo adequado. Entre as tarefas identificadas merece destaque a incorporação de critérios e parâmetros técnicos para melhorar a qualidade das ações. Isso exigia:

- dispor de esquemas de avaliação e de bases de dados adequados para isso;

- construir padrões de ação;
- definir custos de operação;
- capacitar os profissionais responsáveis pelos serviços.

Por outro lado, como foi antecipado na análise dos supostos sobre o ambiente, a estrutura organizativa deveria resultar de acordo com duas grandes definições estratégicas: a descentralização e a construção de convênios de cooperação com as organizações da sociedade civil (parceiras). Em continuidade, se analisam as definições adotadas em cada uma destas políticas.

*Política de descentralização*

São Paulo tem mais de 10 milhões de habitantes. É uma das maiores cidades do mundo e vem discutindo, há três anos, a necessidade de um novo modelo de gestão de cidade que permita superar as dificuldades próprias da concentração das tarefas administrativas em um contexto de demandas crescentes. Em 1º de agosto de 2002 foi sancionada a Lei Municipal nº 13.999, com o objetivo de descentralizar, desconcentrar e democratizar com transparência, eficiência e eficácia a coisa pública, propiciando maior igualdade e controle social.

Descentralizar as ações da Secretaria de Assistência Social envolve um conjunto de desafios. Há vários anos tinha-se consolidado um modelo de desconcentração de atividades em 17 unidades territoriais denominadas supervisões. Mas adaptar-se à nova lei de descentralização municipal significava não apenas passar de 17 supervisões territoriais a 31 subprefeituras com autonomia funcional e orçamentária. Não era só questão de incorporar outras 14 supervisões, mas também de redefinir o território do qual são responsáveis todas as supervisões.

O primeiro desafio de gestão, neste sentido, foi o de distribuir os trabalhadores públicos nas 31 subprefeituras. Desta forma a própria Secretaria de Assistência Social passou de 13.090 funcionários em 2002 a 300 funcionários em 2004. Esta significativa redução responde não só à transferência de funcionários da secretaria para as subprefeituras, mas também a transferência das creches municipais para a Secretaria de Educação. No mesmo período os equipamentos diretos da SAS passaram de um total de 289 para 18.

O segundo desafio da descentralização consistiu em definir um modelo de divisão funcional do trabalho. Neste sentido o Sistema Único de Assistência Social (Suas), assumido no Brasil e estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social, estabelece a conformação de um comando único de gestão em cada uma das esferas de governo.

*Política de parcerias*

No diagnóstico da nova gestão a falta de precisão das ações conveniadas não permitia resgatar o papel das mesmas na construção de direitos sociais. Foi assumido que, na cidade de São Paulo, a assistência social precisava adotar uma estratégia de gestão que rompesse com o residualismo e se centrasse sobre a afirmação de que a relação com as entidades sociais deveria pautar-se pelo princípio de aliança (que foi definido com a denominação "parceria").

A política de parcerias busca superar o esquema de transação. É um acordo entre organizações que se justifica pela busca de soluções para os problemas sociais. Quer dizer, uma aliança para a transformação social. "Nela a ação do Estado, com seu papel regulador e seu investimento, é articulada por uma política participativa construída que supõe a exigência do caráter público, ainda que as ações conveniadas sejam sustentadas por fundos públicos" (Sposati, 2002:43).

As principais ferramentas utilizadas para reinventar os convênios de cooperação entre o setor público e as ONGs na área social foram instrumentos normativos. Por um lado, as "Audiências Públicas", um esquema de concurso aberto e transparente que estabele normas de competência precisa e abre a possibilidade de participação a todas as instituições não-governamentais que reúnam condições técnicas estabelecidas em edital. Por outro, um conjunto sistematizado de critérios para certificação das ações intitulado *Subsídios para os padrões de qualidade dos serviços de assistência social* (SAS, 2004).

Um estudo sobre as funções das audiências públicas da assistência social em São Paulo, centrado tanto na análise da documentação quanto na observação participativa dos atores, conclui que as mesmas constituem (Ramos, 2004):

a) um instrumento de controle do poder público para escolher seus colaboradores;

b) um espaço de divulgação dos serviços a serem conveniados, incluindo informações sobre quantidade de recursos e qualidade do proponente e de sua proposta;

c) um espaço de conhecimento e intercâmbio entre os atores presentes;

d) um instrumento de transparência das ações e seus resultados;

e) um espaço para a participação cidadã, contribuindo com a construção democrática; e

f) uma ferramenta para legitimar os serviços já existentes.

Reinventar a política de parcerias envolve superar um esquema de *mix* público-privado como um simples mercado de compra e venda de serviços sociais. Mas o esquema proposto pela SAS envolve compartilhar com as ONGs não só a prestação, mas também a inovação. Como afirma Souza (2004:4):

> O mais importante é que as responsabilidades de pensar políticas sociais inclusivas já não são só exclusivamente estatais (...).
>
> Por um lado, esses novos atores que buscam afirmar seu lugar no espaço público das decisões políticas são poderosos agentes formadores de opinião, defensores de mudanças, e sua capacidade de influência sobre as políticas públicas tende a crescer nos próximos anos (...).
>
> Por outro lado, o movimento da sociedade civil, que se expressa a partir de uma complexidade de atores coletivos (movimentos sociais, sindicais, rurais, urbanos, entre outros) resulta em processos de responsabilização social por meio de ações complementares ao Estado, muitas vezes inovadores, buscando diminuir as desigualdades sociais.

Por último, sobre a contribuição das ONGs também à inovação social, vale a pena destacar um trabalho de Rosemeire Gomes da Silva (2004), que relata a experiência de um projeto piloto de um grupo de jovens que por sua idade deveriam sair de um abrigo infantil e com o apoio de uma ONG conseguiram sustentar uma casa compartilhada para viver (também denominada *república*). Pouco depois a Secretaria de Assistência Social incorporou em seu PLASsp a República jovem como política pública.

## 4. Conclusões

A Secretaria de Assistência Social da Cidade de São Paulo desenvolveu a partir de 2002 um amplo conjunto de ações coordenadas que buscaram reverter um atraso relativo da cidade na construção da política pública de assistência social. Medir o êxito e impacto destas ações escapa ao alcance deste trabalho. Porém, pode-se, sim, concluir que as ações concebidas e desenvolvidas mantiveram níveis de consistência entre si. Ao examiná-las à luz de dois esquemas triangulares que facilitam a análise da coerência de uma determinada estratégia de gestão, se constata a articulação entre todos os componentes (ou vértices de cada triângulo). Um conjunto de ações de definições de prioridades vertebradas por meio de uma Teoria da Assistência Social no nível local.

Os quadros 1 e 2 sintetizam as principais definições assumidas pelo comando da SAS à luz tanto da teoria da organização postulada por Peter Drucker, quanto do triângulo estratégico postulado por Mark Moore. É possível que outros esquemas analíticos aportem diferentes conclusões a respeito, assim como é também possível que outras leituras dos mesmos autores levantem conclusões diferentes sobre os mesmos feitos. O exercício aqui proposto pretende simplesmente disparar a reflexão e o debate necessário de uma experiência singular.

Quadro 1

Teoria da SAS

| | |
|---|---|
| Missão | s Contribuir para universalizar o direito à assistência social na cidade de São Paulo. |
| Ambiente | s Promover a descentralização da assistência social municipal até a conformação de 31 subprefeituras municipais.<br>s Estabelecer alianças de cooperação público-privada para construção de políticas e provisões de serviços. |
| Habilidades | s Desenvolver tecnologia georreferenciada para monitoramento e mapeamento de riscos, vulnerabilidade, desigualdades e exclusão social.<br>s Desenvolver competências gerenciais para: detectar novos problemas sociais e formular hipóteses de intervenção factíveis; construir a viabilidade, legitimidade e sustentabilidade das ações. |

Quadro 2

Triângulo estratégico da SAS

| | |
|---|---|
| Gestão política | Definição de visão: “Romper com o assistencialismo e afiançar o compromisso com o caráter público da seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988”. |
| Gestão programática | s Definição de proteções e mínimos sociais. |
| Gestão organizativa | s Descentralização<br>s Parcerias<br>s Definição de funções do comando único<br>s Padrões de qualidade |

## Referências bibliográficas

ALBRECHT, Karl. *La misión de la empresa*. Barcelona: Paidós, 1996.

BARNARD, C. *Functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966.

BLANCHARD, K.; CARLOS, J. P.; RANDOLPH, W. A. *Empowerment*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1997.

CARRO, Silvina. Os dilemas da política de assistência social perante a fragmentação institucional dos programas sociais: as seguranças no Plano de Assistência Social 2002-2003 (PLASsp) elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (SAS). Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Abr. 2004.

DRUCKER, P. *A teoria do negócio* — Documento traduzido Indes, 1997.

GOMES, Maria do Rosário Corrêa de S. Os desafios da regulação da participação do setor privado nas políticas de assistência social. Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP.* Abr. 2004.

MINTZBERG, Henry; QUINN, J. B.; VOYER, J. *El proceso estratégico*. México: D. F. Simon & Schuster, 1997.

MOORE, Mark H. Gerencia para la generación de valor: estrategia organizativa en las instituciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales. Traducido y reproducido con autorización por el Indes.

———. Creating public value: strategic management in government. Traducido por Mario Cortés y revisado por Manuel E. Contreras. Reproducido con autorización por el Indes de *Nonprofit and Volunteer Sector Quarterly*, Cambridge, MA: Harvard University Press. v. 28, n. 1, p. 183-204, 1995. Supplement 2000.

MOREIRA, Elisa Aparecida G. Referências de grau de cobertura para serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo: medidas possíveis ou desafios. Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Jun. 2004.

PAPADÓPULOS, Jorge. Aprendizaje institucional e innovación paradigmática: cómo nuevas ideas se convierten en ideas políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 9., 2004, Madrid. *Anales...* Madrid. Nov. 2004.

RAMOS, Ana Márcia F. Audiências públicas: local possível para avaliação de serviços e exercício da cidadania? — Convênios entre o governo municipal de São Paulo e as organizações sociais. Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Abr. 2004.

SÃO PAULO. *Decreto nº 38.877*. Regulamentação do Comas, 21 de dezembro de 1999.

———. *Decreto nº 40.531.* Fundo Municipal de Assistência Social, 7 de maio de 2001.

———. *Lei nº 12.524*. Criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social, 1º de dezembro de 1997.

———. *Lei nº 13.153*. Lei de Parceria, 22 de junho de 2001.

SAS (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). *Susbsídios para os padrões de qualidades dos serviços de assistência social*, 2004.

SILVA, Rosemeire Gomes. A experiência do projeto aquece horizontes: uma alternativa para os jovens após o desabrigamento. Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Jun. 2004.

SIQUEIRA, Ana Lúcia dos S. Rodrigues. Eficiência na gestão social entre parceiros: ONGs e poder público. Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Jun. 2004.

SOUZA, Maria Rosaria de. Desafios da construção de um sistema de indicadores do governo municipal para avaliar necessidades, implementação e resultados das ações sociais como base para a seleção e financiamento de parceiros para a política social (ONGs, fundações, associações). Trabalho apresentado no Curso de Formadores em Gerência Social. *Indes — Secretaria Municipal de Assistência Social/SP*. Abr. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis/ PUC-SP, 2002.

———. Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social. São Paulo: Secretaria Social de Assistência Social da Cidade de São Paulo, 2003. ms.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy*: what government agencies do and why they do it. Nova York: New York Basic Books, 1989.