



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ANA CAROLINA VIDIGAL

**O PROCESSO DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ENTIDADES
PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

Londrina
2013

ANA CAROLINA VIDIGAL

**O PROCESSO DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ENTIDADES
PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientador: Profa. Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro.

Londrina
2013

Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

V653p Vidigal, Ana Carolina.

O processo de repasse de recursos públicos da política de assistência social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina / Ana Carolina Vidigal. – Londrina, 2013.

127 f.: il.

Orientador: Vera Lúcia Tieko Suguihiro.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Londrina (PR) – Política social – Teses. 2. Administração municipal \ Londrina (PR) – Teses. 3. Administração municipal – Londrina (PR) – Teses. 4. Associações sem fins lucrativos \ Londrina (PR) – Teses. 5. Serviço social – Teses. Burocracia – Teses. I. Suguihiro, Vera Lúcia Tieko. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 361.6

ANA CAROLINA VIDIGAL

**O PROCESSO DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS
LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vera Lúcia Tieko Suguihiro
UEL – Londrina - PR

Profa. Dra. Silvia Alapanian
UEL – Londrina - PR

Profa. Dra. Zelimar Soares Bidarra
UNIOESTE – Toledo - PR

Londrina, 05 de abril de 2013.

Dedico este trabalho primeiramente a Deus pela perseverança e força proporcionada, à minha mãe Ana e meu namorado Luiz pelo apoio e amor; às minhas irmãs Adriana e Fabiana, enfim, à minha família e amigos que estiveram sempre ao meu lado e a todos aqueles que me deram forças e incentivos para não desistir...

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior a que recorri nos momentos de angústia e solidão, em que os processos deste trabalho pareciam não ser possíveis.

À minha orientadora Vera Lucia Tieko Suguihiro, pelas colaborações a este trabalho, pela paciência e pelos ensinamentos.

Às professoras Maria José e Silvia, pelas importantes contribuições na banca de qualificação.

Aos professores do Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, as discussões realizadas durante as aulas fazem parte deste trabalho e de meu crescimento pessoal.

Às professoras Silvia e Zelimar, pela participação na banca de defesa.

À CAPES, pela concessão da bolsa de estudos.

Aos entrevistados que dispuseram de seu tempo e que merecem muito respeito pelo trabalho que desempenham.

Às amigas Laís e Gorett, pela força, incentivo e apoio nos momentos mais difíceis do mestrado, e pelas melhores risadas e companhia durante o projeto de pesquisa, eventos e viagens.

A todos os meus amigos do mestrado e da FECEA, que comigo compartilharam as preocupações da dissertação, bem como momentos de descontração e alegria.

Ao meu amigo Valdir, o qual foi fundamental durante o mestrado, apoiando-me, tirando dúvidas, incentivando-me, enfim, sendo um exemplo o qual quero seguir por toda minha vida.

Ao meu namorado Luiz Paulo, sem o qual não teria forças e incentivo para terminar essa dissertação, pois sempre confiou em minha capacidade e esteve ao meu lado em momentos difíceis, tentando me animar e mostrar o lado positivo da vida.

À minha mãe Ana e irmãs Fabiana e Adriana, bem como a toda minha família, pelo apoio e por estar sempre ao meu lado nos momentos decisivos, apoiando, incentivando e acalmando.

A todos os amigos e pessoas especiais que, direta e indiretamente, estiveram presentes, auxiliando-me e apoiando-me neste momento tão especial em minha vida.

“O homem não teria alcançado o possível se, repetidas vezes, não tivesse tentado o impossível”.

(Max Weber)

VIDIGAL, Ana Carolina. **O processo de repasse de recursos públicos da política de assistência social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina.** 2013. 127 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

RESUMO

Este estudo discute a burocracia na administração pública municipal, tendo como principal objetivo identificar e analisar as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades sem fins lucrativos no município de Londrina – Paraná. Para elaboração do referencial teórico, foram abordados aspectos conceituais de burocracia e sua dinâmica na administração pública brasileira. A fim de atingir o objetivo proposto, ainda foi necessária a construção do processo de repasse de recursos públicos, a partir da legislação vigente que regulamenta esses repasse, aliadas às falas dos entrevistados, uma vez que não havia documentos ou referências suficientes que indicassem o trâmite deste processo no município de Londrina. A metodologia adotada pela pesquisa fundamentou-se na abordagem qualitativa, utilizando a técnica do mapa de associação de ideias e análise de conteúdo. A coleta dos dados da pesquisa foi feita por meio da entrevista semiestruturada, sendo entrevistado um representante de cada órgão envolvido no processo de repasse de recursos públicos do município de Londrina: Gerência de Convênios e Contratos, Gerência de Monitoramento e Avaliação, Conselho Municipal de Assistência Social, Coordenadoria de Convênios e Parcerias, Procuradoria, Controladoria, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A partir dos resultados desta pesquisa, constatou-se que, no processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, as expressões da burocracia, tais como legalidade, formalidade, impessoalidade, rotina, divisão do trabalho, hierarquia, competência técnica, especialização e profissionalização, estão presentes na administração pública do referido município. A partir desta identificação, foi possível constatar a hipótese inquirida por este estudo, de que a burocracia não foi superada pelas tentativas de reforma administrativa ocorridas no Brasil. Dessa forma, a análise aponta que a burocracia continua expressando-se na administração pública municipal, enquanto estrutura intrínseca ao Estado. Ela se expressa no processo de transferência de recursos públicos, enquanto estrutura de mediações entre o Estado e as classes sociais, visando à manutenção da ordem vigente. Nessa perspectiva, a burocracia atende as possibilidades dos interesses da classe dominante, mas também serve de mecanismo de atenção às demandas da classe dominada, valendo-se de sua autonomia relativa.

Palavras-chave: Burocracia. Administração pública. Processo de repasse de recursos públicos.

VIDIGAL, Ana Carolina. **The public resources funding process of social welfare policy to private non-profit organizations in the municipality of Londrina.** 2013. 127 p. Dissertation (Master's degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

ABSTRACT

This study discusses the bureaucracy on the municipal public administration, having as its main goal to identify and analyze bureaucracy terms on the Social Work Policy of public resources funding process to non-profit organizations in the municipality of Londrina, Paraná. To elaborate the theoretical framework bureaucracy's conceptual aspects were worked on and its dynamic on the Brazilian public administration. In order to reach the proposed goal, the construction of the public resources funding process was still necessary, from the legislation in force that regulates the funding, allied with the comments from the interviewees, since there were no documents or sufficient reference which indicates this transaction in the municipality of Londrina. The methodology adopted by this survey is based on the qualitative approach, using the Idea mapping technique and content analysis. The survey's data collection was done through the semi-structured interview, being interviewed one representative of each body involved on the public resources funding process: Contracts and Agreements Management, Evaluation and Monitoring Management, Social Welfare Municipal Council, Secretary of Public Management, Prosecutor's Office, Controller's Office, Municipal Council and Paraná State Court of Auditors. From this survey's results it was found that the public resources funding process to non-profit organizations provides bureaucracy terms such as legality, formality, impersonality, routine, division of labor, hierarchy, technical competence, expertise and professional training. From this finding it was established that this study's reported hypothesis, that the bureaucracy, wasn't overcome by the administrative reform attempts that occurred in Brazil. Thus, the analysis point out that the bureaucracy continues expressing itself on the municipal public administration, as an intrinsic structure to the State. It expresses itself on the public resources transfer process, as a structure of mediations between the State and the social classes, promoting the maintenance of established order. In this perspective, the bureaucracy meets the interests' possibilities of the ruling class, but it also provides attention mechanisms to the demands of the dominated class, backed by its relative autonomy.

Keywords: Bureaucracy. Public administration. Public resources funding process.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação sobre transferência de recursos públicos	62
Quadro 2 – Serviços socioassistenciais e metas (atendimentos)	65
Quadro 3 – Número de convênios firmados de 2009 a 2012	66
Quadro 4 – Documentação do SIT	73
Quadro 5 – Normativas que regulamentam as subvenções sociais	77
Quadro 6 – Valores das subvenções sociais entre os anos de 2009 a 2011.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADIN	Cadastro Informativo
CGC	Cadastro Geral de Contribuintes
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débito
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal de Reforma do Estado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIT	Sistema Integrado de Transferência
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
UGT	Unidade Gestora de Transferência

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ABORDAGEM CONCEITUAL DE BUROCRACIA	19
2.1	PRESSUPOSTOS DA BUROCRACIA EM WEBER.....	27
2.2	A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	34
2.2.1	A Burocracia na Administração Pública em Tempos de Neoliberalismo	49
3	O REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA	59
3.1	A OPERACIONALIZAÇÃO DOS REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA.....	78
4	AS EXPRESSÕES DA BUROCRACIA NO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA	94
4.1	LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, FORMALIDADE E ROTINA.....	95
4.2	DIVISÃO DO TRABALHO E HIERARQUIA.....	106
4.3	COMPETÊNCIA TÉCNICA, ESPECIALIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO.....	110
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
	REFERÊNCIAS	119
	APÊNDICES	124
	APÊNDICE A – Termo de livre consentimento	125
	APÊNDICE B – Termo de compromisso.....	126
	APÊNDICE C – Roteiro de entrevista	127

1 INTRODUÇÃO

A burocracia é um tema central e recorrente nos debates sobre a administração pública no Brasil, na medida em que a gestão pública contemporânea tem exigido cada vez mais uma administração estatal eficiente e moderna, condizente com o contexto histórico, econômico, social e político.

Diante desta discussão sobre a burocracia na administração pública, surgiu o interesse pela temática desta pesquisa, partindo do pressuposto de que a burocracia, enquanto materialidade do Estado, não foi superada e se faz presente na administração pública no âmbito federal, estadual e municipal; e que nas expressões da burocracia se faz presente a possibilidade de atendimento aos interesses de classe, que não se reduz à atenção exclusiva de interesses do capital, mas que abre possibilidades de atender as demandas da classe trabalhadora também.

Para discutir esta temática, tomou-se como objeto de pesquisa o processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina.

A escolha e aproximação com o tema e o objeto de estudo deram-se inicialmente durante o exercício profissional enquanto assistente social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Jandaia do Sul, por meio de contato direto com a Política de Assistência Social. As participações assíduas nas reuniões com a rede socioassistencial permitiram identificar, nas discussões sobre repasse público para as entidades privadas, a presença da burocracia de modo prevalente.

Durante a trajetória acadêmica, o cumprimento das disciplinas – Estado e Questão Social, Política Social, Gestão de Política Social – possibilitou o aprofundamento dos estudos sobre a burocracia na administração pública.

A participação em núcleo de pesquisa (projeto “Os Instrumentos de Controle Social sobre o Orçamento Público para Crianças e Adolescentes: Cidadania Garantida”)¹ possibilitou maior aproximação e aprofundamento com a temática das peças orçamentárias do município de Londrina. Nessas peças, foi identificada a existência de transferências de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos, o que instigou a busca pelo entendimento do funcionamento desse processo.

¹ O projeto conta com o apoio do Conselho Nacional e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), realizado pelo Departamento de Serviço Social da UEL e coordenado pela Professora Doutora Vera Lúcia Tieko Suguihiro.

Ainda, o contato com a contadora da Prefeitura do Município de Londrina facilitou uma aproximação com as questões mais gerais do processo de repasse de recursos públicos para as entidades privadas. Nessas conversas informais, foi possível perceber que se tratava de um trâmite complexo e burocrático, ampliando ainda mais o interesse sobre o tema da burocracia na administração pública, culminando na elaboração da presente dissertação de Mestrado.

O principal objetivo desta pesquisa foi identificar e analisar as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades sem fins lucrativos no município de Londrina.

Para além deste objetivo, foram estabelecidos também alguns objetivos específicos, buscando:

- I. ampliar e aprofundar o debate sobre a burocracia na administração pública;
- II. compreender o processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos na administração pública do município de Londrina;
- III. explicitar o funcionamento deste processo de transferência de recursos públicos na Política de Assistência Social;
- IV. identificar as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos.

A metodologia adotada para pesquisa fundamenta-se na abordagem qualitativa, uma vez que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Trata-se de uma abordagem que procura entender uma dada realidade, a partir da compreensão das relações existentes entre diversos atores que vivem socialmente.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram adotados como procedimentos metodológicos diferentes instrumentais de pesquisa. Assim, foi utilizada a técnica de pesquisa documental em que a “fonte de coleta de dados está restrita a documentos,

escritos ou não” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 62). No caso desta pesquisa, foram utilizados “escritos primários contemporâneos” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 63), isto é, documentos de arquivos públicos para identificar leis e documentos públicos da Prefeitura de Londrina que, direta ou indiretamente, tivessem vinculação com o processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades sem fins lucrativos.

Para Spink e Lima (2000), os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Nesse sentido, os documentos oficiais refletem o entendimento de grupos técnicos das áreas estudadas, na medida em que:

[...] podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia ou, no âmbito das Redes Sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de funções circulantes assumidas ou advogadas (SPINK; LIMA, 2000, p. 137).

Assim, o estudo de documentos oficiais contribui na identificação e análise das manifestações da burocracia no processo de repasse de recursos públicos.

Esta pesquisa documental também foi fundamental no delineamento do processo de repasse de recursos para entidades sem fins lucrativos, ao apresentar os atores envolvidos e suas atribuições, de modo a contribuir no processo de construção do fluxo de repasse, compreendendo “por dentro” toda a dinâmica da fiscalização, do acompanhamento, do controle e da avaliação de recursos públicos destinados às entidades privadas. Vale ressaltar que os procedimentos adotados pela administração pública no município de Londrina, no que se refere a este repasse, são realizados por servidores com profundo conhecimento de leis, normativas, documentos específicos que, ao longo do processo, descreveram todo o seu funcionamento.

Para maior aprofundamento do estudo, foi utilizada ainda a técnica de entrevista semiestruturada.² Para Minayo (1994), a entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.

A importância dessa técnica, segundo Cruz Neto (1994, p. 57), está no fato de que “[...] a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais”.

² A entrevista semiestruturada foi realizada por meio do roteiro de entrevista que se encontra no Apêndice C.

Para atingir o objetivo da pesquisa, foram entrevistados os atores envolvidos diretamente no processo de transferência de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos, quais sejam: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Gerência de Convênios e Parcerias, Gerência de Monitoramento e Avaliação, Coordenadoria de Convênios e Parcerias, Controladoria, Procuradoria, Câmara Municipal de Vereadores e Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Dentre os atores, só não foi possível realizar a entrevista com o presidente da Câmara Municipal de Vereadores. Depois de quatro meses de tentativas de contato, por meio de ofícios, *e-mails* e ligações telefônicas que, por várias vezes, foram agendadas e, posteriormente, desmarcadas pelo assessor da Câmara, não foi possível estabelecer contato.

Na última etapa desta pesquisa, houve mais uma tentativa de aproximação com um representante da Câmara. Nessa ocasião, um representante desse órgão aceitou responder informalmente, por telefone, algumas questões referentes ao tema da pesquisa, pedindo para não ser identificado ou ter a sua fala gravada. Assim, a partir do regimento interno da Câmara Municipal de Vereadores, aliadas às informações obtidas informalmente, o referido órgão fez parte do universo da pesquisa.

Dessa forma, a aproximação com o campo empírico deu-se por meios de entrevistas com 07 (sete) atores diretamente envolvidos neste processo de transferências de recursos públicos. As entrevistas foram realizadas mediante aceite e assinatura do Termo de consentimento livre e informado³ e de um Termo de compromisso assinado pela entrevistadora.⁴

No momento das entrevistas, a gravação foi autorizada pelos entrevistados, no intuito de manter maior fidedignidade possível das falas obtidas. Após a transcrição, esta foi enviada para todos os entrevistados para garantir o direito de revisar o conteúdo de suas falas. A partir do conteúdo das falas, foi possível compreender as particularidades do processo de repasse dos recursos públicos para as entidades privadas, por meio da visão dos entrevistados, enriquecendo a análise do processo para além da legislação vigente e documentos oficiais.

Para a análise dos dados obtidos, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que, segundo Gomes (1994), é uma técnica que permite a confirmação ou não daquilo que foi afirmado anteriormente, ou, ainda, poderão ser encontradas as respostas das

³ Apêndice A.

⁴ Apêndice B.

perguntas que foram elaboradas antes da realização de uma pesquisa. Ao se referir ao objeto da análise de conteúdo, Bardin (1977, p. 43-44) afirma que:

[...] a análise de conteúdo trabalha a palavra, quer dizer, a prática da língua realizada por emissores identificáveis. [...] a análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis. [...] a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça. [...] é uma busca de outras realidades através das mensagens.

Nesse sentido, por meio desta técnica, procurou-se desvendar o que está oculto, tirar as dúvidas sobre um determinado problema, dar respostas a uma ou mais perguntas.

Na definição de Berelson *apud* Bardin (1977, p. 36), a análise de conteúdo significa “[...] uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

Além da análise de conteúdo, optou-se pela adoção de mais uma técnica de análise, especificamente na etapa de descrição do processo de transferência de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos, uma vez que não havia documentos oficiais que subsidiassem o delineamento do funcionamento desse repasse. Foi necessária a utilização da técnica denominada de mapa de associações de ideias, trabalhada por Spink e Lima (2000) e por Pinheiro (2000), com o objetivo de dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo (SPINK; LIMA, 2000).

Embora essa forma de organização de dados seja utilizada em métodos de análise mais complexos do que a análise de conteúdos, a adaptação desse mapa para a análise das entrevistas mostrou-se valiosa, na medida em que possibilitou que as falas fossem apropriadas no decorrer de toda a análise, ganhando maior mobilidade e significados. Assim, para a construção do fluxo de repasse de recursos públicos adotado pelo município de Londrina, foi utilizada como referência a própria fala dos entrevistados.

Esses mapas de associação de ideias podem ser entendidos como um recurso de visualização e organização do processo de interpretação realizado pelo pesquisador.

A construção dos mapas inicia-se pela definição de categorias gerais, de natureza temática, que refletem sobretudo os objetivos da pesquisa. Nesse primeiro momento, constituem formas de visualização das dimensões teóricas. Busca-se organizar os conteúdos a partir dessas categorias, a exemplo das análises de conteúdo, mas procura-se preservar a sequência das falas (evitando dessa forma descontextualizar os conteúdos) e identificar os processos de interanimação dialógica a partir da esquematização visual da entrevista como um todo (ou de trechos selecionados da entrevista). Para a consecução desse objetivo o diálogo é mantido intacto, sem fragmentação, apenas deslocado para as colunas previamente definidas em função dos objetivos da pesquisa (SPINK; LIMA, 2000, p. 107).

Como lembram as autoras, esses mapas não são técnicas fechadas (SPINK; LIMA, 2000), por isso, durante a análise das falas, alguns eixos temáticos foram criados, a partir da categoria teórica da burocracia, para facilitar o desenvolvimento e a análise da pesquisa.

Com intuito de contemplar os objetivos inicialmente definidos, abriu-se um campo que se denomina inferências (GOMES, 1994). De acordo com o autor, “fazemos inferências quando deduzimos de maneira lógica, algo do conteúdo que está sendo analisado” (GOMES, 1994, p. 89). O mapa de associação de ideias contribuiu para que não haja a perda de conexão entre as unidades de registro e as unidades de contexto. Assim, as inferências constituem-se de percepções das falas dos sujeitos, que eram correlacionados com premissas encontradas na revisão teórica.

Para manter as referências dos mapas de associação de ideias construídos no decorrer do trabalho, as falas estão identificadas de acordo com o setor em que o entrevistado atua, possibilitando a conexão entre os setores e seus papéis no processo de transferências de recursos públicos.

Portanto, a técnica do mapa de associação de ideias foi utilizada exclusivamente para a construção do processo de repasse de recursos públicos, em face da ausência de documentos que demonstrassem o seu funcionamento, portanto, não sendo adotada nas demais etapas da pesquisa.

O presente estudo foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, objetivou-se conceituar e aprofundar a discussão sobre a burocracia. Procurou-se abordar a presença da burocracia na administração pública, enquanto materialidade do Estado, com recorte temporal da década de 1930 até 1990.

O segundo capítulo foi direcionado para a apresentação do processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos do município de Londrina, analisando a legislação que regulamenta

esse repasse, bem como os órgãos, setores e atores envolvidos nesse processo. É importante ressaltar que, para a construção desse capítulo, foi utilizada a técnica do mapa de associação de ideias, valendo-se das falas dos entrevistados enquanto conhecimento e informação para a descrição e delineamento do processo de repasse financeiros.

O terceiro capítulo foi destinado à análise dos dados coletados na pesquisa de campo, buscando identificar e analisar as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos.

Para essa análise, foram definidos, a partir da categoria da burocracia, os seguintes eixos temáticos: legalidade, formalidade, impessoalidade, rotina, divisão do trabalho, hierarquia, competência técnica, especialização e profissionalização.

Na sequência, foram tecidas algumas considerações finais, apresentando as manifestações da burocracia no processo de repasse de recursos públicos e as suas implicações nesse processo.

2 ABORDAGEM CONCENTUAL DE BUROCRACIA

Discutir o conceito de burocracia remete-nos ao autor Max Weber, a partir da exposição do seu tipo ideal. Assim, este capítulo procurará a aproximação com o conceito de burocracia. Nesta perspectiva, Weber (1999), em seu livro *Economia e Sociedade*, apresenta a Sociologia da Burocracia, expondo de forma ideal sua estrutura, funcionamento, discussão sobre a dominação burocrática e pressupostos burocráticos, apontando essa estrutura como sinônimo de eficiência por excelência. Para atingir essa eficiência, Weber afirma que a burocracia expõe com detalhes como as coisas deverão ser feitas, isto é, a metodologia de organização.

O tipo ideal de burocracia constitui-se em um sistema racional, um instrumental que procura organizar de forma estável e duradoura a cooperação humana, a fim de atingir os objetivos planejados pela organização. Para compreender essa organização burocrática estudada por Weber, faz-se necessário compreender a forma como o autor abordou e desenvolveu seus estudos a partir do tipo ideal. Para Max Weber, a burocracia típico-ideal é alcançada:

Mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento (WEBER, 1999, p. 106).

Trata-se de expressar típico-idealmente o significado dos fenômenos culturais ou individualidades históricas, na medida em que os relacionamos a ideias de valor. Mas, como não é possível a explicação de uma realidade social particular, única, por meio da análise exaustiva das relações causais que a constituem, uma vez que são infinitas, escolhem-se algumas delas por meio da avaliação das influências ou efeitos que delas se costuma esperar (MORAES; MAESTRO FILHO; DIAS, 2003).

Com o tipo ideal, os estudiosos atribuem a alguns fragmentos da realidade social um sentido, destacando aspectos julgados importantes, baseando-se em seus valores, e elaboram um instrumento que sirva de orientação para os estudiosos na sua busca pelas conexões causais.

Deste modo, Weber não teme assumir as opções valorativas que, por serem próprias à esfera científica, são legítimas:

[...] não existe qualquer análise puramente “objetiva” da vida cultural que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente, selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objeto de pesquisa (WEBER, 1999, p. 87).

Para Weber (1999), o papel do tipo ideal é constituir-se num fator de inteligibilidade nos níveis da pesquisa e da exposição. Para a pesquisa, a construção de um tipo ideal permite aos estudiosos a formação de julgamentos de atribuição causal, como guia para a elaboração de hipóteses fundamentadas na experiência e disciplinadas por um método rigoroso. Na exposição, o tipo ideal não pretende, absolutamente, reproduzir a realidade, mas dotar a descrição de meios de expressão homogêneos e precisos.

A criação dos modelos típicos ideais surge da necessidade de comparação das explicações causais do pesquisador com o que de fato se apresenta na realidade, isto é, um método histórico-comparativo. Assim, o tipo ideal é uma representação generalizadora da realidade focada, geradora de um esquema de compreensão do real (WEBER, 1999).

Weber (1999) faz a construção do tipo ideal de burocracia a partir da análise do processo de racionalização da sociedade na passagem da Idade Média para a Idade Moderna. O traço marcante da obra de Weber, segundo Moraes, Maestro Filho e Dias (2003), é o pressuposto que o mundo tendia rigorosamente para a racionalização em todas as esferas da vida social. A burocracia, portanto, representa o meio pelo qual essa tendência à racionalização se mantém presente nas sociedades ocidentais.

Para o autor, em todas as instituições sociais, tenham elas fins materiais ou ideais, a burocracia está presente, e estas instituições organizam-se e atuam por intermédio de um instrumento cada vez mais eficaz do exercício da dominação, que é a própria burocracia.

Em seus estudos, o autor compreendeu que ocorreram mudanças na estrutura administrativa do Estado, pois a mediação das relações sociais baseadas na tradição e no carisma passou a pautar-se por uma racionalidade instrumental-legal, a qual, por meio do exercício da dominação, contribuiu para que a burocracia moderna se consolidasse como razão materializada desse processo histórico.

Baseados nesse caráter histórico da burocracia exposto por Weber, Tragtenberg (1992) e Motta (1981) também ressaltam a importância de relacionar a burocracia a seu período histórico. Ambos acreditam que a burocracia precisa ser entendida em seu espaço e tempo históricos. Essa realidade pode ser percebida em diversas formações sociais, sob variados formatos de economia, pois as formas específicas de burocracia só podem ser entendidas em um contexto econômico, social e político indissociável.

A burocracia é um processo de racionalização peculiar, que se apresenta historicamente, por isso, é necessário compreender sua dimensão semântica, compreender esse processo como consequência elementar do processo civilizatório (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Este ponto é de fundamental relevância ao estudar a burocracia, uma vez que não é um sistema fechado, pois se trata de uma estrutura diretamente ligada à sociedade e ao contexto histórico em que se encontra inserida. A burocracia é uma forma de organização que possui algumas características e pressupostos próprios e se desenvolve historicamente.

A burocracia, quando analisada isoladamente, como fenômeno atemporal, perde sentido, pois é por meio da racionalidade oriunda de um determinado período histórico e de um modo de produção específico que uma estrutura organizacional se instaura.

A partir da estrutura ideal, Weber propôs-se a estudar os mecanismos da burocracia, por compreender que ela traz muitos perigos à sociedade, e já identificava seu avanço na sociedade. Para Tragtenberg (1992, p. 139), “o que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo ao homem. Estudou para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia”.

Desta forma, para Weber, a burocracia é uma estrutura administrativa racional de dominação, assim, para se desvendar esta estrutura burocrática, faz-se necessário a compreensão destes dois pontos fundamentais estudados por Weber – a dominação e a racionalidade.

A dominação, para Weber, significa “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas” (idem, p. 139), e esse caráter racional é presente, pois possui “regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição” (idem, p. 282).

Para Weber, a burocracia implica em dominação, na medida em que ela é uma estrutura administrativa, e toda administração é dominação, pois remete à obediência. “[...] toda a dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém” (WEBER, 1999, p. 110).

Neste sentido, essa dominação ocorre por meio da orientação do comportamento, implicando poder de mando e obediência às normas estabelecidas para atingir determinado fim. Compreende-se, assim, a possibilidade da existência da obediência a uma ordem de determinado conteúdo por determinadas pessoas, visando atingir um determinado fim planejado.

Para Weber (1999), o conceito de dominação tem um sentido estreito com a questão da obediência, visando à coerência entre os meios e os fins, isto é, a partir da obediência, busca-se atingir os objetivos pretendidos pelos detentores do poder de mando.

Neste sentido, Weber (1999), ao discutir a dominação burocrática, não tem como escopo apresentar as consequências advindas dessa dominação, ou as possíveis relações de interesse envolvidas na burocracia. O autor tem como enfoque expor a organização burocrática, enquanto uma estrutura administrativa que pressupõe a dominação para sua manutenção.

Mas, como o próprio Weber expõe, se há dominação, significa que existe alguém que possui o poder de mando e alguém que será dominado. Logo, a burocracia possui imbricada em seu conceito a relação de interesses no poder de mando.

Assim, pode-se afirmar que a burocracia não é neutra, nem se resume a uma dominação meramente administrativa. Pois sempre haverá interesses envolvidos nessa relação de mando e obediência, e a estrutura burocrática será utilizada para manutenção desse poder de dominação. A partir da utilização da burocracia enquanto estrutura de dominação e poder, para garantir a atenção a interesses de determinado grupos, revela-se o cunho ideológico da utilização dessa estrutura.

A relação de dominação presente na estrutura burocrática evidencia o caráter de classe que ela possui, e não apenas a obediência. Dessa forma, esse tipo de dominação possui conceito estreito com a manutenção de interesses particulares e de poder, ou seja, dominação classes (SOUZA FILHO, 2011).

Para Marx, a burocracia resumia-se a um elemento da materialidade do Estado. Ela é estruturada a partir da relação de exploração estabelecida pelo capital, enquanto estrutura de dominação de classe, para garantir a manutenção e a reprodução das relações sociais pela ordem do capital. O Estado é apresentado enquanto um comitê para administrar negócios da classe burguesa (NETTO, 1998).

Assim, a burocracia, enquanto materialidade desse Estado, também expressa as contradições da sociedade de classes, com interesses antagônicos, a qual necessita do Estado como estrutura de dominação para manutenção da ordem e mediação de interesses. Portanto, Marx não parte da indicação de dominação enquanto poderes de mando e obediência, mas sim da relação de poder imbricada nas relações de classe, a qual utiliza de meios opressivos políticos e econômicos para obter dominação, não estando baseados apenas na racionalidade e legalidade das leis, mas nos interesses das classes dominantes.

Portanto, Marx apresenta a forma como a burocracia, enquanto componente do Estado, também foi utilizada para garantir a manutenção da classe dominante e a mediação de interesses antagônicos na sociedade capitalista. Evidenciando a burocracia, enquanto estrutura de dominação para manutenção de interesses particulares, mas com capacidade de mediação entre interesses antagônicos da classe trabalhadora e da classe dominante capitalista.

Esse fato é evidenciado por Souza Filho (2011), ao afirmar que Marx não desvalorizava a relação de mando e obediência exposta por Weber, uma vez que valoriza a experiência administrativa e burocrática ocorrida na Comuna de Paris, na qual houve um governo da classe trabalhadora, isto é, mesmo com a classe dominada estando no poder, houve a necessidade de um quadro administrativo para organização desse governo.

Diante disso, pode-se afirmar que Marx não defendia a supressão da burocracia como um todo, mas sim os fatores que culminavam em dominação de classe. Para Lenin (2007), a necessidade de superar a organização burocrática não significa desconhecer a importância da especialização e do conhecimento para as questões da administração. Somente alerta para a dominação da burocracia vinculada à forma de controle e registro, que deveriam ser realizados pelos trabalhadores. Ou seja, o passo para eliminação da dominação de classes não excluía a burocracia por completo, mantendo algumas de suas características essenciais para a administração e a organização da sociedade.

Assim, os questionamentos levantados sobre a burocracia não se pautam em sua estrutura administrativa de organização propriamente dita, mas na forma como esta estrutura de dominação foi utilizada para garantir os interesses particulares da classe dominante. A questão central não está nas características burocráticas de organização da sociedade, mas na utilização da dominação burocrática.

Além dessa discussão sobre a dominação da estrutura burocrática, o ponto ressaltado nos estudos de Weber (1999) é a questão da racionalidade burocrática. A racionalidade encontra-se na ponderação dos fins e dos meios estabelecidos para a ação, ou seja, a utilização da racionalidade na tomada de decisão sobre os meios, os quais serão utilizados para atingir o fim visado pela estrutura administrativa do Estado, procurando adequá-los da melhor forma possível a atingir o objetivo final.

Segundo o autor, a ação racional referente a fins é aquela realizada por “[...] quem orienta sua ação pelos fins, meios e consequências secundárias, ponderando racionalmente tantos os meios em relação às consequências secundárias, assim como os diferentes fins possíveis entre si” (WEBER, 1999, p. 16).

Dessa forma, para Weber, a ação racional baseava-se na ponderação dos fins e meios, focando na racionalização instrumental, isto é, definição do melhor caminho e dos melhores instrumentos para atingir determinados objetivos da utilização dos melhores meios.

Ao expor a racionalidade a relação entre os meios e os fins desejados, Weber não realiza interpelações sobre as intencionalidades envolvidas na definição dos meios e fins da organização e dos interesses envolvidos nestas definições. Portanto, não expõe o cunho ideológico existente na utilização da burocracia para atingir objetivos de determinados grupos.

Segundo Souza Filho (2011), Weber não define adequadamente a ação racional referente a fins, por focar apenas essa racionalização instrumental, ou seja, ele afirma que Weber, ao tratar da ponderação de meios e fins, não discutiu como ocorre a definição desse fim, quais suas intencionalidades. Ele apenas aponta a metodologia administrativa, mas não as intencionalidades dessa estrutura administrativa burocrática.

Desse modo, não existem abstratamente, nem de forma neutra, fins e meios sem intencionalidades. Pois, na tomada de decisões da estrutura burocrática, estarão imbricados valores e interesses de quem está no poder. Ou seja, o fim será definido pela hegemonia no poder, que estabelece, de forma racional, os meios para atingir esse fim visado.

Mesmo Weber pautando-se na neutralidade, sua reflexão não deixa de ser histórica, uma vez que deixa claro que a burocracia esteve presente em diversos períodos da história, mantendo algumas características centrais, mas flexibilizando-se e adaptando-se ao período vigente.

Weber identificou, no contexto histórico, diversos fatores que favorecem o desenvolvimento da burocracia:

a economia monetária, com a racionalização das transações econômicas, eliminando os pagamentos em espécie; o aumento da complexidade das tarefas administrativas; a maior eficiência da administração burocrática; o desenvolvimento tecnológico, a necessidade crescente de previsibilidade (FARIA, 1983, p. 24).

A partir desses fatores, o autor expõe de forma implícita que sua concepção de burocracia identifica-se com a racionalidade da economia capitalista, uma vez que sua ordem administrativa racional atende aos fins da expansão capitalista, ou seja, sua estrutura burocrática é utilizada aos interesses capitalistas, pois, por meio dela, a classe dominante pode atingir os fins e interesses hegemônicos.

Todavia, Weber não estuda a racionalidade da burocracia como sendo adequada apenas a economia capitalista. O autor aponta também que devido à organização burocrática estar baseada na obediência às regras e à impessoalidade, há a possibilidade da burocracia colocar-se à disposição de diferentes interesses de dominação, inclusive a socialista (WEBER, 1999).

O questionamento que surge a partir desse pressuposto de Weber é: como a burocracia pode atender às finalidades do capitalismo e do socialismo? Para Souza Filho (2011), a burocracia pode atender tanto ao capitalismo quanto ao socialismo por dois motivos. Primeiramente, porque, ao não explicitar os fins que correspondem a burocracia, a totalidade desta estrutura burocrática pode servir ao capitalismo, bem como ao socialismo, enquanto estrutura em transição, pois ainda com caráter de classe ele necessita de intervenções planejadas, isto é, tanto o capitalismo quanto o socialismo necessitam de uma administração com a dimensão de dominação.

O segundo motivo para Souza Filho (2011) refere-se à autonomia relativa entre meios e fins, apesar de não ser neutros, não significa “dizer que os meios são operacionais apenas quando colocados à disposição daquelas finalidades que os geraram ou às quais eles estão muito mais diretamente vinculados” (idem, p. 59), ou seja, a burocracia possibilita, além da dominação capitalista, mecanismos de atenção à classe trabalhadora.

Vale ressaltar que a atenção às demandas da classe dominada está vinculada diretamente à garantia da dominação capitalista, uma vez que, para garantir o interesse aos fins visados pela classe dominante, são necessários atendimentos às demandas das classes dominadas, isto é, mediação de interesses de modo a manter e reproduzir a dominação capitalista.

Do ponto de vista de Paro (2000), podemos dizer que a burocracia weberiana é a forma determinada historicamente da administração na sociedade capitalista. A burocracia é a expressão da administração capitalista, na medida em que define racionalmente o emprego econômico e adequado dos recursos/meios para atingir os fins da expansão do capital. Nesse sentido, devemos entender a burocracia não como um dos modelos de administração existente no capitalismo, mas como a própria administração capitalista, que pode ser organizada de diferentes maneiras, para atingir a dominação de classe, através de ações que acabam atendendo determinadas demandas das classes dominadas (SOUZA FILHO, 2011, p. 60).

Diante disso, para o autor, a burocracia é a forma de obter obediência de um grupo de pessoas, bem como exercer o poder de classe para atingir objetivos direcionados

para a expansão capitalista, com adequação dos meios e recursos aos fins visados, sendo necessário atender também determinadas demandas da classe dominada.

Para Tragtenberg (1992) e Motta (1981), a partir de sua condição de estabelecer, manter e reproduzir as relações de dominação entre classes, a burocracia fortalece-se enquanto um poder, pois sua condição de estabelecer relações de dominação, seja formatando as relações sociais ou instituindo a informalidade, em favor de elites que detêm o aparelho burocrático, possibilita a reprodução dos indivíduos em suas posições sociais ou das organizações na lógica de dominação política e econômica (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Mas, com relação à utilização da burocracia enquanto estrutura de dominação para manutenção dos interesses capitalistas, Paro (2006 *apud* SILVA, 2011, p. 20) sinaliza que:

A burocracia nas sociedades de classes tem sido utilizada historicamente como instrumento de poder nas mãos de uma minoria. Uma classe dominante detém os meios de administrar a fim de monopolizar o domínio. Contudo, a mesma pode ser utilizada a favor das classes subalternas, visando a uma transformação social. Para tanto, é necessário desenvolver suas potencialidades para tal fim.

Assim, a estrutura burocrática se evidencia enquanto possibilidade de dominação para manutenção dos interesses capitalistas, mas também apresenta a mediação de interesses antagônicos. Para o autor, essa mediação pode ser direcionada a favor da classe dominada, desde que ela se fortaleça enquanto classe.

Diante disso, a análise de burocracia contida no presente estudo parte do pressuposto da autonomia relativa da burocracia, apresentada por Souza Filho (2011). Essa autonomia refere-se à possibilidade de pressupostos da administração estatal burocrática serem incorporados na busca de mecanismos para superação do sistema capitalista e em conquistas imediatas para a população.

Não estamos querendo dizer com isso que a burocracia seja uma força de transformação. Muito pelo contrário, ela encontra-se em autonomia relativa. Então, a existência da burocracia significa a existência de diferentes interesses no interior da administração. [...] por expressar a existência de diferentes interesses, apresenta-se como a estrutura mais propícia para viabilizar a luta no seio da organização estatal, além de possibilitar a existência de qualidades técnicas e profissionais no Estado a serviço de determinadas demandas das classes dominadas (SOUZA FILHO, p. 163, 2004).

Portanto, este estudo tem como base a burocracia enquanto materialidade do Estado, com elementos pertinentes e necessários para administração da sociedade. Uma burocracia histórica que se adapta a cada contexto, flexibiliza-se, apresentando este caráter que favorece a dominação capitalista, mas também realiza a mediação entre as classes. Assim, a burocracia não é um modelo fixo de administração exclusivamente capitalista, mas, a partir de sua mediação de interesses, ela aponta uma autonomia relativa para oferecer subsídios para uma administração que atenda também à classe trabalhadora.

Portanto, esta pesquisa parte da identificação de limites e possibilidades da burocracia, uma vez que sua estrutura oferece a dominação capitalista, mas também, a mediação de interesses que possibilita condições em atender as demandas da classe dominada.

Dessa forma, a mediação burocrática, a partir de sua autonomia relativa, aponta possibilidades de atender os interesses capitalistas hegemônicos, entretanto oferece alguns mecanismos de sua estrutura à atenção de demandas da classe dominada. Assim, os impasses da burocracia referem-se principalmente à forma como é utilizada pelo capitalismo e não propriamente as suas características e pressupostos.

A partir dessas considerações conceituais de burocracia, faz-se necessário aprofundar a investigação sobre a estrutura burocrática, visando conhecer suas características e pressupostos presentes e arraigados na estrutura do Estado historicamente. O estudo desses pressupostos e características irá balizar-se na pesquisa apresentada por Weber (1999).

2.1 PRESSUPOSTOS DA BUROCRACIA EM WEBER

Compreender os pressupostos da burocracia em Weber é de suma importância para expor as características e pressupostos concretos dessa experiência histórica e administrativa sistematizada pelo autor. Esta exposição dará subsídios para a construção da pesquisa proposta, a qual visa identificar e analisa as expressões da burocracia na atualidade da administração pública municipal.

Os pressupostos da burocracia para Weber (1999) expressam-se por meio das seguintes características, no que se refere a sua estrutura:

- I. Princípio das competências oficiais fixas;
- II. Princípio da hierarquia de cargos;
- III. Administração baseada em documentos;
- IV. Atividade oficial baseada em regras;
- V. Emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente da circunstância e carga horário fixada;
- VI. Administração dos funcionários de acordo com regras gerais (WEBER, 1999, p. 198-200).

Assim, para compreender os pressupostos burocráticos, faz-se necessário desvelar inicialmente as características da estrutura da burocracia, revelando posteriormente os pressupostos envolvidos nesta organização administrativa.

O princípio das competências oficiais fixas para Weber (1999) refere-se às atribuições ordenadas de forma geral mediante regras, como regulamentos, estatutos, regimentos internos. Há a distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, bem como os poderes de mando e os meios coativos. Para o cumprimento regular e contínuo dos deveres e direitos distribuídos na burocracia, faz-se necessária a criação de providências planejadas, o que implica na contratação de pessoas com qualificação regulamentada.

Assim, as competências oficiais fixas estão diretamente ligadas a este caráter formal, legal e especializado, pois competências, direitos, deveres, poderes de mando e meios de coerção são todos fixos e determinados, mediante regras, para manter este contínuo e regular sistema de direitos e deveres.

Um bom exemplo disso são os funcionários da administração pública municipal,⁵ na qual todos conhecem seus direitos e deveres. Cada funcionário tem a possibilidade de conhecer sua atribuição prevista em regimento interno, e, antes mesmo de sua contratação, o funcionário já sabe de suas atribuições, na medida em que elas já estão previstas no próprio edital do concurso público.

As competências oficiais fixas, como forma de obter o controle da administração estatal burocrática, segundo Weber, devem estar distribuídas hierarquicamente em cargos, fundamentados em regulamento e regimentos internos.

Este princípio da hierarquia de cargos para Weber (1999) baseia-se na sequência de instâncias hierárquicas, organizada segundo vários graus de poder e subordinação, por meio de um sistema fixamente regulamentado, com fiscalização das

⁵ O exemplo da administração municipal foi tomado em virtude do objeto de pesquisa deste trabalho.

instâncias inferiores pelas superiores, bem como a possibilidade das inferiores recorrerem às instâncias superiores.

Quanto à hierarquização nos cargos públicos, as instâncias superiores não têm autorização para se encarregar dos assuntos das esferas inferiores. Caso algum cargo fique vago nessa organização, ele deverá imediatamente ser ocupado por outro funcionário com a competência necessária, face à especificidade e à hierarquização. Ou seja, cada servidor público tem seu papel e um determinado grau de poder e subordinação.

Utilizando o exemplo anterior, para os funcionários da administração pública municipal os cargos são específicos e organizados hierarquicamente, tais como secretários, diretores, agentes profissionais, agentes técnicos. Estes possuem funções específicas e fixas com graus de poder e subordinação, de acordo com seu nível na organização. A ausência de um funcionário, em determinado cargo, abre precedentes para contratação de outro funcionário com a especialização necessária para assumir esse mesmo cargo.

A fim de obter ainda mais controle dentro da administração burocrática, além das competências oficiais físicas serem distribuídas hierarquicamente, tudo que ocorre na administração estatal deve ser comprovado e registrado por meio de documentos.

Em relação à administração baseada em documentos, sabe-se que esta é uma das características mais conhecidas da burocracia, uma vez que muitas pessoas a reduzem à uma mera organização documental. De acordo com Weber (1999), a administração baseia-se em documentos, organizados e guardados em arquivos. Esses documentos são comuns na burocracia, sejam eles atas, correspondências, ofícios, comunicados, pareceres, relatórios, avaliações, enfim, a documentação envolvida na burocracia tornou-se sua marca registrada.

Para o autor, esta documentação é necessária para garantir o registro, o controle e a confiabilidade das ações, tendo que se pautar em documentos, e não mais na palavra de um funcionário. Ainda utilizando o exemplo do funcionário da administração pública municipal, todo o trabalho, até as informações internas e externas, é realizado por meio de documentos que, posteriormente, são arquivados.

Nessa estrutura burocrática, os cargos fixos estão baseados em regras, distribuídos de forma hierárquica, com ações documentadas, em que os funcionários precisarão conhecer profundamente sua atividade, ser um especialista dentro dessa estrutura, em que cada qual tem sua função específica, não se responsabilizando pela atividade de outrem. Weber (1999) ainda afirma que toda atividade oficial especializada baseia-se em regras, e pressupõe o desenvolvimento da ação diretamente ligada à profundidade do

conhecimento específico do funcionário sobre suas atribuições, direitos, deveres e normativas, entende-se que, a partir da especialização, faz-se a distribuição das atividades em normativas.

Este ponto é de fundamental importância para o controle das organizações, pois, a partir da especialização, faz-se a distribuição das atividades, das responsabilidades e atribuições em normativas, estabelecendo os limites e possibilidades de cada funcionário. Isso facilita o controle de cada ação e de cada profissional e a segmentação das ações.

O que se percebe trivial para funcionários da administração pública municipal é que, uma vez dentro de cada segmento, os funcionários possuem uma intensa instrução da matéria, porém, muitas vezes, não compreendem a ação como um todo, conhecendo apenas profundamente a parte que compete a sua atribuição. Dessa forma, são comuns processos administrativos municipais, tais como requerimento de alvará de funcionamento, concursos e editais públicos que perpassam por diversos setores para receber autorizações, mas a maioria destes não tem dimensão do processo completo, apenas realizam o que lhes compete.

Em relação ao emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente da circunstância e carga horária fixada, Weber (1999) destaca que, com o pleno desenvolvimento do cargo na burocracia, faz-se necessário o emprego da força de trabalho de cada funcionário de forma contínua para desenvolver este cargo. Isso significa superar os moldes antigos baseados em serviços temporários de assessoria. Assim, o caráter formal e especializado da estrutura burocrática é de fundamental relevância ao desenvolvimento do trabalho racional e contínuo dos funcionários, a fim de que a estrutura burocrática continue funcionando.

Por isso, na administração pública, a realização de concursos para contratação de pessoal efetivo é importante para o pleno desenvolvimento do cargo de forma contínua, mantendo a máquina pública em constante funcionamento. Há preocupação quando um cargo fica desocupado, pois, para que a máquina possa funcionar continuamente, não pode faltar nenhum elemento envolvido.

Sobre a administração dos funcionários, Weber (1999) afirma que a administração desses indivíduos realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. “O conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial (conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis) que é posse dos funcionários” (idem, p. 200).

Essa vinculação da administração às regras está arraigada à estrutura burocrática, na qual não há ordens específicas ou casos especiais, mas sim normas formais e

gerais que abrangem todos os envolvidos nessa estrutura. Para o autor, esta vinculação a regras foi necessária e fundamental para superação de distinções no estabelecimento e cumprimento de ordens na sociedade, estabelecendo-se uma relação de poder de mando e obediência, a partir da impessoalidade, na qual a obediência está ligada às normas.

Logo, essa característica também se vincula ao exemplo do funcionário da administração pública municipal, pois já estão estabelecidas regras imbricadas em sua atuação cotidiana; ele se pauta em normas, e não em casos especiais, procurando estabelecer um atendimento padronizado. Na atuação interna e externa da administração pública, em qualquer ação, atribuição, obrigações, direitos e deveres, os funcionários seguem regras, tais como regimento interno e resoluções.

A partir dessa apresentação das características da burocracia, indicadas por Weber, ficam evidentes os pressupostos burocráticos trabalhados pelo autor: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; divisão do trabalho; impessoalidade nas relações sociais; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; competências técnicas; especialização da administração e profissionalização dos participantes (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), o pressuposto legal das normas e regulamentos da burocracia se apresenta numa organização conectada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. Refere-se a uma organização baseada em normativas próprias, que definem antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar.

As normas e regimentos procuram cobrir todas as áreas da organização, preveem todas as ocorrências, buscando enquadrá-las dentro de um plano previamente definido, capaz de regular tudo o que ocorra dentro da organização. Dessa maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização.

O caráter formal da burocracia é evidenciado na utilização de comunicações escritas. Segundo Weber (1999), as regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito para assegurar uma interpretação sistemática e única. Todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas.

Para o autor, a realização reiterada destas comunicações escritas traz como consequência a criação de rotinas para facilitar os procedimentos administrativos. Em outras palavras, as repetições de ações cotidianas, orientadas por normas e regulamentos, favorecem a padronização dos procedimentos, garantindo a impessoalidade.

A rotina na organização burocrática é um dos pressupostos mais comuns dessa estrutura, pois as atribuições dos cargos são dispostas em regras e normas técnicas fixas,

que regulam a conduta do ocupante de cada cargo. Em outras palavras, todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos, nos quais cada conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização, segundo uma maneira padrão (WEBER, 1999).

O pressuposto da divisão do trabalho em Weber refere-se à divisão de atribuições, responsabilidades, limites e possibilidades para atuação dos funcionários, tendo como horizonte a adequação dessa estrutura burocrática aos objetivos e eficiência da organização. Cada participante dessa estrutura sabe de suas responsabilidades e de seus limites, devendo atuar de modo a não prejudicar o funcionamento e a eficiência da organização.

O pressuposto da hierarquia é representado na organização pelos cargos e funções, pois nenhum posto de trabalho ficará sem controle e supervisão, necessitando da hierarquia de autoridade para fixar as chefias dos diversos setores da organização (WEBER, 1999). Se existem cargos e atribuições diferenciados que precisam de controle, há a necessidade eminente de funcionários responsáveis por esta atribuição, no caso, os chefes.

Essa hierarquia organiza a distribuição dos cargos e funções por meio de graus de autoridade. A distribuição está disposta em normas e regras, que servem para reduzir o atrito entre os funcionários.

Segundo Weber (1999), a impessoalidade nas relações está na distribuição das atividades na organização, a qual deve ocorrer de forma impessoal, a partir dos cargos e funções, e não das pessoas envolvidas, em que poder e obediência de cada pessoa derivam do cargo que ocupam. Em uma organização, existe a rotatividade de pessoas, mas os cargos e funções continuam os mesmos.

Esta impessoalidade presente nos cargos também se entende no atendimento à população, que deve ser tratada de forma igual e padronizada, a partir das leis e regras existentes, não havendo benefícios ou tratamentos diferenciados de acordo com as pessoas atendidas.

O pressuposto das competências técnicas está diretamente relacionado à impessoalidade, uma vez que a escolha dos funcionários para as funções e os cargos nas organizações se dá a partir de sua competência, mérito e conhecimento, e não por preferências pessoais. Weber (1999) atribuía contratações, remanejamentos, promoções e, até mesmo demissões, à competência técnica, pois o funcionário dentro da organização é analisado e avaliado a partir de seu conhecimento.

Os critérios para um funcionário assumir um cargo são válidos para toda a organização e são criados parâmetros em todos os segmentos da organização, levando em conta a capacidade dos indivíduos, e não vantagens pessoais.

A especialização da administração burocrática também está diretamente relacionada aos pressupostos da divisão do trabalho e da competência técnica. Para Weber (1999), surge o funcionário especializado na administração burocrática em decorrência da segmentação do trabalho em setores e atribuições fixas.

Na divisão de trabalho nas organizações em cargos com competências técnicas específicas, surge o profissional que se especializa em determinadas funções dentro da organização, tornando-se um profundo conhecedor de sua função, um especialista no assunto. No entanto, seu conhecimento restringe-se apenas a sua demanda de trabalho, ou seja, ao segmento de trabalho que lhe foi atribuído na divisão de cargos da organização.

O último pressuposto burocrático observado por Weber (1999) diz respeito à profissionalização dos participantes da organização burocrática. Essa profissionalização é resultante de alguns elementos presentes na estrutura burocrática, tais como: a especialização de cada funcionário em suas atribuições; o recebimento do salário correspondente ao desenvolvimento de suas competências; a ocupação de um cargo, em todo seu tempo de permanência na organização; as designações realizadas por superior hierárquico; o tempo de permanência no cargo é indefinido e indeterminado; a possibilidade de desenvolvimento de carreira, ao longo de sua vida; o funcionário não possui a propriedade dos meios de produção e administração e deve ser leal ao seu cargo e identificando-se com os objetivos da organização.

Portanto, diante desses elementos presentes na administração burocrática, o funcionário torna-se um profissional especializado nos trâmites burocráticos da organização, evidenciando seu caráter técnico.

De forma geral, os pressupostos burocráticos estudados por Weber (1999) apresentam, por um lado, a organização burocrática ordenada de forma hierárquica, sendo que admissão e ascensão profissional dão-se por meio de critérios objetivos; e, por outro lado, os funcionários agem em cooperação com os outros, cujo ofício é separado de sua vida familiar e pessoal, regulamentado por mandatos, exigência de competência e conhecimento, bem como perícia. A combinação desses elementos visa o alcance dos objetivos propostos pela organização, bem como sua eficiência.

Diante do referencial sobre a abordagem conceitual da burocracia e a apresentação de seus pressupostos, foi possível identificar as principais características dessa

estrutura, enquanto materialidade do Estado, que se faz presente historicamente na administração pública.

Para compreender a burocracia enquanto materialidade do Estado, não superada pelo neoliberalismo e pela reforma gerencial, e que se faz presente na realidade da administração pública municipal em todo o Brasil, faz-se necessário entender a dinâmica desse fenômeno, como um movimento característico da administração pública brasileira, principalmente a partir da década de 1930.

2.2 A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A década de 1930 marca o início da Era Vargas, em que o presidente Getúlio Vargas tomou posse, assinalando o fim da República Velha e a invertida na estruturação do Estado Desenvolvimentista, com a finalidade de transição capitalista por meio da industrialização, com formato diferente dos casos clássicos de Estado em transição, ou seja:

Diferentemente do que ocorreu nos casos clássicos de transição capitalista, nos quais a industrialização e, portanto, a ampliação das relações capitalistas, precederam a construção do Estado interventor, no Brasil, foi o Estado que a partir de 1930, impulsionou e estimulou o processo de desenvolvimento urbano-industrial e, em consequência, a ampliação das relações capitalistas, através do processo de industrialização restringida (SOUZA FILHO, 2011, p. 103).

Essa mudança na estrutura do Estado ocorreu de forma diferente dos demais países em transição capitalista, uma vez que a organização das bases para industrialização foi realizada pelo Estado, e não pelo desenvolvimento de uma sociedade ou setor industrializante.

Esse projeto de industrialização por meio do Estado foi desencadeado pela crise da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, atingindo diretamente o Brasil e sua produção de café. A economia ficou abalada pela queda da venda de café e a sua consequente acumulação, uma vez que a economia brasileira baseava-se no modelo agrário exportador voltado para a produção e exportação deste produto.

A exportação brasileira do café começou a crescer a partir de 1816. Na década de 1830-1840, o produto assumiu a liderança das exportações do país, com mais de 40% do total; o Brasil tornou-se, em 1840, o maior produtor mundial de café. Na década 1870-1880, o café passou a representar até 56% do valor das exportações. Começou então o período áureo do chamado ciclo do café que durou até 1930; no final do séc. XIX, o café representava 65% do valor das exportações do país, chegando a 70% na década de 1920 (FURTADO, 1989, p. 89).

Após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, houve queda exponencial da venda e exportação do café brasileiro, desencadeando o acúmulo excessivo do produto e revezes para a economia do país. Diante desse cenário, o Estado teve de intervir no sistema agroexportador brasileiro. Com a dificuldade no crescimento das exportações frente à crise de 1929, o país teve que voltar sua economia para o mercado interno, iniciando o processo de substituição das importações.

A crise da agroexportação criava condições para que a economia se direcionasse preponderantemente ao mercado interno, o que contou com a política econômica governamental a seu favor. Iniciou-se, assim, um período de aproximadamente cinco décadas — que duraria até o final da década de 1970, com a conclusão dos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, do governo Geisel — que é conhecido como Processo de Substituição de Importações (PSI). [...] Convém salientar, portanto, que entende-se por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava, o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha (FONSECA, 2003, p. 117).

O país começa a produzir internamente o que antes importava, desencadeando o projeto de industrialização e urbanização sob o comando do Estado e conduzido a partir da articulação entre economia agrária e indústria emergente. Esse crescimento industrial visava ao crescimento da rentabilidade do capital cafeeiro após a crise de 1929.

Segundo Faoro (1975), com a crise houve uma forte redução do nível de trocas entre países, com consequências funestas para o setor de mercado externo, tão dependente da economia mundial como o Brasil. Essa crise acarretou a ruína da antiga oligarquia agroexportadora, que perdeu sua primazia política e, em seu lugar, apresentou-se uma coligação de capitais agrícolas remanescentes da oligarquia agroexportadora e capitais industriais ligados ao setor de mercado interno.

Estabelece-se uma relação lógica e um pacto entre a agricultura e o setor industrial emergente, que se expressa na funcionalidade da agricultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos, por meio da manutenção do

padrão primitivo de acumulação na agricultura, baseado em uma alta taxa de exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003). Assim, a mudança na estrutura de organização do Brasil em 1930 não visava a superação do setor agrário pela indústria, mas sim o fortalecimento desses setores para o desenvolvimento de um capitalismo diferenciado.

A expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a reprodução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2003, p. 60).

Dessa forma, nesse pacto entre capital cafeeiro e capital industrial, combinam-se interesses, estabelecendo uma relação não excludente. Por tratar-se de formas de acumulação diferenciadas envolvidas nesse pacto, um com base na industrialização e outro, na agricultura, ocorreram alterações na definição da classe hegemônica no período de industrialização, todavia essas mudanças não excluem a participação de ambas nas tomadas de decisão.

Isto é explicitado por Souza Filho (2011, p. 102), ao afirmar que “no primeiro período da industrialização (até 1950), a oligarquia agrária será, nessa composição, a classe hegemônica; num segundo momento (dos anos 1950 até os anos 1980), ela perderá hegemonia para a burguesia industrial, apesar de continuar compondo a elite dominante”.

Diante dessa relação direta entre o capital financeiro e o capital industrial, estabelecer-se-á uma dominação de classe composta pela burguesia industrial e a oligarquia tradicional agrária, dominação esta que necessitará de elementos burocráticos do Estado para sua materialização.

Para Nogueira (1998), a industrialização irá ganhar impulso graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação mundial, em que o Estado foi, de fato, imbuído de novas funções, sendo necessário seu adequado aparelhamento e organização por meio da burocracia.

Os elementos burocráticos são utilizados para organizar e estruturar, controlar e dominar a conservação dos alicerces da estrutura social vigente. Para Faoro (1975), a estratégia foi uma transformação dentro da ordem, a qual buscava reformas e revoltas, mas sem a perda do domínio da população, ou seja, esse pacto entre burguesia industrial e oligarquia tradicional agrária também era um pacto de dominação da população.

Essa dominação voltada para manutenção da ordem vigente era necessária frente ao movimento operário, à efervescência cultural e ao associativismo em expansão com a industrialização e urbanização, os quais vislumbravam mudanças que beneficiariam a classe dominada, questionando, assim, o pacto oligárquico. Diante desse cenário, Nogueira (1998) apresenta a necessidade do condicionamento e direção da sociedade por meio de um Estado modernizador, mas autoritário, industrializante, mas conciliador, com os interesses do poder vigente.

Com a dominação burocrática, o povo ficaria na dependência do Estado, responsável pela mediação entre o povo e o pacto oligárquico, ficando a sociedade alienada ao Estado, entregando a ele sua própria organização e direção.

Portanto, diante desse pacto das classes hegemônicas agrárias e industrializantes, foi necessário o fortalecimento do Estado interventor desenvolvimentista, a fim de manter essas classes como dominantes do sistema, controladora da classe dominada, de modo a implantar e acelerar a acumulação da expansão capitalista no Brasil. Com o crescimento das funções estatais, desencadeou-se a ampliação da máquina estatal e da burocracia para efetivação do controle e dominação da população.

Dessa forma, houve a necessidade de mudanças na ordem administrativa do Estado, para o qual se estruturou uma burocracia fortemente autoritária, desenvolvida em períodos ditatoriais (1930-1945 e 1964-1984), visando à manutenção da dominação e não a racionalização administrativa. O desenvolvimento da dimensão burocrática na estruturação do Estado deu-se ao longo do período de 1930 até o início dos anos 1980.

No período de 1930 até o final da ditadura militar, o que ocorre no Brasil, em termos de desenvolvimento da ordem administrativa, é a sua organização para operacionalizar a expansão de nosso capitalismo periférico, dependente e associado, do início da industrialização até a fase de consolidação monopólica, conduzido, desde sua origem, pelo pacto de cominação estruturado pela articulação de interesses agrários tradicionais e a burguesia industrial (SOUZA FILHO, 2011, p. 107).

Dentro desse panorama de introdução e ampliação da burocracia na administração pública, destaca-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1937, como órgão responsável pela organização e desenvolvimento da administração, numa tentativa de aproximação com perspectiva racional-legal, sendo este o marco essencial do fortalecimento da estrutura burocrática brasileira.

A partir da criação desse órgão, é iniciado um amplo processo de criação de estatutos e normas para as áreas fundamentais da administração pública, na tentativa de padronizar os procedimentos, que deveriam ser iguais a todos e ter caráter impessoal (características marcantes da discussão de burocracia em Weber, apresentadas na seção anterior).

O DASP funcionou como órgão de inovação e modernização administrativa, liderando a efetiva organização do aparato público brasileiro e atuando como centro irradiador de influências renovadoras, peça estratégica de um sistema racionalizador no âmbito do Poder Executivo federal. Sob seu comando, realizou-se uma verdadeira evolução administrativa (NOGUEIRA, 1998, p. 94).

A partir do DASP, buscavam-se melhorias na organização, eficiência e ações do Estado, visando à superação de práticas clientelistas, ineficientes e dispendiosas de recursos públicos.

Segundo Nunes (1997, p. 35), essas características de intervenção do DASP são uma tentativa de “universalização de procedimentos na administração brasileira”, enquanto processo de regulação do espaço público, em que normas formalmente elaboradas são utilizadas por todos os membros da comunidade, de forma impessoal, buscando a inviabilização de abusos de poder do Estado. Esse universalismo está associado “a noção de cidadania plena e igualdade perante a lei” (idem, p. 35).

Assim, para o autor, determinados aspectos presentes na expressão material da racionalidade burocrática indicam a mediação de interesses antagônicos, possibilitando a atenção de algumas demandas da classe dominada também.

A criação do DASP trouxe resultados importantes para a administração estatal, como a “melhoria da qualidade dos funcionários públicos, institucionalização da função orçamentária, simplificação, padronização e aquisição racional de material, montagem de um núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social” (NOGUEIRA, 1998, p. 95). Logo, a burocracia por meio do DASP abriu possibilidade de se pensar no aparato estatal voltado para a garantia das demandas da classe dominada por meio do universalismo de procedimento.

Contudo, o DASP foi institucionalizado após a instauração do período ditatorial varguista em 1937, produzindo sob a burocracia um efeito autoritário, distanciando-a das possibilidades de atender as demandas da classe dominada. Vargas utilizou a burocracia

em sua dimensão autocrática para que o controle da administração estatal estivesse em suas mãos de forma centralizada.

Para Abrúcio (2002), a expansão da burocracia por meio do DASP e seus “Daspinhos”, nos demais estados brasileiros, contribuiu para o fortalecimento do poder central, uma vez que esses “Daspinhos” estavam subordinados ao DASP federal e faziam o papel de extensão administrativa do poder central.

Assim, os “Daspinhos” não buscavam redistribuir o poder, mas sim estender a dominação e o controle do poder central, como medida estritamente centralizadora, reduzindo o papel da burocracia à manutenção, à dominação e à centralização do poder.

Segundo Nunes (1997), a utilização do DASP, para efeito de operacionalização da ditadura Vargas, serviu para implementação do insulamento burocrático na administração pública brasileira. Por meio desse insulamento, nota-se que a estrutura burocrática possibilita o universalismo de procedimento, mas também possibilita manter e centralizar o poder nas mãos de poucos.

O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo estratégico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel no Estado (NUNES, 1997, p. 34).

Destarte, o insulamento burocrático é o direcionamento do Estado para atendimento dos objetivos da classe dominante, centralizando o poder, excluindo as classes dominadas das decisões e do atendimento de suas demandas e objetivos, por meio de elementos burocráticos, desvirtuando, assim, as possibilidades da burocracia para finalidade da população dominada.

Essa situação manteve-se até o final da primeira Ditadura Vargas, em 1945, quando se iniciam transformações no panorama de acumulação capitalista, exigindo algumas mudanças na organização da estrutura administrativa do Estado. Assim, entre 1930 e 1945, a burocracia expande-se na administração pública estatal, principalmente por meio do DASP, utilizado como inspiração para outras estruturas administrativas, como IBGE, Comissões de Planejamento, estendendo-se por todo o aparato estatal.

Essas mudanças na estrutura administrativa do Estado, a partir da burocracia, foram vistas como a modernização da administração pública brasileira. Todavia, para Souza Filho (2011), tratou-se de uma modernização conservadora, pois a burocracia

expande-se a partir de três determinações fundamentais: criar condições para implementar o projeto de expansão capitalista; manter relações com o esquema de privilégios e garantia de interesses da classe dominante; e viabilizar a manutenção da ditadura por meio da centralização, utilizando-se do insulamento burocrático.

Assim, a burocracia, apesar de trazer mudanças positivas e modernas em relação à administração pública no Brasil, como a impessoalidade, a busca pelo universalismo de procedimentos, regras, leis e uma estrutura administrativa mais organizada, acabou enclausurada no conservadorismo e na manutenção de poder, dominação e controle da classe dominante. Apesar das possibilidades presentes na burocracia para atender também demandas da classe dominada, não houve, por parte de Vargas, durante a primeira ditadura, o intento de aprofundar ações para esta população, mas sim manter a ditadura e aprofundar o capitalismo no Brasil.

Para Nogueira (1998, p. 91), a dificuldade em implementar a burocracia com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade deu-se pelo forte condicionamento do Estado às instrumentalidades e interesses dos grupos econômicos dominantes, por meio de distribuição de privilégios pessoais e grupais, distribuição de cargos e benesses. “A burocracia brasileira terminaria por ser vencida na sua disciplina pela pressão direta dos interesses econômicos vigente”.

Assim, o impulso da administração pública por meio do burocratismo do DASP apresenta-se até 1945, mas não chegou a se completar, sendo deturpado por interesses particulares de grupos econômicos dominantes. O aparato burocrático acabou por ser tomado para garantia da dominação, controle e manutenção do poder da classe dominante.

Na década de 1950, o governo propunha avançar na montagem de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, possibilitando a ampliação da industrialização. Entretanto, para desenvolver esse projeto de aprofundamento da industrialização brasileira, era necessário, além de capitais públicos, capitais privados internos, o apoio e investimentos de capital externo. Desse modo, o governo buscou uma aliança com os Estados Unidos, por meio de empréstimos públicos e colaboração técnica.

Para Draibe (1985) e Martins (1997) a década de 1950, especialmente a sua segunda metade, foi marcada pelo avanço do processo de industrialização brasileiro. Este desenvolvimento econômico do País foi fortemente influenciado pelo vigoroso investimento público por meio dos investimentos diretos do Estado ou de empresas estatais e, de maneira menos ostensiva, pelo capital internacional e privado nacional. A chegada dos capitais estrangeiros foi uma das formas de financiamento desse desenvolvimento e sua entrada no Brasil foi resultado da expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, europeus e japoneses, além de políticas internas de atração destes capitais, vigentes então na economia brasileira (CAPUTO; MELO, 2009, p. 2).

Dessa forma, a partir da década de 1950, foi consolidado o Estado desenvolvimentista brasileiro, isto é, o projeto de criar uma economia internacional industrializada liderada pelo intervencionismo estatal. Segundo Fiori (1995 *apud* SOUZA FILHO, 2011), esse projeto foi um consenso que se estabeleceu na América Latina como um todo, a partir dos anos 1950. Assim, diante desse processo de aprofundamento da industrialização, a hegemonia estatal sai das mãos da oligarquia agrária para a burguesia industrial. Entretanto, a oligarquia não é excluída, mas há uma reorganização da hegemonia de acordo com os interesses industrializantes, mantendo-se a dupla articulação entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial.

Frente a esse contexto de aceleração do desenvolvimento industrial e à necessidade de manutenção dessa dupla articulação, com hegemonia do Estado voltada para a primeira, foi necessário a adequação da ordem administrativa do Estado. Essa estruturação do Estado não se modificou em relação àquilo que foi apregoado entre 1930 e 1945, diante da necessária utilização da burocracia para dominação e manutenção do poder.

A estratégia operada para a adequação da estrutura do Estado, segundo Souza Filho (2011), foi marcada pela reprodução das características centrais da administração pública que se estruturou a partir de 1930, principalmente pela dimensão do insulamento burocrático. A ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para essa fase de aprofundamento da industrialização, combinada à exclusão dos setores populares na tomada de decisões, visava à manutenção do poder dos governadores de Estado e às finalidades capitalistas, permanecendo vigente o pacto de dominação iniciado na década de 1930.

Dessa forma, mais uma vez, a dimensão burocrática voltada para o atendimento das demandas da sociedade por meio do universalismo de procedimentos da burocracia é restringida pela intensificação do insulamento burocrático, ocasionando a redução da burocracia a mero instrumento de dominação, isto é, aprofunda a sua utilização em

favor apenas da classe dominante e dificultando sua capacidade de mediação, afastando as possibilidades de atendimento das demandas populares.

Para Souza Filho (2011, p. 119), a burocracia, nesse período, assim como na década de 1930, reduz-se ao insulamento burocrático, mas, dessa vez, de forma mais profunda, pois “a expansão da burocracia insulada é a privatização do Estado pelas frações dirigentes das classes dominantes”. Para o autor, a partir de 1950, ocorre uma “nova forma de apropriação do público pelo privado” (idem, p. 119), desenvolve-se a gestão racional do Estado capitalista, que privilegiará uma determinada classe social ou frações dessa classe a partir da utilização de recursos públicos para promover a acumulação de capital.

Assim, o Estado, por meio da burocracia, está longe de buscar o universalismo de procedimento, o uso da dimensão impessoal, a atenção aos interesses gerais, a atenção ao formalismo e a eficiência administrativa. As classes dominantes utilizaram a burocracia como instrumento de dominação para garantir a ordem capitalista.

Esse quadro administrativo burocrático mantém-se até a década de 1960, especificamente até a ditadura militar. Tendo o autoritarismo como molde de gestão, isso influenciou os governos posteriores, instalando um poder centralizado, o que provocou a ausência do reconhecimento da população e suas demandas e a verticalização entre a sociedade e o Estado.

Desse modo, no início da década de 1960, particularmente do ano 1962, o Brasil entrava numa crise econômica causada pelo endividamento externo, ocasionada pelos investimentos estatais na industrialização na última década, por meio de empréstimos de capital externo.

Com a crise econômica, esse período é marcado pelos movimentos sociais que avançavam em organização e atuação nas diversas frentes, criando novas entidades e reforçando as já existentes. Esses movimentos buscavam reformas profundas para atender as demandas da população, decorrentes do aprofundamento da industrialização, tais como educação, moradia e melhores condições de trabalho.

Frente a essa situação, as medidas tomadas para resolver a crise econômica e a movimentação popular baseavam-se num forte aparato estatal repressivo. A ditadura vai enfrentar a crise econômica tendo como bases principais a restrição do crédito, o arrocho salarial, o aumento da carga tributária e a reorientação dos gastos do Estado, facilitando a entrada de capital internacional e levando à falência diversas empresas nacionais de pequeno e médio porte (REZENDE, 2004).

Os primeiros anos da ditadura representaram, no campo econômico, a afirmação da parceria entre Estado e capital monopolista, preparando o terreno para o forte crescimento econômico, no final da década de 1960, em um processo constante de concentração de renda.

Todavia, para implantar essas orientações estatais, foi necessário o controle da população descontente tanto com as ações estatais quanto com a crise. O Estado reforça seu aparato repressivo para controle e aceitação da sociedade, visando à manutenção da ordem vigente e à consolidação do capitalismo monopólico no Brasil.

Para Rezende (2004), a ditadura militar corporificou-se por meio de um sistema de ideários e valores, nas diversas áreas da vida social, seja no campo econômico, político, psicossocial, direcionados a construir meios de aceitabilidade da população para a implantação desse novo regime, no qual o governo pudesse intervir sobre todos os indivíduos.

Assim, o regime estabelecido “[...] só admitia, então, aquilo que estava absolutamente integrado ao seu controle num processo de geração contínua de uma ampla consonância com seus propósitos nas diversas esferas da vida social” (REZENDE, 2004, p. 5).

Diante desse contexto histórico da ditadura militar, com as mudanças no aparato estatal para manutenção da ordem vigente e de controle da população, desenvolveu-se a reforma administrativa de 1967. Essa reforma mantém como materialidade do Estado a estrutura burocrática, uma vez que esta condizia e reforçava os ideais capitalistas, sendo útil, novamente, a classe dominante.

Essa reforma administrativa estatal teve como marco legal o Decreto Federal nº 200 de 1967, que em seu preâmbulo dispunha sobre a organização da Administração Federal e sobre as diretrizes da reforma administrativa. Esse decreto, para Souza Filho (2011, p. 126), expressou o “coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a irrupção do capitalismo monopolista”.

De forma geral, os pontos relevantes nesse decreto foram a apresentação da Administração Federal organizada em Administração Direta, constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e a Administração Indireta, compreendendo as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

O novo estatuto iria se apoiar em alguns princípios estratégicos; planejamento, descentralização, coordenação e controle. Estimulava a forte expansão das empresas estatais e de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); procurava fortalecer e expandir o sistema de mérito, buscando, ao mesmo tempo, fixar diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. Como estratégia de racionalização e coordenação, era favorável ao reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios (NOGUEIRA, 1998, p. 100).

O principal ponto discutido nesse decreto e na reforma administrativa de 1967 foi a questão do desenvolvimento da ampla descentralização da execução das atividades da Administração Federal. Esta deveria ser posta em prática em três planos principais:

dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção de execução; da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967, p. 6).

A descentralização ocorre na distinção entre execução e direção, na relação entre administração federal e unidades da federação e na transferência de determinadas ações para administração indireta e iniciativa privada. Para alguns autores, como Bresser Pereira (1996), essa reforma administrativa, por meio da descentralização, visava a uma nova forma de gestão, a qual buscava a superação da burocracia e a modernização da administração pública.

Segundo Bresser Pereira (1996), após o golpe de 1964 e a implantação da ditadura militar, em 1967, ocorreu um “ensaio” de descentralização e de desburocratização por meio do Decreto-Lei nº 200/67. Todavia, não havia espaço político, econômico e social favorável para adoção desse processo de desburocratização.

Para Bresser Pereira (1996), o decreto era a modernização da administração pública, bem como a descentralização da atuação do Estado. Essa descentralização dá-se pela transferência de atividades do Estado para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, dando maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

Todavia, a partir da leitura do decreto e das ações desenvolvidas, percebe-se que não havia um real intento na superação da burocracia, uma vez que toda a reforma pautava-se na organização administrativa burocrática, e esta permitia a atenção aos objetivos capitalistas.

A ideia central desse decreto era dar uma cara nova à burocracia, a partir da descentralização, afirmando que essa reforma administrativa visava à modernização da administração pública e à descentralização do poder. Na realidade, Bresser Pereira escamoteia o sentido real da proposta, pois a reforma não visava à modernização da administração, não apontava a superação da dominação e aparato burocrático; a ideia da descentralização por meio da administração indireta visava, sim, à redução da ação estatal em relação às políticas sociais, com a desresponsabilização do Estado para com a classe dominada.

Em relação à descentralização proposta por Bresser Pereira (1996), Souza Filho (2011) afirma que, do ponto de vista administrativo, a descentralização resultou na ampliação da administração indireta, ou seja, a incorporação das forças privadas nos processos decisórios do Estado, refletindo na cooptação deste a interesses privados.

Dessa forma, a descentralização não é uma inovação, nem a superação da burocracia, mas sim um mecanismo para aprofundar a privatização do Estado, iniciada na década de 1950, institucionalizada por meio de uma burocracia baseada na expansão da racionalidade capitalista, fragilizando as possibilidades de sua utilização para a população.

Para Bresser Pereira (1996), o Estado deveria estar voltado para atender as demandas capitalistas (interesses privados), visando à retomada da aceleração da industrialização, defendendo a ideia de um Estado forte para o capital e fraco para o povo.

Souza Filho (2011) corrobora com a ideia defendida neste trabalho, ao apresentar oposição ao que Bresser Pereira defendia, afirmando que essa reforma não trazia inovações substantivas em relação à ordem administrativa, uma vez que se manteve o enfoque burocrático para manutenção da ordem vigente. Para Souza Filho, o que ocorreu foi um aprofundamento e institucionalização da tendência burocrática que vinha sendo desenvolvida no Brasil desde 1930.

Segundo Souza Filho (2011, p. 127):

Continuidade porque se encontra vinculada ao projeto de industrialização iniciado com a revolução de 1930 no marco desenvolvimentista e ruptura porque, no quadro de esgotamento da estratégia utilizada para construção dos alicerces para o desenvolvimento industrial capitalista, manifestado na depressão de 1962-1967, eram necessários mudanças para retomar a expansão ocorrida entre 1956-1961, visando a consolidação monopólica do projeto de capitalismo periférico.

Diferentemente do que Bresser Pereira pregava, a reforma administrativa foi a institucionalização e a expansão da estrutura burocrática. A única mudança ocorrida a partir

da reforma, frente ao esgotamento da aceleração da industrialização do final da década de 1950 e à crise econômica instaurada, foi a necessidade de o Estado retomar a expansão industrial, visando à consolidação monopólica do capitalismo.

Essa mudança ocorreu por meio do aprofundamento do insulamento burocrático para manutenção dos objetivos da classe dominante. A reforma foi utilizada como pretexto e fins ideológicos de que o Estado estava mudando para melhor atender a sociedade e, assim, controlar os ânimos dos movimentos sociais.

Portanto, nesse processo de reforma administrativa travestida de inovação, de modernização e de ruptura com a burocracia, na realidade, solidifica-se a estrutura administrativa burocrática no Brasil, que irá perdurar até a tentativa de reforma administrativa na década de 1990.

A partir dessa primeira tentativa de reforma da administração pautada no discurso de superação da burocracia, outros movimentos surgem no intento de questionar a estrutura burocrática. Na década de 1970, foi lançado o Programa Nacional de Desburocratização, durante o governo Figueiredo, por meio dos Decretos Federais 83.740 e 83.936/79, os quais davam indicativos de simplificação na administração pública, no sentido da superação desta (BRASIL, 1979).

Mesmo com alterações nas legislações, os contextos social e político ainda não eram favoráveis ao avanço da desburocratização, uma vez que a burocracia era um instrumento fundamental de dominação e manutenção do poder da classe dominante. Assim, as leis e os movimentos pontuais que tratavam da temática eram, na realidade, uma movimentação para flexibilizar a burocracia de acordo com os interesses vigentes.

Essa movimentação de desburocratização tinha um caráter contraditório, pois, ao mesmo tempo em que propunham-se leis, decretos e normativas, buscando sua superação, novas leis surgiam na década de 1980, como o Decreto Lei nº. 2.300 de 1986, estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos, que reafirmavam traços burocráticos nos trâmites administrativos, decreto este que, mais tarde, foi revogado e alterado pela lei 8.666 de 1993.

Apesar dos discursos crescentes da classe dominante sobre a necessidade de superação da burocracia, o que se via era o fortalecimento de uma estrutura voltada para a dominação e manutenção dos interesses capitalistas. A ideia era flexibilizar a burocracia a favor dos interesses privados.

Na década de 1980, a Constituição Federal de 1988 representou a única movimentação burocrática no país, com moldes baseados na mediação burocrática, podendo

implementar ações para atender também às demandas da população, e não apenas da classe dominante.

Segundo Nogueira (1998, p. 114), a Constituição Federal de 1988:

[...] tentou equacionar a reforma da administração pública com a população, pois ela ampliaria os direitos de cidadania, beneficiando a massa dos trabalhadores, e concederia estímulos à universalização do mérito e a introdução de novas modalidades de gestão nas áreas sociais, associadas à ideia da descentralização participativa.

A Constituição de 1988 expressou mudanças significativas para administração pública. Ao mesmo tempo em que reconhece o cidadão e a sua participação no controle dos serviços públicos, redistribui tarefas e recursos orçamentários para estados e municípios. Com a “desconcentração e a descentralização, a decisão pública passa a situar-se mais próxima do local da ação e com a participação da população, com impactos sobre a gestão pública” (SILVA; AMARAL, 2007, p. 10).

No entanto, os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, possibilitando o desenvolvimento dessa burocracia voltada para demandas da massa trabalhadora, não era interessante para a classe dominante. Diante disso, intensifica-se o movimento contra esses mecanismos da burocracia que atendiam a classe dominada, visando à manutenção da burocracia direcionada apenas para os interesses capitalistas, e não a superação da estrutura burocrática.

Nesse sentido, inicia-se uma forte luta contra a burocracia que potencializava o atendimento das demandas do povo. Esse movimento foi pontuado por Bresser Pereira (1996) com o discurso de superação de um modelo de administração que estava em crise desde a primeira reforma em 1967 e que se agravou no final da década de 1980, a partir da Constituição de 1988. Para Bresser Pereira, a administração pública passou a sofrer de enrijecimento burocrático extremo, o qual ocasiona o alto custo e a baixa qualidade dos serviços da administração pública brasileira.

Esse questionamento da burocracia – defendido pela classe dominante, tendo como seu representante máximo Bresser Pereira – estava diretamente ligado à crise econômica que o país enfrentava no pós-ditadura. Havia o esgotamento do Estado Desenvolvimentista, o qual não conseguia mais manter as altas taxas de lucro dos capitalistas. Colocava-se, então, em questão a forma de administrar do Estado, afirmando-se que não condizia com a realidade de crise que o país vivia.

Para Bresser Pereira (1996, p. 3), a Constituição da República de 1988 “ignorou completamente as novas orientações de reforma do Estado”, por uma “incrível falta de capacidade de ver o novo”, não analisando os princípios da moderna administração pública.

Todavia, esses ideais defendidos pela classe dominante, representados por Bresser Pereira, apontam apenas para a utilização ambiciosa do Estado e da burocracia enquanto meros instrumentos de dominação, controle e manutenção do capitalismo. A partir do momento que estes não oferecem subsídios para o desenvolvimento de seus interesses, passam a ser duramente questionados.

Portanto, o objetivo real do discurso de Bresser Pereira contra a burocracia e a Constituição de 1988 era de escamotear o sentido lícito da intenção da reforma administrativa do Estado. Buscava-se justificar na estrutura burocrática a crise que o país vivenciava, afirmando-se que o Estado estava excessivamente aparelhado e necessitava se desvencilhar da responsabilidade com as políticas sociais, devendo se voltar para a economia, a fim de superar tal crise.

Assim, diferentemente do que preconiza Bresser Pereira, a Constituição de 1988 e a burocracia não podem ser consideradas como um retrocesso para o Estado, mas sim como uma estratégia de garantir um direcionamento do Estado e de sua burocracia para a sociedade, e não mais para a classe dominante capitalista. Souza Filho (2011, p. 159) afirma que:

Os preceitos aprovados na Carta Constitucional de 1988 em relação à administração pública buscavam garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção do cargo, expandindo instrumentos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável.

Todavia, esse tipo de Estado e administração pública não era interessante e conveniente para o capitalismo, uma vez que este enfrentava uma crise e necessitava de uma reforma do Estado, com o disfarce de solucionar os entraves causados pela burocracia, responsabilizando o Estado burocrático pela a crise econômica.

Diante dessa crise econômica brasileira, desenvolvem-se os ideais neoliberais como respostas às problemáticas vivenciadas na década de 1990.

2.2.1 A Burocracia na Administração Pública em Tempos de Neoliberalismo

No Brasil, a adesão aos ideais neoliberais deu-se no final da década de 1980 e meados da década de 1990. Soares (2009, p. 37-38) afirma que “as razões do surgimento desse tipo de proposta neoliberal encontravam-se, de um lado, no agravamento da crise econômica e, de outro, no esgotamento do Estado desenvolvimentista brasileiro”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi incluído no texto constitucional sobre a responsabilização do Estado brasileiro em garantir um sistema de proteção social, com a intervenção estatal burocrática com mecanismos direcionados à população. No entanto, concomitantemente a essas conquistas em termos de atenção às demandas da população previstas na atual legislação, a implementação do projeto neoliberal aponta para a impossibilidade de se concretizar tais direitos. Segundo Soares (2009, p. 35),

No caso do Brasil, o ajuste tornou-se particularmente dramático nos últimos anos, tanto do ponto de vista econômico quanto do social. Pelo lado econômico, apesar de ter sido, na década de 1980, o país sul-americano a oferecer maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial irrestrita, todos os impactos das políticas de ajuste implementadas nos anos 90 se sobrepondo com grande intensidade e num tempo muito curto. Pelo lado social, o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social. Dado a sua massa gigantesca de pobreza estrutural, praticamente excluída dos benefícios do desenvolvimento passado, o país é atingido pelos dois lados, o desenvolvido e o subdesenvolvido. Vale dizer, sofre todos os percalços das políticas de ajuste comuns aos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Sendo assim, em se tratando da realidade brasileira, a passagem da década de 1980 para a década de 1990 foi marcada pela renúncia, por parte do Estado, em cumprir com os compromissos firmados e garantidos na Constituição Federal de 1988, justificando este retrocesso pelo contexto desfavorável de implementação do ajuste econômico.

Frente à crise que o país vivia na década de 1980 e a necessidade do capital em dar uma guinada na economia, com a retomada do lucro, do crescente questionamento do Estado e da estrutura burocrática, a partir da Constituição, a ideologia neoliberal vem como resposta a todas as necessidades capitalistas nesse período.

Os primeiros passos no âmbito do projeto neoliberal foram dados pelo governo de Fernando Collor de Mello, em 1989, sendo aprofundado pelos governos posteriores, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o apoio de seu ministro da Fazenda Luís Carlos Bresser Pereira.

O presidente Fernando Henrique e sua equipe formularam e implementaram um plano de estabilização econômica pautado no ideário neoliberal, visando ao desenvolvimento do país por meio de

privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de moeda podre para compra das estatais; reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e o enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras (SOUZA FILHO, 2011, p. 169).

Assim, o neoliberalismo vem na contramão do que fora pactuado na Constituição de 1988, uma vez que pautava-se na luta pelo desmonte da intervenção estatal enquanto instrumento de atenção às demandas da população. Ou seja, incentivava a estrutura privada e o mercado, por meio da desresponsabilização do Estado.

Dessa forma, para Fiori (2001), em oposição às proposições previstas na Constituição de 1988, consolidou-se nos anos 1990 um amplo consenso liberal favorável à implementação do programa de estabilização, ajuste e reforma institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais por meio de programas de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, liberalização dos preços, política monetária restritiva, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, liberalização financeira e renegociação da dívida externa.

Trata-se de uma reforma estrutural do Estado de cunho liberalizante, uma ampla contrarreforma do Estado na área econômica e social: liberalização do comércio, abertura financeira, plano de privatizações, política fiscal com forte redução, entre outros (FERREIRA, 2007), ou seja, uma reforma profunda do Estado interventor para a implementação de um Estado regulador.

Assim, a partir do avanço em relação à adoção do Estado regulador, este passou a exigir novas formas de intervenção, menos diretas e mais eficazes.

Com efeito, trata-se de separar o núcleo estratégico do Estado, formulador de políticas e que delibera sobre os rumos do desenvolvimento, do corpo da administração pública responsável pela implementação das políticas e pela prestação de serviços públicos; por outro, o objetivo é reduzir a atividade do governo e da administração pública à formulação de normas que regulem as atividades econômicas e a prestação de serviços públicos, deixando que a prestação direta propriamente dita fique a cargo do setor privado ou de parcerias do Estado com a sociedade civil (BENTO, 2003, p. 107).

Dessa maneira, o Estado deveria concentrar-se sobre as tarefas que só eles podem desempenhar, qual seja a construção de um projeto de desenvolvimento, mediante a um processo de discussão pública democrática, deixando para o mercado aquilo que é de sua especialidade: a organização da produção e alocação de recursos. A obrigação do governo não é prestar serviços ao público, mas sim garantir que eles sejam prestados pela via do mercado e da administração indireta.

Como sustenta Netto (1999), as possibilidades de levar a efeito a Constituição de 1988 tornavam-se mais complexas devido à assincronia entre os postulados que orientam a Carta Constitucional brasileira e as tendências neoliberalizantes. Uma vez que a Constituição evidenciava a orientação de um Estado interventor, garantidor de direitos e responsável pela implementação de políticas públicas, a população, o receituário neoliberal, apontavam para reforma de um Estado regulador, responsável apenas por funções mínimas, transferindo as demais para o setor privado.

Para Bresser Pereira, a Constituição de 1988 condenou o Brasil a uma “volta ao passado”, pois, em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, objetivando torná-la mais eficiente, de melhor qualidade e mais moderna, aproximando-a do mercado privado, o inverso foi realizado, manteve-se o conservadorismo burocrático e ela “revelou-se irrealista” (BRESSER PEREIRA *apud* MONTAÑO, 2010, p. 39).

A negação da carta constituinte, considerada ineficiente e de conteúdo retrógrado, foi o argumento utilizado na implantação do ajuste neoliberal brasileiro, responsabilizando todos os males da administração pública à Constituição Federal de 1988.

Portanto, coube ao governo de Fernando Henrique Cardoso,

a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988 [...] em dois planos: no plano jurídico, dando forma uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais [...]; e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um modelo de desenvolvimento que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 1999, p. 78).

Assim, foi nesse governo que se garantiu a implementação da reforma do Estado, com grande participação de Luís Carlos Bresser Pereira, nomeado em 1994 para o novo Ministério da Administração Federal de Reforma do Estado (MARE), iniciando uma geral reforma do Estado em sua estrutura e na forma de administrar.

Para Bresser Pereira (1996), a reforma de um modelo de administração pública burocrática para o modelo gerencial se justificava na medida em que o modelo burocrático se mostrou ineficiente na manutenção do desenvolvimento. Para tanto, era necessária a implementação do modelo gerencial, de modo a imprimir na administração pública um caráter de empresa voltada para o mercado.

A proposta de reforma do Estado no Brasil, portanto, revelou-se uma reforma orientada para o mercado tendo como princípios:

- 1) flexibilidade gerencial, promovida através de diferentes formas, mas centrada fundamentalmente na quebra dos monopólios estatais, na diminuição do quadro de funcionários públicos e na dispensa da força de trabalho “supérflua”;
- 2) remoção das “barreiras burocráticas” (normas, procedimentos e estruturas do aparelho de Estado), numa perspectiva pragmática, privilegiando a ideia de “gerenciamento da qualidade total” em oposição à de “controle burocrático hierarquizado”;
- 3) atendimento das demandas do consumidor (cidadão/cliente), em oposição às “conveniências dos burocratas e políticos”;
- 4) introdução de mecanismos de competição de mercado como “verdadeiros” incentivos para atingir maior eficiência e construir uma gerência mais competente;
- 5) terceirização e investimentos em novas tecnologias de informação, tornando as organizações mais leves;
- 6) foco na mudança de procedimentos e nos processos e não da estrutura organizacional (ALMEIDA, 1999 p. 5).

Assim, essa reforma pauta-se na formação de um Estado focalizado no consumo, e não nos direitos da população, com escopo na livre concorrência de mercado e na terceirização dos serviços e órgãos públicos por meio de parcerias com a sociedade civil.

Todavia, as justificativas apresentadas pelo presidente Fernando Henrique e por seu ministro Bresser Pereira apontavam algumas lacunas. Segundo Souza Filho (2011), essas lacunas referem-se ao tratamento da burocracia como um mero modelo de administração, um elemento passível de superação e substituição pelo gerencialismo. Entretanto, como vimos no início desta seção, a burocracia é um elemento inerente ao Estado, faz parte de sua materialidade, tendo capacidade de atender ao capitalismo e oferecer mecanismos de atendimento à classe dominada, enquanto mediadora de interesses.

Assim, essa reforma questiona a perspectiva contida na Constituição de 1988, que o Estado, por meio da burocracia, pode direcionar mecanismos para atender aos interesses da massa trabalhadora. Então, a justificativa governamental possuía cunho ideológico para aceitação da implementação de sua reforma, afirmando que era necessária a

modernização do Estado, mas, na realidade, não passava de um aprofundamento do pacto de dominação dos interesses capitalistas sob os interesses da população.

O momento vivenciado pelo Brasil se mostrava propício para uma reforma do Estado, uma vez que a sociedade civil vinha de um período de descontentamento com o Estado, resquícios do período ditatorial, em que prevalecia uma relação de desconfiança, ocasionada pela falta de proteção aos direitos da população, de corrupção e de crises econômicas. Assim, a reforma do Estado, baseada em propostas neoliberais, encaixava-se perfeitamente com o discurso de fortalecimento, efetividade e modernização do Estado, isto é, superação da burocracia ineficiente.

Como resultado dessa intensificação das justificativas para implementação da reforma administrativa, em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, visto como um manual da implantação dessa reforma, bem como a instrumentalizou. Para Bresser Pereira (1996), o Plano Diretor desenvolveu-se segundo o modelo preconizado pelo Consenso de Washington, que impunha disciplina fiscal, controle da inflação e uma forte redução da presença do Estado na economia e na sociedade.

O discurso da administração gerencial, nos termos do “Plano Diretor”, pautava-se na necessidade de redução de custos, na melhoria da qualidade e eficiência dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, estabelecendo um rompimento com a administração burocrática. A diferença fundamental foi a forma de controle: deixa de se basear nos processos, para se concentrar nos resultados (controle *a posteriori*). O interesse público não é mais o interesse do Estado, mas é o interesse privado, tendo em vista o cidadão como um cliente.

A “Reforma Gerencial” voltada para o “cidadão-cliente”, para Montañó (2010, p. 40), não passava “de pura retórica auto justificadora”, pois essa reforma mostra claro privilégio e favorecimento que o Estado trouxe ao grande capital, fundamentalmente ao capital internacional, em especial, o financeiro.

Tanto o termo gerencial quanto o cliente estão relacionados à lógica empresarial, visando reduzir as funções e responsabilidades do Estado, transferindo-as para o setor privado, tornando o cidadão um mero comprador de serviços, que, a partir de seu padrão de consumo, define qual será o serviço que atende a suas necessidades. Assim, o Estado desresponsabiliza-se da garantia de direitos à população, e a população é travestida enquanto massa consumidora, e não detentora de direitos, sendo inclusive utilizada por meio de associações, entidades e fundações para prestação de serviços, antes elencados como de responsabilidade do Estado.

Desse modo, a reforma do Estado, pautou-se na:

[...] descentralização política para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa; organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle a posteriori dos processos administrativos; e administração voltada ao atendimento do cidadão ao invés de auto referida (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 242-243).

Para Bresser Pereira, a necessidade da reforma estatal em se aproximar da administração de empresas oculta o sentido lato de sua intencionalidade: a redução do Estado a partir de parâmetros empresariais considerados mais eficientes, desvalorizando os serviços públicos e justificando a necessidade de ampliação da eficiência estatal.

Referente ao Plano Diretor, Castor (2004) afirma que esses ideais da administração de empresas foram adotados com o pretexto de introduzir uma filosofia gerencial de governo, que reduziu drasticamente os quadros humanos do setor público, desestruturou a ação administrativa, comprometeu os recursos fiscais para rolar o déficit público e deixou à míngua os programas voltados para o atendimento social, resultando na quase completa emasculação do setor público brasileiro.

Nessa perspectiva, a administração pública priorizou a redução dos custos do setor público e o aumento de sua produtividade, bem como reduziu a esfera de atuação do Estado em favor do mercado e reduziu a ineficiência do Estado, baseando-se no “gerencialismo puro” (ABRUCIO *apud* BENTO, 2003, p. 89).

Com os cortes de gastos públicos, o Estado reduziu seu papel e suas responsabilidades, transferindo-os para o mercado e para a administração indireta, focando apenas em ações mínimas para algumas parcelas da população, não garantindo a qualidade e continuidade dessas ações.

Os caminhos adotados pela reforma do Estado fazem parte do projeto neoliberal, caracterizado como um processo de crescente sucateamento do setor público; de contenção de gastos públicos; desconcentração do poder estatal a partir da privatização dos bens e serviços públicos.

De forma geral, o Plano Diretor da reforma do Estado define que:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 13).

Assim, é possível perceber que a estratégia do Plano Diretor do Estado era viabilizar o ajuste fiscal e a mudança institucional da administração pública. Segundo Souza Filho (2011), isso se deu a partir de dois mecanismos – o primeiro mecanismo estava voltado para a redução do aparelho de Estado via privatização, terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos; o segundo mecanismo estava voltado para a centralização e fortalecimento dos núcleos estratégicos de decisão política.

Dessa forma, ao analisar de forma geral o Plano Diretor, seu conteúdo questiona a burocracia enquanto possibilidade de atenção aos interesses da população, e não enquanto instrumento de dominação e centralização capitalista.

A essa centralização das decisões, combinava-se a descentralização administrativa, partindo do pressuposto da distribuição das atividades do Estado com outros órgãos, reduzindo as atribuições estatais. Assim, essa reforma buscava combinar a centralização burocrática com a descentralização gerencial.

Os mecanismos gerenciais que viabilizaram a flexibilização da administração pública foram os que, no caso brasileiro, possibilitaram articular a ordem administrativa neoliberal centralizada burocraticamente, baseada na finalidade precípua de redução do Estado e ajuste fiscal, com a lógica tradicional necessária para contemplar uma dominação fundada na continuidade do pacto conservador (SOUZA FILHO, 2011, p. 213).

Assim, a ideia de reforma ou de período pós-burocrático não se efetiva, uma vez que a burocracia não foi superada, mas sim constitui-se em um elemento constitutivo da materialidade estatal, que, de acordo com o poder vigente, determinará seu delineamento.

Com a reforma gerencial – desenvolvida em contexto neoliberal –, a burocracia fica conectada ao gerencialismo, possibilitando sua expansão na administração pública para o desenvolvimento dos interesses capitalistas. Também é notável o crescimento da administração indireta, a qual, a partir da década de 1990, passa a ter destaque na articulação estatal.

Na administração indireta, a privatização das políticas sociais deu-se a partir de sua qualificação no Plano de Reforma, enquanto serviços não exclusivos do Estado. De acordo com o Plano Diretor, os objetivos da reforma do Estado para os serviços não exclusivos são os seguintes:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1995, p. 47).

A ideia foi descentralizar ao máximo as atividades do Estado em órgãos com autonomia gerencial chamados de agências. A competição pelos recursos oferecidos pelo governo central, agora reduzido a um formulador de estratégias, introduziu mecanismos de mercado para alocação de verbas.

Assim, no contexto da reforma gerencial, as organizações sociais converter-se-iam no tipo de instituição central para o desenho das atividades sociais e científicas, como “entidades públicas não estatais”, podendo ser vistas tanto como formas de controle social quanto como formas de produção de bens e serviços sociais e científicos.

Mesmo com a descentralização dos serviços e transferência de recursos para as organizações, a burocracia não foi superada, mas sim adequada aos ideais gerenciais, pois, para a manutenção desse processo de descentralização e repasse de recursos, era necessário o controle sobre esses mecanismos por meio da burocracia. Assim, desenvolvem-se leis, regulamentos e decretos para padronizar e normatizar esse repasse, visando controlar e manter a ideologia reformista capitalista.

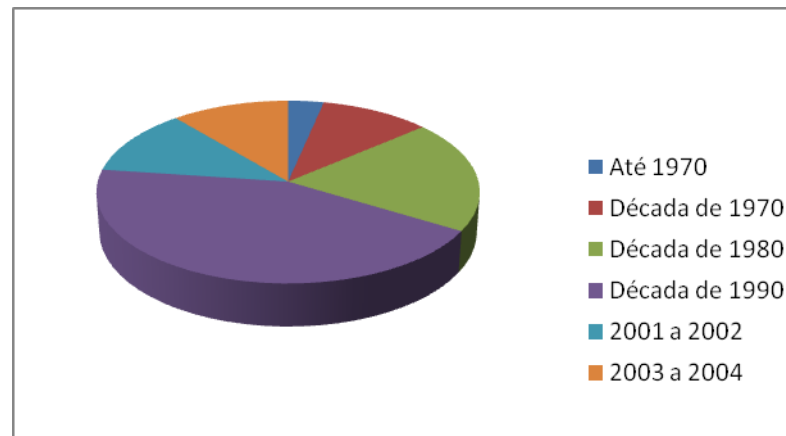
Portanto, diante da reforma do Estado e do avanço do ideário neoliberal, houve um aumento consubstancial de entidades, legitimadas por meio da administração burocrática a partir de diversas legislações, tais como as Leis Federais nº 9.637 de 1998⁶ e a nº 9.790 de 1999.⁷ Segundo Navarro (1998), essa legislação permite ao Estado estabelecer parcerias com diferentes organizações sem fins lucrativos.

O crescimento destas entidades, mais o aumento das formas corporativas de associação, levaria ao fortalecimento do “capital social” – termo claramente mistificador e ideologizado, supostamente contrário ou alternativo ao “capital econômico”. Aqui aparece o conceito de “terceiro setor”. Para isso criam-se leis e incentivos para organizações sociais, para a “filantropia empresarial”, para o serviço voluntário e outras atividades, e desenvolve-se uma relação de “parceria” entre elas e o Estado (MONTAÑO, 2010, p. 47).

Com isso, na década de 1990 (introdução do ideário neoliberal), as entidades privadas sem fins lucrativos tiveram um crescimento significativo, como mostra o gráfico abaixo. Essa ampliação foi produto das parcerias com o Estado, que mostra uma aparência de enormes dimensões, com o discurso de ampliação de políticas sociais, com o delineamento da relação de parcerias.

⁶ Dispõe sobre a qualificação de entidades, como organizações sociais; a criação do Programa Nacional de Publicização; a extinção dos órgãos e entidades que mencionam; a absorção de suas atividades por organizações sociais, e outras providências.

⁷ Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; institui e disciplina o Termo de Parceria, e outras providências.

Gráfico 1 – Crescimento das entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil

Fonte: IBGE (2006)

Assim, o crescimento dessas entidades apresentou-se da seguinte forma: 4% das instituições surgiram até 1970; 10% na década de 1970; 20% na década de 1980; 43% na década de 1990; 12% entre os anos de 2001 e 2002; 11% entre os anos de 2003 e 2004. A partir desses dados, fica evidente a ampliação das entidades sem fins lucrativos a partir do incentivo a ampliação da administração estatal indireta, no contexto da reforma gerencial.

Frente ao aumento de transferências de recursos do Estado para entidades privadas sem fins lucrativos, propostas pela reforma administrativa do Estado – apoiada no ideário neoliberal e no discurso de superação da burocracia –, fazem crescer alguns questionamentos referentes a esse repasse: como funciona o processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos? De que forma a burocracia se expressa nesse processo? A burocracia atende a quais interesses nesse processo?

A fim de subsidiar respostas a esses questionamentos, faz-se necessário, no próximo capítulo, conhecer como funciona o processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos e as legislações que regulamentam essas transferências. Para, posteriormente, no quarto capítulo, apresentar a identificação e análise das expressões da burocracia nesse processo.

3 O REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Conforme foi apresentado no capítulo anterior, discutir a reforma administrativa do Estado no contexto neoliberal, por meio do gerencialismo, não significa a superação da burocracia. Ao contrário, a burocracia enquanto materialidade do Estado faz-se presente em cada contexto com características condizentes com a realidade, sendo flexível e adaptando-se ao contexto neoliberal de acordo com os interesses vigentes.

Este estudo busca identificar e analisar as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos para as organizações privadas sem fins lucrativos, procurando compreender como a burocracia continua presente na realidade do Estado, no contexto do neoliberalismo e da reforma gerencial. Para realização deste estudo faz-se necessário, inicialmente, compreender o funcionamento desse processo, identificando a legislação vigente, os setores e atores envolvidos e suas atribuições, bem como a dinâmica dos trâmites administrativos e o fluxo de repasse e recursos.

Assim, para organização da primeira seção deste capítulo, foi realizada uma aproximação com a legislação referente às transferências de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, tendo como escopo a modalidade adotada pela Política de Assistência Social de Londrina, a subvenção social. Logo, serão apresentadas as principais leis, decretos e instruções normativas em nível federal, estadual e municipal, que orientam todo o processo de transferência de recursos públicos, buscando subsidiar a construção da segunda seção, referente à operacionalização desse processo no município de Londrina.

Para a construção do processo dos repasse de recursos, faz-se importante uma aproximação com o campo empírico da pesquisa por meio de um breve histórico da organização da administração pública e da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Londrina.

A cidade de Londrina foi fundada em 1934, pela Companhia de Terras do Paraná, subsidiária da “Paraná Plantation Ltda.”, situada ao norte do Estado. Sua população atual, segundo o censo 2012, é de 515.707 (quinhentos e quinze mil, setecentos e sete) habitantes, sendo a segunda cidade mais populosa do Estado do Paraná. A economia de Londrina baseia-se fundamentalmente no setor de serviços e comércio, e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2010, é de 0.82, considerado elevado para a região (IBGE, 2012).

A prefeitura municipal encontra-se organizada e dividida por meio de quinze secretarias, sendo elas: Agricultura e Abastecimento; Ambiente; Assistência Social; Cultura; Defesa Social; Educação; Fazenda; Gestão Pública; Governo; Idoso; Mulher; Obras e Pavimentação; Planejamento; Orçamento e Tecnologia; Saúde e Trabalho, Emprego e Renda. Dentre essas secretarias, o escopo da pesquisa pauta-se na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), criada pela Lei Municipal nº4.910, de 26 de dezembro de 1991, e implantada em janeiro de 1993.

Até o final de 1992, o trabalho na área de Assistência Social no município de Londrina foi desenvolvido por entidades sociais e por um Departamento de Serviço Social, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, situação que somente se modificou com a implantação da SMAS (LONDRINA, 2013, s/p). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social, inclusive sobre a relação entre essa política e as entidades assistenciais.

A LOAS trata da prestação de serviços referentes às proteções sociais básica⁸ e especial⁹ por meio da rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social, respeitadas as especificidades de cada ação (BRASIL, 1993).

Referente à relação com as entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina, o Artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (Decreto Nº 1005, de 2010), define as competências da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Dentre as atribuições, destaca-se a promoção de um conjunto integrado de ações socioassistenciais básicas e especiais de iniciativa pública e da sociedade civil organizada, para atendimento das necessidades sociais do público-alvo da assistência social; organização dos serviços de forma descentralizada, considerando as especificidades socioterritoriais; a elaboração do orçamento da Política de Assistência Social; organização e gerência da rede municipal de serviços, programas e projetos governamentais e não

⁸ A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004, p. 33).

⁹ A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

governamentais; coordenação da execução de benefícios, programas e projetos realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil; definição de padrões de qualidade, formas de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações governamentais e não governamentais de âmbito local e a articulação da rede socioassistencial (LONDRINA, 2010b).

A partir das determinações da LOAS e outras legislações federais, como Política Nacional de Assistência Social (PNAS); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social; Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, dentre outras leis, decretos e normativas, a SMAS de Londrina estabeleceu a prestação de serviços, programas, projetos por meio da iniciativa pública, mas também de iniciativas da sociedade civil, por meio de entidades privadas sem fins lucrativos.

As entidades privadas que desenvolvem atividades socioassistenciais sem fins lucrativos e atendam aos interesses públicos da prefeitura, de acordo com as demandas existentes nos municípios, podem formalizar acordos administrativos de cofinanciamento de suas atividades, de acordo com a disponibilidade e necessidade do município. Isto se dá por meio de seleção para análise de compatibilização de interesses e objeto de atuação entre a prefeitura e a entidade, bem como análise da regularidade da entidade e ações desenvolvidas por ela.

O cofinanciamento, ou seja, o repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para organizações privadas sem fins lucrativos no município de Londrina, é realizado pela modalidade de transferência voluntária, apresentada por meio da rubrica orçamentária de transferência corrente referente à subvenção social. Ela é formalizada juridicamente a partir do instrumento de convênio estabelecido entre as organizações privadas sem fins lucrativos e a administração pública.

Para compreensão da linguagem jurídica e administrativa referente ao processo de repasse de recursos, faz-se necessário entender cada um dos elementos identificados e definidos: a transferência voluntária, a transferência corrente, a subvenção social e o convênio, buscando estudá-los a partir de suas leis específicas que compõem o processo de repasse de recursos públicos.

Portanto, o estudo desses elementos vai se pautar nas principais leis referentes ao tema, uma vez que o volume de documentos, leis, decretos, instruções e emendas é extenso, sendo necessária a leitura e o foco nos materiais primordiais para construção do processo dos repasse de recursos. Os demais serão apenas citados para conhecimento da vastidão de normativas vigentes.

A fim de evidenciar o volume de legislações existentes, o quadro a seguir apresenta algumas dessas normativas federais referentes às transferências de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos.

Quadro 1 – Legislação sobre transferência de recursos públicos

- Lei nº 1.493, de 13 de dezembro de 1951;
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, Art. 27;
- Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, Arts. 15, 47, 48 e 55 a 57;
- Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, Art.54;
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994; (com a relação dada pela Lei nº 9.057 de 06.06.95);
- Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995;
- Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Decreto-lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973;
- Decreto-lei nº 1.442, de 27 de janeiro de 1976;
- MP nº 1.360, de 12 de março de 1996;
- Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986;
- Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, Art 15;
- Decreto nº 612, de 21 de julho de 1992, art. 14, Art. 84 a 92;
- Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993;
- Decreto nº 1.006, de 09 de dezembro de 1993;
- Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996;
- Portaria MEFP nº 822, de 30 de agosto de 1991;
- Instrução Normativa DTN nº 08, de 21 de dezembro de 1990;
- Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000;
- Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional: 01/97, 01/99, 01/00, 05/01, 06/01, 01/02, 02/02, 04/03, 01/04, 05/04, 02/06, 01/07, 04/07 e 07/07.

Além dessas leis federais, ainda existem as leis e orientações estaduais e municipais, que também normatizam essas transferências. Para sintetizar e não perder o escopo do trabalho, nesta seção serão apenas apontadas as principais leis de interesse e vínculo com esta pesquisa, tais como: Lei Federal 4.320 de 1964; Instrução Normativa Federal nº 01 de 1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, com suas respectivas alterações vigentes; Resolução Estadual nº 28 de 2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Instrução Normativa Estadual nº 061 de 2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Lei Municipal de Londrina nº 9.538 de 2004; Decreto Municipal de Londrina nº 52 de 2010, bem como os regimentos internos das Secretarias Municipais da Prefeitura de Londrina.

A partir da aproximação com essa legislação, foi possível identificar que, no Brasil, os repasse de recursos públicos para organizações privadas sem fins lucrativos

ocorrem de duas formas: diretamente, por meio de transferências orçamentárias voluntárias, enfoque deste estudo; e indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias.¹⁰

A modalidade de transferências orçamentárias voluntárias difere exatamente da necessidade dos recursos transitarem diretamente pelo orçamento público. Conforme a Lei Federal 4.320, de 1964, as transferências orçamentárias podem ocorrer sob duas categorias econômicas: transferências correntes e transferências de capital.

No caso do município de Londrina, na Política de Assistência Social, o repasse ocorre por meio da rubrica de transferências correntes que, segundo o artigo 12, inciso 2º da lei 4.320, classificam-se como “as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado” (BRASIL, 1964, p. 7).

Assim, o repasse não pode ser direcionado diretamente para a prestação de serviços, mas sim como uma contrapartida para manutenção do serviço de entidades, uma vez que o objetivo não é o financiamento total do serviço, mas apoiar a manutenção de serviços necessários à população, isto é, que sejam de interesse público.

As transferências correntes da SMAS de Londrina dão-se pela via da subvenção social, destinada a financiar despesas de custeio ou de manutenção da entidade. Conforme a Lei Federal 4.320, as subvenções sociais são transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas e devem ser destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, representando uma cooperação suplementar para a manutenção dessas instituições. Segundo a Gerência de Convênios e Contratos:¹¹

As transferências voluntárias não visam lucro para entidade que está prestando o serviço. Ela parte do interesse mútuo entre a prefeitura e a entidade, através da prestação de serviços gratuitos à comunidade sem custo à população, mas cofinanciados pelo município. Então, a transferência voluntária ela tem uma lei federal nº 4.320 e uma instrução normativa nº de 01 de 1997, as quais apresentam a modalidade de transferências voluntárias. Dentro da transferência voluntária tem várias modalidades, dentre elas, a

¹⁰ Na modalidade de incentivos fiscais e renúncias tributárias, os recursos não transitam pelo orçamento, são repassados diretamente pelos contribuintes, que os abatem da base de cálculo ou do tributo que iriam pagar ou consistem em isenções. Ainda assim, são considerados de natureza pública, pois provêm de renúncia fiscal do Estado (CARVALHO NETO, 2007).

¹¹ É importante ressaltar que, neste capítulo, as falas dos entrevistados serão tomadas enquanto conhecimento e informação para a construção do processo de repasse de recursos públicos, por meio da metodologia do Mapa de Associação de Ideias.

contribuição, auxílio e a subvenção social que são destinadas ao público da assistência social de Londrina. Trabalhamos com as subvenções sociais, que refere-se ao custeio, ou seja, o cofinanciamento da prestação de serviços. [...] custeio é uma natureza de despesa, contabilmente falando, com esta despesa a entidade não pode adquirir material permanente, mobiliário, equipamento, mas sim, para custeio do serviço como material de expediente, pagamento de pessoal, água, luz telefone, material pedagógico, educativo, ou seja, refere-se ao recurso que vai cofinanciar as ações da instituição (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Ainda, pautada na Lei 4.320, em seus artigos 16 e 17, ela expõe algumas condições básicas para o repasse de recursos. Primeiramente, esse repasse deve estar fundamentados nos limites das possibilidades financeiras, para a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, e somente ocorrerão quando a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos se revelar mais econômica, ou seja, quando a prestação desses serviços privados for mais vantajosa financeiramente, e se houver interesse público.

Outra condição referente a esse repasse é que somente receberão os recursos as instituições cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização. Dessa forma, essas transferências têm que ser profícuas, do ponto de vista da qualidade também (BRASIL, 1964).

Sobre o caráter suplementar desse repasse, Jund (2008) alerta que as subvenções sociais devem ser aplicadas na prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, somente em condições de exceção, pois a regra é que o governamental execute diretamente os referidos serviços.

Assim, a subvenção social para garantir a vantagem econômica terá seu valor calculado de acordo com o tipo de serviço, sendo necessária a criação de unidades padronizadas para cada serviço, e que cada um desses serviços seja de qualidade.

No município de Londrina, os serviços e metas (unidades de atendimento) são revisados anualmente ou a cada novo edital de cofinanciamento. Atualmente, os serviços previstos para repasse de recursos são:

Quadro 2 – Serviços socioassistenciais e metas (atendimentos)

PROTEÇÃO BÁSICA	METAS	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	METAS
Socioeducativo	3.132	Alta complexidade – acolhimento de crianças	168
Sociofamiliar	3.344	Alta complexidade – acolhimento de adultos	89
Socioprofissional para adolescentes	1.071	Alta complexidade – acolhimento de adultos (cuidados especiais)	48
Socioprofissional e inclusão produtiva	2.200	Alta complexidade – acolhimento de adultos (operação noite fria)	15
Pró-Jovem	8 coletivos ¹²	Média complexidade – habilitação e reabilitação	480
		Média complexidade – oficinas CREAS II	Não informado
		Pró-Jovem	8 coletivos

Fonte: Secretaria de Assistência Social de Londrina – Serviços Sociossistenciais (2012)

A partir do quadro, entende-se que as subvenções sociais em Londrina são distribuídas por meio de cinco serviços destinados à proteção social básica e sete serviços da proteção social especial.

De forma geral, as subvenções sociais são uma espécie de remuneração de serviços prestados por entidades sem fins lucrativos. Trata-se de um acordo de interesses entre a entidade e o Estado, em que este último oferece recursos financeiros e as entidades têm como contrapartida a prestação de serviços.

A formalização dessas subvenções sociais ocorre com o instrumento jurídico do convênio. Os convênios são meios jurídicos para execução de serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou particulares, sempre em regime de cooperação. Portanto, há aporte de recursos de ambas as partes, não só recurso financeiro, mas também bens, serviços, tecnologia ou, até mesmo, o patrimônio da entidade – oferecimento das instalações da instituição como contrapartida.

¹² Coletivos de até vinte e cinco adolescentes cada.

O marco legal de fundamental importância para o estabelecimento de convênios entre o Estado e as organizações privadas sem fins lucrativos foi a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional Nº 01, de 15 de janeiro de 1997, a qual disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos (BRASIL, 1997). Essa normativa conceitua convênio como:

[...] qualquer instrumento que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 1997, p. 1).

Esse instrumento jurídico regulamenta a subvenção, no que tange à transferência de recursos em regime de mútua cooperação, isto é, atende ao interesse dos envolvidos, bem como do atendimento ao interesse público. O convênio ainda estipula o requisito da duração desse repasse, que deve ocorrer dentro de um período determinado.

Em Londrina, são firmados anualmente dezenas de convênios nas diversas secretarias municipais. Na SMAS, são formalizados, em média, 51 convênios de serviços socioassistenciais diversos. O quadro abaixo apresenta o número de convênios firmados entre 2009 e 2012.

Quadro 3 – Número de convênios firmados de 2009 a 2012

ANO	2009	2010	2011	2012
Nº DE CONVÊNIOS	52	50	49	54

Fonte: Secretaria de Assistência Social de Londrina – Serviços Socioassistenciais, 2009-2012.

Para celebração de convênios entre o Estado e as entidades, são necessários alguns requisitos mínimos, os quais são definidos detalhadamente na Instrução Normativa nº01 de 1997. O primeiro requisito é a apresentação do plano de trabalho da entidade, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - razões que justifiquem a celebração do convênio;
- II - descrição completa do objeto a ser executado;
- III - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;
- III. A - licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais [...];
- IV - etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;
- V - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- VI - cronograma de desembolso;
- VII - comprovação pelo convenente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; IN STN nº 4, de 17.5.2007
- VIII - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel; e: IN STN nº 4, de 17.5.2007
- IX - admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, as seguintes hipóteses alternativas à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, prevista no inciso VIII do "caput" deste artigo: IN STN nº 4, de 17.5.2007
(BRASIL, 1997, p. 1).

Os itens do plano de trabalho apontam a necessidade de planejamento e controle dos serviços ofertados, mediante estabelecimento da justificativa; objeto, descrição das metas; etapas ou fases; cronograma, entre outros. Excluindo, dessa forma, o amadorismo, isto é, ações sem planejamento, acompanhamento ou avaliação.

Ainda para formalização do convênio, a Instrução Normativa nº 01 de 1997 exige a apresentação de documentos para o estabelecimento do convênio, a fim de garantir a qualificação do convenente. O artigo 4º da instrução normativa afirma que atendidas as exigências previstas no plano de trabalho, o setor técnico e o de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio, acompanhado dos seguintes documentos:

- I - extrato, obtido mediante consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI, do cadastramento prévio do Plano de Trabalho, realizado pelo órgão concedente, contendo todas as informações ali exigidas para a realização do convênio (pré-convênio);
- II - documentos comprobatórios da capacidade jurídica do proponente e de seu representante legal; da capacidade técnica, quando for o caso, e da regularidade fiscal, nos termos da legislação específica;
- III - comprovante pertinente à pesquisa do concedente junto aos seus arquivos e aos cadastros a que tiver acesso, em especial ao Cadastro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e ao Cadastro Informativo - CADIN, demonstrando que não há quaisquer

pendências do proponente junto à União, à entidade da Administração Pública Federal Indireta ou a entidade a elas vinculada; e
 IV - cópia do certificado ou comprovante do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, quando for o caso (BRASIL, 1997, p. 3).

Assim, os documentos comprobatórios para a efetivação do convênio demonstram a idoneidade das entidades que receberão os recursos. A exigência dessa documentação faz-se necessária, a fim de garantir o registro, controle e confiabilidade das ações.

Após a formalização das cláusulas do convênio, a Instrução Normativa nº01 de 1997 ainda prevê a necessidade de publicação no Diário Oficial da União dos seguintes elementos do termo de convênio:

- I - espécie, número, e valor do instrumento;
- II - denominação, domicílio e inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda - CGC/MF dos partícipes e nome e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda - CPF/MF dos signatários;
- III - resumo do objeto;
- IV - crédito pelo qual correrá a despesa, número e data da Nota de Empenho ou Nota de Movimentação de Crédito;
- V - valor a ser transferido ou descentralizado no exercício em curso e, se for o caso, o previsto para exercícios subsequentes, bem como o da contrapartida que o conveniente se obriga a aplicar;
- VI - prazo de vigência e data da assinatura; e
- VII - código da Unidade Gestora, da gestão e classificação funcional programática e econômica, correspondente aos respectivos créditos (BRASIL, 1997, p. 10).

Após sua publicação, os recursos são liberados para a entidade em parcelas firmadas no convênio, “a liberação de recursos financeiros, em decorrência de convênio, deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardar consonância com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio” (BRASIL, 1997, p. 10).

Assim, vencida a etapa de formalização, a Instrução Normativa indica também a necessidade de fiscalização da aplicação desses recursos, durante a etapa de execução, sendo necessária a visita no local onde o recurso está sendo aplicado, a fim de comprovar o desenvolvimento das ações.

Além da visita à entidade durante a execução do convênio, há necessidade de prestação de contas parcial das parcelas de recursos públicos recebidas, por meio do Relatório de Execução Físico-Financeira; extrato da conta bancária específica do período do

recebimento da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso; cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia; e cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificadas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública (BRASIL, 1997).

Dessa forma, mais uma vez, é reforçada a necessidade de controle e fiscalização dessas transferências por meio de documentos comprobatórios da aplicação e execução correta do dinheiro público.

Referente à fiscalização e ao controle, a Instrução Normativa nº 01/97 expõe a obrigatoriedade de prestação de contas final do total de recursos recebidos após a execução final do convênio, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

- I - Plano de Trabalho
- II - Cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação
- III - Relatório de Execução Físico-Financeira
- IV - Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos
- V - Relação de Pagamentos
- VI - Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União)
- VII - Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso.
- VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia.
- IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.
- X - cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificadas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública (BRASIL, 1997, p. 12).

Juntamente com essa documentação, a entidade ainda deve apresentar a comprovação das despesas por meio de “documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor” (BRASIL, 1997, p. 12).

Após a apresentação de toda essa documentação da entidade à unidade concedente, a administração pública municipal deverá analisar a regularidade dos

documentos, com o intuito de aprovar ou reprová-la prestação de contas, por meio de pareceres. Portanto, após a avaliação da prestação de contas parcial ou final pela unidade técnica responsável, será emitido parecer sob os seguintes aspectos:

I - Técnico - quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

II - Financeiro - quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio (BRASIL, 1997, p. 13).

Após a aprovação ou reprovação da prestação de contas, a instrução normativa ainda indica a necessidade de arquivar esses documentos em local adequado e em boa ordem por cinco anos, estando à disposição das instâncias de controle.

O detalhamento e a formalidade da Instrução Normativa apontam as causas para rescisão do convênio firmado entre o município e a entidade privada sem fins lucrativos, quando “constitui motivo para rescisão do convênio independentemente do instrumento de sua formalização, o inadimplemento de quaisquer das cláusulas pactuadas” (BRASIL, 1997, p. 14).

Em caso de qualquer irregularidade constatada nos documentos apresentados pela entidade, será instaurada a tomada de conta especial, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente. A investigação ocorrerá motivada pela solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou Tribunal de Contas da União.

O controle e a fiscalização do repasse de recursos dão-se por meio de Controle Interno e Externo, ou seja, “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 28).

O controle interno refere-se ao controle da própria gestão municipal sobre suas ações, ou seja, o autocontrole administrativo das finanças públicas, o que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Um bom exemplo desse controle é a Controladoria Geral do Município.

Já o controle externo é exercido por instâncias complementares à administração pública municipal, tais como a Câmara Municipal, os Tribunais de Contas dos Estados ou do Município e dos Conselhos Municipais. Dessa forma, a burocracia favorece o

controle das transferências de recursos por meio dessas instâncias de controle, as quais são referendadas nas legislações vigentes. Esses controles também estão presentes no município de Londrina, segundo o representante da Gerência de Convênios e Contratos:

Quando a gente fala de transferência de recurso público, a mesma envolve controle interno e externo. O Controle Interno é feito pela Secretaria de Assistência Social e pela Controladoria Geral do Município. Já o Controle Externo é feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e pelo Conselho Municipal de Assistência Social, também deveria ser realizado pela Câmara de Vereadores, mas não sei como isso ocorre em Londrina. No âmbito da Secretaria, acompanhamos o repasse através de visitas às entidades e reuniões da Gerência de Monitoramento e Avaliação nas entidades. [...] A Controladoria faz o acompanhamento da parte fiscal e contábil do repasse, analisando onde e de que forma está sendo aplicado o dinheiro público e se o mesmo está sendo utilizado de acordo com a legislação vigente que determina e parametriza estes gastos de recurso público. O Tribunal de Contas acompanha através de um sistema informatizado, no qual a entidade preenche bimestralmente e no final do convênio. Já o Conselho Municipal de Assistência Social, tem suas comissões que acompanham e analisam a parte financeira da aplicação do recurso, bem como a execução do mesmo através do monitoramento. As comissões acompanham as ações das entidades diretamente na comunidade (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Assim, a necessidade de controle e fiscalização é reforçada pela Instrução Normativa nº 01 de 1997, com a indicação dos responsáveis pela fiscalização e controle, bem como as competências destes. Por meio dessa fiscalização e controle, busca-se a eficiência do repasse, de modo a evitar desvios e a má utilização de recursos públicos.

O delineamento desses trâmites administrativos de transferência de recursos públicos e as orientações referentes ao controle e fiscalização desse repasse são reforçados pela Resolução nº 28 de 2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a qual dispõe sobre a formalização, a fiscalização e a prestação de contas desse repasse.

De acordo com a Resolução Estadual nº 28 de 2011, os convênios somente serão celebrados se houver previsão orçamentária; critérios técnicos de escolha das entidades para estabelecimento das transferências; finalidades e justificativas para ocorrência do repasse – devem estar em consonância com as atividades desenvolvidas pela entidade, sendo atestado pela Secretaria ou Conselho afetos a área –; os procedimentos de formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas deverão ser desenvolvidos por meio da documentação pertinente prevista na Instrução Normativa; a necessidade de encaminhamento de prestação de contas desse repasse ao tribunal de contas (PARANÁ, 2011a).

A Resolução nº 28 de 2011 define, na legislação vigente, como empregar o recurso exclusivamente no cumprimento do objeto do termo; garantir livre acesso aos documentos, atos e fatos para o controle interno e externo; atender recomendações, exigências e determinações do controle interno e externo; a entidade deverá observar os princípios da moralidade, impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia; a entidade deverá fazer pesquisa de preços e apresentar, no mínimo, três orçamentos diferentes; a comprovação das despesas serão efetuadas por meio de notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestido das formalidades legais, devendo conter a descrição do bem ou serviço, número do convênio, ano e nome do concedente (PARANÁ, 2011a).

Essa resolução traz algumas novidades no âmbito da fiscalização, especificando que as transferências devem ser acompanhadas e fiscalizadas, não apenas pelo Tribunal de Contas, mas também pelo concedente, pelo fiscal responsável indicado no termo, pelo Sistema de Controle Interno, pelo tomador do recursos, por meio de sua Unidade Gestora de Transferências (UGT).

O controle pelo concedente ocorrerá por meio do controle interno, que deverá acompanhar e fiscalizar a execução do objeto pactuado, podendo interferir a qualquer momento e devendo emitir relatório consubstanciado, o qual deve conter minimamente “histórico de acompanhamento da execução; manifestação conclusiva sobre a regularidade da aplicação de recursos; qualidade do serviço prestado ou da obra executada; e a avaliação das metas e resultados estabelecidos pelo termo de transferência, contendo um comparativo analítico entre a situação anterior e a posterior à celebração do termo” (PARANÁ, 2011a, p. 7).

Em relação ao controle por parte da entidade, a resolução indica que esta deve instituir uma UGT com as seguintes atribuições: controlar a aplicação dos recursos de acordo com o objeto pactuado; controlar a movimentação financeira a partir do momento da celebração do termo; aferir despesas pertinentes à execução; acompanhar o cumprimento e avaliar as metas; elaborar parecer ou relatório sobre a execução do termo; informar ao Tribunal de Contas sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade na execução do termo (PARANÁ, 2011a).

Outro ponto relevante reforçado pela Resolução nº 28 de 2011 é a criação do Sistema Integrado de Transferências (SIT), o qual consiste em um instrumento informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras. A utilização do SIT é obrigatória para todos os órgãos públicos e

entidades privadas, sendo necessário cadastro, manutenção e atualização contínua (PARANÁ, 2011a).

A prestação de contas, segundo a Resolução nº 28 de 2011, dá-se por meio da apresentação de cópia de documentos para a manutenção e atualização do SIT. O Tribunal ainda orienta que a manutenção dos documentos originais das entidades e órgãos públicos devem ser arquivados e mantidos em local adequado e de fácil acesso para o controle interno e externo por dez anos, ampliando dessa forma, o período indicado pela Instrução Normativa 01 de 1997.

Após a publicação da Resolução nº 28 de 2011, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná ainda publicou a Instrução Normativa nº 61 de 2011, a qual dispõe sobre as regras de utilização desse sistema.

Nessa Instrução Normativa são dadas orientações referentes a esse sistema, como obrigatoriedade da entidade em atualizar bimestralmente os dados informados, independentemente da realização de repasse ou despesa. Juntamente com as informações lançadas no SIT, a normativa indica a necessidade de anexar em meio digital, minimamente os seguintes documentos:

Quadro 4 – Documentação do SIT

Pelo concedente	Pelo tomador de recursos
Termo de transferência;	Extratos bancários da conta corrente e de aplicação financeira;
Termos de aditivos ou de rescisão, se houver;	Publicação de aviso de licitação, quando necessária;
A publicação dos termos;	Ata de julgamento de processos licitatórios;
O plano de trabalho e respectivas alterações;	Orçamentos e pesquisas de preços realizadas pelas entidades privadas;
Termos de fiscalização emitidos pelo fiscal responsável;	Relação dos ganhadores das pesquisas de preço;
Termo de cumprimento de objeto;	Certidão negativa de Débito (CND) específica do INSS, quando o objeto se referir à obra.
Relatório circunstanciado, contendo expressa manifestação acerca da regularidade da utilização dos recursos, devendo atender a formulário próprio do sistema.	

Fonte: Paraná (2011b, p. 12).

Portanto, essa instrução normativa reforça as orientações oferecidas pela Resolução nº28 de 2011, detalhando seus elementos, como SIT, prestação de contas, documentação, entre outros.

Além dessas normativas federais e estaduais apresentadas, cada município ainda regulariza as transferências de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos em legislação própria. No município de Londrina, a principal lei que regulamenta esse repasse, na SMAS, enfoque deste estudo, é a Lei Municipal nº 9.538 de 2004, a qual autoriza o Poder Executivo a destinar recursos à concessão de subvenções sociais.

Existe uma lei municipal nº 9.538 referente à subvenção social, ela define a possibilidade do município cofinanciar ações de entidades sociais, ações socioassistenciais na comunidade. A lei de subvenção ela trabalha com o interesse público, o interesse mútuo, ou seja, há necessidade do serviço; uma entidade que presta o serviço e tem interesse em receber recurso do município para continuar desenvolvendo as ações e o poder público tem a possibilidade de cofinanciar, é baseado nisto que é feito o convênio (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Essa normativa municipal reforça as orientações dadas pelas demais legislações, como a necessidade da concessão das subvenções dentro dos limites e possibilidades orçamentárias e financeiras previstas no orçamento público municipal.

A Lei Municipal 9.538 trata das obrigações referentes às entidades beneficiárias e à administração pública municipal. As entidades beneficiárias estarão obrigadas a:

- I - prestar atendimento direto ao público, de forma gratuita e continuada, nas áreas de assistência social, saúde ou educação, de acordo com o interesse público;
- II - obedecer aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados pelo órgão fiscalizador;
- III - apresentar funcionamento satisfatório, a critério do órgão fiscalizador;
- IV - provar que seus bens e direitos não constituem patrimônio de indivíduo;
- V - fazer prova de regularidade do mandato de sua diretoria;
- VI - fazer prova de que é sediada em Londrina;
- VII - provar que não tem pendências com a dívida ativa do Município nem com tributos do Estado e da União, em especial FGTS e INSS;
- VIII - comprovar inscrição no conselho municipal pertinente à sua área de atuação; e
- IX - apresentar o título de utilidade pública;
- X - manter os recursos repassados em conta bancária específica, excetuando-se os casos em que o seu valor seja insuficiente para que a abertura se concretize, segundo os padrões bancários;

XI - aplicar e gerir os recursos repassados, em conformidade com o plano de trabalho e aplicação dos recursos, exclusivamente no cumprimento do objeto de que trata o convênio;

XII - utilizar os resultados da aplicação financeira dos recursos transferidos exclusivamente no objeto do convênio;

XIII - propiciar, aos técnicos da Administração Municipal de Londrina, todos os meios e condições necessários à fiscalização, à supervisão e ao acompanhamento da aplicação dos recursos; e

XIV - ressarcir ao Município, sem prejuízo de outras sanções legais, os recursos recebidos devidamente corrigidos, quando:

a) não for executado o objeto estabelecido no convênio;

b) os recursos forem utilizados em finalidade diversa daquela estabelecida no plano de aplicação;

c) houver falta de movimentação dos recursos sem justa causa por prazo superior a trinta dias;

d) não for apresentada, no prazo regulamentar, a prestação de contas, salvo quando decorrente de caso fortuito ou força maior devidamente comprovado e aceito pelo órgão financiador;

e) ao final do prazo de vigência do convênio, houver saldo de recursos eventualmente não aplicados; ou

f) deixar de prestar contas, conforme os critérios estabelecidos no manual de prestação de contas elaborado pela Auditoria Municipal Interna (LONDRINA, 2004, p. 2).

Em relação à Administração Municipal Direta e Indireta, concedente das subvenções sociais, a Lei Municipal 9.538 define as seguintes responsabilidades e obrigações:

I – Efetuar o cadastro e os registros necessários ao adequado controle e acompanhamento das entidades beneficiárias;

II – coordenar e supervisionar, mediante orientação e controle, a execução do objeto do convênio, avaliando seus resultados;

III – Emitir parecer técnico na prestação de contas, legitimando as despesas e o efetivo alcance dos objetivos propostos; e

IV – Publicar extrato do termo de repasse no Jornal Oficial do Município.

Parágrafo Único. A Auditoria Municipal Interna fará análise e a aprovação final da prestação de contas (LONDRINA, 2004, p. 3).

Assim, essa normativa indica tanto as obrigações e responsabilidades da entidade que receberá o benefício como da administração pública municipal que repassará o dinheiro.

Essa lei ainda apresenta como condição para a entidade receber os recursos públicos o cadastro da entidade junto à prefeitura por meio dos seguintes documentos:

- I – ofício da própria entidade solicitando o convênio ao chefe do Poder Executivo ou ao titular do órgão da Administração Direta ou da Administração Indireta envolvido;
- II – Cópia da inscrição de funcionamento da entidade, concedida pelo respectivo conselho de sua área de atuação;
- III – Cópia do estatuto da entidade, registrado em cartório;
- IV – Cópia da ata de posse da atual diretoria da entidade, registrada em cartório;
- V – Fotocópia do CNPJ da entidade;
- VI – Declaração do representante legal da entidade de que nem ele nem a entidade são réus em ação civil pública ou outras ações alusivas a desvio de recursos e de que não tenham pendências no Tribunal de Contas do Estado do Paraná e na Auditoria Municipal Interna;
- VII – Declaração do representante legal da entidade de que remunerará, com os recursos recebidos, pessoal de sua Diretoria nem os contratará para a execução do objeto do convênio, bem como também não contratará servidor público de qualquer esfera governamental para a realização do objeto do convênio;
- VIII – Declaração do presidente da entidade responsabilizando-se pelo recebimento, pela aplicação e pela prestação de contas dos recursos;
- IX – Fotocópia do RG e do CPF do presidente e do tesoureiro da entidade;
- X – Cópia da lei de Declaração de Utilidade Pública;
- XI – Plano de Trabalho; e
- XII - Plano de aplicação dos recursos.

Parágrafo único. O cadastramento ocorrerá no órgão municipal inerente à área de atuação da entidade, que deverá acompanhar a aplicação correta dos recursos aos fins a que se destinam, segundo seus beneficiários (LONDRINA, 2004, p. 1).

Portanto, essa lei formaliza e legitima as orientações dada pelas leis federais e estaduais para âmbito municipal, adaptando-se às necessidades locais.

Além da Lei 9.538, destaca-se no município de Londrina o Decreto Municipal nº 52 de 2010, que regulamenta os procedimentos Licitatórios e a Execução Orçamentária e Financeira no âmbito da Administração Direta, Indireta, Autarquias, Fundação, Institutos e Fundos Municipais, instituídos e mantidos pelo município de Londrina.

O decreto determina que todos os procedimentos licitatórios de compras, contratação de obras e serviços e formalização de convênios, envolvendo repasse de recursos financeiros, bem como a administração e fiscalização de contratos oriundos desse processo, serão realizados pela Secretaria Municipal de Gestão Pública; a fiscalização é apontada como responsabilidade da Gestão de Contratos, Convênios e Parcerias; o monitoramento e o acompanhamento dos convênios serão realizados pela Secretaria solicitante, no caso, a Secretaria de Assistência Social (LONDRINA, 2010a).

A Secretaria solicitante ainda será responsável pelo termo aditivo do convênio, caso haja interesse, e por “acompanhar o cronograma mensal de desembolso, liberação de recursos para abertura dos processos de seleção de entidades e emissão de nota

de empenho, as quais deverão ser realizadas por meio do Sistema Orçamentário, Contábil e Financeiro” (LONDRINA, 2010a, p. 1).

Portanto, de forma geral, as normativas que regulamentam e orientam o processo de repasse de recursos públicos desenvolvidas pela Política de Assistência Social para entidades sem fins lucrativos no município de Londrina são apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 5 – Normativas que regulamentam as subvenções sociais

LEI	ÂMBITO	DISPÕE SOBRE
Lei nº 4.320 de 1964	Federal	Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Explicita o que são subvenções sociais.
Instrução Normativa nº 01 de 1997	Federal	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e da outras providências.
Resolução nº 28 de 2011	Estadual	Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o sistema integrado de transferências – SIT – e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 61 de 2011	Estadual	Regulamenta a resolução nº 28/2011, dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, regulamenta o sistema integrado de transferências – SIT – e dá outras providências.
Lei nº 9.538 de 2004	Municipal	Autoriza o poder executivo a destinar recursos à concessão de subvenções, à constituição ou ao aumento de capital das empresas públicas e das sociedades de economia mista e a contribuições para a Fundação Cultura Artística de Londrina – FUNCART.
Decreto nº 52 de 2010	Municipal	Regulamenta os procedimentos licitatórios e a execução orçamentária e financeira no âmbito da administração direta, indireta – autarquias, fundação, institutos e fundos municipais –, instituídos e mantidos pelo município de Londrina.

Fonte: autora da dissertação, pesquisa de campo.

A apresentação dessas leis e normativas federais, estaduais e municipais, que regulamentam o processo de transferência de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos na Política de Assistência Social do município de Londrina, possibilita a compreensão de como essas transferências são legalmente fundamentadas.

Entretanto, essa aproximação com a legislação referente às transferências financeiras não apresenta como é operacionalizado o processo de repasse financeiros para entidades privadas sem fins lucrativos, isto é, seu fluxo. Assim, faz-se necessário compreender essa operacionalização na Política de Assistência Social do município de Londrina, explicando como ela ocorre, quais os atores envolvidos e suas atribuições, ou seja, as peculiaridades no processo de repasse de recursos.

3.1 A OPERACIONALIZAÇÃO DO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ORGANIZAÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

A construção desta seção sobre o processo de transferências financeiras no município de Londrina revelou-se como uma tarefa complexa, uma vez que não havia no município nenhum documento que indicasse o funcionamento. Mesmo com a presença de muitas leis federais, estaduais e municipais que regulamentam esse repasse, como vimos na seção anterior, as orientações eram expostas de forma fragmentada.

Destarte, nenhuma das leis apresentadas demonstraram o funcionamento desse processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência para entidades privadas sem fins lucrativos, apontando as etapas, atores envolvidos e suas atribuições, bem como o fluxo de transferências como um todo.

Para construir todo o processo de repasse financeiros, foi necessário aliar à legislação estudada as entrevistas realizadas com os atores envolvidos nesse processo. Em aproximação com o campo empírico, foi possível identificar que o profissional com o maior conhecimento sobre a temática era o gestor de Convênios e Contratos da SMAS.

Diante disso, foi realizada uma entrevista semiestruturada com perguntas abertas e fechadas sobre o processo de repasse financeiro, inicialmente, com o gestor de Convênios e Contratos, visando à descrição deste processo no município de Londrina. Na entrevista, o gestor descreveu todo o processo de repasse de recursos, apresentando as etapas, os responsáveis por cada etapa, as atribuições dos atores envolvidos, dentre outros dados de fundamental relevância.

A partir dessa entrevista inicial com o gestor de Convênios e Contratos, foi possível identificar os demais atores que deveriam ser entrevistados, tais como representantes do CMAS; da Gerência de Monitoramento de Avaliação da SMAS; Coordenadoria de Convênios e Parcerias da Secretaria de Gestão Pública; da Procuradoria; da Controladoria Geral; da Câmara Municipal de Vereadores e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, todos envolvidos diretamente no processo.

Assim, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com todos esses setores, a fim de reconstruir o processo de transferências financeiras, a partir da fala e descrição dos atores envolvidos, com exceção do representante da Câmara Municipal de Vereadores, o qual, apesar de inúmeros contatos telefônicos, *e-mails* e ofícios, não se pronunciou sobre o tema e não aceitou ser entrevistado.

Dessa forma, esta seção foi elaborada essencialmente baseada nas falas com os representantes de cada setor envolvido no processo de repasse de recursos públicos, com maior ênfase na fala do gestor de Convênios e Contratos, procurando aliar às legislações vigentes.

A metodologia empregada para efetivar a construção deste capítulo, a partir das falas dos entrevistados, foi o mapa de associação de ideias trabalhada por Spink e Lima (2000) e por Pinheiro (2000). Essa técnica apresenta dois objetivos: dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo (SPINK; LIMA, 2000, p. 107).

Embora essa forma de organização de dados seja utilizada em métodos de análise mais complexos do que a análise de conteúdos, a adaptação desse mapa para a análise das entrevistas mostrou-se valiosa, na medida em que possibilitou que as falas fossem aprofundadas no decorrer da elaboração do capítulo. Assim, na construção do processo de repasse de recursos públicos no município de Londrina, na ausência de documentos que subsidiassem a pesquisa, foi necessário valer-se das falas dos entrevistados, enquanto conhecimento e informação para a descrição e delineamento do processo de repasse financeiro.

Portanto, o objetivo central desta seção é apresentar a operacionalização do processo de repasse de recursos públicos da SMAS para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina, a partir das falas dos representantes de cada setor envolvido nesse processo, buscando lhe dar conteúdo e forma.

A fim de facilitar o entendimento de todo o processo de repasse de recursos, devido a sua complexidade e ao fato de haver muitos setores envolvidos, no

decorrer desta seção, serão apresentadas as atribuições de cada setor no processo e, ao final da seção, será apresentada a sistematização do processo como um todo, por meio do fluxograma.

O processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina tem início na SMAS, que recebe da Administração Municipal o valor do montante de recursos públicos destinados às ações dessa área. A SMAS, a partir do valor alocado no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), elabora o planejamento das ações referentes a essa política, bem como elabora a proposta orçamentária de despesas relacionadas a esse planejamento. Em seguida, encaminha para o CMAS para estudo, análise e aprovação.

Essa atribuição da SMAS está prevista em seu regimento interno, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1.005 de 2010, tendo a responsabilidade de “formular a política municipal de assistência social; elaborar o plano municipal de assistência social e elaborar o orçamento da política municipal de assistência social” (LONDRINA, 2010b, p. 1).

Segundo o gestor de Convênios e Contratos,

A Secretaria desenvolve proposta, planejamento dos recursos para despesas gerais, serviços públicos, subvenções sociais, bem como os serviços que serão cofinanciados. Diante dessas propostas, o Conselho Municipal de Assistência Social aprova, reprovou ou aponta a necessidade de modificações. Portanto, o Conselho define o rateio de recursos a partir de propostas encaminhadas pela Secretaria de Assistência Social de acordo com o montante alocado no fundo (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Desse modo, o processo de repasse de recursos tem início na SMAS, a partir de planejamentos e elaboração de propostas orçamentárias, as quais são encaminhadas para deliberação do CMAS. O Conselho analisa as propostas e os valores destinados às subvenções, levando em consideração os serviços que serão cofinanciados, as metas (quantidade de atendimentos previstos) e, de acordo com os estudos realizados pelos conselheiros, organizados em comissões, aprovam, reprovam ou indicam as alterações necessárias.

Os valores destinados às subvenções propostos pela SMAS, bem como os critérios de partilha do recurso, tipos de serviços, valores e quantidades de metas a serem cumpridas, são historicamente definidos de forma compartilhada entre o CMAS e a SMAS, conforme afirma a representante do conselho:

Os serviços, valores, enfim as subvenções são historicamente calculadas. É sempre pego os três últimos anos de execução orçamentária, é feito uma média e é definido o valor para o próximo ano. Então, com base nesse cálculo de três anos, a gente estabelece uma previsão orçamentária dentro do Plano Plurianual, e por consequência, dentro das Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais. Dentro do total de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, nós temos despesas diversas, uma delas é a subvenção, outra delas é a manutenção dos serviços públicos. Outra é a manutenção do fundo da criança e do adolescente e ainda os custos dos Conselhos Tutelares. Em Londrina o Conselho Tutelar é vinculado à Secretaria de Assistência, portanto ao fundo. Então, calculamos o valor necessário para os serviços da rede não governamental, os quais precisam receber a transferência de recurso. Eu não sei te dizer exatamente o total do fundo em relação à subvenção, mas eu acredito que seja maior do que o valor que é utilizado para manutenção dos serviços públicos. Acho que é uma proporção de sessenta por cento, mais ou menos. Eu não tenho bem certeza disso, mas historicamente é mais ou menos isso, sessenta por cento do fundo vai para subvenção e o restante é para a manutenção dos serviços governamentais, Conselho Tutelar e o fundo da Criança e do Adolescente (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Diante da afirmação, ao analisar o orçamento municipal da Política de Assistência Social, entre os anos 2009 e 2011, podemos constatar a situação:

Quadro 6 – Valores das subvenções sociais entre os anos de 2009 a 2011

Ano	Total – Orçamento da Política de Assistência Social	Valor da Subvenção	Porcentagem da Subvenção
2009	19.576.000,00	10.895.000,00	56%
2010	19.650.000,00	11.707.000,00	59%
2011	21.623.000,00	12.999.000,00	60%

Fonte: Quadro de detalhamento da despesa orçamentária da Prefeitura de Londrina, 2009-2011.

Portanto, os dados demonstram uma média de 58% do valor total alocado no FMAS destinado às subvenções sociais, entre os anos de 2009 a 2011, ou seja, os valores destinados a essas transferências são definidos por meio de uma média de valores dos três últimos anos. Assim, é possível notar que a definição dos valores destinados às subvenções não são planejados por todos os setores envolvidos, juntamente com as entidades e com a população demandatória, mas sim a realização de uma média dos valores dos recursos nos últimos três anos.

As propostas orçamentárias das subvenções são encaminhadas ao CMAS, que irá deliberar sobre essas informações, aprovando ou não as propostas, cujos resultados serão publicados em resolução do CMAS.

O papel do CMAS nesse processo de transferência está além da mera definição dos critérios de partilha e aprovação das propostas da SMAS, segundo o Regimento Interno de 1995 do conselho, em seu artigo 3º. Dentre as atribuições do Conselho destaca-se:

estabelecer as prioridades da política de assistência social; fiscalizar as instituições atuantes no município; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; acompanhar; avaliar e fiscalizar os serviços prestados pela rede governamental e não governamental; definir critérios de qualidade para os serviços públicos e privados; apreciar e emitir parecer acerca da proposta orçamentária encaminhada pela SMAS; propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária do FMAS; propor a formulação de estudos e pesquisas sobre a qualidade dos serviços da área da assistência social; propor critérios para a celebração de convênios entre o setor públicos e entidades privadas sem fins lucrativos; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas, projeto e serviços e acompanhar as condições de acesso a população usuária dos serviços (LONDRINA, 1995, p. 2).

Além dessas atribuições, o Conselho tem outras competências vinculadas ao processo de repasse de recursos:

A responsabilidade do Conselho, nesse fluxo de transferência de recurso, é total, pois sua responsabilidade se subdivide em diferentes etapas e momentos em articulação com a SMAS. A primeira grande responsabilidade do Conselho de Assistência é deliberar de fato quem vai receber esse recurso, qual entidade, que tipo de serviço e o público alvo. A segunda responsabilidade é o acompanhamento da transferência de recursos e da celebração do convênio entre a SMAS e a entidade. E a terceira atribuição é fiscalizar a utilização desse recurso pela entidade, se de fato esta ocorrendo de acordo com o plano de trabalho estabelecido, com o objeto estabelecido, com a proposta traçada pelo Conselho e pela a SMAS. Portanto, resumidamente as três principais atribuições do CMAS são deliberar pelo recurso, acompanhar a tramitação das transferências e fiscalizar a utilização do recurso (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Assim, o papel do CMAS nesse repasse de recursos se dá enquanto órgão que delibera sobre os recursos, mas também controla, acompanha e fiscaliza as transferências. Essas atribuições referem-se ao conselho enquanto uma instância de controle externo prevista na Constituição Federal de 1988.

Após a aprovação das propostas de subvenções sociais e a publicação da resolução pelo CMAS, o conselho encaminha essa resolução para a SMAS, em especial, para

a Gestão de Convênios e Contratos, para dar início ao processo de seleção das entidades, por meio do chamamento público.

O chamamento público é um procedimento voltado para a seleção das melhores propostas de trabalho, que atendam aos interesses públicos. Como o próprio nome revela, é realizado um chamamento, “uma convocação de propostas das entidades interessadas no cofinanciamento público, por meio de edital público. Esse edital deve conter os critérios de escolha, o objeto, serviços e valores dos recursos repassados” (BRASIL, 2011, p. 2).

Segundo o gestor de Convênios e Contratos da SMAS,

A SMAS sempre faz chamamento público para garantir o direito de todas as entidades interessadas participarem, ou seja, direitos iguais a todas as entidades que necessitam de recursos. Então nesse chamamento público é um instrumento do poder público de seleção e publicidade destas possibilidades de cofinanciamento dando oportunidade de acesso a todas as entidades (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Dessa forma, a SMAS, por meio de sua Gerência de Convênios e Contratos, desenvolve uma proposta de chamamento público e a encaminha para a Secretaria de Gestão Pública, que responde por todos os trâmites administrativos da prefeitura.

A Coordenadoria de Gestão de Convênios, segundo o artigo 30 do regimento interno da Secretaria de Gestão Pública, regulamentado pelo Decreto municipal nº 191 de 2010, tem por atribuições

- I. coordenar as atividades inerentes à elaboração dos processos administrativos visando a celebração de convênios e formalização de parcerias, com base em regimento específico à área;
- II. elaborar editais de seleção pública para celebração de termos de parceria;
- III. encaminhar os editais de Seleção Pública para aprovação jurídica;
- IV. remeter o processo à Procuradoria para análise quanto à possibilidade de formalização do convênio;
- V. elaborar os termos de convênios com base no regulamento vigente;
- VI. encaminhar os termos de convênios para aprovação jurídica;
- VII. encaminhar os termos de convênio e de parceria para assinatura;
- VIII. publicar o extrato do convênio e dos termos de parceria na imprensa oficial;
- IX. encaminhar o convênio à Secretaria solicitante para monitoramento e acompanhamento através do setor ao qual se relaciona o serviço;
- X. proceder à gestão dos Termos de Parceria, aplicando, no que couber, as normas o artigo 31; e
- XI. efetuar outras atividades afins, no âmbito de sua competência (LONDRINA, 2010c, p. 20).

Para a Coordenadoria de Convênios e Parcerias da Secretaria de Gestão Pública:

A Coordenadoria recebe a documentação encaminhada pela Assistência Social e verificamos a questão formal e legal, fazendo análise técnica de forma imparcial. Portanto, vemos somente a questão legal e formal. Então, nós vamos verificar se a lei permite aquilo, qual é o documento que precisa de acordo com o objeto, tipo de entidade etc., e então, montamos o processo. Então, na verdade nossa atribuição é receber a documentação e pedidos, fazer a formalização dos mesmos e finalizar no final do processo com a publicação dos convênios. Assim nosso papel é fazer toda essa parte formal e encaminhar para a Secretaria gerenciar (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS).

Portanto, após receber o esboço do chamamento público da SMAS, a Secretaria de Gestão Pública, por meio da Coordenadoria de Convênios de Parcerias, monta o processo e o edital de chamamento público. Em seguida, encaminha para a Procuradoria Geral do município, que deverá analisar a legalidade do ato.

Com relação às transferências financeiras, a Procuradoria Geral tem por competências:

- representar, judicial e extrajudicialmente, o Município;
- assessorar juridicamente a administração direta, autárquica e fundacional;
- planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município;
- cobrar judicialmente a dívida ativa do Município e realizar a arrecadação dos valores executados;
- assessorar a administração direta, autárquica e fundacional na elaboração e análise de projetos de lei e demais atos normativos;
- apurar pedidos indenizatórios ao Município, quando envolvam a administração direta, autárquica e fundacional;
- apurar o cometimento de faltas disciplinares pelos servidores públicos municipais do Poder Executivo, englobando administração direta, autárquica e fundacional; e
- realizar outras atividades afins no âmbito de sua competência (LONDRINA, 2013, s/p).

As atribuições da Procuradoria, nesse processo, referem-se fundamentalmente à parte legal das transferências, por meio da verificação da legalidade dos atos administrativos, dentro das legislações vigentes. O representante da Procuradoria afirma:

Nós avaliamos aqui a parte é da instrumentalização e legalidade, analisando se está de acordo com as leis vigentes federais, estaduais e municipais, pois existem leis específicas para cada tipo de transferência, no caso da Assistência Social é a subvenção social firmada através de convênio (PROCURADORIA).

Após a comprovação da legalidade, o processo volta para a Coordenadoria de Convênios e Parcerias da Secretaria de Gestão Pública, onde será formalizado o edital de chamamento público e sua publicação em Diário Oficial.

Segundo o gestor de Convênios e Contratos da SMAS,

Neste edital, consta cada serviço que será cofinanciado, quais os valores de cada serviço, quais as metas de atendimento, enfim, é o detalhamento das necessidades públicas a fim de firmar convênio com entidades privadas sem fins lucrativos que atendam estas necessidades. Este edital fica publicado em diário municipal por dez dias, tempo necessário para as entidades apresentarem as propostas para a Secretaria de Assistência Social, especificamente para a Gestão de Convênios e Contratos, a qual monta uma comissão avaliadora que analisará todas as propostas (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Assim, depois de publicado o edital de chamamento público, as entidades encaminham propostas de cofinanciamento público por meio de um plano de trabalho adequado ao objeto e informações apresentadas no chamamento público. Esses planos de trabalho serão analisados por uma comissão montada pela Gestão de Convênios e Contratos da SMAS, com a responsabilidade de verificar a documentação, compatibilização entre os interesses da Secretaria e das entidades, o foco no objeto, o planejamento, as ações e o público-alvo.

Após esta análise, se a entidade cumprir todos os requisitos mínimos propostos pelo chamamento público ela recebe a aprovação preliminar da Gestão de Convênios e Contratos. Esta gerência da Secretaria de Assistência Social encaminha o resultado do processo de seleção para a Secretaria de Gestão Pública que publicará o resultado. Neste edital do resultado também é o prazo para que as entidades apresentem a documentação necessária para a formalização do convênio, documentos estes previsto na Lei Federal nº 4.320, na Instrução Normativa nº 01/97 e na Lei municipal nº 9.538, referente às normativas sobre subvenção social (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Após a publicação do edital, a SMAS – por meio da Gestão de Convênios e Contratos – recebe toda a documentação e realiza a primeira análise desses documentos,

dando enfoque ao plano de trabalho, o qual tem que ser aprovado por esta Secretaria. Segundo o gestor de Convênios e Contratos da SMAS,

A Gestão de Convênios e Contratos realiza a primeira conferência dos documentos e plano de trabalho entregue pela entidade. Se o plano estiver tudo dentro das normativas e do edital de chamamento ele é aprovado. Uma vez reunida toda a documentação, incluindo o plano de trabalho aprovado, tudo é encaminhado para a Coordenadoria de Convênios e Parcerias da SGP, a qual irá realizar uma nova conferência dos documentos, a partir das legislações vigentes e montará o processo de formalização do termo de convênio. Uma vez montado o processo, este é encaminhado para a Procuradoria Geral, onde mais uma vez é realizada a análise legal da documentação e da minuta de convênio. Aprovado esse termo de convênio ele retorna para Coordenadoria de Convênios e Parcerias da SGP, a qual finaliza o processo, publica em jornal oficial e encaminha para SMAS para iniciar seu gerenciamento. A partir disso a entidade começa a receber o cofinanciamento das ações de acordo com o plano de aplicação, plano de trabalho e o cronograma (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Assim, a exemplo do edital de chamamento público, os documentos referentes à celebração dos convênios seguem o mesmo fluxo dentro do processo de repasse de recursos. A SMAS passa para a Coordenadoria de Convênios e Parcerias da Secretaria de Gestão Pública para formalizar e montar o termo de convênio e, posteriormente, segue para a Procuradoria para análise da legalidade. Após sua análise legal, o convênio retorna para Secretaria de Gestão Pública para ser finalizado e publicado, em seguida, é encaminhado para a SMAS para iniciar o gerenciamento e execução do convênio.

A partir da publicação e encaminhamento do termo de convênio para a SMAS, é realizado o repasse de recursos às entidades de acordo com o que foi estipulado no chamamento público, no plano de trabalho e no termo de convênio.

A partir do momento que a entidade começa a receber as parcelas do cofinanciamento, ela deve entregar à SMAS relatórios de atividades mensais, descrevendo as ações desenvolvidas, metas atendidas, descrição da utilização dos recursos, a interação entre a entidade, público-alvo e comunidade, apontando limites, possibilidades e desafios das entidades. Portanto, esse relatório consiste na prestação mensal de contas dos recursos para a SMAS, visando ao controle e acompanhamento da execução do objeto conveniado.

Durante toda a execução do convênio, a SMAS tem a responsabilidade de acompanhar, fiscalizar, controlar e avaliar a prestação dos serviços, a utilização dos recursos e o cumprimento do objeto firmado no termo de convênio.

A SMAS desenvolve essas competências por meio de duas Gerências: a de Convênios e Contratos e a de Monitoramento e Avaliação. De acordo com o gestor de Convênios e Contratos, “[...] estas gerências trabalham o tempo todo juntas, pois ao receber os relatórios das entidades a Gestão de Convênios e Contratos analisa as metas e já encaminha para a Gestão de Monitoramento para acompanhamento das ações” (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS). E complementa: “no âmbito da Gerência de Convênios e contratos, o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação das transferências de recursos acontece mais na parte documental, ou seja, controle do cumprimento das metas apresentados pelas entidades nos relatórios mensais” (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS). Portanto, a Gestão de Convênios e Contratos deve conferir se a entidade está atendendo a quantidade de metas previstas no termo de convênio.

Já a Gerência de Monitoramento e Avaliação faz o acompanhamento mais sistemático dos recursos junto à entidade: “ela faz visitas para acompanhar as ações, ela aponta as diretrizes de qualidade e o traçado metodológico que a entidade deve atender de acordo com o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Londrina” (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS). Essa Gerência tem como objetivo central:

Acompanhar, monitorar e avaliar a rede socioassistencial do órgão gestor e as conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social. O monitoramento é referenciado pelo Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação que estabelece indicadores de avaliação e critérios de qualidade dos serviços, além de definir nomenclatura e conceito básico para cada serviço. O referido sistema foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social no ano de 2005, e sua implementação visa a ampliação da qualidade dos serviços prestados, principalmente no que se refere à profissionalização da rede; a adequação das estruturas físicas e de equipamentos; capacitação dos trabalhadores e discussão sobre novas metodologias de intervenção (LONDRINA, 2013, s/p).

Assim, a Gerência de Monitoramento e Avaliação possui o discurso que possui o enfoque na transparência, controle social e qualificação dos serviços prestados pela rede socioassistencial privada e pública do município de Londrina. A Gerência acompanha e monitora por meio de visitas técnicas, comissões de serviços, supervisões técnicas, reuniões com as gerência e diretorias e reuniões com entidades, usuários dos serviços e outros.

De acordo com a representante da Gerência de Monitoramento e Avaliação do município de Londrina, as competências referentes às transferências de recursos não estão entre suas principais ações, mas sim a manutenção do Sistema de Monitoramento e Avaliação

municipal, que acompanha toda a rede socioassistencial, e não apenas as entidades que recebem subvenção:

Nós não temos uma competência direta na transferência de recursos. A Gerência de Monitoramento ela é independente da Gerência de Convênio e Contratos, a qual é a maior responsável por estas transferências. A Gerência de Monitoramento e Avaliação tem por competência a elaboração e revisão do sistema de monitoramento e avaliação de acordo com as normativas e legislações da Política de assistência Social. Também acompanhamos, supervisionamos e assessoramos todas entidades que desenvolvem serviços na área da Assistência Social do município tendo como base legal o esse Sistema de Monitoramento e não apenas as entidades que recebem subvenções. Nós acompanhamos as entidades, através de seis comissões de serviços que se reúnem mensalmente, são elas: a comissão de coordenadores dos serviços do CRAS; comissão do serviço de acolhimento institucional de criança e adolescente; comissão de acolhimento institucional para atendimento ao adulto; comissão dos serviços de inclusão produtiva; comissão do serviço de convivência e a última que é a comissão dos serviços da proteção social especial para pessoa com deficiência e suas famílias. Então, a nossa competência é propiciar que essas entidades desenvolvam as ações de acordo com o que está previsto, legalmente. Assim, nós na Gerência de Monitoramento, quando recebemos o relatório de atividades mensal da entidade, encaminhado pela Gerência de Convênio que já monitorou o cumprimento das metas. Nós fazemos uma avaliação e monitoramento das ações, pois como estamos diretamente ligados à rede socioassistencial devido ao Sistema de Monitoramento e Avaliação e já conhecemos as entidades, bem como os serviços prestados. Assim, acabamos fazendo esta parceria com a Gerência de Convênios e Contratos em decorrência de nossa proximidade com a rede de entidades. No término dos Convênios elaboramos juntamente com a Gestão de Convênios o laudo de cumprimento de objeto, dividido em duas partes. A primeira parte apresenta o valor que a entidade recebe por mês, a quantidade de metas e a avaliação do cumprimento das mesmas, esta parte é feita pela Gerência de Convênios. Nós ficamos com a parte de avaliação qualitativa das ações, analisando se estão de acordo com o sistema de monitoramento e avaliação (GERÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO).

Conforme a fala da representante da Gestão de Monitoramento e Avaliação da SMAS, é possível perceber que as competências dessa gerência estão diretamente ligadas ao Sistema de Monitoramento e Avaliação de toda a rede socioassistencial, possibilitando o contato direto com as entidades que recebem repasse e prestam o serviço conveniado. Foi atribuída a essa gerência o papel de auxiliar a Gerência de Convênios e Contratos no controle e acompanhamento qualitativo dos serviços prestados pelas entidades cofinanciadas com recursos públicos.

A entidade ainda deve entregar os relatórios de atividades mensais para a SMAS, devem ser prestadas contas, bimestralmente, ao Tribunal de Contas do Estado do

Paraná, por meio do SIT. O Tribunal de Contas tem o papel de controle externo dentro do processo de transferências financeiras, garantindo transparência, controle e legalidade do repasse.

As competências do Tribunal de Contas em relação ao processo de repasse de recursos são:

Controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios; analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos; julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais; apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos; prestar orientação nas ações administrativas, respondendo as consultas formuladas (PARANÁ, 2013, s/p).

Dessa forma, o Tribunal de Contas é um órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, nos trezentos e noventa e nove municípios do estado do Paraná, em complemento à atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (Câmaras de Vereadores). Além de controlar todo o volume de dinheiro público investido pelo governo do Paraná e prefeituras, o Tribunal de Contas do estado do Paraná, utilizando os meios de comunicação, informa sobre o resultado dessas contas públicas, ou seja, se o dinheiro público foi aplicado corretamente e se os serviços oferecidos à população são de qualidade.

Essas responsabilidades do Tribunal de Contas em relação ao repasse de recursos são evidenciadas na fala do representante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

O Tribunal tem a competência de fiscalizar qualquer transferência de recursos públicos para qualquer entidade pública ou privada, independente do nome que se dê a esta transferência, seja convênio, termo de parceria, contrato de gestão, termo de cooperação. Enfim, tem vários tipos de nomes que se dão a uma transferência de recursos públicos. O tribunal compreende estas como a execução de políticas públicas em colaboração, onde o Estado passa para a entidade uma verba, que é uma transferência voluntária, para se aplicar em algumas políticas públicas de interesse comum. Então, a competência do Tribunal está em controlar tanto quem repassa, quanto quem recebe os recursos. Atua nas duas pontas do convênio, para ver se o gestor escolheu a forma adequada para transferir esses recursos e também se a entidade aplicou conforme o plano de trabalho e legislação vigente (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

Conforme o representante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o acompanhamento, o controle e a fiscalização do repasse são realizados essencialmente pelo SIT, mas também por meio de visitas, documentos e denúncias:

Hoje nós temos o SIT, que é um sistema declaratório, ou seja, as pessoas informam as despesas, tem os extratos, tudo em formato digital mas, esse sistema não é burro, pois gerencia as informações e um analisador eletrônico que vai dar consistência aqueles dados achados. Caso o SIT detecte alguma inconsistência nas demonstrações, nós vamos iniciar uma fiscalização é “in loco” ou solicitando documentos complementares. Independente dessa análise eletrônica, nós fazemos inspeções programadas durante o ano, inspeções e auditorias em alguns municípios. Além disso, nós atendemos os casos transmitidos à ouvidoria como alguma denúncia, solicitação do Ministério Público. Assim, a atuação do tribunal não apenas através do SIT, mas também através de documentos, fiscalização no local e denúncias (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

Além desse controle externo, existem outras instâncias externas com a competência do controle das transferências de recursos. Para o presidente do Tribunal de Contas, “[...] não podemos esquecer o papel fundamental do poder legislativo de fiscalização desses recursos, bem como os conselhos gestores de políticas públicas instituídos nos municípios, os quais exercem também este papel de fiscalização em conjunto com o Tribunal de Contas” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

O papel da Câmara Municipal de Vereadores do município de Londrina, em relação ao controle do processo de transferências de recursos públicos, está descrito no artigo 18 da Lei Orgânica Municipal Nº 33 de 2000, com a competência de “fiscalizar os atos do poder executivo, incluídos os da administração indireta do município” (LONDRINA, 2000, p. 12).

No entanto, a competência da Câmara Municipal de Vereadores de Londrina não pode ter descrição, embora tenha havido várias tentativas de realizar entrevista com o presidente da Câmara, ou com algum representante dessa instância. Contudo, após diversos contatos por ofício, *e-mail* e ligações telefônicas, não ocorreu nenhuma devolutiva. Assim, a operacionalização do papel da Câmara deu-se por meio de contato informal, via telefone, com um funcionário da Câmara, que não aceitou a realização de entrevista e preferiu não se identificar.

Segundo o representante da Câmara de Vereadores de Londrina, o papel do poder legislativo nesse processo de repasse refere-se:

A Câmara faz o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do município e das entidades da administração direta, indireta e fundacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Isto se dá, através do acompanhamento da proposta orçamentária apresentada pelo município que inclui as subvenções sociais. Então a Câmara tem que analisar se os valores são condizentes com a realidade de Londrina e pode aprovar, reprovar ou indicar alterações. Ela também fiscaliza através da prestação de contas do município, pois todo fim de ano o poder executivo apresenta a prestação de contas de todos os recursos do orçamento de Londrina, inclusive os gastos com subvenções sociais e mais uma vez a Câmara irá averiguar se houve a aplicação correta dos recursos e poderá aprovar, reprovar ou solicitar explicações, caso haja dúvida sobre a execução das subvenções. Outro ponto importante a ressaltar é que a Câmara a qualquer momento pode solicitar ao poder executivo, documentos referentes a estas subvenções sociais, caso exista alguma suspeita ou denúncia (CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES).

Além do papel do Poder Legislativo, como foi ressaltado pelo representante do Tribunal de Contas, há também o papel dos conselhos gestores de políticas públicas, enquanto instância de controle externo. De acordo com o representante do conselho:

Dentro do CMAS existem duas comissões que desempenham o controle, acompanhamento, fiscalização e avaliação deste repasse. São a Comissão de Acompanhamento do Fundo, a qual recebe da SMAS cópias dos relatórios das atividades mensais entidades, para realizarem a avaliação mensal referente ao gasto da execução orçamentária do recurso. E a Comissão de Acompanhamento e Análise do Serviço, tendo como responsabilidade visitar os serviços que são ofertados e fazer outra avaliação mais qualitativa da prestação do serviço. As duas comissões trazem essas discussões para o Conselho nas reuniões ordinárias, e o Conselho vai deliberando de acordo com as necessidades. As demandas apresentadas pelas comissões, e aí que entra a também a etapa de fiscalização, onde o Conselho todo fica a par de como estão as entidades que recebem esses recursos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, e delibera a fiscalização, avaliação e controle social (CMAS).

Portanto, o Tribunal de Contas, a Câmara Municipal de Vereadores e CMAS são instâncias externas que realizam o controle, acompanhamento, fiscalização e avaliação sistemática durante todo o processo de repasse de recursos desde sua formalização, execução e prestação de contas.

O processo de transferência de recursos públicos, além do controle externo, possui o controle interno, desenvolvido pela Controladoria Geral do Município. É um controle sistemático do processo, desde a formalização até a prestação de contas final do repasse de recursos públicos, no âmbito interno da administração municipal.

A Controladoria Geral do Município tem como finalidade a verificação dos atos praticados, bem como a preservação e a aplicação correta dos recursos disponíveis, em atendimento ao programa de governo e zelando pelos princípios que regem a administração pública, previstos no Artigo 37 da Constituição Federal: “legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, p. 14). Assim, a Controladoria Geral tem o controle da aplicação correta dos recursos públicos destinados às entidades privadas sem fins lucrativos.

Dentre as competências desse órgão referentes ao repasse de recursos, destacam-se, no Artigo 3º do regimento interno da Controladoria, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 375 de 2012:

- Atender às consultas relacionadas nas questões de ordem administrativa e contábil da Administração Direta e Indireta do Município;
- Determinar medidas que visem à melhoria do serviço público municipal, com a expedição de portarias, instruções normativas, orientações técnicas, recomendações, pareceres e publicações de demais normas para uniformizar os procedimentos relacionados aos registros, à guarda, ao uso, à movimentação e ao controle de bens e valores, e de outros assuntos de sua competência;
- Prevenir e detectar irregularidades, erros ou falhas, através de auditorias normais, de caráter contínuo, rotineiro e sistemático, previamente programadas, ou auditorias especiais ou extraordinárias, para apurar denúncias ou suspeitas;
- Proceder ao controle e à fiscalização com atuações prévias, concomitantes e posteriores aos atos administrativos visando à avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas;
- Promover a apuração, de ofício ou mediante provocação, das irregularidades de que tiver conhecimento, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público;
- Requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos sempre que verificar omissão de autoridade competente, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, nos termos da Lei nº 4.928/
- Verificar a aplicação correta dos recursos financeiros disponíveis, bem como, a probidade e a regularidade das operações realizadas;
- Desenvolver outras atividades afins, no âmbito de sua competência.

Parágrafo único. Estão sujeitos à Controladoria-Geral do Município, todos os órgãos e unidades administrativas da Administração Direta e Indireta, inclusive empresas públicas, Sociedades de Economia Mista, fundos e fundações (LONDRINA, 2012, p. 1).

Segundo o Controlador Geral do município,

O papel da Controladoria é de orientar e fiscalizar a aplicação desses recursos, ou seja, acompanhamos as secretarias que concedem os recursos e as entidades que recebem o dinheiro público. A responsabilidade da entidade é aplicar bem o recurso público, pois como tomadora, administradora e gerenciadora do recurso público, ela tem que atuar como se fosse um ente público, cumprindo todas as legislações pertinentes. Portanto, a Controladoria tem o papel de acompanhar, orientar e fiscalizar a aplicação das subvenções sociais. A orientação prestada refere-se à forma de aplicação desses recursos de acordo com as legislações vigentes. O acompanhamento é realizado através dos documentos entregues a SMAS, e visitas que ocorrem por amostragem ou denúncia. A amostragem seleciona, por sorteio, dentre todas as entidades que recebem recurso e realiza a visita para fiscalizar. Por exemplo: nós temos trezentos convênios, sorteamos cinquenta convênios vamos analisar se houve o cumprimento das metas e do objeto conveniado. Na verdade, quem faz o acompanhamento direto com as entidades físicas é a Secretaria que estabeleceu o convênio, mas por ventura também fazemos a inspeção “in loco” (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO).

Portanto, a Controladoria faz o controle interno das transferências de recursos, por meio da fiscalização e orientação das secretarias e entidades, visando à aplicação eficiente do dinheiro público.

O processo de transferência de recursos fecha seu ciclo com o término do Termo de Convênio. Assim, a SMAS, por meio de suas gerências de Convênios e Contratos e de Monitoramento e Avaliação, emite um laudo técnico de avaliação da prestação de serviços, apontando se houve o cumprimento do objeto, possíveis falhas, orientações para sanar eventuais problemas detectados, bem como a avaliação final da entidade, apresentando ou não a permissão para firmar novamente outros convênios ou aditivos. De acordo com o gestor de Convênios e Contratos, esse laudo deve apresentar:

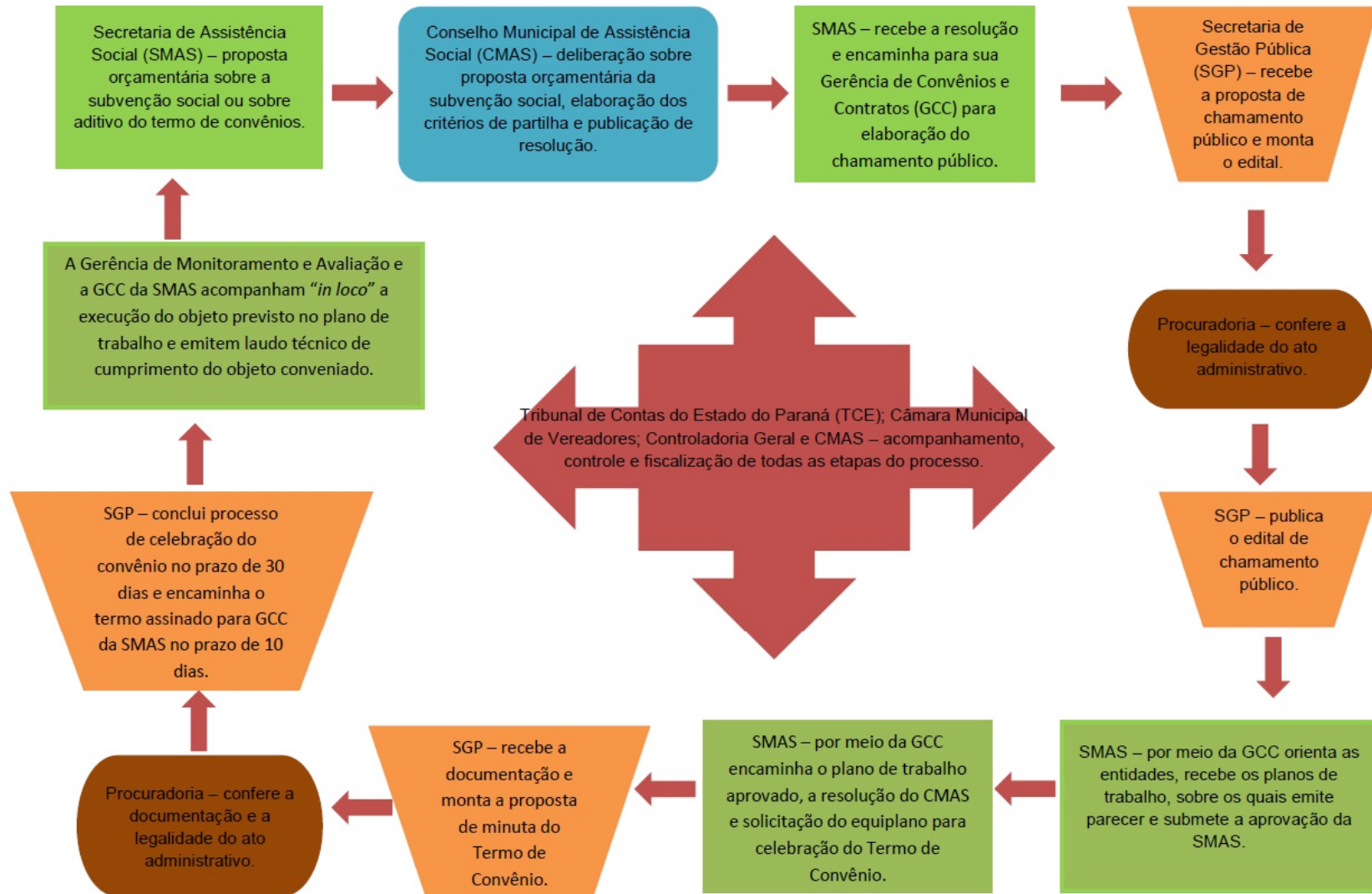
Após a conclusão do termo de convênio, se finda o repasse de recursos, e nossa gerência em parceria com a Gerência de Monitoramento e Avaliação emitimos o laudo técnico e termo de cumprimento de objeto, os quais apresentam as ações desenvolvidas considerando aspectos como a qualificação, propostas inovadoras, articulação com a rede, adequação a proposta da Política de Assistência Social; avaliação quanto ao processo de monitoramento e acompanhamento do convênio; parecer quanto à adequação ao Sistema de Monitoramento e Avaliação e cumprimento do objeto do convênio e adequações sugeridas. A partir deste laudo com parecer favorável a entidade pode participar de outros chamamentos públicos para celebrar novos convênios, bem como ter o convênio existente aditivado (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Com o término do convênio, caso haja interesse e condições para aditivar o termo de convênio, a operacionalização do fluxo de transferência de recursos se inicia diretamente com a formalização do termo aditivo, sem a necessidade de desenvolver a etapa

referente ao chamamento público. Mas, se não ocorrer o aditivo do convênio, o processo de repasse financeiro passa por todo o fluxo descrito nesta seção.

Com a apresentação deste capítulo, foi possível reconstruir o desenho do fluxo do processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina, identificando a legislação que regulamento o processo, seu funcionamento, os atores envolvidos e suas competências. Assim, a construção desse processo de repasse de recursos oferece subsídios para o desenvolvimento da pesquisa, apresentada no próximo capítulo, ao identificar e analisar as expressões da burocracia nesse processo.

Figura 1 – Fluxo do processo de repasse de recursos públicos



4 AS EXPRESSÕES DA BUROCRACIA NO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

A construção deste capítulo tem como objetivo identificar e analisar as expressões da burocracia na configuração do processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos de Londrina. Com base na identificação da burocracia no processo de repasse de recursos públicos, o objeto de pesquisa buscou revelar que a burocracia não foi superada nas tentativas de reforma administrativa do Estado, conforme foi exposto no primeiro capítulo, mas continua presente na administração pública municipal, adaptando-se ao contexto histórico em que está inserida.

Como foi destacado no referencial teórico, a burocracia esteve presente na história da administração pública brasileira enquanto materialidade do Estado, mas não como uma estrutura neutra. Ela expressa uma relação de obediência e mando, pois sempre alguém detém o poder e o controle, mediado pela relação de interesse.

Para Souza Filho (2011), a burocracia, como um dos elementos da materialidade do Estado, expressa também as contradições da sociedade de classes que exigem a existência do Estado como estrutura de dominação. Portanto, a burocracia apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando à manutenção da ordem. Nesse sentido, a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe.

Assim, a burocracia não pode ser superada enquanto materialidade do Estado, e não deve visar apenas aos interesses da classe dominante. O autor atribui à burocracia uma autonomia relativa, que pode, por meio de sua estrutura, atender aos interesses de ambas as classes, na medida em que a luta da sociedade deve estar voltada para a manifestação da autonomia relativa da burocracia, ou seja, potencializar as possibilidades de utilização da burocracia a favor da classe trabalhadora, atendendo as suas demandas.

Nesta pesquisa, a ideia de Souza Filho (2011) é compartilhada, ao defender a possibilidade de a burocracia atender a interesses antagônicos na administração pública municipal, e, no mesmo movimento, atender às necessidades de luta da classe trabalhadora, buscando melhorias à população e seu fortalecimento enquanto classe, a partir da mediação de interesses.

Portanto, a pesquisa se propôs a discutir a burocracia enquanto materialidade do Estado (não superada pelas tentativas de reformas), que se encontra presente

na administração pública em todo Brasil, adaptada a seu contexto histórico. Essa proposta materializa-se por meio da identificação da burocracia no processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades sem fins lucrativos no município de Londrina. A presença da autonomia relativa da burocracia na mediação entre o Estado e as classes sociais, enquanto possibilidade de atendimento de interesses antagônicos nesse processo é a direção política adotada no presente estudo.

A partir da construção do referencial teórico da burocracia, do delineamento do processo de repasse de recursos públicos em Londrina, foram estabelecidos os eixos temáticos de análise: legalidade, formalidade, divisão do trabalho, impessoalidade, hierarquia, rotina, competência técnica, especialização e profissionalização, buscando analisar os dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa sobre o processo de transferências financeiras a entidades privadas sem fins lucrativos.

Para facilitar a identificação da burocracia no processo de transferência de recursos, os eixos temáticos de análise foram organizados em três blocos de análise, considerando a maior proximidade e complementariedade entre eles, divididos da seguinte forma: no primeiro bloco serão apresentados os eixos da legalidade, a impessoalidade, a formalidade e a rotina; no segundo, a divisão do trabalho e a hierarquia; e no último bloco são tratados os eixos da competência técnica, especialização e profissionalização.

Cada item deste capítulo apresentará esses eixos temáticos apontando a complementariedade existente entre eles, identificando a presença da autonomia relativa da burocracia neste repasse, ou seja, a possibilidade da mediação de interesses antagônicos nesse processo.

Os diversos significados levantados pelos entrevistados expressam o entendimento dos profissionais responsáveis, sobre a burocracia no processo de repasse de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos.

4.1 LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, FORMALIDADE E ROTINA

Para Weber (1999), o caráter legal da burocracia apresenta-se por meio das normas, leis e regulamentos presentes na administração pública. Tudo é organizado e regulamentado em lei, a fim de padronizar as ações, garantindo sua abrangência a toda população, permitindo a previsibilidade das ações visando atingir os objetivos traçados pela administração. Em consequência, a organização por meio das leis, possibilita a

impessoalidade presente na burocracia, uma vez que todos são regidos e atendidos pelas mesmas normativas de forma igual, sem beneficiar interesses distintos.

Segundo o autor, a impessoalidade possibilita que as atenções da administração pública estejam centradas na administração pública, com vistas a eliminar privilégios e protecionismos a determinadas pessoas ou grupos de interesses. Weber define claramente o caráter impessoal da burocracia, quando diz que nela não há lugar para elementos que escapem ao cálculo, isto é, as leis e normativas.

Diante da legalidade e da impessoalidade, Weber (1999) afirma que o formalismo fica expresso na burocracia, pelo fato de que as ações e relações da administração pública, bem como a sua organização, são definidas por sistema de normas racionais, escritas e impessoais. Toda ação ou comunicação realizada pela administração pública também deve ser escrita, documentada e arquivada para comprovação, legitimidade dos atos e proteção de possíveis alterações arbitrárias.

Para Weber (1999), a administração pautada em normas e regras garante procedimentos padronizados, rotinas de trabalho. Ou seja, o trabalho segue sempre o mesmo formato, baseado em normas que indicam os passos que devem ser seguidos, tornando-se uma atividade padrão.

A expressão dos eixos temáticos da legalidade e da formalidade são explicitadas pelos entrevistados nas seguintes falas.

Estas transferências de recursos são reguladas e orientadas por diversas leis federais, estaduais e municipais, como a Lei Federal nº 4.320 de 1964, a Instrução Normativa Federal nº 01 de 1997, a Resolução nº028 do Tribunal de Contas do Estado, o Decreto Municipal nº 52, a Lei Municipal nº 9.538 e ainda os regimentos internos que definem as competências internas dos setores da administração pública. Então tudo está previsto na lei, assim todos sabem o que fazer e para onde encaminhar, como e onde gastar os recursos, tudo está fixado, formalizado e orientado nas legislações (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Assim, nosso papel, previsto em regimento interno, é formalizar o processo de repasse de recursos públicos encaminhado pela Secretaria de Assistência Social. [...] A questão formal das transferências de recursos é muito importante e não deve ficar no amadorismo, todos os envolvidos devem focar neste processo, nos documentos e nas leis. Esse formalismo precisa existir para que o processo seja transparente, controlado e atinja os objetivos pretendidos. Permite que já estejam definidos todos os procedimentos e assim fica muito mais fácil realizar os passos corretos para atingir o resultado final de interesse público (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS).

Pode-se observar a presença das expressões legalidade e formalidade, tanto na Secretaria de Assistência Social, por meio de sua Gerência de Convênios e Contratos, quanto na Secretaria de Gestão Pública, por meio de sua Coordenadoria de Convênios e Parcerias. Eles reforçam o caráter legal e formal do processo, ao evidenciar que esse processo de repasse de recursos públicos é regulamentado por leis, decretos e orientações, tanto do âmbito federal, estadual e municipal.

A Secretaria de Assistência Social (órgão que atua na execução do processo de repasse de recursos) e a Secretaria de Gestão Pública (órgão que atua na documentação e formalização do processo de transferência de recursos públicos) são órgãos com competências e naturezas distintas, em que a legalidade e a formalidade fazem parte de suas atribuições no processo de repasse de recursos públicos como um todo. Ou seja, esses eixos fazem-se presentes independentemente da natureza dos órgãos da administração pública municipal.

Com a expressão da legalidade e formalidade no processo de transferência de recursos públicos, segundo os entrevistados, é possível garantir o controle e a transparência dos gastos públicos, evitando o desperdício das finanças públicas, possibilitando a eficiência na aplicação desses recursos e a garantia do interesse público.

A perspectiva da legalidade aparece diretamente vinculada às normativas e aos regimentos que orientam e regulamentam o processo de transferência de recursos públicos. A formalidade deve ser entendida como a oficialização do processo em documentos e procedimentos fixos, que permitem o controle, transparência, eficiência e superação do amadorismo na administração pública.

A existência de secretarias específicas com competências para formalizar o processo de repasse e análise do caráter legal garante o cumprimento da legalidade e formalidade no processo de repasse de recursos públicos de Londrina:

A legislação prevê os papéis de cada órgão dentro da administração municipal, a Secretaria de Gestão Pública tem competência para formalizar os convênios, termos de parcerias, documentos e outros afins que recebemos da Secretaria de Assistência Social. Então, recebemos a documentação e verificamos a questão formal, como um filtro, analisando os documentos e montando o processo (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS).

Na procuradoria lidamos diretamente com a legalidade através da análise do processo, a partir das leis vigentes. As orientações sobre o repasse público estão sempre pautadas em leis e instruções normativas, no âmbito federal, estadual e municipal. [...] chega o processo aqui a procuradoria sabe que a primeira coisa a fazer é analisar se está autuado, com numeração nas páginas. Depois analisamos se a documentação está em completa e de

acordo com as leis de subvenção. Caso haja irregularidades no processo devolvemos para a Secretaria de Gestão Pública e ela devolve para a Secretaria de Assistência Social para resolver o problema. [...] tudo neste processo é formalizado através de documentos como o edital de chamamento, o termo de convênios e as comunicações internas entre os setores envolvidos no repasse. [...] esta burocracia é necessária, pois através das leis são exigidos documentos que possibilitam a comprovação da situação da entidade, visando à qualificação da prestação do serviço (PROCURADORIA).

Dentro do processo de repasse de recursos públicos, destaca-se a Coordenadoria de Convênios e Parcerias da Secretaria de Gestão Pública, com a competência de formalizar esse processo, por meio da oficialização documental. É a Procuradoria que tem como atribuição a verificação da legalidade do processo, isto é, analisar a legalidade dos documentos a partir da legislação vigente.

Ainda é perceptível, na fala do representante da Procuradoria, o caráter burocrático da legalidade e da formalidade nesse processo de repasse de recursos, uma vez que evidencia a importância da burocracia por meio de leis e documentos que possibilitam a qualidade, legitimidade e eficiência do processo e dos serviços prestados pela entidade.

A Procuradoria e a Coordenadoria de Convênios e Parcerias são órgãos que garantem a formalidade e a legalidade do processo, reforçando a necessidade de atendimento às demandas da população. De acordo com os entrevistados, é a partir desses cuidados com a documentação e com a legislação que o processo se torna controlável e são evitadas as irregularidades na formalização, execução e fiscalização dos convênios, o que contribuirá para o desenvolvimento de serviços que atendam, com qualidade e eficiência, as demandas da população.

Além da Secretaria de Gestão Pública e da Procuradoria, existem outros órgãos que complementam o papel de garantir a legalidade e a formalidade no processo de transferência de recursos públicos, conforme os depoimentos:

A competência da Gerência de Monitoramento e avaliação é propiciar que as entidades desenvolvam o serviço de acordo com o que está previsto na legislação da Política de Assistência Social, visando à qualificação das ações e o cumprimento adequado das metas previstas no plano de trabalho (GERÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO).

São muitas legislações que o município e a entidade devem seguir. O processo está estabelecido legalmente, pois trata-se de recurso público e envolve muita responsabilidade tanto de quem faz a deliberação, de quem faz o repasse efetivo e de quem recebe esse recurso. O papel do Conselho nesse processo resume-se a três atribuições: deliberar pelo recurso,

acompanhar todo o processo e fiscalizar a utilização do recurso. Todas as atribuições baseiam-se na legislação vigente referente às subvenções e a Política de Assistência Social. Estas ações e atribuições do Conselho referentes às transferências de recursos públicas são formalizadas em documentos como resoluções, atas e comunicados para garantir a veracidade e legalidades destes atos (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A atribuição da Controladoria refere-se à orientação e fiscalização do repasse de recursos públicos de acordo com as leis vigentes. Realizando análise das prestações de contas e realizando visitas esporádicas (CONTROLADORIA).

De acordo com a Constituição Federal e outras leis, o Tribunal tem como competência fiscalizar qualquer transferência de recursos público independente da modalidade. Iremos analisar a legalidade do ato nas duas pontas dos convênios: entidade e administração pública (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

A partir das falas dos entrevistados, a formalidade e legalidade são presenças essenciais e constantes em todo o processo, no sentido de atender aos interesses públicos, controlando, prevendo os resultados, evitando as falhas e oferecendo serviços de qualidade à população.

Entretanto, a expressão da burocracia por meio da legalidade e da formalidade, ao mesmo tempo em que cria a possibilidade de diferentes segmentos concorrerem ao pleito de recursos públicos, contraditoriamente pode servir de obstáculos, conforme a expressão abaixo:

O que pega nesse processo de transferência de recursos é a documentação, são muitas leis e documentos que a entidade e a administração pública devem seguir que deixa o processo complexo, demorado e de difícil controle. Tem muita entidade que nem tentar participar do chamamento público devido à quantidade de documentos, responsabilidades legais e formais que elas não dão conta de compreender tudo dentro dos prazos existentes, assim na maioria das vezes são as mesmas entidades que participam todo o ano, pois já conhecem o processo (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

São muitos documentos e leis que regulamentam essas transferências de recursos, o que dificulta o entendimento da entidade, bem como o controle de todo o processo. Para se ter uma ideia, nós da Gestão Pública formalizamos todos os convênios de todas as políticas públicas da administração pública. Só da política de Assistência Social, se não engano, são sessenta convênios cada um com mais de vinte documentos para serem analisados e montar o processo e temos prazo para analisar, encaminhar para procuradoria e, posteriormente, publicar e enviar para a Assistência Social, para que a entidade comece a receber o recurso brevemente, pois caso contrário a prestação de serviço cessa. Então, diante de tantas leis e

formalidades o processo torna-se difícil de controlar, pois muitas vezes é impossível aprofundar a análise de tudo, acabamos fazendo uma rápida conferência e passamos para frente o processo. Outro ponto, é que como são muitas leis e formalidades, o processo pode se tornar moroso, pois se houver qualquer problema no decorrer do processo, por menor que seja, ele paralisa tudo. Vou dar um exemplo para explicar melhor: no momento de formalizar o convênio com a entidade se chegar na procuradoria e houver alguma certidão vencida, ele volta para nós da Gestão Pública e encaminhamos para a Secretaria de Assistência Social que entrará em contato com a entidade para emitir uma nova certidão. A entidade vai entregar essa certidão a Assistência que encaminhará para nós da Gestão Pública e enfim mandamos para a procuradoria para dar continuidade no processo. Tudo é muito formal e dificulta o andamento, controle e entendimento de todo esse processo. Acho que é por isso que muitas entidades desistem de tentar o cofinanciamento (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS).

Diante dessas falas, é possível perceber que, por um lado, a burocracia no processo de repasse pode representar empecilhos para o desenvolvimento do atendimento às demandas da população, pois, com a presença de tantas leis e formalidades, o processo torna-se moroso, de difícil compreensão e controle; por outro lado, o conhecimento e o domínio de todo o trâmite por parte de algumas entidades têm facilitado o processo de concorrência.

A expressão da burocracia por meio da impessoalidade no processo de transferência de recursos dá-se diante da obediência às normativas e formalismos presentes no processo que possibilitam o tratamento igual a todas as entidades e atores envolvidos, sem beneficiar ninguém por questões particulares.

[...] é importante ressaltar que este repasse de recursos não beneficiam entidades específicas. O objetivo é estabelecer um convênio de interesses mútuos, desta forma, todas as entidades que tenham interesse podem participar, mas se uma entidade não reunir os requisitos mínimos previsto nas leis e a documentação necessária ela não conseguirá formalizar os convênios (GERENCIA DE CONVENIOS E CONTRATOS).

Quando falamos da administração pública, estamos nos referindo a serviços públicos que devem seguir normas e leis e não pode fazer diferença entre o particular e o público. Assim, no repasse de recursos, a entidade passa a ser um ente público e deve se adequar também as normas. Isso é fundamental para evitar ou pelo menos minimizar qualquer conduta que desvie dos princípios da administração pública (SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA).

Neste processo não há possibilidade de beneficiar nenhuma entidade específica, pois analisamos a legalidade contida nas leis, todas são tratadas igualmente. Caso a entidade não cumpra as normativas, ela terá que se adequar ou perderá o recurso (GERÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO).

Para se ter uma ideia do rigor deste processo de transferência de recursos públicos, se eu não me engano são vinte e três documentos que a entidade precisa apresentar pra firmar o convênio. Mas esta burocracia traz segurança quanto à transparência, controle, idoneidade e impessoalidade do ato. Não me lembro de nenhuma história ou situação específica de problemas com a questão legal deste repasse dentro da Assistência Social (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A orientação e fiscalização são realizada de forma igual a todas as entidades, pois a partir da celebração do convênios todas as entidades tornam-se entes públicos e devem seguir a legislação pertinente (CONTROLADORIA).

A necessidade de controle externo através do Tribunal visa garantir a impessoalidade e regularidade na celebração de convênios, uma vez que eles serão acompanhados e avaliados por órgãos fora da administração pública municipal, dificultando atenção diferenciada às entidades, baseada em interesses privados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARNÁ).

O que foi possível identificar é a expressão constante da impessoalidade nesse processo de repasse de recursos públicos, bem como sua importância diante da possibilidade de não beneficiar ninguém nesse processo, mas sim tratar todos igualmente perante a lei, evitando desvios ou privilégios de interesses particulares.

A partir das falas, nota-se a presença da burocracia enquanto estrutura voltada aos interesses da população, mantendo o caráter impessoal no processo sem beneficiar entidades ou pessoas em detrimento dos interesses públicos, visando evitar desperdícios de recursos públicos e a falta de qualidade e eficiência do repasse.

Mas essa mesma expressão da burocracia, a impessoalidade, também aponta a possibilidade de atendimento a interesses particulares, na medida em que algumas entidades participam do processo de forma recorrente, desenvolvendo uma relação interpessoal, que facilita a obtenção de informação, que contribui na agilização do processo. Algumas entidades “desistem” de concorrer, pela dificuldade de atender aos critérios exigidos no edital de chamamento público, ou até mesmo pela falta de domínio sobre o trâmite do processo.

Isso é reforçado pelo representante do Tribunal de Contas, que entende que os chamamentos públicos não garantem a impessoalidade no processo, pois, muitas vezes, os critérios presentes no edital são direcionados a determinadas entidades, de acordo com os interesses da administração pública, forjando-se um processo de seleção público, evidenciada nas seguintes falas:

Neste processo de transferência de recursos públicos geralmente são as mesmas entidades que participam todos os anos do chamamento público e acabam recebendo o cofinanciamento, não sei ao certo porque são sempre as mesmas. Se você pegar pelo menos os últimos cinco anos não verá mudanças nas entidades prestadoras de serviços municipais. Existem outras entidades no município, mas não sei por que não mandam propostas quando abrimos o chamamento, talvez acreditem que não compensa ou não se enquadram nos critérios apresentados no edital (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Atualmente, o grande problema deste repasse de recursos públicos são os critérios utilizados no processo de seleção das entidades para conveniamento. Os critérios devem ser claros, objetivos e acima de tudo abertos, abertos no sentido de não direcionar critérios, pois apesar de ser utilizado o chamamento público que é um processo público de acesso a todos, se este edital apresentar critérios fechados acabará beneficiando determinadas entidades. Um exemplo disso, quando o município coloca no edital características ou serviços específicos, que apenas uma entidades possui, isto seria o direcionamento do processo e não uma escolha ampla buscando os serviços de melhor qualidade e eficiência. Então muitas vezes deve-se tomar cuidado, pois os processos que parecem garantir a impessoalidade, muitas vezes se travestem de formas de atender interesses da administração pública e das entidades (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

Merece destaque a fala do representante do Tribunal de Contas, ao alertar a possibilidade de direcionamento dos critérios do chamamento público para interesses privados, que deveria, em tese, garantir a participação de todos interessados de forma igual.

A burocracia também se expressa por meio da rotina, uma vez que, se a administração pública é organizada e formalizada por leis fixas e impessoais, suas ações serão repetições constantes, isto é, procedimentos padronizados que facilitam os processos administrativos diários. No processo de repasse públicos, a rotina é marcante por se tratar de um trâmite burocrático da administração pública, orientado e respaldado por leis.

Diante dessas leis são dados os passos a serem seguidos, então todos os setores em suas incumbências sabem o que fazer. Assim, nestas transferências de recursos todos sabem o que tem que fazer, inclusive as entidades, pois como elas participam destes chamamentos e convênios há anos já sabem como tudo funciona, a documentação, o controle, a prestação de contas, elas já tem uma previsão de tudo que vai acontecer neste processo. Esta previsão é importante, pois facilita o planejamento o controle do processo, visando atingir o objetivo final (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

O representante da Gerência de Convênios e Contratos entende que a rotina garante a previsibilidade aos atos administrativos, enquanto instrumento de controle tanto das

entidades conveniadas quanto dos órgãos públicos, em que todos conhecem as atribuições, as rotinas do andamento do processo e dos procedimentos padronizados.

Assim, a rotina facilita o planejamento, a visualização do processo e o controle dos atos da administração pública, visando ao atendimento do interesse público e ao oferecimento de serviços de qualidade, de acordo com as demandas da população, atendendo, assim, o objeto proposto.

Contudo, essa mesma rotina, expressão da burocracia, identificada no processo de repasse de recursos públicos, também apresenta empecilhos para o desenvolvimento do repasse e das ações com eficiência, destacados nas seguintes expressões:

Estas transferências de recursos acontecem de forma automática em Londrina há muitos anos, elas são reguladas e orientadas por diversas leis federais, estaduais e municipais. Neste processo nem sempre temos contato com todos os setores envolvidos, cada um focaliza na sua atividade (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Dentro deste processo administrativo, muitas vezes nem temos contato com os outros órgãos por onde tramitam estes documentos, pois cada uma já sabe sua atribuição é tudo muito automático. Se os documentos estiverem tudo em ordem mandamos o processo para frente, mas se faltar alguma coisa notificamos a Secretaria de Assistência Social para resolver o problema. Na maioria das vezes não sei como se dá a prestação de serviços pela entidade, faço a formalização, mas não acompanho todo o processo (SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA).

Definição do valor destinado às subvenções dentro do Fundo da Assistência Social e do valor dos serviços, eles vem de um processo histórico de pelo menos quinze anos de discussão. Ou seja, a definição é historicamente calculada, é sempre pego o valor dos três últimos anos de execução orçamentária e feito uma média estabelecendo o valor para o próximo ano. Então de certa forma já temos uma noção geral de como ficarão os valores das subvenções e dos serviços (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Neste processo não temos muito contato com os outros setores envolvidos neste repasse, só há contato formal quando há alguma divergência, denúncia ou solicitação, caso contrário, a documentação chega aqui e já analisamos a prestação de contas e emitimos parecer, já é algo rotineiro, uma vez que lidamos com muitos convênios celebrados em toda a administração pública (CONTROLADORIA).

Cada órgão conhece suas competências, executa seu trabalho e encaminha o processo para os outros setores responsáveis de forma automática, rotineira e historicamente definida. Ou seja, a burocracia fixa as regras e normas para o desempenho de cada cargo, os funcionários não podem fazer o que querem, mas o que está previsto como sua atribuição.

Com essa rotina, os profissionais não questionam a forma como o processo de transferências financeiras está sendo realizado no município, não apontam a necessidade de melhorias, não utilizam sua criatividade para reformular ou rever esse processo. Tornam-se meros executores de atividades repetitivas estabelecidas em normativas e legislações.

Esta situação coloca em risco o controle e a transparência do processo, facilitando a ocorrência de falhas e desvios de objetivo, uma vez que cada setor focaliza em sua atividade rotineira, não se preocupando com atividades que não estejam contempladas em suas atribuições e procedimentos padronizados.

Assim, a partir das falas dos representantes de cada setor envolvido nesse processo de transferência de recursos públicos, foi possível identificar a presença dos eixos da legalidade, formalidade, impessoalidade e rotina, enquanto expressões da burocracia. Entretanto, mais importante que a identificação dos eixos temáticos, foi a constatação de que cada uma dessas expressões da burocracia reforça a ideia de que esta estrutura serve para a dominação e a manutenção dos interesses vigentes, mas cria possibilidade de mediação entre os interesses antagônicos de classe, por meio da autonomia relativa da burocracia.

Isso se evidencia nas falas dos responsáveis pelo processo de repasse de recursos públicos, quando afirmam que as expressões burocráticas da legalidade, da formalidade, da impessoalidade e da rotina facilitam o controle, a transparência, o tratamento igual entre os partícipes, buscando atender aos objetivos propostos à população, com a oferta de serviços de qualidade.

Todavia, os entrevistados relataram que essas expressões da burocracia podem dificultar o processo de repasse de recursos, na medida em que o excesso de leis, formalidade, documentos e práticas rotineiras deixam o processo moroso, de difícil controle e compreensão (frente a tantos detalhes). Nesse sentido, o processo ficaria passível de falhas e desvios de objetivo, facilitando a utilização da burocracia para beneficiar interesses particulares das entidades e da administração pública municipal.

Dessa forma, com a identificação e a análise desses eixos temáticos, é reforçada a presença da manifestação da burocracia no processo de repasse de recursos públicos.

4.2 DIVISÃO DO TRABALHO E HIERARQUIA

Os eixos temáticos da divisão do trabalho e da hierarquia foram englobados neste bloco de análise em decorrência de proximidade. Segundo Weber (1999), a burocracia

caracteriza-se por uma sistemática divisão do trabalho, que atende a uma racionalidade, isto é, o trabalho na administração pública é dividido e adequado aos objetivos a serem atingidos. De acordo com os objetivos e resultados esperados pela administração pública, o trabalho é dividido em setores com atribuições distintas.

Com a divisão sistemática do trabalho, cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade, legitimados em leis. Esta legitimidade é construída por meio de leis e normas que indicam a divisão do trabalho, a definição de competências fixas de acordo com o cargo, as relações de poder de mando e obediência dentro da administração, entre outros.

A divisão do trabalho pautada em leis que preveem as competências fixas e as relações de mando e obediência resulta no eixo temático da hierarquia. Para Weber (1999), diante da racionalidade expressa na divisão do trabalho, a posição do funcionário, no exercício de seu cargo, define com precisão as relações de mando e subordinação.

Diante da necessidade de controle e organização dos setores da administração pública, é necessária a criação de patamares de poder. A partir de um sistema de normas racionais e escritas, são estabelecidas relações graduais de poder, de acordo com o nível ocupado por cada indivíduo dentro da organização hierárquica.

As categorias da divisão do trabalho e da hierarquia são presenças marcantes na administração pública municipal, uma vez que é muito comum a apresentação de organogramas com a hierarquização de cargos, com a divisão do trabalho. No município de Londrina, esta divisão na administração municipal apresenta-se da seguinte forma:

Figura 2 – Organograma da Prefeitura do município de Londrina



Fonte: Londrina (2013, s/p)

Além dessa divisão entre Administração Direta e Indireta, notam-se as subdivisões em cada uma delas. Na administração direta, estão presentes quatorze Secretarias, a Chefia de Gabinete, a Procuradoria Geral e a Controladoria Geral. Na indireta, encontram-se as autarquias, fundações e a sociedade de economia mista, cada qual com suas subdivisões. Longe de se reduzir nesse organograma, a administração municipal ainda apresenta outras subdivisões dentro de cada um desses segmentos, tais como assessorias, diretorias, gerências, coordenadorias, entre outros.

Assim, na administração pública de Londrina, o rigor referente à repartição de competências e relações de mando e subordinação, cada qual possui um função típica dada pela lei. Logo, no processo de repasse de recursos públicos também é possível identificar as expressões da burocracia por meio dos eixos divisão do trabalho e hierarquia, haja vista que o processo é segmentado em vários setores, cada qual com suas competências fixas legitimadas em regimentos internos específicos.

O funcionário público, neste repasse de recursos, só pode fazer aquilo que está previsto em lei, especificamente em seu regimento interno da prefeitura. Esse regimento é subdividido entre as secretarias, e essas secretarias por sua vez são subdivididas em setores, gerências diretorias, enfim, dentro de cada uma dessas áreas já tem as atribuições, seus limites e possibilidades de atuação. Assim, no processo de transferência de recursos públicos cada um tem seu papel, limites e possibilidade de atuação prevista em seu regimento interno. Logo, processo é dividido entre os setores de acordo com essas competências (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

A divisão do processo de transferência em setores, é muito importante pois garante a análise do processo de forma impessoal e técnica, uma vez que vários profissionais analisarão a documentação evitando desvios. Outro ponto relevante, é que esta divisão visa atender os resultados esperados por essas transferências, uma vez que distribui os papéis visando à previsão da competência de cada setor, onde somando os esforços de todos os setores busca-se a eficiência do processo de repasse de recursos públicos (SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA).

Neste processo de transferência cada setor tem sua responsabilidade e atribuições que são apresentadas pelo regimento interno. Ele vai delimitar a atuação profissional e dividir estas atribuições entre os setores (PROCURADORIA).

Na realidade, no processo de transferências de recursos públicos, cada um tem seu papel e competência prevista em lei, assim cada um desenvolve suas ações e caso haja necessidade entramos em contato com os outros órgãos envolvidos (GERÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO).

Dentro das subvenções sociais da Política de Assistência Social cada setor tem sua atribuição, previstas em regimento interno, no caso do conselho a atribuição é ainda dividida em comissões: a comissão de acompanhamento do Fundo da Assistência Social que analisa a execução orçamentária e a comissão de acompanhamento e análise do serviço que analisa qualitativamente o serviço prestado (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Cada setor tem um papel no processo de transferências financeiras, está focado em cumprir sua responsabilidade e competência, previstos em seus regimentos internos (CONTROLADORIA).

As expressões dos atores envolvidos no processo de transferência de recursos públicos evidenciam a divisão do trabalho e a hierarquia, uma vez que afirmam que, dentro do processo, cada setor tem sua atribuição e sabe o que deve ou não fazer, legitimado em regimento interno próprio. É possível perceber que esse processo é segmentado, dividido, em que cada um sabe o que deve fazer, focalizando apenas sua atribuição.

Nas falas dos entrevistados também é destacada a importância da divisão do trabalho e hierarquia no processo, uma vez que visa melhor controlar, organizar, dar transparência e garantir a previsibilidade e a impessoalidade ao processo. Ou seja, busca-se o

desenvolvimento de um processo voltado ao atendimento aos interesses públicos, pois, ao dividir essas competências, o processo passará por diversos setores que irão analisar, controlar, fiscalizar todas as etapas do processo, dificultando desvios de objetivo e o atendimento de interesses particulares.

Referente ao controle e à transparência, esses pressupostos burocráticos ainda são identificados nos órgãos de controle externo do processo de repasse de recursos públicos, ao ressaltarem que:

Existem vários órgãos envolvidos no controle deste processo como o Tribunal, a controladoria, os conselhos, comissões, câmara de vereadores, desta forma, o controle passa por diversos órgãos visando à lisura da execução dos convênios. Cada um tem sua metodologia de controle e seu posto fixado nas transferências de recursos (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

A atribuição do conselho referente ao controle das subvenções sociais é ainda dividida com outros órgãos tais como a própria Secretaria de Assistência Social, o Tribunal de Contas, a Controladoria e a Câmara de Vereadores. Cada órgão tem sua forma de controle e competência designada em lei e quando necessário há articulação (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Para os responsáveis pelo controle externo do processo de transferência de recursos, a competência de controlar, fiscalizar e acompanhar esse processo também é dividida com outros órgãos, que possuem suas normativas, metodologias e atribuições próprias. Esses órgãos visam à eficiência e lisura do processo de repasse e a garantia do atendimento dos interesses públicos. Assim, o controle externo também se organiza por meio da divisão do trabalho e hierarquia.

Assim, como os demais eixos temáticos analisados até aqui, eles também têm dificuldades no desenvolvimento desse repasse. Apesar da divisão do trabalho e da hierarquia buscar a eficiência, controle e lisura do processo, isso nem sempre é possível diante da presença de interesses antagônicos na administração pública municipal.

Antes de iniciar os trâmites das transferências de recursos, ocorrem reuniões onde participam os diretores, secretários para decidir prazos, valores e serviços, mas essa discussão feita entre diretores está em outro nível de gestão que eu não tenho acesso, quando vem pra gerência de convênios já vem definido os valores e serviços de cada segmento em normativas. Dentro deste processo, as etapas são fixas e distribuídas entre diversos setores da administração pública, então de certa forma quando o processo chega até determinado setor ele já vem com partes prontas, sendo necessário o próximo setor fazer apenas sua atribuição e encaminhar para a próxima etapa

e assim, sucessivamente. Ninguém realiza o papel ou competência prevista para outro setor, por exemplo, se minha competência é formalizar eu não vou orientar as entidades e nem fiscalizar o processo, está é uma dificuldade presente nesse repasse e na administração pública como um todo. Assim, dificilmente existe um contato entre estes setores, muitas vezes um convênio tem início e depois de uma ano é encerrado sem que haja contato com algum desses setores, é tudo muito automático e segmentado (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

Essa fala aponta, inicialmente, a presença da divisão do trabalho e da hierarquia ao delinear a existência de decisões em outro nível de gestão na definição dos valores do repasse de recursos, por meio de diretorias e secretarias, as quais definem os valores e serviços cofinanciados.

O representante da Gerência de Convênios e Contratos confirma que os referidos eixos temáticos segmentam muito o processo de repasse, distanciando os setores e fragmentando as ações, dificultando, assim, o contato entre os atores envolvidos e o entendimento desse processo como um todo. As decisões e ações chegam prontas até o próximo nível do processo de transferência sem que haja qualquer tipo de discussão ou contato.

Isso dificulta o controle do processo, pois não há debate entre os setores por meio da exposição de dúvidas, apresentação e acompanhamento do processo como um todo, cada um simplesmente faz sua parte, de forma individualizada e automática, sem tomar conhecimento como os outros setores estão desenvolvendo suas competências. Caso haja alguma falha em algum desses setores, isso dificilmente será detectado, pois cada um focaliza seu papel, sem se preocupar com o processo, sua eficiência e o atendimento dos interesses públicos.

A divisão do trabalho e a hierarquia também podem estar a serviço dos interesses privados, uma vez que, diante dessa segmentação, o controle dificilmente se efetivará, deixando o processo de transferências de recursos passível de falhas, erros e desvios de objetivo, com benefícios para determinados grupos ou indivíduos.

Portanto, após a análise das falas dos representantes de cada setor envolvido no processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, foram identificadas tanto a divisão do trabalho quanto a hierarquia como as expressões da burocracia, ao longo de todo processo analisado.

As entrevistas evidenciaram a estrutura burocrática, que dá a possibilidade de atendimento de interesses antagônicos de classe. A burocracia, enquanto mediadora entre o Estado e as classes sociais, por um lado, pode atender aos interesses públicos da população,

ao oferecer a oportunidade de melhor controle, transparência, impessoalidade, fiscalização e eficiência do processo, acompanhado por várias instâncias interna e externa de controle. Por outro lado, as mesmas expressões da burocracia apontam obstáculos para a eficiência do processo, pois ele se encontra muito segmentado e individualizado, dificultando a compreensão do processo como um todo, de sua transparência e controle, podendo ocorrer erros que beneficiem interesses particulares de entidades e da administração pública municipal.

4.3 COMPETÊNCIA TÉCNICA, ESPECIALIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO

Neste item, serão tratados os eixos temáticos da competência técnica, especialização e a profissionalização, devido à proximidade existente entre eles, visando facilitar seu entendimento e identificação no processo de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos.

As incumbências da administração pública são altamente diferenciadas e especializadas, e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. Para cumprir suas obrigações e atingir seus objetivos, ela necessita de funcionários com competência técnica.

Para Weber (1999), a burocracia possibilita a escolha das pessoas com base no mérito e na competência técnica (impessoalidade), e não com base em preferências pessoais. São estabelecidos critérios de seleção dentro da administração, visando à contratação de pessoas capacitadas para desenvolver suas ações com eficiência.

Diante da contratação de funcionários com base em competências técnicas e a delimitação das atribuições, direitos e deveres dos indivíduos em regimentos internos, Weber (1999) determina a existência da especialização da administração. Assim, com a burocracia, surge o profissional que se especializa em gerir a organização diante da completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário.

Nesse sentido, o administrador público não é o dono da organização, mas, por possuir competência técnica, ter suas atribuições pautadas em leis, desenvolver suas atividades repetidas vezes, acaba se especializando em sua área. Conhece profundamente seu papel, seus direitos e deveres, bem como as possibilidades e limites de sua atuação.

A partir dessa especialização, Weber (1999) afirma que se desenvolve também uma profissionalização de funcionários. Cada especialista, na burocracia, é um

profissional, pois, na medida em que possui em suas atribuições atividades previstas em normativas, recebe remuneração por esse cargo, a permanência no cargo é indeterminada e pode almejar cargos superiores para seguir carreira dentro da administração pública, esse funcionário é um especialista no cargo que exerce, ou seja, há um profissionalismo dos funcionários na administração pública em seu âmbito de atuação.

Assim, a burocracia, a partir da competência técnica, da especialização e da profissionalização, tem se expressado como:

As competências de cada elemento dentro do processo de repasse de recursos estão definidas em regimento interno, cada um sabe especificamente o que tem que fazer. São muitas exigências burocráticas, documentos e leis, por isso o profissional deve ter um bom conhecimento sobre tudo para que funcione tudo certinho e dentro do esperado. Mas, como cada um sabe seu papel através do regimento e já realiza estas atividades há anos, acaba possuindo um amplo conhecimento de sua função (GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS).

A partir da divisão das atribuições, cada profissional já deve saber seu papel no processo e o que tem que fazer e encaminha para os outros setores para dar continuidade nos trâmites administrativos. Ou seja, cada um torna-se especialista no que faz, pois centraliza o foco em sua atribuição (PROCURADORIA).

É perceptível no discurso desses atores que o processo de repasse de recursos públicos é dividido em setores, que possuem atribuições próprias previstas em regimento interno, delimitando especificamente sua ação e incumbência no processo. Como os funcionários desenvolvem suas atividades há muitos anos, eles possuem um conhecimento amplo de sua função, tornando-se especialistas no assunto.

O representante da Gerência de Convênios e Contratos ainda salienta que os profissionais que atuam no processo de transferência de recursos detêm conhecimento e domínio de documentos, leis, normativas, decretos e orientações que os tornam especialistas na área.

As falas reforçam a importância dos funcionários possuírem competência técnica, ser especialistas e se profissionalizar em suas funções, pois o profissional só será contratado ou permanecerá no cargo enquanto demonstrar conhecimento, caso contrário, será dispensado. Portanto, a ocupação dos cargos na administração pública se dá mediante a capacidade do funcionário, e não por preferências pessoais.

Ainda referentes a esses eixos, outros três entrevistados aprofundam essas concepções:

Para que estas transferências de recursos públicos sejam eficientes, é necessário que sejam conduzidas por técnicos que resguardem a formalidade do trâmite seguindo as leis e normas e tendo os documentos em dia. Esse processo deve ser lido por pessoas competentes, imparciais que conheçam seu papel para que o objeto, o resultado esperado seja alcançado, pois caso contrário, o trâmite será moroso, ineficiente e prejudicará a população (COORDENADORIA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS).

Para a boa qualificação do serviço é necessário que haja bons funcionários, em quantidades adequadas e que tenham competência técnica para desenvolver as formalidades previstas neste repasse. São muitos documentos como relatórios, prestação de contas para a procuradoria, Tribunal de Contas e Conselho, então a equipe precisa ter profissionais que detenham estes conhecimentos específicos para o bom andamento do convênio (GERÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO).

É necessário que haja profissionais especializados e qualificados para desenvolver as atividades necessárias referentes às subvenções. Uma vez que são muitas normativas, documentos, relatórios e prestação de contas a serem seguidos e realizados pelos órgãos envolvidos, sendo necessária, a presença de profissionais competentes e com conhecimento no assunto para atingir os resultados esperados (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Nas expressões, é possível identificar que os funcionários apontam a necessidade de funcionários qualificados e com competência técnica para desenvolver e garantir a eficiência e o bom andamento dos trâmites processuais.

O representante da Secretaria de Gestão aprofunda a questão ao afirmar que, se o funcionário não for qualificado e especializado em suas atribuições, isso poderá atrapalhar todo o processo de repasse de recursos, deixando-o mais demorado ou ainda com falhas que afetarão diretamente a qualidade do serviço ofertado à população.

Assim, as expressões da burocracia, por meio da competência técnica, da especialização e da profissionalização, ampliam a possibilidade de eficiência e qualidade do processo de transferência de recursos públicos, evitando desvios e falhas no processo pela falta de profissionalismo dos setores e atores envolvidos.

Mas esta não é uma realidade presente em muitos municípios, uma vez que a contratação de pessoal, na maioria das vezes, ocorre determinada por interesses pessoais, sem se preocupar com a competência, especialização ou profissionalização do funcionário, o que dificulta o bom andamento do processo, prevalecendo o amadorismo no repasse de recursos públicos. No município de Londrina, muitas vezes, não existem critérios de qualificação profissional para a contratação de pessoal na administração pública e, principalmente, nas entidades. O que ocorre é a contratação de pessoas com base em interesses

peçoais, despreparadas e sem a competência técnica necessária para desenvolver um processo tão complexo.

Esse problema é destacado nos relatos de alguns atores envolvidos no processo:

Uma dificuldade evidente que temos nesse processo se dá em relação a qualificação profissional, principalmente dos funcionários da entidade. No desenvolvimento desse processo é necessário pessoal qualificado, com competência técnica e que tenha um bom conhecimento sobre o processo, mas isso nem sempre acontece aqui em Londrina, pois tanto as entidades quanto a administração pública realiza a contratação de funcionários por questões pessoais, visando a atenção a interesses particulares e trocas de favores (GERÊNCIA DE CONVÊNIO E CONTRATOS).

Um ponto importante, é a falta de qualificação dos funcionários que lidam com esse processo, pois muitas vezes notamos por parte da entidade planos de trabalho ruins, repetição de informações em relatórios mensais e a prestação de serviços sem qualidade. Na administração pública não é diferente, pois muitas vezes os funcionários sem competência técnica cometem muitas falhas no decorrer do processo, desencadeando a morosidade do mesmo (COORDENADORIA DE CONVÊNIO E PARCERIAS).

O ponto nevrálgico nesse processo é a falta de pessoal qualificado, principalmente nas entidades, pois por falta de conhecimento, os funcionários não sabem como fazer a prestação de contas, cometem muitos erros nas documentações, bem como na própria prestação de serviços. Isso prejudica diretamente a qualidade e efetividade do processo de repasse (CONTROLADORIA).

Aqui no Tribunal de Contas sempre comentamos o quanto é importante pessoal qualificado e competente na administração pública e na entidade, pois nossa análise e controle, dependem diretamente da qualidade das informações lançadas no SIT. É muito importante que sejam profissionais com conhecimento na celebração de convênios para que não ocorram falhas, pois um erro no meio de todo esse processo pode significar a ineficiência do convênio firmado. Mas, hoje notamos em muitos municípios o amadorismo, isto é, falta de profissionalismo, tanto na prefeitura quanto na entidade. É fundamental a existência de funcionários possuidores de boa qualificação e que conheçam sua função na estrutura de transferência, para que possam devolver com êxito sua parte do processo (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ).

Portanto, o processo exige a presença de profissionais qualificados e especializados, combatendo a prática amadora no trato da administração de recursos públicos. Essa deficiência é apontada como elemento dificultador do controle do repasse de recursos públicos, prejudicando a qualidade dos relatórios, prestação de contas, organização dos documentos, interpretação das leis etc., colocando em risco a idoneidade e a legitimidade de

todo o processo envolvendo as entidades sociais. A fala do representante do Tribunal de Contas alerta para a importância da qualidade dos documentos e informações apresentadas tanto pela administração pública municipal quanto pela entidade, no sentido de garantir a lisura do processo. Portanto, há a necessidade de profissionais competentes e especializados na condução desse processo tanto na administração pública quanto nas entidades.

A contratação de funcionários inexperientes e sem capacitação adequada, escolhidos por critérios pessoais, abre um rico campo para a manipulação de informações, influência de relações interpessoais, em favor de interesses privados, com estabelecimento de troca de favores. Nessa prática, o funcionário terá que desenvolver determinadas atividades para atender aos interesses particulares e/ou de grupos, em detrimento dos interesses públicos.

Assim, a burocracia apresenta a possibilidade de atendimento e manutenção dos interesses dominantes, mas também a possibilidade de atendimento de algumas demandas da população, evidenciada pela autonomia relativa dessa estrutura administrativa, já reforçada em outros eixos analisados.

Portanto, todos os profissionais entrevistados indicaram a presença constante da burocracia, por meio da expressão da legalidade, da formalidade, da impessoalidade, da rotina, da divisão do trabalho, da hierarquia, da competência técnica, da especialização e da profissionalização para a operacionalização do processo de transferência de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos, mantendo na estrutura estatal enquanto instrumento burocrático para atender aos interesses antagônicos de classe.

Portanto, ao final deste capítulo, espera-se ter identificado e analisado as expressões da burocracia no processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos do município de Londrina.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas neste trabalho apontam a burocracia enquanto materialidade do Estado, que se fez presente na administração pública brasileira, principalmente, a partir da década de 1930 até os dias atuais. Superando a visão reducionista de alguns autores como Bresser Pereira (1996), que apontam a burocracia enquanto um modelo administrativo adotado pelo Estado, passível de substituição pelo modelo gerencial. Exemplos disso foram as tentativas, na década de 1990, de superar o modelo administrativo da burocracia brasileira, pelo modelo gerencial, sustentado por ideais neoliberais, com o falso discurso de que a burocracia não atendia às necessidades do Estado e tampouco teria capacidade de se modernizar, superar a crise e investir no modelo desenvolvimentista.

Entretanto, esse discurso baseado na necessidade de superar a burocracia vai muito além da ideia de modelo administrativo fracassado. Na realidade, o que se buscava era adaptá-la ao contexto vigente e direcionar sua estrutura de dominação aos interesses da classe hegemônica. A burocracia sempre foi fundamental para a classe dominante, no sentido de controlar, dominar e manter a ordem vigente.

A burocracia, enquanto uma forma de dominação, possibilita estabelecer relações de poder, seja formatando as relações sociais ou instituindo a informalidade em favor de elites que detêm o aparelho burocrático, possibilitando a reprodução dos indivíduos nas suas posições sociais ou nas organizações, a partir da lógica de dominação política, econômica e social. Ou seja, a formatação da burocracia dependerá do grupo hegemônico que a controla. Essa estrutura somente é questionada quando apresenta indícios de que pode privilegiar a população, dificultando o desenvolvimento dos interesses capitalistas.

Enquanto estrutura mediadora de interesses, a burocracia oferece a possibilidade de atenção aos interesses não só da classe dominante, mas também às demandas da população. Isso se dá em virtude da burocracia, enquanto elemento constitutivo do Estado, apresentar a possibilidade de dominação e mediação de interesses de classes antagônicas.

A capacidade mediadora da burocracia está consubstanciada na autonomia relativa da burocracia apresentada por Souza Filho (2011). Segundo o autor, por meio da burocracia, o Estado oferece subsídios para atender às demandas da população e, ao mesmo tempo, permite a sua participação na gestão, como estratégia para preservar os interesses particulares do capital.

A pesquisa realizada no município de Londrina buscou identificar e analisar as expressões da burocracia no processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos.

Na construção do processo de repasse de recursos, as expressões da burocracia, foram analisadas por meio dos eixos temáticos da legalidade, da formalidade, da impessoalidade, da rotina, da divisão do trabalho, da hierarquia, da competência técnica, da especialização e da profissionalização.

Se, por um lado, a legalidade, a formalidade e a rotina estão presentes no processo de repasse de recurso, como forma de garantir o atendimento igualitário de todos os partícipes no processo, a impessoalidade e a rotina, por meio de uso de procedimentos padronizados, vêm para evitar o atendimento de interesses particulares, desvios de objetivos e falhas no processo, no sentido de assegurar resultados eficientes na prestação de serviços de qualidade à população, tendo em vista o melhor controle do processo de repasse de recursos.

Por outro lado, essas mesmas expressões (legalidade, formalidade, rotina) têm dificultado o processo de repasse de recursos no município de Londrina, na medida em que o grande volume de leis, as formalidades documentais, as rotinas estabelecidas pelos diversos setores dos órgãos públicos, somados à morosidade do processo e ao curto prazo destinado para o cumprimento do edital, colocam em risco o direito universal das entidades privadas em participar do chamamento público para captação de recursos públicos, comprometendo a transparência e a perspectiva da impessoalidade, presença necessária em qualquer processo da administração pública.

A fala do representante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná vem ilustra bem esta ideia ao alertar que: “[...] deve-se tomar cuidado, pois os processos que parecem garantir a impessoalidade, muitas vezes se travestem de formas a atender interesses da administração pública e das entidades”. Nesse sentido, nem sempre a manifestação da impessoalidade no processo público se materializa. O domínio de informações, as relações interpessoais, o conhecimento dos trâmites processuais, principalmente das entidades que participam de forma recorrente ao chamado público, acabam por facilitar o estreitamento das relações entre a administração pública e as entidades, em prejuízo ao caráter da impessoalidade.

Ainda, quando se trata da divisão do trabalho e hierarquia, ao mesmo tempo em que possibilitam uma melhor distribuição e organização das competências dos atores envolvidos no processo de repasse de recursos públicos, permitem também a ampliação da transparência e do controle do processo, por meio do acompanhamento, monitoramento e

fiscalização dos diversos setores envolvidos no processo público. Assim, a autonomia relativa da burocracia permite ao Estado de certa forma mediar os interesses de classes antagônicas, revelando maior capacidade do Estado de não só atender aos interesses particulares do capital, mas também promover algumas ações que atendam às demandas de interesse público.

No entanto, a divisão do trabalho e a hierarquia têm segmentado o processo da administração pública, na medida em que cada funcionário se responsabiliza por uma única atividade burocrática, com domínio e competência restrita, sem ver o processo como um todo. As decisões de cada setor da repartição pública chegam “prontas”, respeitando o procedimento hierarquizado, sem que haja discussões e/ou debates sobre o processo como um todo. O encaminhamento/andamento do processo acontece de forma automática e mecânica, ou seja, o profissional que recebe o processo desempenha a sua atribuição e despacha para o próximo à execução da etapa do fluxo de transferência de recursos.

Nessa perspectiva, a burocracia expressa por meio da divisão do trabalho e hierarquia, se por um lado, é um campo fértil para produzir os entraves necessários para dificultar o acompanhamento do processo pela segmentação e individualização das competências dos setores envolvidos, por outro lado, assegura que os mesmos procedimentos serão adotados em todos os processos da divisão do trabalho, respeitando a hierarquização das decisões, democratizando o acesso ao recurso público, com prestação de serviço de qualidade à população em geral.

No entanto, o que se percebe é que sem a presença da competência técnica, da especialização e da profissionalização, o processo de repasse de recursos públicos fica comprometido em face da existência de um volume significativo de leis, normativas, decretos, tramites processuais etc. A presença de profissionais capacitados, com conhecimento especializado na área, torna-se condição necessária para o bom desenvolvimento do processo de repasse de recursos públicos. É a competência técnica que determinará o nível de cumprimento dos objetivos e das metas previstas, por meio de conhecimento e domínio dos procedimentos necessários a ser adotados, no sentido de garantir a lisura processual de caráter público.

A contratação de pessoal para atuar nesse processo nem sempre segue o critério da competência técnica e/ou da profissionalização, prevalecendo as relações pessoais, criando um campo fértil para trocas de favores entre os profissionais contratados, a administração pública e as entidades, de modo a beneficiar os interesses particulares, em prejuízo aos interesses públicos.

Portanto, a partir da análise apresentada foi possível identificar as expressões da burocracia no processo de transferência de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina. Esta pesquisa não teve a intenção de esgotar a discussão sobre as expressões da burocracia na administração pública, mas procurou contribuir para ampliar as reflexões sobre o tema, de modo a dar visibilidade política no trato da coisa pública.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **Os Barões da Federação**. São Paulo: HICITEC, 2002.

ALMEIDA, Célia Maria. Reforma do Estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000200004>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENTO, Leonardo Valles Bento. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**. Entre a eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BRASIL. **Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Senado Federal, 1964.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília: Senado Federal, 1967.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Brasília: Senado Federal, 1979.

BRASIL. **Decreto nº 83.936, de 6 de setembro de 1979**. Brasília: Senado Federal, 1979.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRASIL. **Instrução Normativa Federal nº 01, de 15 de janeiro de 1997**. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 1997.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/SUAS**. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Manual do Chamamento Público**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, jan-abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CAPUTO, Ana Claudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Revista Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, n. 03, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0101-41612009000300003>. Acesso em: 12 dez. 2012.

CARVALHO NETO, Antônio Alves de. **Transferências de recursos do orçamento da União para Organizações Não-Governamentais**: análise dos procedimentos de concessão e controle. 2007. Monografia (pós-graduação em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor); Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. 2. ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 23-29, abril-junho, 1983.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo, v. 51, n. 5, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0034-75902011000500002&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jan. 2012.

FERREIRA, M. R. J. **Estado brasileiro**: transformações sob a égide da financeirização. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5570>. Acesso em: 22 ago. 2012.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

IBGE. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fomes, 2006.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 08 dez. 2012.

JUND, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6. ed. São Paulo: ATLAS, 2006.

LENIN, Vladimir. **O estado e a revolução**. Tradução de: Aristides Lobo. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LONDRINA. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social**. Londrina, 1995.

LONDRINA. **Lei Orgânica Municipal nº 33 de 2000**. Londrina: Câmara Municipal, 2000.

LONDRINA. **Lei Municipal nº 9.538 de 30 de junho de 2004**. Londrina: Câmara Municipal, 2004.

LONDRINA. **Relatório da Secretária Municipal de Assistência Social**, 2009.

LONDRINA. **Relatório da Secretária Municipal de Assistência Social**, 2010.

LONDRINA. **Decreto Municipal nº 52 de 26 de janeiro de 2010**. Londrina: Câmara Municipal, 2010a.

LONDRINA. **Decreto municipal nº 1005, de 2010**. Londrina: Câmara Municipal, 2010b.

LONDRINA. **Decreto Municipal nº 191 de 2010**. Londrina: Câmara Municipal, 2010c.

LONDRINA. **Relatório da Secretária Municipal de Assistência Social**, 2011.

LONDRINA. **Decreto Municipal nº 375 de 2012**. Londrina: Câmara Municipal, 2012.

LONDRINA. **Relatório da Secretária Municipal de Assistência Social**, 2012.

LONDRINA. **Prefeitura Municipal de Londrina**. Disponível em: <<http://www.londrina.pr.gov.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Lucia Flávio Renault; MAESTRO FILHO, Antônio del; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 07, n. 02, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?Pid=s1415-65552003000200004&script=sci_arttext>.

Acesso em: 15 dez. 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NAVARRO, V. **Neoliberalismo y estado Del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

NETTO, José Paulo. Prólogo: elementos para uma leitura crítica do Manifesto Comunista. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. FHC e as políticas sociais: um desastre para as massas trabalhadoras. In: Ivo Lesbau Pin (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**. Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a razão dualista: O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PARANÁ. **Resolução Estadual nº 028 de 06 de outubro de 2011**. Paraná: Tribunal de Contas do Estado, 2011a.

PARANÁ. **Instrução Normativa Estadual nº 061 de 01 de dezembro de 2011**. Paraná: Tribunal de Contas do Estado, 2011b.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado. Institucional. Disponível em:

<<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PINHEIRO, O. G. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, M. J. P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, Ana Paula Oliveira. **Gestão da Assistência Social: o estado da arte nos anais do XI ENPESS E XII ENPESS**. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais. Disponível em:

<http://www.ufjf.br/ppgservicosocial/files/2011/02/ana_paula.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SILVA, Paulo Bernardo; AMARAL, Helena Kerr. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**. Ed. Especial. Brasília, 2007.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2009.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. O Fenômeno Burocrático e a Universalização de Direitos. **Revista Libertas da Faculdade de Serviço Social**. Juiz de Fora, v. 4 e 5, n. especial, jan-dez / 2004.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SPINK, M. J. P.; LIMA, E. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, M. J. P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Cortez, 1992.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Tradução de: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UNB, 1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Termo de livre consentimento

Título da pesquisa: O processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina-PR.

Pesquisadora responsável: Ana Carolina Vidigal.

Instituição a que pertence a pesquisadora: Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

Nome do Entrevistado:

Telefone para contato:

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa: O processo de repasse de recursos públicos da Política de Assistência Social para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina-PR, de responsabilidade da pesquisadora Ana Carolina Vidigal.

Esta pesquisa tem como escopo identificar e analisar as manifestações da burocracia no processo de transferência de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos no município de Londrina-PR, em especial na Política de Assistência Social.

A entrevista terá seu áudio gravado, com o objetivo de usarmos fielmente a opinião do entrevistado. A identidade do entrevistado será mantida oculta em todo o momento deste trabalho. Após usarmos o material das gravações, as mesmas serão destruídas. Sua participação é voluntária, portanto se a qualquer momento do andamento da pesquisa o entrevistado quiser retirar sua contribuição poderá assim proceder sem qualquer constrangimento.

Eu, _____, RG
nº _____ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, da pesquisa acima.

Londrina, __ de _____ de 201__.

Assinatura do Entrevistado

Assinatura da Responsável pela Pesquisa

Assinatura da Orientadora

APÊNDICE B

Termo de compromisso

Eu, Ana Carolina Vidigal, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro, comprometo-me a conduzir todas as atividades deste estudo de acordo com os termos do presente Termo de Livre Consentimento.

Londrina, ____/____/____

Assinatura do(a) pesquisador(a) _____

APÊNDICE C

Roteiro de entrevista

1. Qual a modalidade de transferência de recursos públicos utilizada pela Política de Assistência Social no município de Londrina?
2. Quais as normativas que regulamenta este repasse?
3. Como são selecionadas as entidades privadas sem fins lucrativos que receberão o repasse de recursos públicos? Esta seleção garante ampla concorrência?
4. Como são definidos os valores destinados ao repasse de recursos públicos?
5. Descreva o processo de transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos da Política de Assistência Social, no município de Londrina.
6. Quais os setores e atores envolvidos neste processo? Quais as atribuições?
7. Como se dá a relação, articulação e comunicação entre estes setores e atores, que desenvolvem o processo de repasse de recursos públicos?
8. Descreva as atribuições e responsabilidades, específicas do seu setor, neste processo de repasse de recursos públicos.
9. Quem realiza o acompanhamento, controle e fiscalização deste processo de repasse de recursos públicos?
10. Como avalia o processo de repasse de recursos públicos?
11. Quais as principais dificuldades encontradas neste processo de repasse de recursos públicos?
12. Como você analisa a burocracia no processo de repasse de recursos públicos?