

# INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O caso da assistência social na cidade de São Paulo<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.25091/s01013300202100010010>

RENATA BICHIR\*

GUILHERME NUNES PEREIRA\*\*

MARIA LAURA GOMES\*\*\*

## RESUMO

Este artigo contribui para o debate sobre interações socioestatais nas políticas públicas, com foco na assistência social em São Paulo. Argumentamos que o legado histórico não é suficiente para compreensão das dinâmicas atuais. Empiricamente, verificamos a coconstrução de capacidades estatais de regulação e provisão dessa política por meio de análise documental, entrevistas e dados de convênios firmados nas gestões Serra/Kassab e Haddad.

**PALAVRAS-CHAVE:** *interações socioestatais; capacidades estatais; assistência social; organizações da sociedade civil*

## State-Society Interaction and Capacity Building in Public Policies: The Case of Social Assistance in The City of São Paulo

### ABSTRACT

This paper contributes to the debate on social-state interactions in public policies, focused on social assistance in São Paulo. We argue that the historical legacy is not sufficient to understand the current dynamics. Empirically, we verify the co-construction of state capacities for regulation and provision of this policy through documentary analysis, interviews and data from agreements signed during the administrations of Serra/Kassab and Haddad.

**KEYWORDS:** *state-society interactions; state capacities; social assistance; civil society organizations*

[\*] Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: renatabichir@gmail.com

[\*\*] Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: guilhermepereira@gestaopublica.etc.br

[\*\*\*] Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: marialauraglopes90@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil é um campo tradicionalmente caracterizado pela atuação de entidades assistenciais privadas, com envolvimento disperso e descontínuo de órgãos governamentais (Jaccoud, 2011). Mudanças nesse histórico iniciaram-se com a Constituição Federal de 1988 e com a publicação da Lei Orgânica de Assis-

tência Social (LOAS), em 1993. Avanços normativos e na construção de capacidades estatais, configurando o arcabouço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ocorreram com mais força a partir dos anos 2000, quando essa área entrou na agenda prioritária do governo federal (Bichir, 2016; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017).

Nesse processo de institucionalização da assistência social como política pública, avanços importantes foram conquistados tanto no âmbito da regulamentação da política e da atuação das entidades socioassistenciais quanto na provisão estatal direta de serviços, por meio de uma vasta rede de equipamentos públicos (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020). O lugar das organizações da sociedade civil (OSCs) no SUAS tem sido objeto de grande disputa e conflito, uma vez que elas frequentemente são associadas ao passado de filantropia que deveria ser suprimido para dar lugar à *política pública* de assistência social, como se sua presença na provisão dos serviços fosse a própria antítese da responsabilidade pública (a exemplo da argumentação encontrada em: Paula; Stuchi; Paz, 2011).

No plano nacional, alternaram-se tentativas de fortalecer o papel do Estado em contraposição à provisão privada sem fins lucrativos com um momento posterior de compreensão da função complementar que as entidades podem exercer, desde que coordenadas e reguladas pela administração pública (Brettas, 2016). A perspectiva de uma rede socioassistencial única, com atores estatais e sociais conveniados para a prestação de serviços, tem sido balizada por esforços de regulação dessa atuação, com destaque para a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, e para o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), de 2014, que transcende o campo da assistência social.

Entretanto, ainda são escassos os estudos que visam compreender a regulação das OSCs como um tipo de capacidade estatal, para além do foco mais comum na provisão dos serviços (Bichir; Brettas; Canato, 2017). Esse esforço de regulação se inicia no nível federal e se desdobra, com contornos específicos, também nos níveis subnacionais, compondo um aspecto importante da governança multinível da assistência social. Como veremos no caso de São Paulo, parte importante da regulação das OSCs refere-se justamente aos parâmetros básicos de provisão indireta dos serviços, sendo importante atentar para estas duas dimensões de capacidades estatais: regulação e provisão.

No plano municipal, avançar na implementação do SUAS impõe desafios específicos, a depender dos contextos locais e dos modos históricos de estruturação dos serviços socioassistenciais, incluindo o balanço das relações de poder entre atores estatais e não estatais (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Pereira, 2019). São Paulo é um caso extremo para a análise dessas interações, pois as OSCs são quase integral-

[1] Este texto é um dos produtos do projeto de pesquisa “Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social”, coordenado por Renata Bichir no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole, do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (CEM/ Cepid/ Fapesp). Agradecemos à Fapesp pelo financiamento da pesquisa (processo 2013/07616-7). Os autores agradecem aos comentários dos demais pesquisadores do grupo, em especial aos de Maria Fernanda Aguilar Lara. Também foram essenciais as sugestões recebidas no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em particular de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, bem como as recomendações dos pareceristas anônimos da *Novos Estudos Cebrap*.

mente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais, além de a cidade reunir a maior rede socioassistencial da América Latina (Marin, 2012) e carregar um legado de experiências pioneiras na estruturação da política de assistência social, algumas das quais foram adaptadas e transpostas para o nível federal (Bichir; Gutierrez, 2019).

Dando sequência a uma agenda de pesquisa sobre a governança multinível da assistência social, contrapomos ao argumento de que “não existe SUAS em São Paulo” — pois, como veremos, há grandes esforços de construção de capacidades estatais produzidas na interação com OSCs (Bichir; Brettas; Canato, 2017). A partir de pressupostos analíticos de mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle; Szwako, 2015), entendemos que os resultados dessas interações são contingentes e podem variar em distintas direções, para possibilitar seja a construção conjunta de capacidades de regulação e provisão, seja a presença de assimetrias extremas. Argumentamos também que não é possível generalizar os modos de atuação das entidades no município, dada a diversa ecologia de atores empiricamente observados e sua diferencial capacidade de incidência nos espaços decisórios dessa política, conforme discutiremos neste artigo.

A histórica centralidade das OSCs tem sido abordada por meio de lentes generalizantes, com forte viés prescritivo e baixa ancoragem empírica. Para parte significativa da literatura, a permanência das entidades na implementação dos serviços gera obstáculos à concretização do SUAS no município, em especial por elas implicarem, na visão desses autores, uma suposta desresponsabilização do poder público municipal, com manutenção das gramáticas de caridade e benemerência (Chiachio, 2006). Para outras autoras, haveria uma suposta fragmentação do setor, causada por maior preponderância das OSCs no processo decisório da política, além de grandes descontinuidades no modo de provisão das políticas ao sabor das mudanças de gestão municipal (Amâncio, 2008; Marin, 2012).

Em contraposição a essas abordagens, argumentamos neste artigo que é necessário um duplo deslocamento, analítico e metodológico, que supere a interpretação estilizada e dominante dos modos de atuação das OSCs na assistência social. Analiticamente, é mais profícuo ir além do registro de necessário antagonismo entre Estado e OSCs e adotar lentes relacionais, baseadas em pressupostos de permeabilidade estatal e de potenciais efeitos de interações socioestatais na construção de capacidades de provisão de políticas (Lavalle *et al.*, 2019; Marques, 2017). Essa postura analítica não implica assumir nenhuma definição de “ideal” de interação entre esses atores nem a suposta melhor adequação do terceiro setor à provisão desses serviços (como se vê em Mendonça, Medeiros e Araújo, 2019). Pelo contrário, lentes analíticas e relacionais de governança permitem pensar que os resultados dessas interações são

contingentes e geram efeitos transformadores tanto para os atores estatais como para as OSCs, com diferentes equilíbrios de força e em relações de poder mais ou menos assimétricas em cada conjuntura política.

O segundo deslocamento é metodológico e avança tanto na compreensão dos modos de interação entre burocratas da assistência social e representantes de OSCs na regulação do setor como na caracterização das OSCs que interagem com o poder público por meio de convênios. Para analisar a construção de capacidades estatais na *regulação* das organizações, realizamos uma análise dos atos normativos que estruturam a política na cidade de São Paulo e entrevistas semiestruturadas com representantes de entidades e burocratas. A referência temporal, nesse caso, circunscreve o período de consolidação da assistência social como política pública municipal, de 2000 a 2016, tendo como foco as normas criadas antes do MROSC, que mudou significativamente as condições jurídicas dessa interação.<sup>2</sup>

Para caracterizar o perfil das organizações que atuam na assistência social, consolidamos uma base de todos os convênios firmados entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e as OSCs no período de 2009 a 2016, que compreende as gestões de Gilberto Kassab (2009-12), hoje no Partido Social Democrático (PSD), e de Fernando Haddad (2013-16), do Partido dos Trabalhadores (PT). A consideração dessas duas gestões municipais teve como objetivo testar efeitos de continuidade e descontinuidade das ações socioassistenciais em administrações com perfis político-ideológicos distintos. Com essa base, foi possível investigar o porte das OSCs envolvidas na política, sua distribuição territorial e seu grau de especialização em relação aos públicos atendidos.

Os resultados permitem sustentar dois argumentos principais. Primeiro, a centralidade das OSCs na política não leva à inexistência do SUAS na cidade nem à permanência de um legado filantrópico, estimulado pela ausência de atuação estatal (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Pereira, 2019). As relações entre SMADS e OSCs não são necessariamente de disputa, mas também de cooperação entre as partes em momentos-chave na construção de capacidades estatais. Em complemento, as entidades atuantes nesse campo não são todas iguais nem possuem a mesma capacidade de incidência nos processos decisórios do setor: elas se diferenciam em número de contratos firmados com a prefeitura, tipo de serviços que ofertam e territórios em que atuam. O Estado, por sua vez, consegue acessar públicos e territórios que não necessariamente eram cobertos pelos equipamentos públicos. Assim, o artigo contribui para superar interpretações generalizantes sobre a atuação dessas OSCs em São Paulo e suprir, em parte, a lacuna de estudos empíricos sobre seu perfil, identificada por Spink e Ramos (2016).

[2] O limite pré-MROSC foi definido por representar um novo marco jurídico nas relações entre Estado e OSCs, que dependia de legislação complementar no nível municipal, o que não tinha se concretizado até a realização das entrevistas, entre 2016 e 2018.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo está dividido em outras três seções. A primeira discute a implementação do SUAS em São Paulo, com foco nas diferentes interpretações desse processo. Na segunda seção, demonstramos como a construção de capacidades estatais para regulação da política de assistência social na cidade foi realizada em interação com determinadas OSCs ofertantes de serviços socioassistenciais. Na terceira seção, abordamos a capacidade diferenciada de provisão de serviços por meio de dados sobre os convênios entre a SMADS e as entidades. Esses resultados permitem sustentar o argumento final da coconstrução de capacidades de regulação e provisão de serviços de assistência social na cidade.

### **PERSPECTIVAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM SÃO PAULO**

A primazia histórica de entidades privadas sem fins lucrativos na política de assistência social por vezes é compreendida como sinônimo de filantropia e falta de institucionalidade pública ou como parte de um legado que deveria ser superado. Em São Paulo, segundo algumas interpretações, esse problema seria ainda maior.

Uma primeira corrente da literatura defende que o poder público municipal, em um contexto de reforma do Estado, optou por transferir suas responsabilidades sobre a provisão da política de assistência para as OSCs, tornando-as executoras diretas de quase todos os serviços socioassistenciais (Cordeiro, 2017; Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017). Para alguns autores, essa escolha representa um obstáculo à consolidação da assistência como direito social, pois marcas do passado — conservadorismo e filantropia —, seriam perpetuadas no setor por meio das organizações (Nunes, 2010; Souza, 2017). Outros falam em terceirização ou privatização dessa política em São Paulo (Cordeiro, 2017; Souza, 2016). Algumas análises atribuem a predominância de gramáticas da caridade e benemerência à origem religiosa de muitas dessas OSCs, compreendendo-as como um obstáculo à laicidade, pilar central do SUAS (Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017). Em síntese, a primazia das OSCs na provisão de serviços seria o signo da opção política pela desresponsabilização do Estado.

Outra vertente da literatura também observa obstáculos à efetivação do SUAS na cidade, mas identifica como principal entrave a assimetria de poder na relação entre OSCs e atores estatais, e não a mera presença dessas entidades (Amâncio, 2008; Marin, 2012). Segundo essas autoras, outro empecilho à institucionalização da assistência social na cidade seriam as relações particularistas entre OSCs e as diferentes gestões municipais, o que acarretaria descontinuidades na gestão derivadas da alternância política no governo municipal. Embora Amâncio (2008) reconheça que São Paulo consolidou um ro-

busto marco normativo na regulação das OSCs, a autora afirma que o poder público municipal continuou tendo dificuldades na execução da política devido ao protagonismo e à resistência das entidades. Em consequência, as organizações teriam grande autonomia na definição de públicos e territórios para sua atuação, resultando em uma rede dispersa, fragmentada e distante das populações mais vulneráveis.

De outro lado, ao inverter o sentido da normatividade, há quem defenda que os convênios entre SMADS e OSCs para a provisão de serviços diminuem a autonomia destas últimas e impedem o desenvolvimento de seu potencial participativo (Perez, 2005), por vezes devido à imposição de demandas burocráticas excessivas (Mendonça; Medeiros; Araújo, 2019). Essa literatura tem se dedicado a analisar e classificar modelos de parcerias entre o Estado e as OSCs, prescrevendo ideais de interação que otimizem a prestação dos serviços (Mendonça; Medeiros; Araújo, 2019; Mendonça, 2018).

Argumentamos neste artigo que tais interpretações podem ser matizadas por lentes analíticas que considerem processos de interação socioestatal com resultados contingentes na produção de capacidades estatais (Lavalle *et al.*, 2019; Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Isso requer analisar empiricamente essas interações, a partir do pressuposto de que a permeabilidade das fronteiras estatais não implica, necessariamente, processos de captura, conforme discutido por Marques (2017) no caso das políticas urbanas. Se, certamente, efeitos de dependência de trajetória afetam processos de produção de políticas públicas, não é possível deduzir diretamente dos legados do campo as dinâmicas de interação entre OSCs e atores estatais, que ocorrem em diferentes arenas e envolvem disputas e parcerias não só na provisão dos serviços, mas também na sua regulação, dimensão de capacidade estatal negligenciada nos estudos sobre assistência social.

Nesse sentido, damos continuidade a uma agenda de pesquisa já iniciada (Bichir; Brettas; Canato, 2017), que ressalta que existe SUAS em São Paulo e que há diferentes modos de implementação e adaptação das principais normas federais ao contexto local, além de esforços de institucionalização da política que perpassam gestões. Bichir, Brettas e Canato (2017) defendem que há na cidade um processo de construção de capacidades estatais na interface entre atores estatais e certas OSCs, uma vez que nem todas as entidades têm incidência relevante sobre os processos decisórios, por haver uma estratificação do campo das OSCs que atuam na assistência. Neste artigo, pretendemos especificar esse argumento, por meio da análise do perfil daquelas que interagem com o Estado na prestação de serviços e na produção da regulação do setor.

Para isso, adotamos uma perspectiva analítica e não normativa de governança, entendida como “configurações de atores estatais e

não estatais interconectados por laços formais e informais operando em processos de produção de políticas públicas e envolvidos em configurações institucionais específicas” (Marques, 2013, p. 16, tradução nossa). Essa definição permite compreender o papel desempenhado por atores estatais e não estatais em todo o processo de produção da política, em distintos arranjos, mais ou menos hierárquicos, formais e informais. Não assumimos, entretanto, que exista qualquer equilíbrio “ideal” *a priori* nessas interações, daí a importância da análise empírica e da consideração de períodos históricos relativamente amplos, visando analisar as consequências de conjunturas políticas específicas (*politics*) sobre as dinâmicas de institucionalização da política (*policy*), conforme já apontado em Bichir, Brettas e Canato (2017). Também não buscamos construir um argumento causal e unidirecional entre capacidades e arranjos de governança, assumindo a relevância da análise de configurações históricas e politicamente definidas dessas interações.

Em São Paulo, o poder público tem a incumbência de financiar e regular o setor, inclusive na produção de normas complementares àquelas definidas nacionalmente. Por sua vez, as OSCs são responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais segundo as balizas definidas nos planos local e nacional (Bichir; Brettas; Canato, 2017). Esse arranjo de governança não implica ausência do poder público ou inexistência de capacidades estatais, entendidas como “as habilidades e competências do Estado de estabelecer objetivos e realizá-los” (Pires; Gomide, 2016). Trata-se, inclusive, de considerar o conceito de coconstrução de capacidades estatais (Lavalle *et al.*, 2019), em suas várias dimensões, considerando não só a capacidade de formulação e implementação direta das políticas públicas, mas também a de regulação de atores privados para atingir objetivos definidos pelo poder público (Majone, 1999). Essa segunda dimensão de capacidade é fundamental para análise do caso empírico apresentado, pois o poder público consolidou, ao longo do tempo, maiores responsabilidades na regulação e coordenação de atores privados para oferta da política, e não na execução direta dos serviços socioassistenciais. Como argumentam Lavalle *et al.* (2019), não só as capacidades estatais moldam a ação de atores sociais, como estes são também estruturadores de capacidades. Logo, a própria atuação estatal numa determinada área de política pode estar condicionada às interações e conexões com os atores não estatais, por meio de diferentes encaixes institucionais e interações socioestatais.

Como veremos na próxima seção, a própria construção da capacidade de regulação das OSCs atuantes na política de assistência social surgiu de disputas e parcerias com algumas dessas entidades. Por outro lado, esse não é um campo homogêneo, e nem toda OSC tem a mesma capacidade de incidência nos espaços decisórios da política.

## A REGULAÇÃO DAS OSCs EM SÃO PAULO

Para compreender o processo de construção dos principais normativos municipais desde o início dos anos 2000, período que marca a institucionalização da política de assistência, combinamos análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental baseia-se em levantamento de 41 leis, decretos e portarias publicados pela SMADS (ou pela Prefeitura) no Diário Oficial do município de São Paulo, entre 2001 e 2016, que dizem respeito à regulação da implementação dos serviços socioassistenciais. Em complemento, foram realizadas cerca de trinta entrevistas semiestruturadas com atrizes<sup>3</sup> envolvidas com a política municipal — gestoras da SMADS, conselheiras municipais e representantes de OSCs. O foco das entrevistas era entender os processos de disputa e construção conjunta de normativos nos diferentes escalões da burocracia da SMADS (Pereira, 2019) e nos canais de pactuação da política, em especial o Conselho Municipal de Assistência Social (Comas) e o Fórum da Assistência Social (FAS).

O Comas é o canal oficial de interação entre a sociedade civil e a SMADS na governança do setor e está comumente ocupado por entidades conveniadas (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Tatagiba, 2007). O FAS é um espaço organizado pelas OSCs, onde elas se reúnem para discutir estratégias de interação com o Estado em diferentes dimensões do processo de produção da política. As duas arenas podem ser utilizadas para pactuação e negociação com a SMADS, a depender das relações formais e informais que os atores das OSCs estabelecem com o alto escalão da pasta (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Pereira, 2019).

A partir dos anos 2000 se iniciou, em São Paulo, um processo de institucionalização da política de assistência social que ocorreu em paralelo e em articulação ao desenvolvimento do SUAS no plano nacional (Bichir; Gutierrez, 2019). O Quadro 1 apresenta os normativos que representaram marcos no processo de consolidação de capacidades estatais para a regulação dos serviços socioassistenciais na cidade. Algumas dessas regras foram criadas em interação e negociação entre SMADS e determinados tipos de OSCs com acesso aos canais de pactuação da política.

A lei n. 13.153, chamada por atrizes do campo de “Lei das Parcerias”, foi um marco na normatização dos convênios. O segundo grande momento, o decreto municipal n. 43.698, de 2003, que regulamentou a Lei das Parcerias, foi criado com Aldaíza Sposati no comando da pasta de Assistência Social. O decreto representou uma mudança de paradigma na área, pois alterou completamente a forma como a secretaria realizava convênios com as OSCs, ao definir critérios financeiros, técnicos e simbólicos sobre a maneira como os serviços deveriam ser

[3] Optamos por utilizar “atrizes” pelo fato de o campo da assistência social ser majoritariamente composto por mulheres.



**QUADRO I**

Síntese dos principais atos normativos da SMADS que regulam os convênios com as OSCs no período de 2001 a 2016

Ato normativo	Ano	Foco	Gestão	Síntese
Lei n. 13.153	2001	Dispõe sobre as parcerias entre o poder público e as OSCs na produção da política de assistência social	Prefeita: Marta Suplicy (PT) Secretário: Evilásio Cavalcante de Farias (PSB)	Garantir caráter público e qualidade mínima na provisão dos serviços socioassistenciais, com maior transparência no processo de contratação e supervisão das OSCs. Criou critérios mínimos para autorizar a atuação das OSCs.
Decreto n. 43.698	2003	Regulamenta a lei municipal n. 13.153	Prefeita: Marta Suplicy (PT) Secretária: Aldaíza Sposati (PT)	Criou diretrizes para qualificar e padronizar os serviços ofertados. Colocou as supervisoras de Assistência Social <sup>4</sup> como responsáveis pela assinatura dos contratos e pela chefia da supervisão dos serviços. Estipulou os elementos de despesa financiados pela SMADS.
Portaria n. 28	2008	Altera procedimentos para realização e supervisão dos convênios	Prefeito: Gilberto Kassab (DEM) Secretário: Paulo Sérgio de Oliveira e Costa (PSDB) <sup>5</sup>	Estruturou a tabela de despesas financiadas pela SMADS, com especificação de atividades obrigatórias para as OSCs. Criou instrumentos de supervisão dos serviços.
Portaria n. 46	2010	Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial e a regulação de parceria operada via convênios	Prefeito: Gilberto Kassab (DEM) Secretária: Alda Marco Antonio (PMDB)	Unificou normas criadas em portarias anteriores e detalhou as regras definidas na portaria n. 28. Estabeleceu critérios de permissão para atuação das OSCs e reforçou os instrumentos de supervisão e avaliação dos serviços. Criou uma nova tipificação de serviços, seguindo a Tipificação Nacional de 2009. Definiu os públicos atendidos pela pasta.
Portaria n. 47	2010	Dispõe sobre referência de custos dos serviços da rede socioassistencial	Idem	Atualizou a Tabela de Custos para se adequar à portaria n. 46. Definiu os elementos de despesa dos convênios: recursos humanos, encargos sociais, alimentação, materiais para o trabalho socioeducativo e outras despesas.

Fonte: Elaboração própria, com base em consulta a normativos da SMADS de 2001 a 2016.

[4] Na SMADS há uma estratégia de territorialização da política por meio de 32 Supervisões de Assistência Social (SAS), uma em cada prefeitura regional da cidade, responsáveis pela gestão dos equipamentos de assistência social nos territórios: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 30 Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS).

[5] A Portaria n. 28 foi publicada na gestão de Paulo Sérgio de Oliveira Costa como secretário da SMADS,

executados. Ressaltava-se a defesa dos serviços como parte de uma política pública, ofertada e regulada pelo Estado, em uma tentativa de redefinir o lugar das entidades a partir do sentido de responsabilidade pública. Os valores implícitos nesse instrumento eram apoiados por uma comunidade de política pública — composta por profissionais dessa área e pesquisadoras do campo de estudos em serviço social — que defendia a assistência social como um dever do Estado e um direito social. Essa comunidade foi alçada a cargos de tomada de decisão na SMADS após a nomeação de Aldaíza Sposati como secretária da pasta em 2002 (Amâncio, 2008; Marin, 2012).

Os dois primeiros normativos geraram conflitos entre o alto escalão da secretaria e as organizações, pois foram criados sem pactuação com estas (Marin, 2012). Posteriormente, introduziram-se novas regras por meio de portarias, um instrumento juridicamente menos rígido, mas produzido em constante diálogo entre a burocracia da SMADS, o Comas ou o FAS e representantes de OSCs envolvidas na execução dos serviços. Merecem destaque as portarias n. 46 e 47, de 2010, recorrentemente citadas pelas atrizes do campo como uma nova era na forma de realizar convênios e supervisionar a implementação dos serviços. Ambas as portarias seguiam as diretrizes delineadas no SUAS e na Tipificação Nacional dos Serviços, tendo sido criadas em uma gestão municipal não articulada politicamente com o governo federal.

Cabe ressaltar o processo de pactuação entre SMADS e OSCs para produção desses normativos, conforme narrado por uma burocrata de médio escalão da SMADS no excerto a seguir, durante a elaboração da portaria n. 46:

*Tinha um GT instituído na SMADS, com representantes das cinco CAS,<sup>6</sup> mais uma pessoa da central. Esses representantes vinham para as CAS e chamavam os supervisores de serviço, divididos pelas diferentes tipologias, e foi chamando algumas figuras das organizações para fazer esse processo na CAS e depois mandava o documento. Fazia o processo e mandava o documento para a central. Lá na central se alinhava tudo em um único documento.*

As portarias n. 46 e 47 são fundamentais para entender os modos de estruturação dos convênios com as OSCs no período de 2010 até 2016. As normas criadas após a Lei das Parcerias foram, em sua maioria, produzidas em grupos de trabalho que reuniam burocratas da SMADS e representantes das OSCs a fim de colher propostas e sugestões dos profissionais envolvidos na execução dos serviços de maneira regional e por tipologia. Essas regras foram pactuadas com o Comas, diminuindo as possibilidades de novos conflitos e as incertezas de adesão aos normativos:

*Nós estamos conseguindo mostrar que tudo precisa ter participação. Então levamos a portaria para a base, depois a gente leva para a SMADS. Está nesse processo: nós já fizemos reuniões nas bases com os serviços; CCA se juntou com CCA; Núcleo de Mulheres com Núcleo de Mulheres; os SASF [Serviço de Assistência Social à Família] se juntaram; e compilamos tudo. Foi a nossa versão para a SMADS. Nós estamos na exposição dessa junção. Nosso combinado é apresentar o que juntou e entregamos com o Comas. Com o Comas, nós enquanto Fórum (FAS) discutimos regionalmente. Senta com cada macrorregião da cidade e verifica se tem dúvida, se quer*

mas foi produzida e pactuada ao longo da gestão de Floriano Pesaro (PSDB) como secretário da pasta.

[6] Divisão territorial da SMADS até 2013.

*mudar. Dá trabalho, mas é um processo.* (Presidente de OSC e representante da mesa executiva do FAS)

Processo semelhante ocorreu na criação de tipologias de serviço, que foram pactuadas com o FAS e, principalmente, o Comas. Nas entrevistas realizadas, fica evidente que a *expertise* histórica das OSCs na provisão de determinados serviços foi incorporada na discussão dos normativos, em rodadas de negociação com atores estatais e representantes das entidades. Em outro trecho de entrevista, com outra burocrata da SMADS, é reforçada essa ideia de construção conjunta das normas:

*E como foi esse processo de negociação? Você falou que tinha um GT, quem participava?*

*A gente, o gabinete, a [nome de burocrata da SMADS], conheceu? Ela foi muito atuante. O [nome de burocrata da SMADS], do Observatório e por parte das entidades, tinha um grupo de trabalho entre eles. Representações fortes, um grupo até bastante grande. Fizemos reuniões até conseguir fechar tudo. Essa relação nunca é tranquila, você mexe mesmo.*

Os fragmentos apresentados apontam uma constante interação entre SMADS e determinados grupos de OSCs na construção de normativas que (I) regulam o modo como os contratos são assinados para oferta dos serviços socioassistenciais e (II) padronizam esses serviços, em termos de atividades ofertadas pelas entidades, número de profissionais para cada serviço, além de valores e elementos de despesas financiadas pelo poder público. Essa interação se mostra relevante por duas razões principais: primeiro, as organizações são os atores que historicamente desenvolveram *expertise* para ofertar determinados serviços. Portanto, envolvê-las no processo de definição dos padrões mínimos era relevante tanto pelo conhecimento adquirido por elas naquele tipo de atendimento como para garantir uma adesão mais fácil às novas regras criadas. Segundo, os atendimentos realizados em São Paulo extrapolam e complementam a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Como discutido em Bichir, Brettas e Canato (2017), a afirmação de que a “régua de Brasília não cabe em São Paulo” não implica que na cidade não haja esforços próprios e adicionais de regulamentação da política. Como as autoras demonstram, além das negociações ocorridas no nível horizontal, houve, inclusive, articulações verticais de modo a garantir alguma coerência entre a tipificação nacional e a regulamentação municipal dos serviços — mais complexa e diversificada do que aquela que se delineava em Brasília, dado o histórico de provisões, de demandas e de públicos vulneráveis existentes em São Paulo.

Em suma, a construção de normas apresentou relativa continuidade entre gestões, com secretárias(os) da SMADS e prefeitas(os) de diferentes partidos políticos, aspecto que ressalta a institucionalização da assistência social na cidade por meio do reforço das capacidades estatais na regulação dos serviços. As OSCs, por sua vez, continuaram concentrando condições de implementar os serviços, mas tiveram de se adaptar a um jogo operado sob regras que dão contornos de política pública ao setor. Por exemplo, na execução dos serviços, passou a ser necessário garantir profissionais com padrões mínimos de formação e especialização, realizar atividades específicas para cada tipificação de serviço e manter estrutura física adequada e prevista em portarias. Enquanto isso, conseguiram criar estratégias para participar do processo decisório e também garantir continuidade e financiamento público de serviços que já ofertavam antes da consolidação do setor, além de ampliarem a quantidade e a qualidade dos trabalhadores vinculados à entidade, e a estrutura física das instalações necessárias para a oferta de serviços.

Evidências foram colhidas para sustentar que existem diferentes perfis de OSCs provedoras de serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo e que esses perfis têm possibilidades distintas de acesso aos canais de pactuação da política e aos escalões da burocracia da SMADS (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Pereira, 2019). No Comas, há relações hierárquicas que são estabelecidas, informalmente, entre as próprias OSCs, além de dependência das menores em relação às maiores para acessar informações sobre o processo decisório. O FAS também conta com o protagonismo de um grupo restrito de entidades, uma vez que apenas OSCs com muitos funcionários reúnem condições administrativas e financeiras de manter representantes nessas arenas. Organizações menores não possuem a mesma possibilidade e acabam por depender apenas da interação com outras OSCs para vocalizar suas demandas. Há também aquelas que concentram muitos contratos e ofertam tipos específicos de serviços, capazes de acessar diretamente o alto escalão da SMADS. Nessa linha, argumentamos que o campo das entidades que ofertam serviços socioassistenciais é mais organizado e hierarquizado do que supõe parte da literatura, como será empiricamente demonstrado na próxima seção.

#### **O PERFIL DAS OSCs NA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

De modo a complementar a discussão sobre coconstrução de capacidades estatais, agora com foco na dimensão da provisão dos serviços, analisamos nesta seção as interações socioestatais na implementação da política de assistência social em São Paulo por meio dos convênios assinados entre SMADS e OSCs. Foram utilizados dados disponibili-

zados no portal da SMADS, selecionando-se contratos vigentes no período de 2 de janeiro de 2009 a 1º de janeiro de 2017. Além de permitir testar efeitos de continuidade ou descontinuidade, considerando as gestões de Gilberto Kassab (2009-12), do PSD, e Fernando Haddad (2013-16), do PT, esse período abrange os momentos de maior normatização da política de assistência social: após a implementação do SUAS e antes da criação do MROSC.

Algumas decisões metodológicas foram tomadas. Consideramos cada OSC como uma referência única, agregando casos residuais de contratos assinados com organizações filiais.<sup>7</sup> Adicionamos à base de convênios a classificação, realizada pela própria SMADS, referente ao público-alvo dos serviços, elencado a seguir: crianças, adolescentes e jovens (CAeJ);<sup>8</sup> idosos; mulheres; população em situação de rua (Pop. Rua); família; pessoas com deficiência (PeD); e “outros”, categoria que reúne serviços variados para diferentes grupos. As listas anuais de convênio foram integradas em uma base única, totalizando 2.826 contratos vigentes no período — 2.822 deles com data de início e fim —, firmados com 458 entidades.

No universo dos convênios analisados, 815 foram firmados antes do início da gestão Kassab, 745 acordos foram assinados durante a gestão Kassab e outros 1.262 foram definidos pela gestão Haddad. A média de duração dos contratos é de 4 anos e 1 mês, com desvio padrão de 1 ano e 3 meses, muito próxima dos 5 anos de limite de duração do convênio, imposto por normas técnicas da SMADS<sup>9</sup> e previsto em cada contrato que a secretaria assina com as OSCs. Após esse limite, são necessários novos processos de contratação, mas é comum que a mesma entidade seja escolhida para ofertar aquele serviço, uma vez que, segundo um acordo informal reportado em diversas entrevistas, as demais organizações não disputam o processo de contratação para um convênio realizado por outra OSC. No total, a gestão Haddad recebeu 1.166 acordos remanescentes de mandatos anteriores e renovou 557 deles. Dos 609 contratos restantes, não renovados pela gestão petista, 526 tiveram 5 anos de duração, enquanto apenas 83 convênios, ou 7,1% deles, foram descontinuados. Essas informações indicam que os serviços possuem certa previsibilidade e continuidade, com média de duração maior do que o tempo de uma gestão municipal e com boas chances de renovação, mesmo em mandatos de partidos opositores (PSD e PT). Esse dado contradiz, ao menos parcialmente, o argumento de que existem grandes mudanças na oferta de serviços quando há uma troca partidária na gestão da cidade (Marin, 2012).

Cabe ressaltar que 1.753 contratos (62,03% do total) se referem a serviços da proteção básica, enquanto os demais 1.073 (37,97%) são destinados à proteção especial, divididos entre a média (517) e a alta (556) complexidade.<sup>10</sup> Nesse universo, foram encontrados quase

[7] Dividimos o CNPJ das organizações em duas partes, a primeira se refere à organização que está realizando o contrato com a SMADS; a segunda se ele está sendo realizado por sua sede ou uma filial. Optamos por realizar as análises apenas com a primeira parte do CNPJ, para mensurar a quantidade total de convênios assinados por cada OSC.

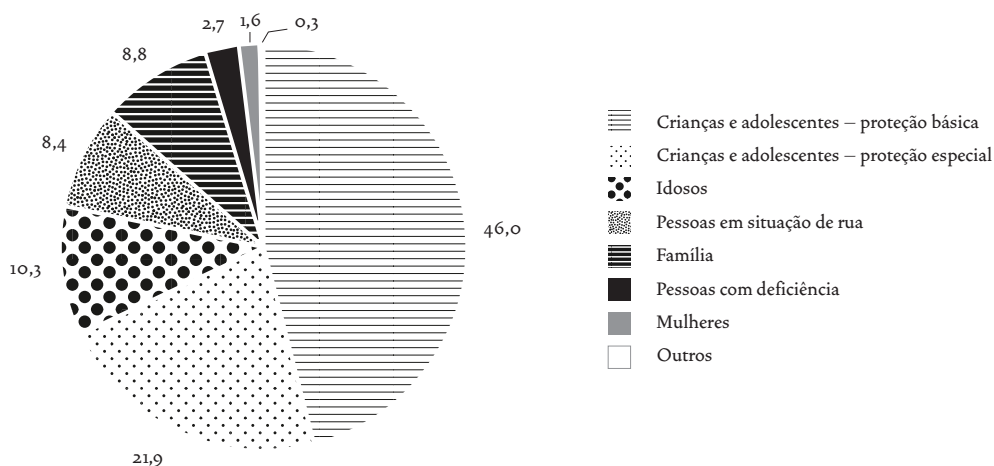
[8] No caso de serviços voltados a crianças e adolescentes, optamos por separar aqueles destinados à proteção básica e à proteção especial, por serem serviços especializados bastante distintos.

[9] Regra prevista nas normas técnicas dos serviços socioassistenciais da SMADS (Prefeitura de São Paulo, 2012, p. 18; 2019, p. 72).

[10] A proteção básica é destinada à população em situação de vulnerabilidade social e fragilização de vínculos sociais e comunitários. A proteção especial é voltada para indivíduos em situação de violação de direitos e dividida em dois graus de complexidade: média e alta.

GRÁFICO 1

Percentual de contratos por público-alvo



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.

60 tipos diferentes de serviços, segmentados nos 7 grupos citados, conforme consta no Gráfico 1. Nele, nota-se que CAeJ é o principal público atendido, por representar 67% do total de convênios.

Com base nos dados disponíveis, procuramos testar empiricamente diferentes modos de classificação das OSCs, para especificar uma certa “classificação nativa” do campo das organizações — que se dividiriam entre grandes, médias e pequenas —, conforme informações obtidas em entrevistas reportadas em Bichir, Brettas e Canato (2017) e Pereira (2019). As OSCs foram, então, classificadas de acordo com medidas separatrizes (mediana, tercis, quartis) a partir do número de convênios assinados no período, de modo a compreender o porte de cada organização. Em adição, é apresentada a relação entre perfis de OSCs e tipos de serviços, de acordo com nível de proteção e tipo de público. Sustentamos que o número de convênios, o tipo de público e os territórios de atuação são elementos centrais na caracterização do perfil das organizações e no seu potencial de incidência na governança do setor, pois combinações particulares desses elementos geram *expertises* específicas para as OSCs, que, por sua vez, contribuem para a capacidade de provisão da política em São Paulo, devidamente regulada pela SMADS.

Realizamos três testes para definir o porte das organizações, primeiro separando-as pela mediana, gerando dois grupos: grandes e pequenas. No segundo teste dividimos em tercis, gerando três grupos de organizações: pequenas, médias e grandes. E no terceiro teste dividimos em quartis, gerando quatro grupos: pequenas, médias-pequenas,

médias-grandes e grandes. Analisamos, então, o comportamento das variáveis *tipo de público* e *nível de proteção* para cada segmentação (mediana, tercil e quartil) e percebemos que a relação entre o porte da OSC com o tipo de público e o nível de proteção é mais forte quando as separamos em tercís. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos contratos por tercís de OSCs. Nota-se que um grupo muito pequeno, com menos de 6% do total de OSCs, possui aproximadamente 1/3 do total de convênios. Por outro lado, um grupo grande, com quase 70% das entidades, concentra a mesma quantidade de acordos, com um grupo intermediário entre eles.

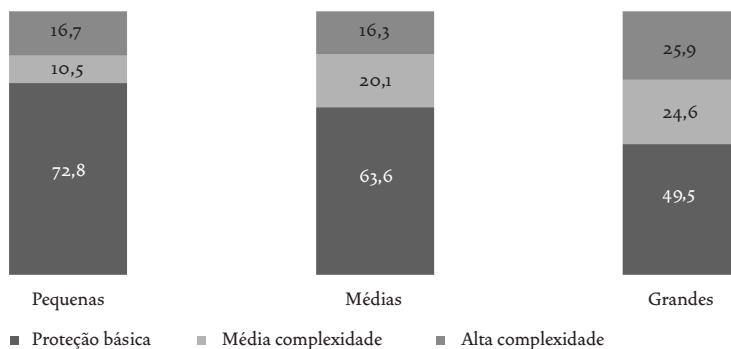
Ao comparar a distribuição do porte de organizações por nível de proteção, conforme exposto no Gráfico 2, é perceptível que as OSCs pequenas ofertam predominantemente serviços da proteção básica, enquanto as grandes oferecem uma proporção maior de serviços de média e alta complexidade e as OSCs médias realizam, também, muitos serviços da proteção básica.

**TABELA 1**  
Distribuição de contratos por porte de OSC

Porte	Limites de contratos	Nº de contratos	% do total de contratos	Nº de oscs	% do total de oscs
Pequenas	Até 6	980	34,68	343	68,56
Médias	Entre 7 e 17	895	31,67	89	25,76
Grandes	Maior ou igual a 18	951	33,65	26	5,68

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.

**GRÁFICO 2**  
Porte de organizações por nível de complexidade



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.

Quando consideramos o grupo de serviços ofertados, percebemos padrões interessantes, detalhados na Tabela 3 (ver Anexos). Em síntese, 43,6% dos serviços direcionados a CAEJ da proteção básica são ofertados pelas organizações pequenas; essas OSCs também são responsáveis por 47,4% dos serviços para PeD. Muitos dos serviços direcionados a mulheres, PeD e famílias são realizados por organizações médias, correspondendo a 52,2%, 51,3% e 46% dos contratos para esses públicos, respectivamente. Ainda, 59,3% dos serviços para pop. rua e 45,3% dos serviços de proteção especial para CAEJ são ofertados pelas organizações de grande porte.

Por fim, caracterizamos de modo mais detalhado as grandes OSCs, uma vez que 26 entidades possuem mais de 32% dos convênios assinados no período. As variações empíricas permitem classificá-las do seguinte modo: (I) de acordo com a tipologia de serviços,<sup>11</sup> as organizações podem ser “especialistas” em públicos específicos ou “generalistas”; (II) de acordo com territórios de atuação,<sup>12</sup> esta pode estar concentrada regionalmente ou dispersa pela cidade. Os dois tipos de classificações não são excludentes e podem ser combinados. Desse modo, encontramos quatro tipos diferentes de grandes OSCs, sintetizados na Tabela 2.

Destaca-se que 76,9% (20) das organizações com o maior número de convênios atuam em territórios específicos da cidade, especialmente nas regiões Leste e Sul, conforme descrito na Tabela 4 (ver Anexos). Outro aspecto importante é que 69,2% (18) das OSCs são especialistas, a maioria na área de CAEJ (só uma dessas organizações atua com pop. rua).

As OSCs especialistas se sobressaem porque desenvolveram *expertise* para atender públicos específicos na rede socioassistencial.

[11] A tipologia do serviço é determinada pelos níveis de proteção (básica, média e alta complexidade) ou pelos tipos de público-alvo dos serviços (CAEJ, pop. rua etc.). As organizações classificadas como “especialistas” ofertam mais de 2/3 (66,66%) do total de contratos que possuem a um mesmo público-alvo/nível de proteção. As demais são classificadas como “generalistas”.

[12] Territórios de atuação são definidos pelas macrorregiões de São Paulo (Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro). As organizações classificadas como “regionais” ofertam mais de 2/3 (66,66%) do total de contratos que possuem a uma mesma macrorregião. As demais são classificadas “dispersas”.

**TABELA 2**  
Perfil das grandes organizações provedoras de serviços socioassistenciais em São Paulo

Categorias das grandes OSCs	Nº de organizações	Médias				
		SAS que atuam	Contratos	Públicos atendidos	% proteção básica	% proteção especial
Dispersa-especialista	2	12,5	575	4,5	22,75%	77,25%
Dispersa-generalista	4	12,3	543	5	24,51%	75,49%
Regional-especialista	16	2,8	33,6	2,5	65,54%	34,46%
Regional-generalista	4	4,2	20,3	3	63,76%	36,24%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.



Por vezes, foram essas entidades que começaram a oferecer atendimento a tais grupos, antes do próprio Estado. Desse modo, beneficiam-se dessa capacidade previamente instalada e tendem a concentrar maior média de contratos do que as demais, especialmente na oferta de serviços mais complexos. Em alguns casos, assumem serviços por toda a cidade:

*Já as ONGs maiores, elas sabem, têm essa estrutura e acabam atuando no território inteiro da cidade. Elas se expandem, ficam ocupando várias regiões da cidade. Na Alda [Marco Antonio, secretária da SMADS na prefeitura de Kassab], há uma expansão grande da rede, a gente vai recorrer a organizações que poderiam não ser do território, mas tinham experiência naquela tipologia... Porque a gente sabe que o trabalho com a pop. rua é mais difícil, por isso que algumas se expandem. (Burocrata de médio escalão da SMADS)*

As organizações regionais, por sua vez, se destacam porque adquirem maior penetração territorial e estabelecem um modo distinto de interação com a SMADS: chegam a locais que a secretaria ou outras OSCs não chegariam ou, ao menos, não chegariam da mesma forma, com o mesmo grau de conhecimento sobre o território. Entidades com esse perfil tendem a atuar, em maior proporção, em serviços da proteção básica, que requerem atendimentos menos complexos, mas uma articulação maior com outros equipamentos e serviços de proteção social.

*O Estado não sabe, não tem know-how e não tem reconhecimento pra lidar na [proteção] básica. Porque isso é relação com as famílias, é relação interinstitucional, e há uma imagem muito negativa do Estado quando ele chega nessa relação, ou, eu diria assim, há uma predisposição muito maior, por exemplo, das famílias em acolherem as entidades e se manterem na relação com elas do que o próprio Estado. (Presidente de OSC)*

Portanto, ao analisar o tipo de atuação das entidades grandes, podemos encontrar diferenças analiticamente relevantes em termos de interação entre SMADS e OSCs: um grupo ainda menor de organizações concentra mais contratos do que as demais, atua em várias regiões da cidade (dispersas) e, prioritariamente, em serviços da proteção especial, que demandam capacidade de atendimento que poucas entidades possuem. Outro grupo de organizações concentra menos contratos, atua em serviços menos complexos, mas adquire penetração territorial única e chega a territórios e públicos específicos que outras organizações, e a própria SMADS, não alcançam.

Conseqüentemente, o Estado ganha em especificidade, por realizar serviços para grupos específicos na política de assistência social com algumas entidades, e em penetração territorial, com outras. Em resumo, por meio de OSCs, o Estado adquire maiores condições de implementar essa política de acordo com os normativos definidos pelo SUAS. As organizações, por sua vez, garantem a continuidade do financiamento dos serviços, além de possibilidade de expandirem sua atuação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste artigo, procuramos renovar analítica e empiricamente as lentes que abordam o lugar das OSCs na política de assistência social. Mesmo focando um caso específico, a cidade de São Paulo, acreditamos ter apresentado contribuições potencialmente úteis para refletir sobre a governança da política em outras metrópoles em que a provisão indireta de serviços socioassistenciais é a tônica dominante.

Em termos analíticos, ressaltamos a importância da superação de perspectivas normativas e generalizantes, sejam aquelas que associam diretamente a centralidade das OSCs na provisão de serviços como signo do passado no presente, sejam as que louvam uma suposta maior *expertise* dessas entidades, que seriam “prejudicadas” pelo excesso de burocratização estatal. Em contraposição, a partir de lentes analíticas assentadas em pressupostos de mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle; Szwako, 2015; Lavalle *et al.*, 2019) e na permeabilidade do Estado como elemento potencialmente constitutivo de capacidades estatais, reforçamos uma agenda iniciada por Bichir, Brettas e Canato (2017). Esta visa tratar em condições de igualdade tanto as capacidades de provisão de políticas como aquelas relacionadas à regulação de atores não estatais, sendo que ambas podem ser produzidas em processos de interação socioestatal. Empiricamente, contribuimos para a caracterização da ecologia de OSCs conveniadas com a SMADS, por meio de dados de duas diferentes gestões municipais.

Nossos resultados de pesquisa permitem sustentar dois contrapontos principais à literatura: em primeiro lugar, a participação e a centralidade das OSCs em São Paulo não implicam obstáculo necessário e intransponível à institucionalização da política de assistência social. Ao contrário, por meio da participação em arenas formais e informais de negociação, uma parcela das OSCs foi coconstrutora dos principais normativos que regulam o setor, o que não significa, tampouco, a captura da política por interesses dessas organizações. Assim como já argumentado em Bichir, Brettas e Canato (2017), existe SUAS em São Paulo, e as normas federais geram sua camada de constrangimento

para esse jogo municipal de interação estratégica. No plano municipal, observamos ainda que há processo de institucionalização contínua do setor, que perpassa distintas gestões.

Em segundo lugar, nossos dados empíricos não dão suporte a uma leitura generalizante do campo das organizações conveniadas com a SMADS: elas diferem em número de contratos que assinam com a prefeitura, no tipo de serviços que ofertam e nos territórios em que atuam. Essas três dimensões estruturam distintas condições de atuação das OSCs, uma vez que: (I) há grande desigualdade no número de contratos que cada entidade assinou com a SMADS no período, sendo possível delimitar a existência de portes de organizações; (II) há relação entre porte de OSC, tipo de serviço ofertado e dispersão territorial; (III) mesmo entre as organizações grandes, foram encontrados múltiplos modos de interdependência com o Estado. Essas características, por um lado, propiciam à política pública condições distintas de especialização no atendimento a certos públicos e graus de penetração territorial. Por outro, permitem às OSCs graus distintos de acesso às arenas decisórias do setor.

Em síntese, a centralidade das organizações na implementação dos serviços socioassistenciais não implica desresponsabilização do Estado ou fragmentação da política, e sim um arranjo alternativo de governança. Nesse arranjo, os atores estatais exercem papel ativo no financiamento e na regulação do setor, enquanto as OSCs são responsáveis pela execução dos serviços, de acordo com as regras criadas e pactuadas com o poder público.

---

RENATA BICHIR [<http://orcid.org/0000-0003-3111-2390>] é doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) e da pós-graduação em Ciência Política da USP. É coordenadora de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole. É responsável pelos argumentos centrais sustentados no artigo, bem como pela condução das entrevistas e pela redação final do texto.

GUILHERME PEREIRA [<https://orcid.org/0000-0002-9664-506X>] é mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador júnior no Centro de Estudos da Metrópole e no Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces). Foi responsável pelos argumentos centrais sustentados no artigo e pela condução das entrevistas; teve papel auxiliar na confecção da base de convênios e em sua análise e participou da redação final do texto.

MARIA LAURA GOMES [<https://orcid.org/0000-0002-5446-771X>] é mestranda em gestão de políticas públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole e analista de dados no Todos pela Educação. Teve papel central na confecção da base de convênios, bem como na sua análise, além de participar da redação final do texto.

---

Recebido para publicação  
em 28 de junho de 2020.

---

Aprovado para publicação  
em 16 de outubro de 2020.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

119, jan. – abr. 2021

pp. 57-79

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca; Silva, Marcelo; Tatagiba, Luciana. “Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas”. *Lua Nova*, 2018, v. 105, pp. 15-46.
- Amâncio, Júlia Moretto. *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas: o caso da assistência social em São Paulo*. Dissertação (mestrado em ciência política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.
- Bichir, Renata. “Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil”. *Novos Estudos Cebrap*, 2016, ed. 104, v. 35, n. 1, pp. 111-36.
- ; Brettas, Gabriela Horesh; Canato, Pamella. “Multi-Level Governance in Federal Contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo”. *Brazilian Political Science Review*, 2017, v. 11, n. 2.
- ; Gutierrez, Kellen. “Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades”. In: Arretche, Marta; Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Unesp, 2019, pp. 1-35.
- ; Simoni Junior, Sergio; Pereira, Guilherme. “Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2020, v. 35, pp. 1-23.
- Brettas, Gabriela Horesh. *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços*. Dissertação (mestrado em gestão de políticas públicas). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.
- Chiachio, Neiri Bruno. *Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social*. Dissertação (mestrado em serviço social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.
- Cordeiro, Tiago Gomes. *Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?*. Tese (doutorado em serviço social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2017.
- Jaccoud, Luciana. “Política pública e oferta privada: um desafio para consolidação da PNAS”. In: Paula, Renato Francisco dos Santos; Stuchi, Carolina Gabas; Paz, Rosângela Dias Oliveira da (orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras, 2011.
- ; Bichir, Renata; Mesquita, Ana Cleusa. “O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas”. *Novos Estudos Cebrap*, 2017, ed. 108, v. 36, n. 2, pp. 36-53.
- Lavalle, Adrian Gurza; Szwako, José. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. *Opinião Pública*, 2015, v. 21, n. 1, pp. 157-87.
- Lavalle, Adrian Gurza *et al.* “Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência”. In: *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019, pp. 21-88.
- Majone, Giandomenico. “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, 1999, v. 50, n. 1, pp. 5-36.
- Marin, Thais Rodrigues. *Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação (mestrado em ciência política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

- Marques, Eduardo. "Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda". *Brazilian Political Science Review*, 2013, v. 7, n. 3, pp. 8-35.
- \_\_\_\_\_. "Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2017, v. 32, n. 95, pp. 1-18.
- Mendonça, Patrícia Maria Emerenciano de; Medeiros, Anny Karine de; Araújo, Edgilson Tavares de. "Models for Government-Nonprofits Partnerships: a Comparative Analysis of Policies for Aids, Social Assistance and Culture in Brazil". *Revista de Administração Pública*, 2019, v. 53, n. 5, pp. 802-20.
- Mendonça, Patrícia Maria E. "Paradigms of Public Management and the Historical Evolution of State-CSO Partnerships: A Comparison of Aids, Social Assistance, and Cultural Policy". In: Savignon, Andrea Bonomi *et al.* (orgs.). *Cross-Sectoral Relations in the Delivery of Public Services*, v. 6. West Yorkshire: Emerald, 2018, pp. 111-30.
- Nunes, Carlos Rogério de Carvalho. *Entidades de assistência social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o Comas da cidade de São Paulo*. Dissertação (mestrado em serviço social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2010.
- Paula, Renato Francisco dos Santos; Stuchi, Carolina Gabas; Paz, Rosângela Dias Oliveira da. *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras, 2011.
- Pereira, Guilherme Nunes. *A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão*. Dissertação (mestrado em políticas públicas). São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2019.
- Perez, Olívia Cristina. *ONGs e governo: um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal*. Dissertação (mestrado em sociologia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- Pires, Roberto Rocha Coelho; Gomide, Alexandre de Ávila. "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". *Revista de Sociologia e Política*, 2016, v. 24, n. 58, pp. 121-43.
- Prefeitura de São Paulo. *Norma técnica dos serviços socioassistenciais: proteção social básica*. São Paulo, novembro de 2012. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/norma\\_tecnica.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/norma_tecnica.pdf)>. Acesso em: 20/3/2021.
- \_\_\_\_\_. *Manual de parcerias da SMADS*. São Paulo, 2019. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/documentos%20ju/2019%20-%20MANUAL%20DE%20PARCERIAS%20DA%20SMADS.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/documentos%20ju/2019%20-%20MANUAL%20DE%20PARCERIAS%20DA%20SMADS.pdf)>. Acesso em: 20/3/2021.
- Souza, Elaine dos Santos. *A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú — São Paulo - SP*. Dissertação (mestrado em serviço social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2017.
- Souza, Nájila Thomaz de. *Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo*. Tese (doutorado em serviço social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2016.
- Spink, Peter Kevin; Ramos, Ana Marcia Fornaziero. "Rede socioassistencial do SUAS: configurações e desafios". *O Social em Questão*, 2016, ano XIX, n. 36, pp. 285-310.

Tatagiba, Luciana. “O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo”. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo*, n. 30: *Assistência social: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007, pp. 49-111.

## ANEXOS

TABELA 3

Descrição do público-alvo por porte de organização

Públicos	Pequenas	Médias	Grandes
CAEJ – proteção básica	567 43,6%	397 30,5%	336 25,9%
CAEJ – proteção especial	156 25,2%	183 29,5%	281 45,3%
Idosos	113 38,8%	98 33,7%	80 27,5%
Pop. rua	58 24,6%	38 18,1%	140 59,3%
Família	39 15,7%	114 46,0%	95 38,3%
PeD	36 47,4%	39 51,3%	1 1,3%
Mulheres	6 13,0%	24 52,2%	16 34,8%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.

TABELA 4

Descrição das grandes organizações da sociedade civil em São Paulo

Nº OSC	Contratos	SAS que atuam	Públicos atendidos	Proteção básica	% média	% alta	Territórios de atuação	Tipologia do serviço	Território	Tipo de serviço ofertado
1	82	15	6	6,1	20,73	73,17	Dispersa	Especialista (Esp.)	Muitos	Pop. rua
2	33	9	4	39,39	48,48	12,12	Dispersa	Esp.	Muitos	CAEJ
3	74	21	6	14,86	70,27	14,86	Dispersa	Generalista (Gen.)	Muitos	Variados
4	56	12	6	32,14	35,71	32,14	Dispersa	Gen.	Muitos	Variados
5	50	8	7	24	22	54	Dispersa	Gen.	Muitos	Variados
6	37	8	5	27,03	21,62	51,35	Dispersa	Gen.	Muitos	Variados
7	92	4	5	68,48	6,52	25	Regional	Esp.	Leste (ZL)	CAEJ
8	49	3	3	75,51	16,33	8,16	Regional	Esp.	Sul (ZS)	CAEJ
9	47	2	3	59,57	6,38	34,04	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
10	45	7	4	62,22	26,67	11,11	Regional	Esp.	ZS	CAEJ
11	36	4	5	44,44	41,67	13,89	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
12	34	2	4	55,88	29,41	14,71	Regional	Esp.	ZS	CAEJ
13	33	1	4	72,73	24,24	3,03	Regional	Esp.	ZS	CAEJ
14	33	3	4	63,64	3,03	33,33	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
15	26	3	3	46,15	46,15	7,69	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
16	22	2	2	86,36	0	13,64	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
17	22	4	5	45,45	27,27	27,27	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
18	21	1	1	100	0	0	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
19	21	2	4	85,71	4,76	9,52	Regional	Esp.	ZS	CAEJ
20	21	3	3	38,1	0	61,9	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
21	18	2	3	83,33	16,67	0	Regional	Esp.	ZS	CAEJ
22	18	2	2	61,11	0	38,89	Regional	Esp.	ZL	CAEJ
23	22	3	5	27,27	59,09	13,64	Regional	Gen.	ZL	Variados
24	22	2	2	100	0	0	Regional	Gen.	ZL	Variados
25	19	1	3	100	0	0	Regional	Gen.	ZL	Variados
26	18	10	3	27,78	66,67	5,56	Regional	Gen.	ZL	Variados

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de convênios da SMADS.

