

# 009

## ESFERAS PÚBLICAS NÃO GOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



# AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CASO PAULISTANO

Guilherme Nunes Pereira (CEM)

Renata Mirandola Bichir (EACH-CEM)

Maria Laura Gomes (CEM)

## 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). O histórico de fragmentação institucional começa a se transformar com seu reconhecimento como direito social pela Constituição Federal de 1988, além da publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Avanços normativos e na construção de capacidades estatais, configurando o arcabouço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ocorrem com mais força a partir dos anos 2000, quando essa área entrou na agenda prioritária do governo federal (Bichir, 2016; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

Desde então, o SUAS vem se consolidando em meio aos desafios típicos de uma área de constituição recente como política pública rotineira e nacionalmente regulada, frente a um legado de provisão privada, filantrópica, descontínua, no registro da caridade e da benemerência (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Tal sistema tem como objetivo a estruturação de padrões nacionais e réguas mínimas para a implementação dos serviços socioassistenciais, particularmente nos municípios (Bichir, 2016).

Ao longo dessa construção institucional, observam-se momentos de maior tensão na relação entre atores estatais e organizações da sociedade civil (OSC) – frequentemente associadas, de modo quase automático, ao passado de filantropia que deveria ser suprimido para dar lugar a uma verdadeira *política pública* de assistência social –, e momentos de maior integração entre atores estatais e sociais no horizonte de uma única rede sociassistencial (Brettas, 2016). Com o reconhecimento da relevância das OSCs para a estruturação dos serviços, avançam-se esforços de regulação dessa atuação, com destaque para a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009, e para o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que transcende o campo da assistência (Brasil, 2015). Desse modo, avançar na implementação do SUAS é um desafio que apresenta contornos específicos a depender dos contextos municipais e de seus modos históricos de estruturação dos serviços socioassistenciais, incluindo o balanço das relações de poder entre atores estatais e não estatais na produção dos serviços (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Alguns estudos têm demonstrado a relevância de *movimentos sociais* na estruturação da assistência social, com destaque para o trabalho de Gutierrez (2015, 2018), o qual analisou as mudanças operadas nesse campo a partir da atuação técnica e política de um grupo de ativistas que defendeu em diversas frentes – movimento social, Estado, partido político, academia, conselhos, fóruns – um projeto de assistência social como política pública. Visando contribuir para essa agenda recente que analisa as interações socioestatais na produção de políticas públicas (Gutierrez, 2018; Lavalle *et al.*, 2019), exploramos nesse artigo um outro tipo de ator da sociedade civil, as OSCs ativamente envolvidas com a produção da política de assistência social. Assumimos, ainda, que nessas interações socioestatais o papel de movimentos sociais e de OSCs não é, necessariamente, equivalente.

Essas interações são aqui abordadas por meio de uma dupla estratégia: 1) análise do processo de produção normativa sobre a atuação das OSCs na prestação de serviços, considerando o período histórico mais amplo de consolidação da assistência social como política pública; 2) análise dos padrões de conveniamento entre SMADS e OSC ao longo do período de 2013 a 2016, que compreende a gestão de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), período mais recente com dados completos disponíveis publicamente. No estudo do perfil das OSCs, são consideradas dimensões como porte das organizações, sua distribuição territorial e o grau de especialização em relação aos públicos atendidos e serviços ofertados. Visamos, assim, superar interpretações generalizantes e impressionistas sobre a atuação dessas organizações em São Paulo e suprir a lacuna de estudos empíricos sobre seu perfil dessas organizações, identificada por Spink e Ramos (2016).

Escolhemos para a análise um caso extremo, o município de São Paulo: quase a totalidade dos serviços socioassistenciais são executados por OSCs, sendo o poder público responsável pela regulação dessa atuação, e não pela provisão direta. São Paulo também é um caso interessante por reunir relativa autonomia em relação às decisões e diretrizes que vem de Brasília (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Trata-se de uma cidade com um legado institucional importante na área, com burocracia consolidada, volume importante de recursos próprios e portadora da maior rede de equipamentos socioassistenciais da América Latina (Marin, 2012).

Nesta cidade, a centralidade das entidades na oferta de serviços é muito anterior à atuação estatal, muitas vezes no registro da caridade e da benemerência (Chiachio, 2006). Entretanto, desde o início da década de 1990 há um movimento de estruturação do setor no município, que se intensificou com a sua adesão às diretrizes nacionais da política de assistência social ao longo da década de 2000 (Sposati, 2002; Yazbek, 2004). Assim, ainda que com diferentes entendimentos sobre o grau de articulação da cidade aos parâmetros do SUAS, o município opera no âmbito desse sistema desde meados dos anos 2000 (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012).

Atualmente, o órgão responsável pela gestão da política municipal é a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que tem a responsabilidade traduzir para o nível local as diretrizes nacionais e implementar a política de assistência social em conjunto com as OSCs. Além do órgão central da secretaria, há uma estratégia de territorialização da política por meio das Supervisões de Assistência Social (SAS). As 32 SAS existentes, uma em cada prefeitura regional da cidade, são responsáveis por fazer a gestão dos equipamentos de assistência social nos territórios: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 30 Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). Adicionalmente, é função delas assinar e supervisionar convênios de prestação dos serviços socioassistenciais com as OSCs. No caso paulistano essa é uma tarefa essencial, pois 94% dos serviços são executados por entidades privadas (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Além desta introdução e das considerações finais, esse artigo está dividido em outras três seções. Na primeira apresentamos uma síntese da literatura que analisa a assistência social na cidade, dialogando criticamente com algumas interpretações que derivam da primazia das OSCs na provisão dos serviços socioassistenciais a existência de obstáculos à implementação do SUAS na cidade. A segunda seção descreve a evolução dos normativos produzidos pela prefeitura de São Paulo a partir dos anos 2000, que regulam o processo de conveniamento entre SMADS e OSC, a fim de demonstrar a consolidação de capacidades estatais para regulação dessas entidades, e em intensa interação com elas. Na terceira parte é apresentada a análise da base de dados dos convênios realizados entre SMADS e OSC, com destaque aos diferentes padrões de relações entre a SMADS e as OSC. Nas considerações finais, além de uma síntese dos principais resultados e argumentos, apontamos possibilidades de pesquisas futuras para entender como diferentes perfis de OSCs tem diferentes capacidades de incidência nas instâncias decisórias.

## A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM SÃO PAULO E O LUGAR DAS OSCS

A primazia histórica de diversos tipos de entidades privadas sem fins lucrativos na prestação de serviços socioassistenciais muitas vezes foi vista como sinônimo de benemerência, filantropia e falta de institucionalidade pública; em outros termos, como parte de um legado que deveria ser superado para que uma perspectiva de política de responsabilidade pública pudesse vicejar. Disputas pela construção da assistência social como política pública envolvem, de modo central, o lugar a ser ocupado pelas OSCs que se envolvem com as ações socioassistenciais, o que pode ser evidenciado, inclusive, a partir da análise dos diferentes normativos federais que buscam regular sua atuação no período pós Constituição de 1988, e pós Loas, em particular (Brettas, 2016).

Esse problema da persistência do “passado no presente” seria ainda maior em São Paulo. É consenso na literatura o peso histórico que as OSCs possuem na oferta de serviços assistenciais na cidade de São Paulo, muito antes da existência de órgãos e normativos federais e municipais que dessem à área contornos de política pública (Chiachio, 2006; Sposati, 2002). São disputadas, contudo, as razões e os sentidos dessa relevância no atual funcionamento da política.

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 social para as OSCs, o que acarretou na centralidade delas como executoras diretas de quase todos os serviços socioassistenciais paulistanos (Cordeiro, 2017; Nunes, 2010; Souza, 2017, Souza, 2016). Para alguns desses autores, tal decisão tem impedido a consolidação da assistência como direito social, pois marcas do passado – conservadorismo, filantropia –, presentes nas organizações, se perpetuaram no funcionamento da política (Nunes, 2010; Souza, 2017). Outro acreditam que a política se encontra terceirizada ou privatizada (Cordeiro, 2017; Souza, 2016). Para todos esses, a primazia das OSCs na provisão de serviços seria o signo da opção política pela *desresponsabilização pública* do Estado.

Parte significativa desses estudos ainda acrescentam que as OSCs executoras de serviços socioassistenciais, muitas delas com origem na Igreja Católica, mantêm sua atuação baseada nas gramáticas da caridade e benemerência, o que perpetua o caráter conservador do setor e impede a laicidade de atuação, pilar essencial do SUAS (Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017). De outro lado, ao inverter o sentido da normatividade, há quem defenda que os convênios entre SMADS e OSC para a provisão de serviços diminuem a autonomia das organizações e impedem o desenvolvimento de seu potencial participativo (Perez, 2005).

Outra linha de estudos também observa obstáculos à efetivação do SUAS na cidade, mas identifica como principal problema a assimetria de poder na relação entre OSCs e atores estatais, e não a mera presença dessas organizações (Amâncio, 2008; Marin, 2012). Segundo essa vertente, outro empecilho ao SUAS na cidade seriam as relações particularistas entre OSCs e as diferentes gestões municipais, sendo a política local caracterizada por descontinuidades na gestão derivadas das trocas de partidos no governo municipal (Amâncio, 2008; Marin, 2012). Embora Amâncio (2008) reconheça que São Paulo consolidou um robusto marco normativo na regulação das OSCs, a autora afirma que o poder público municipal continuou sofrendo dificuldades na execução da política, devido ao protagonismo e à resistência das entidades. Na perspectiva da autora, as OSCs teriam grande autonomia na definição de públicos e territórios para atuação, resultando em uma rede dispersa, fragmentada e distante dos públicos mais vulneráveis, demanda potencial da política.

Marin (2012), por sua vez, entende que além dos efeitos de legado presentes na assistência social paulistana, fatores como a organização federativa da política e a mediação de atores-chaves são igualmente relevantes para compreender o funcionamento desse campo. A autora sugere que após o período de redemocratização, a política municipal esteve sujeita a “colorismos” partidários. Em momentos de convergência entre as gestões dos governos federal e municipal, as diretrizes nacionais teriam sido seguidas, o que não teria ocorrido nos períodos de desalinhamento partidário. Em síntese, não teria havido uma real implementação do SUAS no município.

Em outra linha de interpretação, Bichir, Brettas e Canato (2017), dialogam criticamente com o argumento de que “não existe SUAS em São Paulo”, demonstrando que há diferentes modos de *implementação e adaptação* dos normativos federais ao contexto local, além de esforços significativos de construção do SUAS que perpassam gestões<sup>1</sup>, ao contrário das teses que ressaltam descontinuidade. As autoras defendem que existe na cidade um processo de construção de capacidades socioestatais na interface entre atores estatais e OSCs, ainda que este seja um campo estratificado, já que nem todas as entidades conseguem acesso direto aos núcleos decisórios. Este último aspecto – modos de acesso de diferentes perfis de OSCs às arenas da política de assistência social em São Paulo, incluindo não só o topo decisório municipal como a burocracia de médio escalão – é empiricamente detalhado em Pereira (2019). As autoras demonstram, ainda, que a construção da assistência social como política pública está na agenda municipal desde o início dos anos 2000, por vezes de modo pioneiro em relação às transformações no plano nacional.

Seguindo esta última perspectiva, argumentamos que existem diferentes lógicas que organizam o processo de governança da política e que a prefeitura de São Paulo foi, historicamente, assumindo maior responsabilidade pelo financiamento e regulação dessa política, ainda que não atue diretamente na execução dos serviços (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Tal análise nos permite, inclusive, lançar mão do conceito de co-construção de capacidades estatais (Lavalle *et al.*, 2019), em suas várias dimensões, incluindo não só a capacidade de formulação e implementação direta das políticas públicas, mas também de regulação de atores privados para atingir objetivos definidos pelo poder público (Majone, 1999).

<sup>1</sup> As autoras argumentam que o fator político mais relevante na tentativa de construção do SUAS na cidade é o perfil do secretário municipal – seu pertencimento ou não à comunidade de assistência social – e não a clivagem direita/esquerda no executivo municipal (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Apresentamos nesse trabalho dois contrapontos principais à literatura: (I) as relações entre SMADS e OSC não são sempre de conflito, mas também de cooperação entre as partes em momentos-chaves no funcionamento da política; (II) as entidades executoras de serviços socioassistenciais não são todas iguais, seus perfis se diferem em número de contratos que assinam com a prefeitura, o tipo de serviços que ofertam e os territórios que atuam.

Para embasar teoricamente nosso argumento, mobilizamos dois conceitos que julgamos analiticamente mais adequados para compreender o funcionamento assistencial social em São Paulo, pois nos ajudam a escapar de discursos generalizantes sobre a política: “governança” e “mútua constituição de capacidades estatais”.

Considerando a polissemia do conceito de governança (Capella, 2008; Rhodes, 1996), adotamos a definição de Marques (2013): “configurações de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando dentro de processos de produção de políticas públicas e envolvidos em configurações institucionais específicas” (pág. 16, tradução própria). Tal definição permite compreender que a política pública pode ser produzida, nas suas diferentes etapas, por atores estatais e não estatais – em distintos arranjos, mais ou menos hierárquicos –, que interagem em vias formais e informais. Logo, é necessário analisar *como* esses atores interagem.

Em São Paulo, o poder público local tem a incumbência de financiar e regular o setor – inclusive produzindo normas complementares àquelas definidas nacionalmente. Por sua vez, as OSCs possuem a responsabilidade de executar os serviços socioassistenciais da cidade, seguindo os normativos existentes na área e as diretrizes do SUAS (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Tal formato não implica na ausência do Estado nessa política, nem ausência de caráter público, mas uma definição alternativa de papéis, em que os serviços são co-produzidos por meio da interação entre atores estatais e sociais.

Ao apontarmos para uma co-produção dos serviços, criticamos a associação automática entre a centralidade das OSCs na sua execução com uma suposta *transferência de responsabilidades* sobre a política. Destacamos que a complexa ecologia de atores observada empiricamente permite a construção de argumentos analiticamente mais nuançados. Nesse sentido, lançamos mão do conceito de capacidades estatais – em particular, do conceito de *mútua* constituição de capacidades na interação entre atores sociais e estatais (Lavalle *et al.*, 2019).

O conceito de capacidades estatais, per se, padece de significativa polissemia (Cingolani, 2013; Gomide, Pereira e Machado, 2017; Lavalle *et al.*, 2019). De forma ampla, pode ser entendido como “as habilidades e competências do Estado de estabelecer objetivos e realizá-los” (Pires e Gomide, 2016). A partir do pressuposto de que as capacidades variam no tempo, no espaço e conforme a área de política pública (Bichir, 2015; Gomide, Pereira e Machado, 2017), diferentes dimensões são mobilizadas na literatura.

É possível empregar desde dimensões weberianas clássicas (leis, regras, normas, perfil e qualidade da burocracia, infraestrutura), até a habilidade política e relacional dos atores estatais na interação com outros atores (Pires e Gomide, 2016). A junção de ambas as dimensões permite enquadrar (I) a ideia de que o incremento das condições do Estado de *regular* a política deve ser considerada capacidade estatal (Majone, 1999) e (II) que esta pode ser construída na interação com atores sociais (Lavalle *et al.*, 2019).

Em relação a este segundo ponto, Lavalle *et al.* (2019) defendem que a forma como atores da sociedade civil interagem com o Estado depende das capacidades estatais previamente instaladas (ou ausentes) em determinado setor de política. Acrescentam ainda que não só as capacidades estatais moldam a ação de atores sociais, mas que estes são estruturadores de capacidades. Logo, nas diferentes etapas de produção das políticas públicas, os modos pelos quais o Estado faz o que faz pode estar condicionado às interações e conexões entre os atores do Estado com os atores de fora dele, nas interações socioestatais.

A partir desses pressupostos, deve-se levar em consideração a ideia de que o Estado e a sociedade civil se constituem mutuamente, uma vez que a interação entre eles promove capacidades estatais, mas também moldam e cristalizam ações e demandas de atores sociais (Lavalle e Szwako, 2015). Quando analisamos a assistência social em São Paulo esse processo interativo salta aos olhos, pois parte fundamental dos normativos que regulam a assistência social na cidade foram construídos de maneira pactuada e negociada com as entidades (Pereira, 2019), conforme será analisado na próxima seção.

## A REGULAÇÃO DAS OSCS EM SÃO PAULO

Nessa seção apresentamos os principais normativos que regulam os convênios assinados entre SMADS e as OSCs para a realização de serviços socioassistenciais. São discutidos os normativos constituídos a partir dos anos 2000, quando a área se consolida como política pública no plano nacional e se intensifica o processo de regulamentação dos convênios na cidade, com o objetivo de criar previsibilidade e continuidade dos serviços e fortalecer o papel do Estado nas dimensões técnicas, financeiras e simbólicas.

A análise baseia-se em levantamento realizado por Pereira, Lotta e Bichir (2018) e Pereira (2019) de 41 leis, decretos e portarias publicadas no Diário Oficial do município de São Paulo no período de 2001 a 2016. Muitos desses normativos não foram construídos unilateralmente, como imposição da SMADS para as OSCs. Ao contrário, sua discussão e produção ocorreu, majoritariamente, na interação entre atores estatais e não estatais em diferentes níveis hierárquicos (Pereira, 2019) e distintos canais de pactuação da política, como o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fórum Municipal de Assistência Social (FAS) (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Conforme analisado por Chiachio (2006), historicamente a própria prefeitura incentivou a atuação das OSCs por meio de isenções fiscais e convênios eventuais. Na década de 1970, foi criado o primeiro corpo burocrático responsável por interagir com as organizações e também os primeiros manuais de orientações para que elas solicitassem convênios e parcerias (Chiachio, 2006). Fatores como esse reforçam a ideia de que a prefeitura sempre reconheceu maiores condições das OSCs em ofertar diretamente serviços assistenciais, enquanto ela própria desde muito cedo começou a desenvolver capacidades de regulação e supervisão dos mesmos (Pereira, 2019). É possível afirmar, contudo, que entre a década de 1970 até o final da década de 1990 a produção de documentos para orientar a ação das entidades atuantes na assistência social ainda não configurava uma política clara de regulação (Marin, 2012; Sposati, 2002).

Um marco na normatização dos convênios consolida-se na gestão de Marta Suplicy (2001- 2004), do PT, como prefeita de São Paulo, com a Lei nº 13.153, chamada por atores do campo de “Lei das Parcerias”. O objetivo principal era declarar o caráter público da provisão do serviço socioassistencial, garantir resultados e direitos aos usuários e promover maior transparência nas relações entre o poder público municipal e as organizações. Nesse momento, foram criados critérios para a assinatura de convênio, requisitos mínimos para permitir que as OSCs prestassem serviços e a necessidade de vinculação do convênio a uma política pública.

O segundo grande marco foi o Decreto Municipal nº 43.698 de 2003, que regulamentou a Lei das Parcerias, já com Aldaíza Sposati – importante defensora da assistência como política pública, filiada ao PT –, no comando da pasta de assistência social. Nesse decreto foram criados procedimentos para seguir as diretrizes impostas pela lei, qualificar e padronizar as OSCs e supervisionar os serviços, colocando as supervisoras das SAS como principais agentes dessas tarefas. Ademais, foi definido pela primeira vez, quais elementos de despesa seriam financiados pela prefeitura, através da primeira Tabela de Custos dos serviços. Este decreto representou uma mudança de paradigma na área, pois alterou completamente a forma da secretaria realizar convênios com as OSCs, ao definir critérios financeiros, técnicos e simbólicos sobre a maneira como os serviços deveriam ser executados.

Nessas exigências ficava implícita a defesa de que aquele serviço era uma política pública, ofertada e regulada pelo Estado, buscando-se, desse modo, redefinir o lugar das instituições privadas dentro da ideia central de responsabilidade pública pela política<sup>2</sup>. Os valores implícitos nesse instrumento eram defendidos por um grupo de pesquisadoras que também eram militantes e defendiam a assistência social como política pública, o qual foi alçado a cargos de tomada de decisão na SMADS após a nomeação de Aldaíza Sposati como secretária da pasta em 2002 (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012).

Tais normativos geraram conflitos entre o alto escalão da secretaria e as organizações, pois foram criados sem um processo de pactuação com as entidades (Marin, 2012). Ao longo do tempo, a secretaria estabeleceu novas regulamentações por meio de portarias, um instrumento juridicamente menos rígido, mas que era produzido por meio de diálogo e pactuação entre as burocracias da SMADS, o COMAS e os representantes das OSCs, principalmente aqueles envolvidos diretamente na execução dos serviços (Pereira, 2019). Nos dois excertos a seguir, de entrevistas realizadas por Pereira (2019) com burocratas da SMADS e representantes da OSC, fica ilustrado o processo de construção de normativos após o Decreto 43.698/2003:

<sup>2</sup> A afirmação da responsabilidade estatal ficava explícita no § 3º, do Art. 1º do mesmo decreto: “§ 3º Para assegurar o caráter público das atenções a serem desenvolvidas em parceria, o processo de formalização e acompanhamento de convênios será submetido aos procedimentos previstos neste decreto, a fim de garantir transparência, controle social e direitos dos usuários.”

“Na época da portaria 46, como grupo de trabalho, eu fiz parte do comitê, que estava o Fórum, o COMAS, mais a SMADS. Depois teve audiência pública, para explicar pra todo mundo. Dez anos depois, óbvio, precisa mudar (Presidente de OSC).”

“Tinha um GT instituído na central. Com representantes das cinco CAS, mais uma pessoa da central. Esses representantes das CAS vinham para as CAS e chamavam os supervisores, principalmente pela tipologia dos serviços, e foi chamando algumas figuras, para fazer esse processo na CAS e mandava no documento. Fazia o processo e mandava o documento. Lá na central se alinhava tudo em um único documento (Burocrata de Médio Escalão da SMADS). (Pereira, 2019, página 148).

Em 2008, na gestão de Gilberto Kassab – do Democratas e posteriormente do PSD (Partido Social Democrático) – à frente da prefeitura de São Paulo, e de Paulo Fiorilo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (2005-2008) como secretário da SMADS, foi publicada a Portaria nº 28. Esta portaria estruturou detalhadamente a Tabela de Custos dos serviços socioassistenciais e elevou a responsabilidade estatal pela provisão dos serviços, especificando mais claramente as atividades que as OSCs deveriam realizar com os recursos oriundos de financiamento público. Ainda por meio da portaria foram criadas ferramentas importantes, até os dias atuais, para o processo de supervisão dos serviços, dentre elas a “Declaração Mensal de Execução do Serviço” (DEMES). A DEMES é o principal instrumento de supervisão dos serviços socioassistenciais, realizadas pelas assistentes sociais lotadas nos CRAS que referenciam cada serviço. Por meio dela é possível verificar a quantidade de usuários presentes nos serviços e as atividades oferecidas pelas OSCs de acordo com cada tipificação (Orestes, 2018).

A Portaria 28 é o início de um processo regulador maior, que culminou na publicação das Portarias nº 46 e 47 em 2010, no período de Alda Marco Antônio (2009-2012), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como secretária da SMADS, já na segunda gestão de Gilberto Kassab (2009-2012) à frente da prefeitura. A Portaria nº 46 de 2010 unificou normas criadas em portarias anteriores e deu maior detalhe para as regras de conveniamento definidas pela Portaria 28, pois estabeleceu critérios de permissão para atuação das OSCs na área e reforçou os instrumentos de supervisão e avaliação dos serviços. Essa portaria ainda criou uma nova tipificação de serviços, dessa vez seguindo a tipificação nacional de 2009 (Bichir, 2016), prevendo a existência de serviços na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial, de média e alta complexidade, mas com um cardápio mais abrangente de serviços ofertados. Ou seja, mesmo em um governo municipal politicamente desalinhado com o governo federal, houve avanços na institucionalização do SUAS em São Paulo. Adicionalmente, a portaria definiu quais grupos poderiam ser atendidos pela pasta: Crianças, Adolescentes e Jovens (CAeJ); Famílias; Idosos; População em Situação de Rua (Pop. Rua); Mulheres; e Pessoas com Deficiência (PeD). Tais públicos se mantêm os mesmos até 2016, último ano de análise dos dados empíricos<sup>3</sup>.

Em complemento, a Portaria 47 de 2010 atualizou Tabela de Custos para se adequar à tipificação criada na Portaria 46, determinando quais itens de despesas de cada tipo de serviço o Estado seria responsável pelo financiamento. Portanto, determinava, mais uma vez, as responsabilidades estatais sobre o financiamento da política.

Em síntese, o marco apresentado é fundamental para entender o funcionamento dos serviços em São Paulo no período de 2010 até 2016, pois no restante dos anos não foram publicadas portarias que gerassem mudanças significativas na forma de realizar os convênios. As normas criadas após a “Lei de Parcerias” foram, em sua maioria, produzidas em grupos de trabalho que reuniam burocratas da SMADS e representantes das OSCs, que colhiam propostas e sugestões dos profissionais envolvidos na execução dos serviços de maneira regional e por tipologia. Essas regras foram pactuadas com o COMAS, o qual conta com representação do poder público e das OSCs, diminuindo as possibilidades de novos conflitos e as incertezas de adesão aos normativos (Pereira, 2019). Processo semelhante ocorre na criação de novas tipologias de serviço, que tendem a ser pactuadas com o FAS, e principalmente, o COMAS.

A análise realizada evidencia o reconhecimento da relevância das organizações no funcionamento da política, não só na implementação dos serviços, mas também no processo de elaboração das regras que os formatam (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Pereira, 2019). Ao mesmo tempo, evidencia um processo de construção conjunta, entre atores estatais e não estatais, de capacidades estatais exigidas para a regulação e supervisão dos serviços.

<sup>3</sup> Para consultar, acesse Raio X, no Portal da SMADS: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/observatorio\\_social/2016/Raio-X/Raio\\_X\\_Dezembro2016.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2016/Raio-X/Raio_X_Dezembro2016.pdf)

Por último, a construção de normas apresentou continuidade em diferentes gestões, com atrizes de múltiplos partidos políticos no comando da SMADS. O que há em comum entre essas atrizes, especialmente nos momentos de maior regulação da política (2003 e 2010), é o fato de fazerem parte do campo da assistência social, ainda que com diferentes visões sobre a política (Aldaíza Sposati e Alda Marco Antônio). Assim, conforme observado por Bichir, Brettas e Canato (2017), a vinculação das secretárias da SMADS à comunidade da assistência social faz diferença nos padrões de governança municipal, para além das diretrizes definidas pelo próprio governo federal. Segundo essas autoras, é isso que explica o fato de avanços normativos nessa área terem sido observados de modo central nas gestões de Aldaíza Sposati – especialista na área filiada ao PT –, em uma prefeitura do PT, e também na gestão de Alda Marco Antônio do PMDB, numa prefeitura do PSD. Em sentido contrário, durante o governo Haddad (PT), a gestão de Luciana Temer (PMDB), distante desse campo, não registrou os mesmos avanços normativos.

#### AS OSC CONVENIADAS COM A SMADS

Nesta seção analisamos os dados de conveniamento entre SMADS e OSC, com o objetivo de apresentar, empiricamente, a existência de padrões na organização desse campo, em particular no que se refere à atuação das entidades conveniadas. Para realizar essa análise, foram utilizados os dados publicamente disponibilizados no portal da SMADS, com seleção dos contratos vigentes no período de 02 de janeiro de 2013 a 01 de janeiro de 2017 – trata-se do dado mais recente disponível para cobrir uma gestão municipal completa, no caso a gestão de Fernando Haddad (2013-2016).

Algumas decisões metodológicas foram tomadas. Inicialmente, consideramos cada OSC como uma referência única, agregando casos residuais de contratos assinados com organizações filiais<sup>4</sup>. Adicionamos à base de convênios a informação referente ao público-alvo dos serviços, derivada da classificação dos serviços feita pela SMADS. Os serviços conveniados foram classificados nos sete públicos definidos em normativos: CAeJ<sup>5</sup>, idosos, mulheres, Pop. Rua, família, PeDe “outros”, categoria que reúne serviços variados para diferentes grupos.

As bases anuais de convênio foram integradas em uma única, totalizando 2399 contratos vigentes no período, firmados, no total, com 417 entidades. No universo desses convênios, 1232 deles foram assinados ao longo da gestão de Fernando Haddad e outros 1167 acordos são remanescentes de mandatos anteriores. Dos contratos herdados, 571 deles, ou 48,9%, foram renovados no governo analisado. A média de duração de todos os contratos é de 4 anos e 3 meses, com desvio padrão de 1 ano e 1 mês. Estas informações indicam que os serviços socioassistenciais ofertados possuem certa previsibilidade e continuidade, com média de duração maior do que o tempo de uma gestão municipal e com grandes chances de serem renovados, mesmo em mandatos de partidos opositores (PSD e PT). Tais dados contrariam, 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).

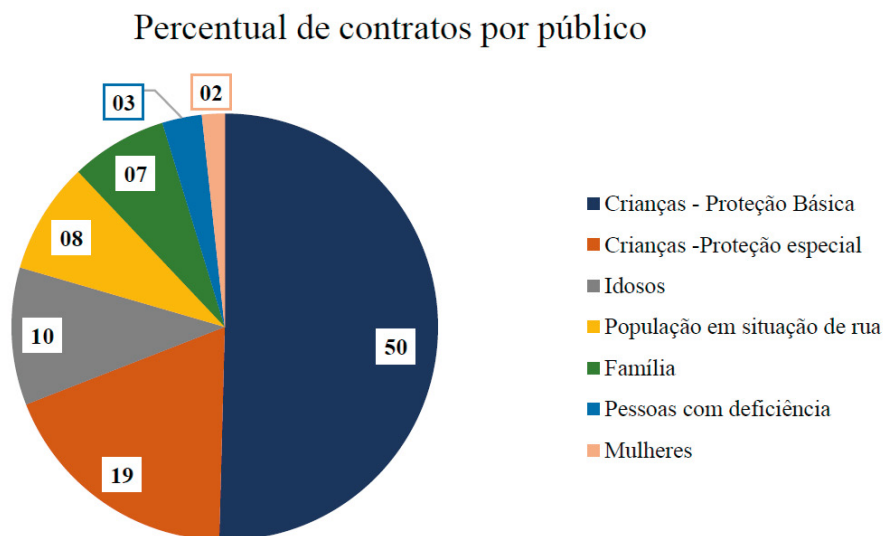
Ainda em termos de caracterização geral da distribuição desses convênios, cabe ressaltar que 1554 contratos (64,78% do total) se referem a serviços da proteção básica, enquanto os demais 845 (35,22%), são destinados à proteção especial, divididos pela média (378) e alta (467) complexidade. Nesse universo, foram encontrados 59 tipos diferentes de serviços, segmentados nos sete grupos citados de público-alvo. O peso de cada um deles no total dos contratos analisados pode ser verificado no Gráfico 1. Nele nota-se que CAeJ é o principal público atendido em número de contratos, por representar quase 70% do total de convênios. Esse é um padrão encontrado historicamente na cidade de São Paulo, uma vez que crianças e adolescentes sempre foram o principal público alvo da política (Sposati, 2002; Yazbeck, 2004).

<sup>4</sup> Dividimos o CNPJ das organizações em duas partes. Na primeira consta qual organização está realizando o contrato com a SMADS; na 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.

<sup>5</sup> No caso específico de serviços voltados a crianças e adolescentes, optamos por separar por nível de proteção porque, de fato, trata-se de serviços especializados bastante distintos, ainda que destinados a um mesmo público.



Gráfico 1 – Contratos por público-alvo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados sobre convênios da SMADS.

Além dos padrões gerais de conveniamento entre SMADS e OSC, temos como objetivo avançar com apontamentos de estudos qualitativos recentes que sugerem a existência de “classificações nativas” do perfil das organizações envolvidas na política de assistência social, as quais variam entre divisões binárias – “grandes” e “pequenas” organizações – e classificações mais elaboradas – “grandes empresariais”, “grandes de origem religiosa”, médias e pequenas (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Nesse trabalho, optamos por testar empiricamente, a partir dos dados disponíveis, diferentes modos de agregação das OSCs. As entidades foram classificadas de acordo com medidas separatrizes (mediana, tercís, quartis), a fim de classificar seu porte, exclusivamente, a partir do número de convênios obtidos no período. Em adição, é apresentada a relação entre perfis de OSCs e tipos de serviços, de acordo com nível de proteção e tipo de público.

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 tercís, gerando três grupos de organizações: pequenas, médias e grandes. E no terceiro teste dividimos quartis, gerando os seguintes grupos: pequenas, médias-pequenas, médias-grandes e grandes<sup>6</sup>. Analisamos então o comportamento das variáveis *tipo de público* e *nível de proteção* para cada segmentação (mediana, tercís 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, possuem aproximadamente um terço do total de convênios. Por outro lado, um grupo grande, com mais de 70% das entidades, concentra a mesma quantidade de convênios, com um grupo intermediário entre elas. Portanto, o universo de entidades conveniadas com a SMADS é dividido por um grupo pequeno que realiza muitos serviços socioassistenciais e um grupo imenso que obtém poucos convênios.

Tabela 1. Distribuição de contratos por porte de OSC.

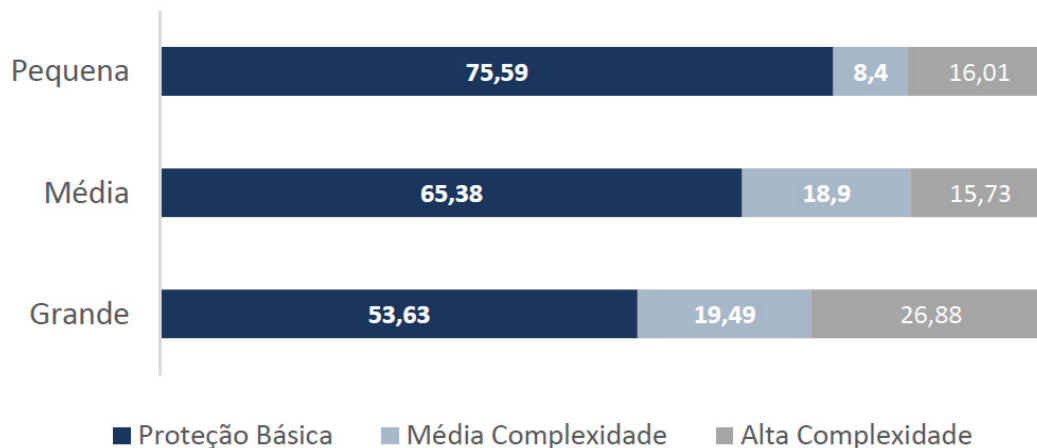
Porte	Limites	Nº de contratos	% do total de contratos	Nº de OSC	% do total de OSC
Pequenas	Até 5 contratos	762	31.8%	294	70.5%
Médias	Entre 6 e 15 contratos	852	35.5%	99	23.7%
Grandes	Maior ou igual a 16 contratos	785	32.7%	24	5.8%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de conveniamento com a SMADS

<sup>6</sup> Pequenos ajustes foram realizados a partir desses pontos de corte para garantir que as organizações com um mesmo número de contratos permanecessem juntas.

Ao comparar a distribuição dos níveis de proteção por portes de organização (análise vertical), 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 alta complexidade, e as OSCs médias realizam, também, muitos serviços da proteção básica.

Gráfico 2 - Nível de complexidade por porte de organização



No entanto, na análise horizontal, que apresenta a distribuição dos portes de OSC por nível de proteção (Tabela 2), depreende-se que o total de serviços da proteção básica está distribuído de maneira semelhante entre os diferentes portes, com menor porcentagem para as grandes. Os serviços da proteção especial, de média e alta complexidade, possuem padrões distintos: no caso da média complexidade as organizações grandes e média se sobressaem, em detrimento das pequenas; no caso da alta complexidade, as entidades grandes concentram metade do total de serviços, enquanto a outra metade está dividida entre as OSCs pequenas e médias.

Tabela 2. Distribuição dos serviços de proteção básica, média e alta complexidade de acordo com porte da OSC.

Nível de proteção	Porte da organização			Total
	Pequena	Média	Grande	
Proteção Básica	37,07%	35,84%	27,09%	100%
Média Complexidade	16,93%	42,59%	40,48%	100%
Alta Complexidade	26,12%	28,69%	45,18%	100%

Quando a variável principal se torna o grupo de serviço ofertado percebemos padrões interessantes, detalhados na Tabela 4, nos anexos. Em síntese, as organizações de pequeno porte ofertam principalmente serviços da proteção básica, a maioria para CAeJ, além de serem responsáveis por 47,2% dos serviços para PeD. As organizações médias oferecem prioritariamente serviços da proteção especial de média complexidade, os serviços para CAeJ da proteção especial e para PeD e mulheres. As organizações de grande porte realizam majoritariamente serviços da proteção especial de alta complexidade, especialmente os serviços para Pop. Rua.

Por fim, caracterizamos de modo mais detalhado as OSCs de grande porte, uma vez que 24 entidades possuem mais de 32% dos convênios assinados no período. Para definir esses padrões, foram utilizadas as variáveis “tipologia de serviço” e “território”, organizado pela quantidade de SAS que as OSCs atuaram. As variações empíricas permitem classificar as organizações do seguinte modo: (I) de acordo com a tipologia de serviços, as OSCs podem ser “especialistas” em públicos específicos, ou “generalistas”; (II) de acordo com territórios de atuação, temos organizações “regionais” que atuam em uma SAS ou em SAS da mesma macrorregião de São Paulo (norte, sul, leste, oeste, centro), ou OSC “dispersas” pela cidade. Essas classificações não são excludentes e podem ser combinadas.

A variável “tipo de serviço”, no caso dessa classificação, pode ser determinada por um grupo de serviço específico ou um nível de proteção (básica, média e alta complexidades) atendido pela entidade. Para fins de categorização, definimos que se uma OSC ofertar mais de dois terços (66,66%) do total de contratos que possuem em um grupo de serviço/nível de proteção, ela será considerada especialista, caso contrário, generalista. Desse modo, encontramos quatro tipos diferentes de entidades grandes, sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 - Síntese do tipo de atuação das Grandes OSCs

Categorias das Grandes OSCs	Nº Entidades	Médias				
		SAS que atuam	Contratos	Públicos que atendem	% serviços Proteção Básica	% serviços Proteção Especial
Dispersa-Especialista	3	13,3	54,7	4,0	31,1%	68,4%
Dispersa-Generalista	3	8,7	42,7	5,0	29,5%	70,5%
Regional-Especialista	17	2,4	28,0	2,5	73,1%	26,9%
Regional-Generalista	1	3,0	17,0	4,0	23,5%	76,5%

Fonte: Elaboração própria, a partir da Base de Convênios da SMADS com as OSCs.

A tabela apresenta padrões relevantes sobre as grandes OSCs. Primeiro, existem poucas entidades que atuam de maneira dispersa pela cidade, assim como poucas OSCs generalistas. Dentre as exceções, estão as “dispersas-especialistas”, caracterizadas por concentrar maior média de contratos do que os demais conjuntos e por atuarem majoritariamente em serviços da proteção especial. Duas delas são especialistas no atendimento à Pop. Rua - conforme descrito na Tabela 5 nos anexos. A elevada média de contratos que esse conjunto possui em relação aos demais se explica pela expertise que essas OSCs desenvolveram em atender públicos específicos. Por isso, atuam em muitas SAS, de distintas macrorregiões, o que gera certa dependência da SMADS em relação ao trabalho desenvolvido por essas entidades. Perfil semelhante possuem as organizações “dispersas-generalistas”, que apesar de não ter uma especialidade definida, possuem muitos contratos, em várias SAS da cidade e com tendência maior para ofertar serviços da proteção especial.

Em relação às organizações “regionais-especialistas”, fundamentais por aglutinarem 17 das 24 OSCs classificadas como grandes, verificamos padrões distintos. Em média, elas ofertam serviços na proteção básica, com 15 especialistas no atendimento a CAEJ – característica semelhante ao padrão geral da política –, e 2 ofertam predominantemente serviços para idosos. Além da especialidade na proteção básica, essas OSCs desenvolvem atuação regional e assinam menos contratos do que as organizações dispersas. Logo, ainda que sejam grandes, essas organizações adquirem maior conhecimento sobre territórios específicos. Padrões como esse as tornam mais semelhantes com as entidades pequenas, que ofertam serviços para a proteção básica, circunscritas a poucas regiões.

Portanto, ao analisar o tipo de atuação das entidades grandes, podemos encontrar diferenças analiticamente relevantes: um grupo ainda menor de OSC concentram mais contratos do que as demais, atuam em várias regiões da cidade e, prioritariamente, em serviços da proteção especial. Outro de organizações, mais numeroso, concentra menos contratos, atua em serviço da proteção básica e com escala apenas regional. Nesse sentido, encontramos dois distintos padrões de (inter)dependência do Estado com essas organizações: as entidades dispersas atuam em muitas regiões da cidade porque desenvolvem condições de atender públicos específicos; as OSCs regionais atuam em serviços “menos complexos”, mas adquirem relevância regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse artigo procuramos estabelecer um diálogo crítico com estudos que analisam o funcionamento da política de assistência social em São Paulo. Apesar de distintos mecanismos explicativos, a literatura apresentada ao longo desse artigo sugere que o SUAS não foi plenamente implementado no município de São Paulo, em razão, principalmente, da relevância das OSCs na execução de serviços socioassistenciais. O que há em comum em quase todos esses trabalhos é uma suposição normativa de conflito necessário entre atores estatais e sociais no funcionamento da política. Esse tipo de interpretação acaba por generalizar e homogeneizar as entidades executoras de serviços socioassistenciais, muitas vezes relacionando-as com marcas de caridade e filantropia características ao passado desse campo (Nunes, 2010; Souza, 2016; Souza, 2017).

Neste trabalho, tentamos apresentar, por meio de dados empíricos, uma interpretação alternativa à literatura. Argumentamos que governança e capacidades estatais são conceitos que sintetizam melhor a forma como a política é formulada e implementada na cidade, considerando que atores estatais e não estatais interagem constantemente para provê-la. Evidenciamos isso por meio da síntese de construção dos normativos produzidos pela SMADS no período de 2001 a 2010, que regulam os convênios com as OSCs. Os normativos criados, além de darem contornos de política pública para a área, reforçam a ideia de construção conjunta de capacidades na implementação da política, tendo em vista que a capacidade da SMADS de regular os convênios e as condições das OSCs de ofertá-los foi sendo aprimorada por meio da interação entre atores estatais e não estatais na produção dos normativos que regulam esses acordos. Em outras palavras, argumentamos que a regulação e normatização do papel das OSCs na cidade de São Paulo demonstra que o Estado está assumindo sua responsabilidade sobre a política de assistência social e não se “desresponsabilizando”, ainda que essa responsabilidade se concentre na regulação dos serviços, e não na sua provisão direta.

Adicionalmente, procuramos contrapor argumentos generalizantes presentes na literatura por meio da análise empírica dos distintos padrões que organizam a rede de OSCs prestadoras de serviços socioassistenciais em São Paulo ao longo da gestão Haddad (2013-2016). Fomos capazes de sugerir que as organizações desenvolvem diferentes condições de atuação: (I) há grande desigualdade no número de contratos que cada entidade assinou com a SMADS no período, por isso foi possível delimitar a existência de três portes de organizações, grandes, médias e pequenas; (II) o tipo de atuação em cada porte tende a ser diferente, em termos do tipo de serviço ofertado e dispersão pelas diversas SAS do município; (III) mesmo entre as organizações grandes, foram encontrados diferentes modos de atuação: algumas têm atuação especializada em determinados territórios da cidade, outras são especialistas em determinados tipos de serviços para públicos específicos.

Portanto, as organizações conveniadas na política de assistência social paulistana não são todas iguais. Em complemento, outros estudos qualitativos tem apontado que esses diferentes perfis de organizações adquirem condições distintas de incidência nos canais de pactuação/tomada de decisão da política de assistência social (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Pereira, 2019). Dessa maneira, uma importante agenda futura, do ponto de vista analítico, é investigar a existência de múltiplos repertórios de relação das OSCs com o Estado, em diferentes padrões de conexão com os escalões da burocracia e em diferentes arenas decisórias, formais e informais.

## REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, J. M. **Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São paulo.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos**, v. 104, p. 110–137, 2016.

\_\_\_\_\_.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1– 28, 2017.

\_\_\_\_\_. Capacidades Estatais Para a Implementação De Programas De Transferência De Renda: Os Casos De Brasil, Argentina E África Do Sul. **Textos para Discussão Ipea**, v. 2032, p. 1–63, 2015.

BRETTAS, G. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2016.

CAPELLA, A. C. N. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**, 2008. (Nota técnica).

CHIACHIO, N. B. **Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Maastricht Graduate School of Governance**, n. 31, p. 58, 2013.

CORDEIRO, T. G. **Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?** [s.l.] Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017.

GUTIERRES, K. A. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado.** [s.l.] UNICAMP, 2015.

\_\_\_\_\_. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política de assistência social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 81–114, 2018.

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para consolidação da PNAS. *In*: PAULA,

R. F. DOS S.; STUCHI, C. G.; PAZ, R. D. O. DA (Eds.). **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos.** [s.l.] Editora Veras, 2011. .

- \_\_\_\_\_; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 36, n. 02, p. 37–53, 2017.
- LAVALLE, A. G. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G. *et al.* (Eds.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Ed Uerj, 2019. p. 21–88.
- \_\_\_\_\_; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 16, p. 5–36, 1999.
- MARIN, T. R. **Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012)**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.
- MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.
- NUNES, C. R. DE C. **Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- PEREIRA, G. N. **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão São**. [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2019.
- PEREZ, O. **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**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2005.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.
- SOUZA, E. DOS S. **A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú - São Paulo SP**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.
- SOUZA, N. T. 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**. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.
- SPOSATI, A. A política de assistência social na cidade de São Paulo. **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo**, 1, 2002.
- YAZBEK, M. C. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo**, p. 1–72, 2004.

## ANEXOS

Tabela 4- Descrição do Público-alvo por porte de organização

Grupo de Serviço	Pequenas	Médias	Grandes
Crianças - Proteção Básica	480 39,83%	415 34,44%	310 25,73%
Crianças - Proteção Especial	97 21,75%	164 36,77%	185 41,48%
Idosos	82 32,93%	92 36,95%	75 30,12%
População em situação de rua	41 20,30%	33 16,34%	128 63,37%
Família	18 10,29%	85 48,57%	72 41,14%
PeD	34 47,22%	37 51,39%	1 1,39%
Mulheres	5 12,20%	24 58,54%	12 29,27%

Tabela 5 - Descrição Grandes Organizações da Sociedade Civil em São Paulo

Entidades	Nº de Contratos	Nº de SAS que atua	Públicos que atendem	% Proteção Básica	% Média Complex.	% Alta Complex.	Atuação territorial	Tipo de Serviço ofertado	Descrição
1	76	4	4	72,4%	3,9%	23,7%	Regional	Especialista	CAeJ
2	75	13	5	5,3%	20,0%	73,3%	Dispersa	Especialista	Pop. Rua
3	55	21	4	14,5%	14,5%	70,9%	Dispersa	Especialista	Pop. Rua
8	34	6	3	73,5%	11,8%	14,7%	Dispersa	Especialista	CAeJ
4	52	12	5	34,6%	38,5%	26,9%	Dispersa	Generalista	Variados
6	46	7	6	23,9%	21,7%	54,3%	Dispersa	Generalista	CAeJ
11	30	7	4	30,0%	16,7%	53,3%	Dispersa	Generalista	CAeJ
5	47	3	2	78,7%	12,8%	8,5%	Regional	Especialista	CAeJ
7	44	2	2	61,4%	4,5%	34,1%	Regional	Especialista	CAeJ
9	32	4	4	46,9%	37,5%	15,6%	Regional	Especialista	CAeJ
10	30	3	3	66,7%	0,0%	33,3%	Regional	Especialista	CAeJ
12	29	1	3	75,9%	20,7%	3,4%	Regional	Especialista	CAeJ
13	28	1	3	64,3%	21,4%	14,3%	Regional	Especialista	CAeJ
14	22	3	2	50,0%	40,9%	9,1%	Regional	Especialista	CAeJ
15	21	2	2	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	Idosos
16	20	2	1	90,0%	0,0%	10,0%	Regional	Especialista	CAeJ
17	20	1	1	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	CAeJ
18	20	4	4	45,0%	25,0%	30,0%	Regional	Especialista	CAeJ
19	19	2	3	89,5%	0,0%	10,5%	Regional	Especialista	CAeJ
20	19	1	3	100,0%	0,0%	0,0%	Regional	Especialista	Idosos
22	17	2	1	64,7%	0,0%	35,3%	Regional	Especialista	CAeJ
23	16	3	2	50,0%	0,0%	50,0%	Regional	Especialista	CAeJ
24	16	2	2	87,5%	12,5%	0,0%	Regional	Especialista	CAeJ
21	17	3	4	23,5%	58,8%	17,6%	Regional	Generalista	Variados

Fonte: Elaboração própria, a partir da Base de Convênios da SMADS com as OSC