

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANA REIMBERG

**A implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de
rua na cidade de São Paulo:**
uma análise a partir da atuação das Organizações da Sociedade Civil

Versão Original

SÃO PAULO

2023

JULIANA REIMBERG

A implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo:

uma análise a partir da atuação das Organizações da Sociedade Civil

Versão original

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dra. Renata Mirandola Bichir.

Versão Original

SÃO PAULO

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Ri	<p>Reimberg, Juliana A Implementação da Política de Acolhimento Institucional para Mulheres em Situação de Rua na Cidade de São Paulo: uma análise a partir da atuação das Organizações da Sociedade Civil / Juliana Reimberg; orientadora Renata Mirandola Bichir - São Paulo, 2023. 141 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.</p> <p>1. Implementação. 2. Assistência Social. 3. Organizações da Sociedade Civil. 4. Mulheres em Situação de Rua. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título.</p>
----	--

REIMBERG, Juliana. **A implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo:** uma análise a partir da atuação das Organizações da Sociedade Civil. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Escrever agradecimentos não é trivial, pois além de menções e reconhecimentos institucionais, agradecer às pessoas e instituições que fizeram parte da construção deste trabalho tem relação forte com afetos. Afetos são sempre importantes, mas principalmente no contexto da pandemia da Covid-19, período no qual grande parte desta pesquisa foi desenvolvida, tais afetos foram fundamentais para “não deixar a peteca cair” – ou melhor, nas vezes em que ela caiu, foram tais afetos que me incentivaram a buscá-la e continuar o jogo.

Assim, primeiro agradeço institucionalmente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida, a qual foi fundamental para a minha permanência no programa de Pós-Graduação de Ciência Política da USP. Também agradeço a toda equipe do Departamento de Ciência Política (DCP) da USP e, principalmente, ao Vasne Santos, o qual sempre me ajudou a compreender os trâmites e regulações da USP, ainda que não estivéssemos presencialmente no DCP e todos nos tentávamos nos adaptar ao contexto incerto do ensino remoto.

Agradeço também – e muito – à Prof. Renata Bichir (peço licença aqui para me referir a ela como “Re”). Existe uma parte do fazer pesquisa na academia que perpassa o de encontrar referências e aqui não me refiro a referências bibliográficas, falo especialmente de encontrar pessoas que despertam em você o gosto, a admiração e a vontade do querer fazer pesquisa. Re, sem dúvidas, você foi – e continua sendo – essa pessoa na minha formação. Não tenho palavras para te agradecer por ter aberto às portas para me receber no seu grupo de pesquisa, como sua orientanda, e por ter me incentivado não apenas a entrar no DCP, mas também, a seguir na carreira acadêmica. Eu admiro e me inspiro no seu comprometimento com políticas sociais e na construção de uma gestão pública mais humana. Também levo você como referência na qualidade das pesquisas que você desenvolve. Mas, mais do que isso, admiro a forma como você concilia o ser mulher, mãe e professora e espero, na minha trajetória, conseguir (tentar) equilibrar as petecas como você. Orientações nunca são relações simples, mas eu só posso te agradecer por, apesar da distância física, você sempre ter se feito presente, disponível e com bons conselhos – não só acadêmicos – para compartilhar.

Também aproveito este espaço para agradecer aos professores do DCP que abriram suas portas – ou melhor, salas virtuais de videoconferência – ao longo da pandemia para me acolherem em

seus grupos de pesquisa e outros espaços de discussão acadêmica, como o Prof. Eduardo Marques e Prof. Adrian Lavalle. Essas interações, além das contribuições para essa pesquisa, fizeram também eu me sentir mais parte do DCP.

Não posso deixar também de agradecer a todos os pesquisadores do grupo de Governança Multinível do CEM-USP e aos pesquisadores do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB-FGV), que também fizeram parte de importantes trocas acadêmicas ao longo do mestrado. Aqui agradeço nominalmente à Prof. Gabriela Lotta, por ter me encorajado a entrar no mestrado no DCP, e por ter aberto as portas do NEB-FGV para mim nos últimos anos.

A trajetória acadêmica não precisa ser solitária e algumas pessoas se fizeram tão presentes na minha rotina ao longo do mestrado, reinventando os espaços da “mesa de bar”, os quais se tornaram apoios fundamentais ao longo de todos os trabalhos, disciplinas, angústias da escrita da dissertação e incertezas profissionais. Aqui agradeço especialmente à Gabriela, Lucas, Paulo, Karen, Sérgio, Luís, Bianca, Ligiane e Ana. Obrigada por estarem ao meu lado no DCP em diversos momentos.

Maria Laura, este trabalho não existiria sem a sua parceria. Acho que você foi uma das pessoas com quem eu mais interagi ao longo do mestrado e eu só posso te agradecer por ser uma inspiração acadêmica, mas também por ter sido uma amiga em tantos momentos. Cresci muito convivendo com você e espero que possamos ainda produzir muito juntas.

Obrigada também aos meus amigos da gestão pública que me inspiram a trabalhar com políticas sociais: Luana, Julia, Neto, Thiago, Tomás, Renan, Rita, Og, Maíra e Matheus. Regina, não tenho palavras para te agradecer por ter aberto as portas da SMADS para eu vivenciar um pouco dos desafios que é trabalhar com políticas sociais em São Paulo.

Também não posso deixar de agradecer aos meus amigos que estiveram ao meu lado principalmente na reta final da dissertação: Lucas, Dri, Isa, Kara e Belén...DIOLCH!

Por fim, obrigada ao meu núcleo duro – Alessandra, Luciano e Leonardo – vocês nunca deixaram as minhas petecas caírem e sempre se colocaram à disposição para me ajudar a equilibrar todas as várias petecas que eu tento levar nesta vida. Amo vocês.

RESUMO

REIMBERG, Juliana. **A implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo:** uma análise a partir da atuação das Organizações da Sociedade Civil. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Compreendendo a centralidade da implementação nos estudos contemporâneos de políticas públicas, esta dissertação analisa a implementação de políticas sociais por meio de atores não-estatais. Mais especificamente, almeja-se entender como acontece a interação entre atores vinculados a Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e burocratas de médio escalão na implementação. Tal análise insere-se no debate sobre o aumento de organizações, com ou sem fins lucrativos, na provisão indireta de políticas públicas em diferentes países e a relevância de compreender os efeitos que tais atores têm no debate sobre discricionariedade na implementação. Para estudar tal questão, foi analisado o caso dos Centros de Acolhida Especiais (CAEs) para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo – município que tem um extenso e amplo histórico de provisão social indireta e uma série de regulações municipais que operacionalizam as interações socioestatais. Como lente teórica de análise, utiliza-se o conceito de lógicas institucionais para compreender o funcionamento interno das OSCs, combinando com a literatura de governanças multinível, a qual aponta como a implementação configura-se atualmente como um espaço ocupado por interações entre diferentes camadas da gestão pública, na qual interagem atores estatais e não estatais. Ainda, adota-se a perspectiva que esse espaço de governança é mutuamente constituído através das interações socioestatais. A metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa, com um recorte de catorze entrevistas semiestruturadas realizadas com burocratas de médio escalão da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, gerentes de CAEs Mulheres e representantes institucionais das OSCs. Também foram utilizados dados secundários extraídos e analisados a partir dos termos de colaboração de oito CAEs Mulheres em São Paulo e das normativas municipais que regulam as parcerias com as OSCs. Os resultados indicam que, aspectos formais e informais, permeiam a discricionariedade das organizações na implementação. Mais especificamente, observam-se variações no padrão de implementação em relação à prestação de contas, parcerias para manutenção do serviço de acolhimento, seleção e capacitação do quadro de recursos humanos, além da delimitação das regras de convivência aplicadas ao serviço de acolhimento para mulheres em situação de rua.

Palavras-chaves: Implementação; Assistência Social; Organizações da Sociedade Civil; Mulheres em Situação de Rua

ABSTRACT

REIMBERG, Juliana. **The implementation of shelters for homeless women in Sao Paulo City:** an analysis based on the role of Civil Society Organisations. Dissertation (Master) - Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences of the University of São Paulo to obtain a Master's degree in Political Science.

Considering the centrality of implementation in contemporary public policy studies, this dissertation analyses the implementation of social policies through non-state actors. More specifically, the aim is to understand how the interaction between actors linked to Civil Society Organizations (CSOs) and mid-level bureaucrats takes place during implementation. This analysis is part of the debate about the increase of organizations, with or without profit, in the indirect provision of public policies in different countries and the relevance of understanding such actors' effects in the debate about discretion in implementation. To study this issue, this study analyses the case of the shelters for homeless women in the city of São Paulo, a municipality that has an extensive history of indirect social provision and a series of municipal regulations to operationalize the interactions between the state and the civil society. The theoretical framework used in this work is the concept of institutional logic, to understand the internal functioning of CSOs. This perspective was combined with the multilevel governance literature, which points out how the implementation is currently configured as a space occupied by interactions between different layers of public management, in which state and non-state actors interact. Furthermore, the research understands that this space of governance is mutually constituted through socio-state interactions. The research methodology used is qualitative, with a selection of fourteen semi-structured interviews carried out with medium-level bureaucrats from the Municipal Secretariat of Social Assistance in São Paulo, managers of Women CAEs and institutional representatives of CSOs. Secondary data extracted and analysed from the terms of collaboration of eight CAEs Women in São Paulo and the municipal regulations that regulate partnerships with CSOs were also used. The results indicate that, formal and informal aspects, permeate the discretion of the organizations in the implementation. More specifically, there are variations in the implementation pattern about accountability, partnerships for maintaining the shelter service, selection and training of human resources, in addition to the delimitation of coexistence rules applied to the shelter service for homeless women.

Keywords: Implementation; Social Assistance; Civil Society Organizations; Homeless Women

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo da legislação sobre Assistência Social e População em Situação de Rua no Brasil

Figura 2 – Mapa dos CAEs Mulheres na cidade de São Paulo

Figura 3 – Distribuição espacial da População em Situação de Rua de São Paulo

Figura 4 – Diálogos institucionais identificados a partir das normativas que regulam os CAEs Mulheres em São Paulo

Figura 5 – Diálogos no Médio Escalão

Figura 6 – Diálogos no Alto Escalão

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo em 2000, 2009, 2011, 2015, 2019 e 2021

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de Pessoas Entrevistadas

Quadro 2 – Lista de códigos elaborados para análise das entrevistas

Quadro 3 – Caracterização geral dos CAE para mulheres na cidade de São Paulo

Quadro 4 – Panorama das OSCs que gerenciam CAE Mulheres em São Paulo

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CA - Centro de Acolhida

CAE(s) – Centro(s) de Acolhida Especial

CCA - Centro para Crianças e Adolescentes (CCA)

CCINTER - Centro de Convivência Intergeracional

CIAMP-Rua - Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

Comitê PopRua - Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua

Conanda - Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e do Adolescente

DBA - Programa De Braços Abertos

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

ILPI - Instituição de Longa Permanência para Idosos

MSE - Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto

NPJ - Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico

ONGs – Organizações Não Governamentais

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

PopRua – População em Situação de Rua

SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

SAS – Supervisão de Assistência Social

SASBJP - Serviços Assistenciais Senhor Bom Jesus dos Passos

SASF - Serviço de Assistência Social às Famílias

SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SME - Secretaria Municipal de Educação

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SPVV - Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SVMA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – A SITUAÇÃO DE RUA COMO UM DESAFIO SOCIAL CRESCENTE E AS PARTICULARIDADES DE GÊNERO.....	19
1.1 A População em Situação de Rua no Brasil.....	19
1.2 A situação de rua feminina na cidade de São Paulo	23
1.3 Caracterização sociodemográfica da população em situação de rua na cidade de São Paulo	24
CAPÍTULO 2 - A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR ATORES NÃO ESTATAIS.....	27
2.1 A implementação como uma cadeia de decisões para as políticas públicas	27
2.2 A implementação de políticas públicas por meio de atores não estatais	31
2.3 Reflexões teóricas sobre as organizações sociais na provisão de políticas de assistência social	36
2.4 Síntese analítica do capítulo.....	40
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE PESQUISA	43
3.1 Justificativa da escolha do caso	43
3.2 Coleta dos dados	45
3.3 Análise dos dados	49
CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O PAPEL DAS OSCS NAS POLÍTICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	51
4.1 A atuação histórica de atores não estatais no campo da Assistência Social	51
4.2 A política nacional para população em situação de rua.....	56
4.3 A política para população em situação de rua na cidade de São Paulo	58
4.4 Síntese analítica do capítulo.....	64
CAPÍTULO 5 – OS CAEs MULHERES NA CIDADE DE SÃO PAULO E AS OSCs ATUANTES EM TAIS SERVIÇOS.....	69
5.1 Os oito CAEs Mulheres analisados.....	69
5.2 Serviços Assistenciais Senhor Bom Jesus dos Passos	72
5.3 Coordenação Regional de Obras de Promoção Humana	74
5.4 Associação de Auxílio Mútuo da Região da Leste	75
5.5 Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes	77
5.6 Associação Reciclázaro	78
5.6 Principais aspectos das OSCs estudadas.....	80

CAPÍTULO 6 – ASPECTOS FORMAIS E INFORMAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS DE ACOLHIDA PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA DE SÃO PAULO	86
6.1 Interações entre o poder público e os atores sociais	87
6.1.1 Diálogos no Médio Escalão	90
6.1.2 Diálogos no Alto Escalão.....	92
6.2 O processo de prestação de contas e a administração dos CAEs mulheres	95
6.3 A estrutura financeira e de parcerias das OSCs para os CAEs Mulheres	100
6.4 A seleção e formação dos trabalhadores de linha de frente dos CAEs Mulheres	104
6.5 Regras informais de convivência desenvolvidas no contexto dos CAEs Mulheres	110
6.6 O trabalho social e socioeducativo desenvolvido nos CAEs Mulheres por diferentes OSCs	114
6.7 Síntese analítica do capítulo.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
APÊNDICE.....	133

INTRODUÇÃO

Em 2019 a Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo publicou um relatório apontando uma série de diferenças entre os serviços de acolhimento para população em situação de rua na cidade de São Paulo. Entre os aspectos mencionados na publicação, destacam-se questões como a diferença dos tamanhos dos quartos entre os serviços, a presença de percevejos nos colchões, a falta de privacidade e segurança das pessoas acolhidas, a quantidade de banheiros por serviço, as atividades educativas desenvolvidas e o atendimento oferecido pelos funcionários (SÃO PAULO, 2019).

Na cidade de São Paulo, historicamente a implementação de serviços públicos da assistência social é feita por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), as quais são responsáveis pela gestão dos serviços que os cidadãos utilizam cotidianamente na cidade. No caso dos centros de acolhida para população em situação de rua, as parcerias com as OSCs na implementação desses serviços são anteriores à gestão da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992), mas foram amplamente ampliadas em seu governo, ao longo da década de 1990, com a expansão dos serviços de acolhimento para população em situação de rua na cidade de São Paulo (FERRO, 2011).

Historicamente, no Brasil e no mundo, os serviços de acolhimento institucional consolidaram-se como a principal resposta à situação de rua, oferecendo um acolhimento pautado no princípio de que, por diversos motivos, tais pessoas não conseguem se manter de forma autônoma, necessitando de um acolhimento que compreenda não apenas a oferta de um abrigo, mas também um atendimento socioassistencial que contribua no processo de reconstrução de vínculos e independência (BRASIL, 2022; FERRO, 2011). Esta lógica faz parte do modelo etapista, o qual entende que é necessário adotar um programa por etapas no atendimento à população em situação de rua, oferecendo primeiro o acolhimento institucional, depois o acolhimento em repúblicas e em programas de aluguel social para, por fim, conceder a moradia definitiva a tal público (BRASIL, 2022).

Assim, os serviços de acolhimento institucional foram pensados para ser a porta de entrada das pessoas em situação de rua à rede de proteção social estatal, de modo que tal acolhimento seja temporário e que, gradualmente, tais pessoas sejam encaminhadas a serviços que pressupõem uma maior autonomia dos usuários – como as Repúblicas – até que sejam inseridas em políticas

de habitação. Todavia, a experiência nacional e internacional indica que tal modelo não tem obtido os resultados esperados, seja pelo déficit de políticas habitacionais que abrangem o contingente de pessoas em situação de rua ou pelo fato do modelo etapista, frequentemente, privilegiar pessoas que se encontram em melhores condições, não contribuindo na saída da situação de rua de casos complexos (BRASIL, 2022).

Nesse cenário os debates internacionais e, recentemente, nacional sobre políticas públicas para pessoas em situação de rua têm apontado a importância de repensar o modelo etapista de acolhimento às pessoas em situação de rua (BRASIL, 2013; 2022), de modo a não excluir o serviço de acolhimento institucional, mas oferecer também outras respostas à situação de rua, considerando se tratar de um público complexo e multifacetado. Assim, está crescendo na agenda de diversos países – como Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Espanha, e Holanda - a defesa de uma política pública de Moradia Primeiro, sustentada na ideia em ofertar moradia permanente para pessoas em situação de rua sem que elas precisem necessariamente passar pela rede de acolhimento institucional (BUSCH-GEERTSEMA, 2016).

As discussões recentes sobre avançar com políticas habitacionais para população em situação de rua reforçam dois aspectos latentes desta questão: a centralidade que os serviços de acolhimento institucional desempenham historicamente para este público e a diversidade de perfis que compõem a situação de rua, indicando a necessidade de diversificar a oferta de políticas para tal população.

Um grupo da população em situação de rua que muitas vezes é invisibilizado quando se pensam em respostas à tal contexto de vulnerabilidade são as mulheres em situação de rua. Apesar de serem minoria, tais mulheres encontram-se frequentemente em contextos de maior vulnerabilidade que os homens na mesma situação – como por exemplo, muitas são vítimas de violência doméstica ou sexual e/ou estão acompanhadas de crianças e adolescentes na mesma situação – de modo, que tais mulheres possuem uma bagagem de vivências distintas que precisam ser levadas em consideração pelas políticas públicas (LOPES; BORBA; REIS, 2003; ROSA; BRÊTAS, 2005; BISCOTTO et al.; 2016; COSTA et al; 2015). Contudo, a principal política pública existente atualmente, no Brasil, para atender tais mulheres, como mencionado são os serviços de acolhimento institucional.

Como define a Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 11 de novembro de 2009, a qual apresenta a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, os serviços de acolhimento institucional fazem parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e são voltados ao acolhimento de pessoas e famílias, que estão com os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e necessitam de um local de acolhimento para garantir a proteção social. Neste sentido, a norma estabelece que tal espaço “deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual” (BRASIL, 2009, n.p).

Em São Paulo, a Portaria nº 46/SMADS/2010, que apresenta a tipificação dos serviços socioassistenciais da cidade, estabelece a modalidade de Centro de Acolhida Especial (CAE) para Mulheres, o qual é um serviço de acolhimento institucional com funcionamento ininterrupto (24 horas), focado no atendimento de mulheres cisgêneras, acompanhadas ou não de filhos. Tais CAEs fazem parte da rede de acolhimento institucional da cidade de São Paulo e são implementados por OSCs.

Deste modo, considerando a inquietação em relação às diferenças na implementação dos serviços oferecidos nos centros de acolhida para pessoas em situação de rua, como apontado no relatório elaborado pela Câmara Municipal de São Paulo (2019), bem como as singularidades de gênero que inserem as mulheres em situação de rua em um contexto frequentemente de maior vulnerabilidade, a pergunta de pesquisa que norteia a presente dissertação de mestrado é: quais são os diferentes padrões de implementação das OSCs na política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo?

Os objetivos específicos dessa dissertação são: (i) identificar o espaço e processo decisório, formal e informal, que as OSCs possuem na política de acolhimento para mulheres em situação de rua; (ii) mapear as mudanças que essas organizações geram na política pública durante a implementação; e (iii) identificar quais são as consequências da atuação das OSCs para as usuárias dos serviços de acolhimento.

Um aspecto consolidado, na literatura sobre implementação, é que essa não é uma etapa simplesmente executória, sendo os estudos sobre o tema fundamentais para compreender estruturas, instituições, processos e valores associados às políticas públicas (LOTTA et al., 2018). Nesse sentido, “processos de implementação englobam interpretação, negociação,

resolução de conflitos, exercício de poder discricionário de diferentes atores, relações e fluxos diversos” (BICHIR; CANATO, 2019, p. 262, 263). Assim, a implementação altera as políticas públicas, as quais resultam de uma complexa combinação de decisões de diversos agentes (ARRETCHE, 2002).

Desde a década de 1980, sobretudo a partir da publicação do trabalho de Lipsky (1980), parte da literatura sobre políticas públicas propõe uma perspectiva *bottom-up* para estudar a implementação. Nessa perspectiva, o conceito de burocracia de nível de rua é utilizado para fazer referência aos “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas atividades, e que possuem discricionariedade substancial na execução de seu trabalho” (LIPSKY, 1980, p. 3, tradução própria). Pesquisas mais recentes apontam que, principalmente com as reformas do *New Public Management*, as quais se preocuparam com a forma como as políticas públicas são gerenciadas, nota-se um avanço no campo de políticas públicas em caracterizar estes trabalhadores de linha de frente não somente como servidores estatais, mas também, como servidores que possuem vínculos com diversos tipos de organizações, sejam elas públicas, privadas - com ou sem fins lucrativos - ou mistas (BRODKIN, 2015; GASSNER; GOFEN, 2018).

No Brasil, atualmente há um aumento das pesquisas que analisam os arranjos de implementação e a atuação da burocracia de nível de rua. Entretanto, ainda há uma subteorização sobre a atuação dos provedores não estatais os quais, por meio de parcerias com o poder público, realizam a implementação destas políticas públicas. Segundo Cammet e Maclean (2014), esses atores não estatais são provedores que estão fora do setor público, incluindo instituições privadas com ou sem fins lucrativos, tanto nacionais quanto internacionais.

Considerando essa lacuna na literatura, este estudo visa contribuir com a agenda de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas por atores não estatais e com os debates específicos sobre assistência social. Neste sentido, entende-se os centros de acolhida para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, os quais são gerenciados por OSCs, como um ponto de acesso para investigar tal agenda de pesquisa.

Vale destacar que a implementação de políticas públicas por OSCs, no campo da assistência social, tem relação com o forte histórico de atuação dessas organizações em ações de

filantropia, incorporadas posteriormente em convênios com o poder público, que antecedem a consolidação dos direitos sociais no contexto da Constituição Federal de 1988 (BRETTAS, 2016). Todavia, ainda que a legislação nacional estabeleça a articulação entre poder público e atores não estatais na formulação, implementação e monitoramento das políticas sociais, é preciso reconhecer que a maioria dos municípios brasileiros possui provisão direta na implementação dos serviços de acolhimento para população em situação de rua.

Neste contexto, o caso da assistência social no município de São Paulo é uma excepcionalidade no cenário brasileiro, uma vez que a provisão das políticas da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) é feita quase integralmente por OSCs, sendo este um caso extremo no contexto brasileiro (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021). No que concerne os serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua, estes são todos implementados por OSCs, havendo hoje na cidade cerca de 32 OSCs responsáveis por tais serviços (SÃO PAULO, 2022).

Como destacam Bichir, Pereira e Gomes (2021) o modelo adotado pela cidade de São Paulo não significa uma ausência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e sim, nota-se um desenvolvimento de capacidades estatais, no âmbito de tal sistema, a partir da interação com as OSCs. Neste sentido, haveria uma mútua constituição entre Estado e sociedade civil (LAVALLE; SZWAKO, 2015) na consolidação do SUAS na cidade de São Paulo (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021).

Por mais que seja uma exceção, no contexto brasileiro, pela quase integralidade da prestação de políticas sociais através de convênios, São Paulo é um município relevante para análise pela complexidade dos desafios presentes em tal megalópole, a qual acomoda mais de 11 milhões de pessoas, sendo a maior população no país (IBGE, 2022). Ainda, São Paulo possui um histórico e continuidade na prestação de políticas sociais que influenciou políticas em outros níveis, como no âmbito federal (BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Com a escolha empírica de estudar especificamente os centros de acolhida para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, pretende-se contribuir também com o debate sobre políticas públicas para população em situação de rua, em particular sob uma perspectiva de gênero. Estudar os serviços de acolhimento para mulheres é uma forma de melhor compreender e jogar luz sobre o aspecto de gênero que compõe a situação de rua, o qual muitas vezes é

negligenciado nos estudos e políticas públicas sobre o tema, tendo vista que historicamente a situação de rua foi narrada a partir da visão generalista de que a população em situação de rua se limita a homens desacompanhados. Ou seja, estudar especificamente os serviços para mulheres, parte de um esforço de trazer visibilidade a peculiaridades de gênero, idade e arranjos familiares, que fazem parte deste desafio social e são relevantes em serem levados em consideração por pesquisadores e profissionais que atuam com políticas sociais voltadas à situação de rua. É pertinente destacar que o marco temporal, da presente pesquisa, compreende as duas últimas gestões do poder público municipal (2017-2020 e 2021-presente), considerando os dados primários e secundários que serão analisados.

Considerando tais objetivos, a presente dissertação organiza-se da seguinte forma. No primeiro capítulo são apresentados os avanços da literatura sobre população em situação de rua no Brasil, considerando os debates sobre gênero, bem como, é feita a contextualização sociodemográfica da população em situação de rua em São Paulo. No segundo, discute-se os avanços dos estudos da implementação no campo de políticas públicas, seguido de uma revisão de literatura sobre a atuação de organizações não estatais na implementação de políticas.

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia de pesquisa, justificando a escolha do caso e relatando os métodos de coleta e análise dos dados. No quarto, contextualiza-se a participação de atores não estatais na política de assistência social no Brasil e, mais especificamente, a atuação de tais atores nas políticas para população em situação de rua.

No quinto, são introduzidos os CAEs Mulheres em São Paulo as OSCs que os gerenciam, discutindo também a cultura organizacional de tais organizações e seu envolvimento com o poder público. No sexto capítulo, é feita a análise e a discussão dos dados coletados, ou seja, dos termos de colaboração para implementação dos serviços, e também das entrevistas realizadas com representantes do poder público e de OSCs. Ao final, são apresentadas as considerações finais, consolidando os principais achados da presente dissertação, bem como, introduzindo pesquisas que podem ser desenvolvidas a partir desse trabalho.

CAPÍTULO 1 – A SITUAÇÃO DE RUA COMO UM DESAFIO SOCIAL CRESCENTE E AS PARTICULARIDADES DE GÊNERO

Antes de apresentar as lentes teóricas de análise que serão utilizadas para investigar as interações socioestatais na provisão social, considera-se importante iniciar a presente dissertação contextualizando a situação de rua no Brasil e, principalmente, em São Paulo. Tal escolha justifica-se, pois, a análise teórica e empírica sobre a implementação de políticas públicas por atores não estatais, que é feita na presente dissertação de mestrado, foi motivada a partir de reflexões sobre inconsistências na política de acolhimento oferecido para este grupo, apontadas pela Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Câmara Municipal de São Paulo.

Assim, nas próximas seções serão apresentados os avanços teóricos e os estudos de caso realizados no Brasil, até o presente momento, sobre população em situação de rua, com destaque aos estudos que discutem questões de gênero. Também serão apresentados dados sociodemográficos, com base nos últimos Censos Municipais da População em Situação de Rua de São Paulo, para caracterizar tal fenômeno na cidade de São Paulo.

1.1 A População em Situação de Rua no Brasil

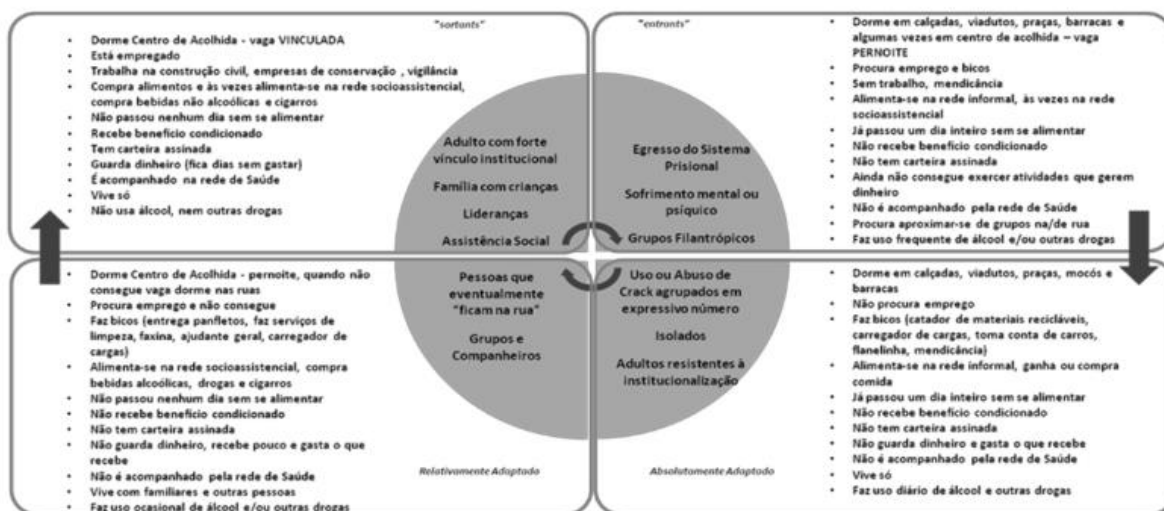
A população em situação de rua é um fenômeno internacional, urbano e que constitui um problema público multidimensional e multifacetado (SERAFINO; LUZ, 2015). Para Nobre et al. (2018), no caso brasileiro, esta realidade resulta tanto dos processos de exclusão econômica e política, agravados pelo êxodo rural e fluxos migratórios, como também, pela redução de políticas sociais e pelo crescimento do processo de criminalização da pobreza.

As pesquisas sobre população em situação de rua no Brasil concentram-se sobretudo no campo da Psicologia e da Saúde Pública. Como mostra o trabalho de (SICARI; ZANELLA, 2018), a partir do mapeamento da produção acadêmica sobre população em situação de rua no Portal de Periódicos Capes e no Banco de Teses e Dissertações Capes entre 2006 e 2016, 26,13% dos 88 trabalhos encontrados são da área da Psicologia, cerca de 7% são da Saúde Pública e aproximadamente 7% são da área de Serviço Social. Ademais, Sicari e Zanella (2018) também indicam que a maioria das pesquisas (14,77%) possui vínculo institucional com universidades do estado de São Paulo.

A produção acadêmica recente utiliza a definição de população em situação de rua prevista na Política Nacional para População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) para caracterizar essas pessoas. Segundo tal normativa, esse é um grupo heterogêneo que partilha da pobreza extrema, dos vínculos familiares fragilizados ou interrompidos e que não possui moradia convencional regular, utilizando o logradouro público como espaço de moradia e sustento temporária ou permanentemente, como também, utiliza os serviços de acolhimento institucional. Entretanto, algumas pesquisas trazem conceitos com o objetivo de avançar nesta definição.

Para Oliveira e Guizardi (2020), há ainda uma outra condição que caracteriza a população em situação de rua: a invisibilidade diante da sociedade e do poder público. Neste sentido, Cunda e Silva (2020) apresentam os vários termos que já foram usados para se referir à população em situação de rua ao longo da história, tais como: nômade, desgraçado, mendigo, vagamundo, rueiro, marginal, morador de rua, entre outros. Na análise, os autores concluem que as categorias criadas para fazer referência a essas pessoas invisibilizam outras características e relações importantes dessa população. Por exemplo, diferentemente de outros países nos quais a terminologia que caracteriza essa população está diretamente relacionada à pauta da habitação – *homeless* (sem casa), *personas sin hogar* (pessoas sem casa) ou *sans domicile fixe* (sem domicílio fixo) –, no Brasil, o termo população de rua restringe-se à rua, desconsiderando questões relacionadas à sub-habitação (CUNDA; SILVA, 2020). Neste aspecto, entendo que esta escolha terminológica está inclusive associada à própria construção da política pública para população em situação de rua no Brasil, a qual é pensada a partir da assistência social, como discutirei no Capítulo 4.

Entendendo que a exclusão e marginalização perante o Estado e à sociedade não são suficientes para explicar a situação de rua, Lanfranchi e Ferreirinho (2019) sugerem que a situação de rua é um campo e, portanto, este é um *locus* de interesses e disputas, construído a partir das relações com o exterior, e também, com o interior. Estudando o histórico dos dados do censo demográfico da população em situação de rua da cidade de São Paulo, as autoras apontam que, nesse campo, há uma evidente distinção entre os atores que estão acolhidos e os que dormem no espaço público, como também, há uma diferenciação entre os que estão entrando e saindo da situação de rua e os que estão relativamente e absolutamente adaptados (LANFRANCHI; FERREIRINHO, 2019). A partir destas distinções, as autoras propõem as seguintes categorias:



Fonte: Lanfranchi e Ferreirinho (2019).

Em linhas gerais, o que o esquema acima ilustra é que as pessoas que estão nos centros de acolhida podem tanto possuírem uma vaga fixa (ou “vinculada”) quanto conseguirem vagas temporárias para pernoite, transitando entre dormir na rua e dormir no centro de acolhida (LANFRANCHI; FERREIRINHO, 2019). Para Lanfranchi e Ferreirinho (2019), esses dois grupos encontram-se em situações muito diferentes em relação a emprego, recebimento de benefícios sociais, alimentação, vínculos sociais, entre outras questões.

Entretanto, pesquisas realizadas em centros de acolhida femininos (REIMBERG, 2019; GOMES, 2019) mostram que, no caso das mulheres em situação de rua, as categorias e perfis traçados por Lanfranchi e Ferreirinho (2019) não são bem representativos, como será discutido na próxima subseção (1.2).

Em etnografia realizada em um centro de acolhida na cidade de São Paulo, De Lucca (2007) aponta que a proliferação do serviço de acolhimento na capital paulistana criou sujeitos diante do poder público: os “albergados”. Entretanto:

(...) tal categoria também permanece por funcionar como uma sombra que obscurece uma realidade multifacetada, e que carrega uma questão ainda mais preocupante: a presença cada vez mais maciça de categorias de população que até então não se misturavam tão intensamente num mesmo espaço institucional (...) (DE LUCCA; PAULO, 2007, p. 232)

Crítica semelhante está presente nos trabalhos de Reimberg (2019) e Gomes (2019), os quais apontam os conflitos e desafios de haver em um mesmo serviço crianças, idosas, mães, mulheres desacompanhadas, entre outros subgrupos que compõe o conjunto de acolhidas.

Ainda nas pesquisas nacionais, destaca-se o trabalho de Canato (2017), que estuda a intersetorialidade na implementação de serviços para população em situação de rua. A autora pesquisou os casos do projeto inicial da Oficina Boracea (2002-2004), de um momento posterior da Oficina Boracea (2007-2016) e do Programa De Braços Abertos (2013-2016) e conclui que é possível perceber diferentes arranjos de intersetorialidade na implementação dessas políticas. Segundo a autora, no primeiro caso nota-se uma predominância da Assistência Social nos arranjos intersetoriais. No segundo, há uma forte interação entre a saúde e a assistência social, sobretudo entre os agentes implementadores. Por fim, no De Braços Abertos (DBA), percebe-se uma interação entre cinco diferentes setores do governo (saúde, assistência social, direitos humanos, segurança pública e trabalho), como também, uma interação grande entre baixo, médio e alto escalão (CANATO, 2017).

Entretanto, as principais contribuições do trabalho de Canato (2017), para esta pesquisa, referem-se à implementação dos serviços estudados por OSCs. Como Canato (2017) aponta, no caso da primeira gestão da Oficina Boracea, entendeu-se que as organizações sociais já tinham uma experiência acumulada que seria importante para que a provisão e gerência deste serviço de acolhimento fosse feita pela sociedade civil. A autora mostra que, na escolha das OSCs que seriam responsáveis por este projeto inicial, priorizou-se organizações que já atuavam em outros serviços para população em situação de rua. Já no segundo contrato de convênio para a gestão da Oficina Boracea, Canato (2017) ilustra como a escolha da organização *APOIO - Associação de Auxílio Mútuo* para gerência do serviço foi essencial para que houvesse uma mudança sobre a percepção das necessidades deste serviço de acolhimento e, conseqüentemente, um fomento à intersetorialidade entre a saúde e a assistência social. Ainda, no caso do DBA, a pesquisadora mostra que, na sua elaboração, o diálogo entre o poder público e a OSC *É de Lei*, a qual já desenvolvia atividades no território, foi fundamental para delimitação desta política pública, sobretudo no que tange à consolidação do conceito “redução de danos”.

1.2 A situação de rua feminina na cidade de São Paulo

Nas buscas por literatura sobre população em situação de rua, é possível perceber um crescimento gradual das pesquisas acerca da situação de rua feminina (a exemplo de BISCOTTO et al, 2016; LOPES; BORBA; REIS, 2003; NOBRE et al., 2018; ROSA; BRÊTAS, 2005; REIMBERG, 2019; GOMES, 2019). As pesquisas neste campo apontam que, apesar de serem minoria, as mulheres em situação de rua apresentam características relevantes, que precisam ser consideradas pelas políticas públicas que visam atender a esse público (LOPES; BORBA; REIS, 2003). Neste sentido, é possível notar uma maior vulnerabilidade entre o público feminino em situação de rua, sobretudo por muitas mulheres serem vítimas de violência doméstica ou sexual (LOPES; BORBA; REIS, 2003; ROSA; BRÊTAS, 2005; REIMBERG, 2019; GOMES, 2019). Há relatos de mulheres que estão nos centros de acolhida sem nunca terem pernoitado um dia na rua, de modo que o centro de acolhida feminino não é necessariamente uma alternativa à vida nas ruas, e sim, à violência doméstica (REIMBERG, 2019; GOMES, 2019).

Outro aspecto destacado nos estudos sobre a situação de rua feminina é a busca por acolhimento como uma forma de atender às necessidades de higiene das mulheres e garantir direitos sociais, principalmente quando estão nos períodos menstruais ou na gravidez (BISCOTTO et al.; 2016; COSTA et al; 2015). Assim, o serviço de acolhimento institucional é um local para suprir necessidades fundamentais desse grupo, em uma tentativa de reduzir a vulnerabilidade em que se encontram (BISCOTTO et al, 2016) e garantir a sobrevivência dessas mulheres e seus filhos.

No que tange à empregabilidade, diferentemente do que sugerem Lanfranchi e Ferreirinho (2019), as pesquisas de Reimberg (2019) e Gomes (2019) ilustram que, nos centros de acolhida feminino, a maioria das mulheres entrevistadas não possuía emprego formal, sendo comum que elas realizassem “bicos” – como distribuir panfletos, vender doces no farol e fazer faxinas – ou desenvolvessem atividades de artesanato, organizadas e promovidas pela própria OSC responsável pelo centro de acolhida, para ser comercializada em feiras de empreendedorismo social. Ademais, também é comum que haja uma economia informal dentro do próprio centro de acolhida, na qual mulheres realizam tarefas “domésticas” - como lavar as roupas e organizar os pertences pessoais – e de cuidado para outras mulheres e, em contrapartida, recebem algum valor por tal trabalho (REIMBERG, 2019).

Outra questão fundamental sobre a situação de rua feminina é questão da maternidade (REIMBERG, 2019; GOMES, 2019). Uma vez que há poucos serviços de acolhimento para famílias e as crianças e adolescentes não podem entrar nos centros de acolhida masculinos, há uma forte presença de crianças nos centros de acolhida femininos de São Paulo. Consequentemente, as pesquisas de Reimberg (2019) e Gomes (2019) ilustram como há um desafio maior para as mães em situação de rua se inserirem no mercado de trabalho, tendo em vista que estas precisam, muitas vezes, assistir os filhos no período do contraturno escolar.

Neste aspecto, por exemplo, as pesquisadoras mostram como os centros de acolhida para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo criam regras informais para auxiliar as mães a se inserirem no mercado de trabalho. Por exemplo, um centro de acolhida autoriza as mães – que possuem um vínculo formal de trabalho – deixarem seus filhos com outras acolhidas, enquanto outro CAE permite que a mãe deixe o seu filho com outra acolhida para realizar qualquer tipo de trabalho, incluindo “bicos” (GOMES, 2019; REIMBERG, 2019). Assim, tal comparação ilustra como há um espaço para criação de regras informais nos serviços de acolhimento e tal espaço de criação é um dos eixos de análise da presente dissertação de mestrado.

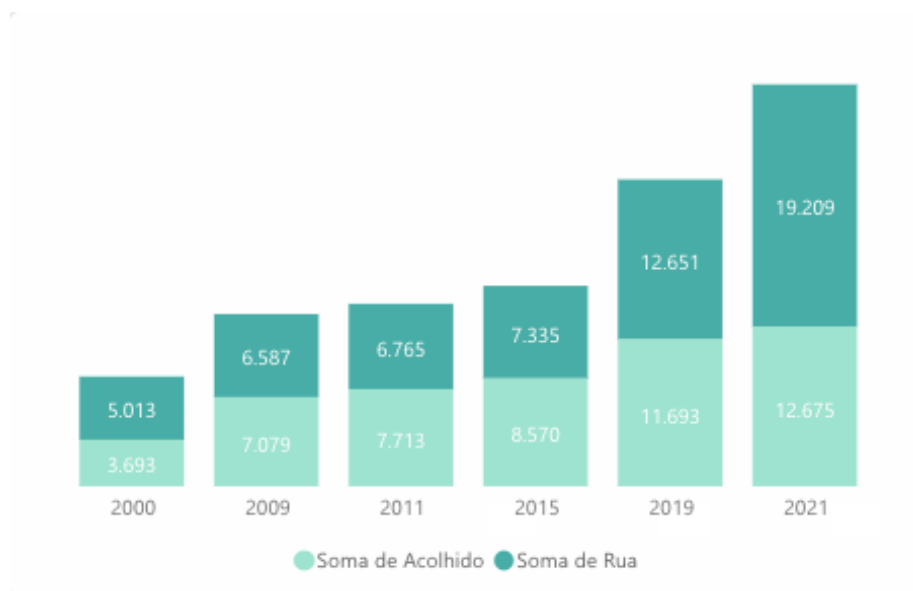
1.3 Caracterização sociodemográfica da população em situação de rua na cidade de São Paulo

Esta seção visa traçar uma caracterização sociodemográfica da população em situação de rua na cidade de São Paulo, a partir dos dados da última edição do Censo Municipal da População em Situação de Rua (2021)..

Segundo o Censo da População em Situação de Rua da cidade de São Paulo (Censo PopRua), em 2021 registra que, naquele ano, havia 31.884 pessoas nessa situação na capital paulista. A pesquisa mostra que, dessas pessoas, 12.675 (39,8%) estavam em serviços de acolhimento institucional, os quais são definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social como “equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral” (BRASIL, 2009, n.p).

Fazendo uma comparação histórica, com os dados dos censos anteriores, é possível observar que houve um aumento de cerca de 360% da população em situação de rua, entre 2000 e 2021, como ilustrado no Gráfico 1 disponível abaixo.

Gráfico 1 – Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo em 2000, 2009, 2011, 2015, 2019 e 2021



Fonte: Censo da População em Situação de Rua 2021

Também se nota que, entre 2009 e 2019, a cidade de São Paulo manteve um patamar de acolhimento de cerca de metade da população em situação de rua, no entanto, o número de desacolhidos aumentou para mais 60% no Censo PopRua 2021. Isto indica a dificuldade do governo em responder prontamente ao aumento da situação de rua, sobretudo no contexto da pandemia de Covid-19.

Considerando as questões de gênero, os dados de 2021 mostram que do total de pessoas em situação de rua, 3.691 (11%) se identificavam como mulheres cisgênero, das quais 1.748 (47,4%) estavam abrigadas em centros de acolhida e 1.943 (52,6%) estavam nas ruas.

Em relação à faixa etária de tais mulheres, o Censo ilustra que 21,3% têm entre 18 e 30 anos, 47,7% possuem entre 31 e 49 anos e 12,7% têm entre 50 e 59 anos. O total de mulheres idosas é de 11% e o Censo também aponta que havia 7,3% meninas em situação de rua. No que tange questões raciais, os dados indicam que 47,1% das mulheres se identificam como pardas, 25,8% como brancas, 23,7% como negras, 0,8% como amarelas e 0,8% como indígenas.

Tendo em vista que a situação de rua feminina comumente está associada à maternidade e a presença de crianças em situação de rua, considera-se também relevante apresentar alguns dados do Censo de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em São Paulo de 2022.

O censo mostra que há, no total, 3.759 crianças e adolescentes em situação de rua, das quais 401 pernoitam nas ruas da cidade e 609 estão em serviços de acolhimento. Assim, o censo adota a definição prevista na Resolução Conjunta nº 01, de 15 de dezembro de 2016, emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e do Adolescente (Conanda), que compreende a situação de rua entre crianças e adolescentes refere-se aos que utilizam os logradouros públicos como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente ou intermitente, de modo a incluir na definição situações de trabalho infantil, mendicância, entre outras atividades que podem ocorrer no espaço público por crianças e adolescentes, ainda que eles não pernoitem nesses locais, nem nos serviços de acolhimento institucional.

Em linhas gerais, o censo mostra que o número de crianças e adolescentes nessa situação entre 2007 e 2022 aumentou de 1.842 para 3.759, indicando que não é apenas entre adultos que é possível observar um crescimento da situação de rua. Uma das fragilidades do censo em questão é que ele não detalha em quais serviços de acolhimento da SMADS as 609 crianças e adolescentes em situação de rua estão acolhidos, não sendo, portanto, possível distinguir quantas dessas crianças estão abrigadas nos CAE Mulheres.

CAPÍTULO 2 - A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR ATORES NÃO ESTATAIS

Considerando os avanços dos estudos empíricos sobre o atendimento da população em situação de rua no Brasil e, principalmente, as questões de gênero observadas nas pesquisas e nos dados sociodemográficos, este segundo capítulo discorre sobre a lente teórica de análise que norteará o estudo da atuação das OSCs nos CAEs Mulheres em São Paulo nesta dissertação.

Assim, na primeira seção discute-se como a literatura de implementação avançou, nos últimos anos, refletindo sobre as teorizações que explicam as mudanças que acontecem neste momento do ciclo de políticas públicas. Na segunda, discorre-se sobre os estudos nacionais e internacionais que refletem acerca da participação de atores não estatais na implementação de políticas públicas. Por fim, na terceira seção, trata-se sobre as organizações sociais nas políticas de assistência social.

2.1 A implementação como uma cadeia de decisões para as políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é tradicionalmente representado na literatura como uma sucessão de fases que ilustram o processo de elaboração de uma política pública - identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2010). Entretanto, tais fases não necessariamente ocorrem como o modelo prevê, sendo possível que algumas delas se sobreponham, aconteçam juntas ou em uma ordem diferente da prevista no ciclo (SECCHI, 2010; MARQUES, 2013).

Hill e Hupe (2009) enfatizam que este modelo baseado em “estágios” não é, de fato, um modelo, e sim uma estrutura analítica que traz contribuições limitadas, uma vez que apresenta diversas lacunas. Os autores argumentam que uma das principais limitações do ciclo é que o olhar para a implementação como algo subordinado à formulação da política pública limita análises sistemáticas (HILL; HUPE, 2009). Por esta razão, Hill e Hupe (2009) propõem a estrutura de múltipla governança para analisar as políticas públicas a partir de uma perspectiva direcional – em contraposição à operacional. Para eles, esta lente analítica traz maiores contribuições do que a visão clássica cíclica, pois adota uma perspectiva multidimensional para identificar relações contextuais.

Segundo Secchi (2010), a literatura clássica que adota a perspectiva do ciclo de políticas

públicas entende a implementação como a fase na qual “regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2010, p. 44). Já Hill e Hupe (2009) sustentam que é possível ir além nessa conceptualização, entendendo a implementação tanto como o *focus* quanto como *locus* das políticas públicas. Enquanto o primeiro conceito estaria associado a um conjunto de atividades específicas (governança operacional), o segundo relacionar-se-ia a uma escala de ação, seria o nível onde estão as “organizações implementadoras” e onde insere-se a camada do “nível da rua”.

Tendo em vista tais definições, a relevância de estudar este *focus* e *locus* consiste na possibilidade de averiguar os desafios implicados na concretização da política pública, como também identificar problemas ocorridos nas outras fases, os quais acometem no desenvolvimento da política (SECCHI, 2010). Para Peters (2018), a importância de estudar a implementação está relacionada aos aspectos político, normativo e institucional que caracterizam esta fase. Assim, para analisar a implementação é fundamental considerar que ela é política, que ela é formada por ideias e culturas e que ela está inserida em instituições (PETERS, 2018).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 alterou as políticas sociais, sendo um fator importante para entender a implementação no contexto federalista do país. Segundo Arretche (2012), a Constituição de 1988 foi elaborada de forma que os governos locais possuíssem competência para serem os principais provedores de políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar social. Ao mesmo tempo, a regulação federal é essencial, pois é possível perceber que os municípios desempenham certos padrões na priorização de gastos ao implementarem políticas públicas (ARRETCHE, 2012). Assim, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil foi previsto na Constituição de 1988 de modo que os governos subnacionais tivessem controle de alguns aspectos da implementação de políticas sociais, mas com a necessidade de realizar ações previstas nos programas federais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Para Franzese e Abrucio (2013), conseqüentemente, nota-se no sistema brasileiro uma prevalência da gestão municipal na promoção de políticas sociais, o que resulta no fortalecimento de uma burocracia em nível local que gera limitações a mudanças unilaterais pelo Governo Federal (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Nesse sentido, Arretche (2012) diferencia *policy-making* de *policy decision-making*, ou seja, enquanto o primeiro relaciona-se à descentralização de competências, o segundo corresponde

à autonomia decisória dos entes federativos na implementação de políticas públicas. Deste modo, é fundamental considerar que o modelo federativo brasileiro limita as decisões dos gastos locais por meio da regulação federal, ainda que isso ocorra com variações entre as áreas de políticas (ARRETCHE, 2012). Para Bichir, Brettas e Canato (2017), é possível observar uma insuficiência analítica na diferenciação desses dois conceitos, sendo importante considerar o processo de implementação também como um processo decisório. Assim, como explica Arretche (2002), a implementação altera as políticas públicas por meio de uma complexa combinação de decisões de diversos agentes. Por esta razão, Marques (2013) sustenta que:

(...) a fase da implementação passou a ser considerada como central, tanto analítica quanto normativamente, assim como foram levados em conta conjuntos mais amplos de atores, com destaque para aqueles engajados na implementação direta das políticas (MARQUES, 2013, p. 44).

Estes atores engajados diretamente na implementação de políticas públicas são teorizados por Lipsky (1980) como “burocratas de nível de rua”, o qual propõe uma abordagem *bottom-up* para estudar a implementação, como será discutido na próxima seção. Como Lotta et al. (2018) explicam, os estudos sobre implementação até o início da década de 1970 eram caracterizados por uma abordagem *top-down* que entendia que o processo de implementação de uma política pública deveria assegurar que esta não se desviasse dos objetivos iniciais delimitados na fase de formulação. Contudo, abordagens mais recentes apontam que a negociação de ideias e de interesses também está presente na implementação, fase que apresenta relações e interações complexas que podem alterar a política pública (ARRETCHE, 2002; LIPSKY, 1980; LOTTA et al., 2018).

Avançando neste debate, Maynard-Moody e Musheno (2003), distinguem a narrativa “Estado-agente” da “cidadão-agente”, na qual a primeira se refere à forma como os agentes aplicam as leis, regras e procedimentos, enquanto a segunda relaciona-se aos julgamentos morais que os trabalhadores de linha de frente fazem sobre os cidadãos que eles atendem. A perspectiva “Estado-agente” compreende que sempre haverá situações complexas, nas quais as regras e procedimentos não se encaixarão perfeitamente; nesses casos, os trabalhadores de linha de frente possuem discricionariedade para definir quais regras serão aplicadas e, inclusive, em decidir não aplicar certas regras em determinadas situações (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Já a perspectiva “cidadão-agente” indica que muitas vezes a o julgamento

moral do agente sobre as pessoas e o seu destino é divergente do que está previsto nas regras, de modo que ambas as narrativas (“Estado-agente” e “cidadão-agente”) coexistem e compõem a implementação (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

No debate francês, esta dimensão sociológica, associada à implementação de políticas públicas, é discutida principalmente a partir da década de 1990 com os estudos da chamada “sociologia do guichê”. Como explica Pires (2017), o guichê, para os autores franceses, é caracterizado por ser o espaço de interação entre os agentes que representam as instituições públicas e os cidadãos, de modo que nesses espaços as situações sociais são analisadas a partir de casos reais e concretos. Assim, nos guichês:

Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares precisam ser enquadradas em categorias administrativas restritivas. E, por estarem associadas ao acesso a serviços e benefícios importantes para os usuários, na maior parte do tempo, as categorias administrativas produtoras de identidades são aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes (...), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (PIRES, 2017).

É pertinente enfatizar, como discute Dubois (2019), que a discricionariedade em si não é boa ou ruim, mas é uma característica da implementação, a qual deve ser descrita e analisada empiricamente. Como o autor sustenta, é nesta etapa na qual se nota “uma aparente contradição entre políticas formuladas a partir de todo um rigor regulamentar, mas que cuja realização repousa, pelo menos parcialmente, sobre uma atividade de bricolagem, quase que caso a caso” (DUBOIS, 2019, p. 116).

Para compreender a discricionariedade na implementação é fundamental também compreender o arranjo institucional no qual ocorre essa fase das políticas públicas. Por exemplo, no caso das políticas de assistência social na cidade de São Paulo, Bichir, Brettas e Canato (2017) enfatizam o papel das OSCs na implementação. Para as autoras, nessa etapa do ciclo de políticas públicas, nota-se uma relação de autonomia e dependência entre os atores governamentais e as OSCs, a qual é influenciada por capacidades – como recursos financeiros e humanos, articulação com outros atores, influência política, interação com os beneficiários, entre outras – e restrições de normas federais e municipais (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

Insta salientar que, como apontam Bichir, Pereira e Gomes (2021), as OSCs operam dentro de um contexto regulado por normativas, muitas vezes cocriadas através de interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, de modo que há uma institucionalização das políticas sociais em São Paulo, ainda que a rede socioassistencial municipal opere em grande medida por meio da provisão indireta. Ademais, os autores também enfatizam a necessidade de analisar a implementação por atores não estatais em São Paulo considerando que as OSCs conveniadas à SMADS não são iguais, havendo diferenças no número de contratos que tais organizações possuem com o poder público, o tipo de serviço que oferecem – sendo generalistas ou específicas no atendimento a determinados grupos -, e diferentes padrões de interdependência com o Estado (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021).

Neste sentido, a literatura internacional aponta que os arranjos de implementação de políticas públicas no mundo são cada vez mais complexos, sendo caracterizados, muitas vezes, pelas interações públicas e privadas (HILL; HUPE, 2002; BRODKIN, 2015), como será discutido na próxima seção. Em razão destes novos arranjos, grande parte das pesquisas sobre burocracia de nível de rua passam a se referir a estes servidores como trabalhadores de linha de frente (a exemplo de LIMA SILVA ET AL., 2020).

2.2 A implementação de políticas públicas por meio de atores não estatais

A provisão de políticas públicas por atores não estatais não é uma prática apenas contemporânea, mas nas últimas décadas nota-se em todo o mundo um crescimento da quantidade e diversidade de atores não estatais na provisão de políticas de bem-estar social (CAMMET; MACLEAN; 2014). Como Hupe (2014) aponta, esta diversificação de atores impactou os estudos sobre implementação de políticas públicas, os quais passaram de uma lógica estadocêntrica para a lente analítica de governança. Para Cammet e Maclean, a importância de analisar a atuação destes atores é justificada pois “atores não estatais não são uma solução meramente neutra e tecnocrática para um problema de uma política pública; eles podem ter efeitos profundos na vida política” (CAMMET; MACLEAN; 2014, p. 2).

Entretanto é preciso considerar que tais efeitos não são necessariamente positivos ou negativos, sobretudo considerando o impacto desta atuação no desenvolvimento de capacidade estatais. Por exemplo, Cammet e Maclean (2014) apontam que em países com menores capacidades estatais, a tendência é que o crescimento da provisão de políticas sociais por atores não estatais

esteja associado à queda da capacidade do Estado, no longo prazo, de provisionar ou regular políticas de bem-estar social. Os atores não estatais atuarão de forma mais construtiva e efetiva em Estados com um alto nível de capacidade regulatória (CAMMET; MACLEAN; 2014). Deste modo, Cammet e Maclean (2014) argumentam que dois fatores principais condicionam os efeitos políticos da atuação de atores não estatais na provisão de políticas públicas: (i) o tipo de provedor não estatal; e (ii) a sua relação com o Estado. Divergentemente de tal visão, Bichir, Pereira e Gomes (2021), argumentam que são dimensões distintas a capacidade de regulação e a capacidade estatal, sustentando que a interação socioestatal produz ambas, por meio de mecanismos de mútua constituição (LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Diversos autores apontam que o crescimento da atuação de atores não estatais na implementação de políticas públicas está relacionado ao surgimento do *New Public Management*, ao fortalecimento do neoliberalismo e à incorporação de lógicas privadas nas políticas públicas (BEER; BARTLEY; ROBERTS, 2012; BRODKIN, 2015; JOHNSTON, 2015; GASSNER; GOFEN, 2018). Neste sentido, Beer, Bartley e Roberts (2012) apontam que a provisão de políticas sociais por organizações não-governamentais (ONGs) frequentemente é justificada pela busca de maior eficiência, pelo aumento da participação social, pelo fortalecimento das interações entre Estado e sociedade civil e pela promoção de uma boa governança, principalmente por entender que as ONGs são intermediadoras importantes com outros atores.

Já, Cammet e Maclean (2014) questionam esta visão que associa o crescimento dos provedores não estatais ao neoliberalismo, sustentando que apesar da importância ideológica que esta visão econômica traz para as políticas públicas, existem duas questões que contrapõem a utilização desta variável, de forma independente, para justificar a provisão não-estatal. Primeiro, analisando dados do Banco Mundial, as autoras concluem que houve um crescimento do gasto social em muitos países em desenvolvimento, apesar do aumento da provisão não-estatal. Segundo a atuação dos provedores não estatais varia em diferentes países, a depender de legados históricos, sendo a justificativa neoliberal insuficiente para explicar tal diferenciação (CAMMET; MACLEAN, 2014).

No caso brasileiro, é fundamental considerar que as OSCs historicamente estiveram presentes no campo da Assistência Social. Como mostra Brettas (2016), desde o século XVI há relatos no país de instituições privadas atuando na provisão de serviços sociais, sendo possível notar,

a partir da década de 1970, uma disseminação dos convênios entre o poder público e as OSCs, em um processo de crescente burocratização, como será discutido no Capítulo 3. Enfatiza-se que, como apontam Bichir, Pereira e Gomes (2021), a análise contemporânea sobre a atuação das OSCs na provisão social deve superar visões generalizantes, que restringem a entender tal atuação como positiva – em razão de uma eventual *expertise* de tais atores - ou negativa – como se tratasse de uma redução da capacidade estatal. Para Mendonça (2018), o debate sobre a provisão indireta atualmente, na assistência social no Brasil, está sobretudo associado à avaliação de performance e ao maior controle e transparência nas regulações sobre as parcerias entre o poder público e as OSCs (MENDONÇA, 2018).

Para Levi-Faur (2012), o contexto contemporâneo – caracterizado pelo surgimento do neoliberalismo, a transformação das burocracias weberianas, a transnacionalização, entre outras questões – complexificou a sociedade e impôs novos desafios. Neste sentido, para responder a este novo contexto é fundamental que o governo e as outras esferas de autoridade desenvolvam capacidades de direção horizontais, por meio de instrumentos inovadores que permitam criar regulações alternativas na esfera pública e privada, considerando sobretudo modos híbridos de governança (LEVI-FAUR, 2012). Dessa forma, falar em governança é pensar para além do limite do Estado, descentralizando e diversificando as políticas públicas (LEVI-FAUR, 2012). Como Hupe (2014) aponta, os estudos contemporâneos de implementação avançaram para tratar sobre a governança multinível considerando o conjunto de atores, em diferentes camadas, que compõem um encadeamento de decisões nesse momento das políticas públicas.

Assim, Johnston (2015) aponta que houve uma proliferação do conceito de governança nos últimos anos, sendo uma sub-definição a ideia de governança pública. Para ela, esta estaria relacionada ao uso de recursos públicos para a provisão de serviços por organizações privadas ou da sociedade civil em um sistema de parcerias e permutas (JOHNSTON, 2015). Assim, “governança pública envolve a entrega de serviços governamentais por privados e organizações do terceiro setor com a necessidade de colaboração e nível de engajamento da comunidade” (JOHNSTON, 2015, p. 16, tradução própria). Estes aportes teóricos da literatura de governança trazem contribuições para pensarmos a implementação de políticas públicas por atores não estatais, uma vez que permitem pensar o contexto no qual acontecem as interações públicas e privadas.

Como Hill e Hupe (2002) apontam, atualmente uma das dimensões relevantes nos arranjos de implementação é o tipo de organização envolvida na entrega da política pública. No geral, todos os trabalhadores de linha de frente atuam em busca da promoção do interesse público e, portanto, estão submetidos a regras governamentais gerais (HILL; HUPE, 2002). Entretanto, particularidades da organização da qual estes servidores fazem parte também são fundamentais, pois influenciam o seu trabalho (HILL; HUPE, 2002).

As organizações que atuam na implementação de políticas públicas são chamadas por Brodtkin (2015) de organizações de nível de rua. Para a autora, estas organizações públicas, privadas ou mistas têm uma função pública fundamental, podendo operar sob diversos tipos de contratos (BRODKIN, 2015). Brodtkin (2015) também caracteriza o crescimento das parcerias entre o Poder Público e organizações privadas no âmbito das reformas do *New Public Management*, o que para ela justifica a complexificação dos estudos sobre burocracia. Desta forma, “as antigas burocracias do setor público não são apenas gerenciáveis, mas também gerentes, contratualizando e supervisionando a entrega de políticas públicas” (BRODKIN, 2015, p. 34, tradução própria).

Neste contexto, estudar as organizações de nível de rua significa não somente analisar e compreender a rotina dos trabalhadores de linha de frente que atuam na entrega direta de políticas públicas à população beneficiária, mas considerar também a figura do gerente que supervisiona este trabalho e, em alguma medida, também interage com a população atendida. Lipsky (2019) diferencia a figura do gerente dos burocratas de nível de rua de baixa hierarquia apontando que:

Os burocratas de nível de rua têm interesse em garantir as condições de realização do trabalho. Os gestores, por outro lado, são devidamente orientados para os resultados. Eles se preocupam com a performance, com os custos de garantir a performance e os aspectos das políticas que podem expô-los a um questionamento crítico (LIPSKY, 2019, p. 67)

Assim, estes servidores de níveis hierárquicos distintos possuem interesses diferentes. Outro aspecto que os diferencia é que os graus e complexidade da interação destes trabalhadores com os clientes são completamente diferentes (LIPSKY, 2019). Ou seja, apesar dos gerentes terem contato com as pessoas atendidas pelas políticas públicas, eles possuem uma visão mais macro da situação, não tendo uma interação tão cotidiana com este público quanto os burocratas de

nível de rua de baixo escalão. Vale ainda mencionar que os gestores dependem muito do trabalho dos burocratas de nível de rua e, em razão da discricionariedade que caracteriza a implementação de políticas públicas, a gerência tem pouca intervenção sobre a forma como o trabalho desses servidores da ponta é realizado (LIPSKY, 2019).

Nesta dimensão, também se encontra o trabalho de Gassner e Gofen (2018), as quais adotam uma perspectiva “agente-clientela” para estudar a gerência de nível da rua. Os chefes executivos das organizações de nível de rua podem ser caracterizados como gerentes de nível da rua – sendo caracterizados como burocratas de médio escalão -, os quais ocupam uma posição peculiar, uma vez que ao mesmo tempo que têm contato direto com a população atendida, também são atores que se relacionam com outros níveis da burocracia estatal, o que pode gerar controvérsias e tensões (GASSNER; GOFEN, 2018). A atuação destes funcionários na implementação é caracterizada por tentar conciliar objetivos estratégicos e regras imperativas com as características da sua clientela.

Gassner e Gofen (2018) enfatizam que o conceito de “clientela” está relacionado a uma população alvo que é diversa e possui vários subgrupos. Em seu trabalho, as autoras ilustram como, muitas vezes, estes gerentes de nível de rua precisam adaptar e flexibilizar as regras, que recebem das burocracias superiores, às características da sua clientela política, de modo que os objetivos das políticas públicas formuladas possam ser alcançados na implementação (GASSNER; GOFEN, 2018).

Neste aspecto, Brodtkin (2015) sustenta que as pesquisas mostram que se há um “jogo de implementação” - ou seja, uma disputa na cadeia de decisões -, os gerentes estão em vantagem. Quanto a essa posição estratégica, a autora justifica: “não que eles controlem os níveis mais baixos de discricionariedade, mas porque eles possuem novas e poderosas ferramentas para influenciar o seu exercício” (BRODKIN, 2015, p. 36; tradução própria). De toda forma, a autora também enfatiza como os diversos arranjos de contratualização entre o poder público e as organizações de nível de rua podem aumentar ou diminuir a discricionariedade dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas (BRODKIN, 2015).

Brodtkin (2020) enfatiza que olhar para as organizações de nível de rua e os arranjos de contratualização dessas instituições com o poder público é especialmente importante diante de situações nas quais as políticas sociais não são claras, pouco reguladas, deixando muita margem

para interpretação, uma vez que isto abre ainda mais espaço para a discricionariedade das organizações de nível de rua em sua atuação. Neste contexto, a autora enfatiza que as organizações de nível de rua com frequência atuam como instituições políticas, principalmente quando: (i) moldam a provisão social – definindo a forma e o conteúdo da distribuição de benefícios e serviços; (ii) estruturam as oportunidades para a demanda de direitos; e (iii) gerenciam as consequências de sua atuação prática (BRODKIN, 2020).

Deste modo, o que se pode notar é que as organizações de nível de rua – as quais são majoritariamente instituições privadas com ou sem fins lucrativos – ocupam uma posição essencial atualmente na implementação de políticas públicas. A discricionariedade que estas organizações possuem permite que elas atuem como mediadoras “entre os cidadãos e o Estado e entre a política e a prática” (BRODKIN, 2020, p. 75).

2.3 Reflexões teóricas sobre as organizações sociais na provisão de políticas de assistência social

Um dos trabalhos seminais acerca do Estado de Bem-Estar Social é a publicação de Esping-Andersen (1990), em que analisa o crescimento da provisão social estatal em diversos países entre as décadas de 1960 e 1970. Apesar das diversas críticas contemporâneas ao trabalho do autor - sobretudo aquelas que reconhecem sua limitação para analisar o caso brasileiro (como DRAIBE, 2004) e a crítica feminista ao modelo proposto pelo autor (como compilado em GAMA, 2008) -, a principal contribuição de Esping-Andersen (1990) para os estudos de políticas sociais é que modelo de Bem-Estar Social varia de país para país, havendo localidades em que há uma maior provisão social estatal, enquanto em outros há uma maior provisão feita por organizações privadas.

Powell (2020) explica que essas distinções discutidas por Esping-Andersen (1990) historicamente guiaram grande parte das análises sobre a atuação de organizações sem fins lucrativos na provisão social, havendo comumente uma associação inversa entre o tamanho do Estado e o espaço de atuação dessas organizações. Entretanto, tal realidade é na prática bem mais complexa, sendo difícil traçar regras gerais que justifiquem o tamanho desses atores no Estado de Bem-Estar Social (POWELL, 2020).

Atualmente, também há o desafio de identificar fronteiras claras que distingam Estado, mercado e organizações sem fins lucrativos (POWELL, 2020). Mosley (2020), em pesquisas sobre a implementação de serviços sociais por organizações sem fins lucrativos, aponta que comumente há pouca distinção entre os papéis e responsabilidades do governo e de organizações sociais, o que também afeta a distinção entre a atividade sem fins lucrativos e a atividade voltada para mercado.

Tendo em vista o entrelace de atuações entre esses diversos atores, Marwell e Brown (2020) apresentam uma abordagem de governança para estudar as relações entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos. Para os autores, esta abordagem de governança deve ser entendida como as condições e regras que moldam as interações entre Estado e organizações sociais e que resultam na produção e implementação de políticas públicas (MARWELL; BROWN, 2020). Considerando a diversidade que caracteriza as organizações sem fins lucrativos e as múltiplas formas pelas quais elas se relacionam com o Estado, a abordagem da governança contribui com as pesquisas empíricas que visam analisar diversas questões que se sobrepõe tais como: as condições institucionais, as decisões de nível de rua, as relações interorganizacionais, entre outras (MARWELL; BROWN, 2020).

Assim, Marwell e Brown (2020) identificam três orientações analíticas distintas na abordagem das relações entre governo e entidades sem fins lucrativos: (i) as condições institucionais sobre a forma como são moldadas as possibilidades na provisão de serviços; (ii) os motivos dos indivíduos na manutenção da governança; (iii) as relações interorganizacionais construídas entre esses atores. Ainda, os autores apresentam quatro áreas relevantes para serem consideradas nessas análises: justiça, efetividade, transparência e legitimidade (MARWELL; BROWN, 2020). Entretanto, Marwell e Brown (2020) sustentam que ainda são incipientes as pesquisas que utilizam mais de uma orientação analítica, havendo poucos estudos que relacionam as condições institucionais com as decisões de nível da rua e com as relações inteorganizacionais.

No mesmo campo, insere-se o trabalho de Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) sobre a adoção das perspectivas das lógicas institucionais nos estudos sobre as interações entre atores sociais e o Estado. Como explicam os autores, a perspectiva das lógicas institucionais é uma abordagem metateórica para estudar as inter-relações entre instituições, indivíduos e organizações nos sistemas sociais, a qual contribui nas análises que visam entender como os

indivíduos e os atores organizacionais são influenciados pelas múltiplas localizações sociais que ocupam no sistema interinstitucional (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Essa é uma abordagem que entende que os indivíduos estão inseridos em lógicas institucionais que delimitam os seus valores, identidades e interesses. Ou seja, a teoria institucional sustenta que as organizações se adaptam ao meio ambiente, não em busca da eficiência, mas em busca de legitimidade (ALVES; KOGA, 2006). Desta forma, esta perspectiva reforça a presença de mitos, símbolos e a necessidade de legitimidade social nas organizações (ALVES; KOGA, 2006; THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Consequentemente, nota-se uma autonomia parcial dos atores da estrutura social, uma vez que as instituições limitam e restringem os indivíduos e organizações, sendo um princípio fundamental desta perspectiva a compreensão de que toda ordem institucional possui elementos materiais e simbólicos (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Neste aspecto, os autores sustentam que essa provavelmente é a distinção central entre essa perspectiva e a perspectiva adotada pela literatura neoinstitucionalista, uma vez que a abordagem das lógicas institucionais não versa sobre uma mútua constituição, a qual funde símbolos culturais e materiais – ao contrário, apresenta-se uma análise que permite diferenciais efeitos simbólicos e estruturais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Como explica Mendonça (2018), esses críticos entendem que a mudança institucional é multifacetada e exige modelos de análise que considerem a forma como atores ou agentes externos influenciam as decisões das políticas públicas.

Ainda, Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) indicam como a abordagem das lógicas institucionais contribui para análises multiníveis, uma vez que entende que as instituições operam em múltiplos níveis de análise, o que gera conflitos e, consequentemente, restrições e oportunidades para mudança aos indivíduos inseridos nessas lógicas. Entretanto, ainda que a perspectiva de lógicas institucionais possa trazer benefícios ao estudo da provisão de políticas públicas por atores não estatais, nesta pesquisa, entende-se que o neoinstitucionalismo é a melhor lente de análise para compreender o contexto no qual operam as OSCs na assistência social no Brasil. Tal escolha analítica se dá pois estudos anteriores sobre a assistência social em São Paulo ilustram como não apenas as OSCs operam em um contexto fortemente normatizado, o que traça limites para a sua atuação, mas também como as próprias organizações fazem parte – formalmente e informalmente – da construção de tal ambiente

institucional, por meio da mútua constituição (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021; LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Contudo, não se trata de descartar o debate de lógicas institucionais por completo, uma vez que tal contribuição teórica ajuda a entender como os funcionários das OSCs operam dentro das organizações que estão inseridos. Assim, tal literatura traz benefícios para identificar como os materiais simbólicos e estruturais das OSCs – por exemplo, missão, visão e valores, recursos para capacitações, entre outros aspectos – moldam o contexto no qual os gerentes, psicólogos, assistentes sociais e orientadores técnicos dos CAEs Mulheres operam.

No caso brasileiro, uma perspectiva organizacional adotada para estudar a assistência social no país está presente em Mendonça (2018), a qual analisa o histórico das regulações nas parcerias entre poder público e OSCs nesse campo. Segundo a autora, a assistência social no Brasil é uma das áreas que possui regulações mais antigas – desde 1931 – em comparação com outras áreas de políticas públicas. A análise feita por Mendonça (2018) mostra que até 2006 as normas e regulações refletiam um modelo de centralidade burocrática, com definições amplas sobre a participação das OSCs. Mas, sobretudo a partir do segundo Governo Lula (2007-2010), percebe-se a incorporação de novas normas que incorporam questões técnicas, com descentralização, fomento à atuação das OSCs e indicadores e instrumentos de gestão (MENDONÇA, 2018).

Para analisar as parcerias entre o poder público e as OSCs, Mendonça, Medeiros e Araújo (2019) propõem dois níveis de análise: (i) o do *contexto político-institucional*, o qual está relacionado às variáveis de histórico de interação, vantagens comparativas, abertura do governo à participação e regulação; e (ii) o das *relações interorganizacionais*, o qual associa-se às variáveis sobre autonomia das OSCs, alinhamento de metas e objetivos das organizações, aspectos de liderança e interações pessoais e capacidades estatais.

Na presente pesquisa de mestrado, entendo não ser possível dissociar a análise de ambos os níveis propostos por Mendonça, Medeiros e Araújo (2019), uma vez que o estudo do contexto político-institucional contribuirá para o estudo da dimensão micro organizacional, o qual se volta à análise das “relações interorganizacionais”, para identificar os diferentes padrões de implementação das OSCs no caso das políticas sociais para mulheres em situação de rua. Entretanto, a tipologia proposta por Mendonça, Medeiros e Araújo (2019) é relevante ao

elencar variáveis que podem ser observadas nos estudos das OSCs, destacando existir não apenas um contexto regulatório municipal que impõem limites à atuação das OSCs, ao mesmo tempo em que há variáveis relacionadas às próprias organizações e a forma como elas operam, que molda a atuação dos trabalhadores de linha de frente e de médio escalão.

2.4 Síntese analítica do capítulo

Considerando a revisão de literatura apresentada, nesta subseção, apresenta-se um resumo analítico das principais perspectivas teóricas que serão lentes de análise para o estudo empírico das OSCs envolvidas na provisão de serviços de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua.

Inicialmente, destaca-se que o presente estudo parte do entendimento que os estudos recentes sobre implementação sustentam a centralidade dessa etapa para entender as políticas públicas (MARQUES, 2013), devido ao conjunto de decisões que a compõem. Assim, a implementação é um momento central por unir diferentes atores, em interação, na provisão de políticas públicas, o que traz adaptações e mudanças às políticas públicas em relação a forma como elas haviam sido formuladas (ARRETCHE, 2002; MARQUES, 2013).

Ainda que nas últimas décadas os estudos de implementação tenham avançado indicando a existência de uma perspectiva *bottom-up*, em contrapartida a análises *top-down* (HUPE, 2014; LOTTA, 2018), a agenda de implementação tem migrado para uma perspectiva de governança multinível entendendo que a implementação acontece em diferentes níveis e através de diferentes atores, afastando-se de perspectivas estadocêntricas (HUPE, 2014).

Neste contexto, é pertinente destacar que a provisão de políticas sociais no Brasil e no mundo tem sido pautada pela presença de atores não estatais na implementação, os quais atuam em contato com os cidadãos na entrega de políticas públicas (CAMMET; MACLEAN, 2014; LEVI-FAUR, 2012; JOHNSTON, 2015). Ainda, há um esforço de estudos atuais sobre implementação em compreender outras camadas da implementação para além nível de rua, proposto por Lipsky (1980, 2019), de modo a olhar para organizações de nível de rua (BRODKIN, 2015) e os burocratas de médio escalão (PEREIRA, 2019) envolvidos na implementação.

Tais aportes teóricos são relevantes para entender a implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua, uma vez que esta consiste em uma política social implementada historicamente por OSCs. Assim, no caso empírico em análise, entende-se que as OSCs que contratualizam com a SMADS para implementar CAEs Mulheres são organizações de nível de rua, como definido por Brodtkin (2015, 2020). Deste modo, a análise empírica será pautada pela compreensão de como tais organizações moldam a provisão social, definem as oportunidades nos CAEs e gerenciam as suas ações, como proposto analiticamente por Brodtkin (2020).

Outra lente de análise que subsidiará o estudo das organizações, refere-se a compreensão de como tais instituições se organizam, identificando os materiais simbólicos e estruturais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012) que compõem cada OSC e como eles influenciam a ação dos funcionários contratados para atuar nos CAEs Mulheres (gerentes, psicólogos, assistentes sociais e orientadores socioeducativos).

Concomitantemente a tal análise, também se faz necessário compreender como o espaço regulatório em que tais OSCs operam, como discutido por Mendonça, Medeiros e Araújo (2019), relaciona-se com os limites e tensões da ação das OSCs na provisão de serviços de acolhimento em São Paulo. Neste aspecto, retoma-se o debate proposto por Bichir, Pereira e Gomes (2021), os quais apontam que, no caso de São Paulo, nota-se uma forte institucionalização da política de assistência social, com normas federais e municipais, que cerceiam a implementação, sendo fundamental considerar que tais arranjos normativos são criados a partir da mútua constituição (LAVALLE; SZWAKO, 2015) e interação – formal e informal – entre atores estatais e não estatais.

Em suma, analisando-se a literatura sobre implementação e provisão de políticas públicas por atores não estatais, nota-se que ainda se faz necessário avançar na compreensão de como as organizações de nível de rua (BRODKIN, 2015; 2020) operam nesta camada da burocracia que está acima dos trabalhadores de linha de frente, sobretudo considerando que em muitos contextos tais organizações são não estatais. Assim, a presente pesquisa visa contribuir com esta discussão teórica, analisando não apenas um caso no qual há provisão indireta de políticas públicas, mas também, considerando que tal provisão opera em um contexto político-regulatório caracterizado por uma consolidação de normativas da assistência social, na qual Estado e OSCs interagem em mecanismos de mútua constituição. Com tais aportes teóricos,

visa-se compreender a implementação dos serviços de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, como será explicado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste terceiro capítulo é apresentada a metodologia da pesquisa. Na próxima seção, justifica-se a escolha do caso dos centros de acolhida para mulheres em situação de rua para compreender a implementação de políticas por atores não estatais. Em seguida, trata-se respectivamente sobre como foi realizada e coleta e análise dos dados primários e secundários utilizados no presente estudo.

3.1 Justificativa da escolha do caso

Considerando a revisão de literatura apresentada, entende-se que a escolha da política de acolhimento institucional de São Paulo para mulheres em situação de rua como caso para estudar a atuação dos atores sociais na implementação de políticas públicas justifica-se por razões empíricas e analíticas.

Em relação à escolha empírica, destaca-se a importância que as políticas públicas para população em situação de rua apresentam hoje nas agendas dos grandes centros urbanos. O número de pessoas nesta situação é crescente ao longo dos anos e o que os poucos dados sobre o tema mostram é que, apesar da predominância do perfil “homem desacompanhado”, cada vez mais é possível notar famílias, mulheres, idosos e crianças em situação de rua, como mostram os dados do Censo PopRua 2021. Neste contexto, a oferta de vagas em centro de acolhida configura-se como a principal resposta do poder público à situação de rua na cidade de São Paulo (FERRO, 2011), ainda que novos modelos estejam sendo implementados, como é o caso do Programa Reencontro¹. Assim, a política de acolhimento institucional para população em situação de rua tem um histórico e uma continuidade importantes para a análise, ao mesmo

¹ Inspirado nas políticas de Moradia Primeiro, o Programa Reencontro é uma iniciativa da SMADS, que começou a ser implementada em 2022, para atender pessoas em situação de rua, prioritariamente famílias, que estejam nesta situação a menos de 36 meses. Assim, foi uma iniciativa pensada para auxiliar principalmente as famílias em situação de rua que perderam seus locais de moradia no contexto da pandemia da Covid-19. A principal diferença do Programa Reencontro para os centros de acolhida tradicionais – como os estudados neste trabalho – é que o acolhimento é feito em casas modulares, localizadas nas chamadas Vila Reencontro, o que garante maior privacidade aos acolhidos. A permanência nas casas modulares do programa varia de 12 a 24 meses, conforme o entendimento das equipes socioassistenciais que acompanham os acolhidos no programa. Além da oferta de acolhimento, o programa também pretende oferecer intermediação com o mercado de trabalho e com políticas habitacionais (SÃO PAULO, 2023).

Insta destacar que tal iniciativa, ainda que seja apontada como inspirada nas políticas de Moradia Primeiro, difere-se fortemente de tais políticas pois os programas de Moradia Primeiro estão associados principalmente à oferta de moradia permanente e são também voltados ao atendimento de casos crônicos e complexos, de pessoas que estão há anos em situação de rua (BRASIL, 2022).

tempo em que tal política está sendo revisada e novos modelos de atendimento à situação de rua ganham espaço na agenda da cidade.

No que tange às razões analíticas, destaca-se o fato dessa política pública desde a sua origem ser pensada e implementada em parceria com atores da sociedade civil, como será discutido nos capítulos a seguir. Assim, trata-se de uma política que tem um vasto histórico de interação entre Estado-sociedade civil, sendo, portanto, um caso pertinente para contribuir com a literatura sobre o papel de atores não estatais na implementação de políticas públicas. É relevante ainda pensar que este histórico emerge em um contexto de forte atuação do SUAS (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017) e que se observa na assistência social de São Paulo um processo de construção de capacidades estatais, marcado pela mútua constituição entre sociedade civil e Estado, resultando inclusive na produção de normativas que cerceiam a implementação (BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021)

Ademais, considerando se tratar de uma pesquisa qualitativa, a escolha da análise das interações socioestatais nos CAEs Mulheres é relevante por haver um número total interessante de organizações envolvidas na implementação de tais serviços. Até maio de 2022, havia oito CAEs Mulheres na cidade de São Paulo, os quais eram gerenciados por cinco OSCs diferentes² – ou seja, duas OSCs eram responsáveis por mais de um CAE. Destaca-se que, em relação ao marco temporal, a presente pesquisa de mestrado é focada nas duas últimas gestões do poder público municipal (2017-2020 e 2021-presente).

Deste modo, entende-se que, além das contribuições analíticas e empíricas resultantes do foco na política de acolhimento para mulheres em situação de rua em São Paulo, atentar-se aos CAEs Mulheres para estudar a interação socioestatal é pertinente pois tais serviços são implementados por cinco OSCs diferentes, as quais possuem dimensões distintas, considerando o total de parcerias que essas OSCs possuem com a prefeitura, além das suas particularidades em relação à missão, visão e valores.

² Ao longo da redação desta pesquisa, novos CAEs Mulheres foram implementados na cidade de São Paulo, contudo a presente dissertação se atém a esses serviços criados até maio de 2022. Destaca-se que, como mencionado, os CAEs Mulheres são centros de acolhida institucional para mulheres cisgêneras, assim, o presente estudo não incluiu os serviços de acolhida existentes para mulheres transgêneras e nem serviços de acolhida voltados especificamente para o acolhimento de mulheres gestantes ou mães com bebês. Pontua-se ainda que, por mais que haja serviços específicos para gestantes e mães com bebês, as vagas nesses espaços são limitadas, sendo possível também encontrar gestantes e mães com bebês nos CAEs Mulheres.

Ou seja, o caso permite comparar a atuação de diferentes organizações implementando uma mesma política pública. Assim, por um lado, a dimensão e número de parceria das OSCs permite compreender se há diferenças – e, se sim, quais - entre o tamanho da organização e a forma como ela implementa políticas sociais e interage com o poder público, como discutido também nos estudos de Pereira (2019) e Bichir, Pereira e Gomes (2021). Por outro, identificar e compreender os materiais simbólicos e estruturais das OSCs – como missão, visão e valores - conecta-se com o debate proposto por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) sobre a identificação das lógicas institucionais que operam o trabalho realizado, de modo a entender como tais materiais surgem no contexto da implementação de tal política pública.

Cabe destacar que duas das OSCs atuam em mais de um CAE Mulheres, desse modo, além das comparações entre as diferentes OSCs, o caso permite estudar a atuação de uma mesma OSCs em diferentes serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua. Tal possibilidade é relevante para identificar aspectos relacionados à atuação das organizações e aspectos referentes ao contexto institucional no qual tal política pública é implementada.

3.2 Coleta dos dados

Considerando o debate teórico apresentado e as organizações envolvidas na implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua, a metodologia proposta para responder à pergunta de pesquisa é de caráter qualitativo.

Na pesquisa, utilizam-se dados primários e secundários. Em relação aos dados secundários, foram analisados os oito termos de colaboração firmados entre as OSCs e a SMADS, com o objetivo de identificar o arcabouço contratual que regula a implementação desses serviços. Os termos de colaboração são os instrumentos contratuais firmados entre a SMADS e as OSCs, no momento da implantação dos centros de acolhida, para prestação dos serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, sendo cada termo de colaboração referente à implementação de um serviço específico. Entende-se que a análise dos termos de colaboração perpassa não apenas a minuta contratual, mas inclui também todo o arcabouço legal (leis municipais, decretos e portarias) que o compõem, como alguns identificados e mencionados no Capítulo 4.

Esta primeira análise permitiu mapear quais são as regras formais firmadas entre o poder público e as OSCs, identificando também qual é o espaço decisório formalmente deliberado às OSCs. Assim, a análise focou em verificar quais são as atribuições das partes envolvidas nesses contratos, bem como as obrigações em comum entre essas partes. Os termos de colaboração são uma fonte importante para conhecer empiricamente o problema de pesquisa proposto, de modo que tais documentos contribuem na delimitação da estrutura de responsabilidades do poder público e da iniciativa privada.

Entretanto, regras informais, inclusive desviando de regras formais, também são criadas na implementação. Como Hupe (2014) aponta, a perspectiva da governança multinível aponta para os desafios no *compliance* e como a implementação de políticas públicas é um espaço de dimensões informais, adotadas por diferentes atores em diferentes camadas. Um exemplo que ilustra tal questão são eventuais relaxamentos das regras de cuidado com os filhos nos centros de acolhida para mulheres em situação de rua (GOMES, 2019; REIMBERG, 2019), como será discutido no Capítulo 4 do presente trabalho. Por esta razão, entende-se ser relevante a coleta de dados primários que visem identificar este espaço de deliberação das OSCs que não está formalmente regulado nos contratos, além de compreender como os espaços formalmente existentes são operados no cotidiano de implementação do serviço.

Para isso, foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas com diferentes atores – estatais e não estatais – envolvidos na política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo. O objetivo geral de tais entrevistas foi entender como estes atores relacionam entre si, na implementação do serviço de acolhimento institucional, focando sobretudo nas interações socioestatais entre os burocratas de médio escalão das OSCs e burocratas de médio escalão da SMADS. Entre os objetivos específicos, as entrevistas voltaram-se a identificar como diferentes atores atuam na implementação dessa política pública, como é feito o processo de decisão e pactuação nessa etapa e como os gerentes de nível de rua, situados no médio escalão da burocracia como discutido por (GASSNER; GOFEN, 2018), interagem com a burocracia estatal.

Como explica Lima (2016), entrevistas são utilizadas em pesquisas para obter e recuperar experiências de vida das pessoas, de modo que o entrevistador atua ativamente na busca de lembranças e reflexões, mas sem induzir o entrevistado a fornecer uma determinada resposta. Neste aspecto, as entrevistas semiestruturadas apresentam um roteiro previamente

estabelecido, o qual funciona como um guia para o entrevistador, entretanto, é possível adaptar o roteiro e inserir novas perguntas ao longo da entrevista (LIMA, 2016). Os roteiros de entrevista utilizados estão disponíveis no Apêndice.

Para a coleta de tais dados primários, foi submetido ao Comitê de Pesquisa da SMADS um projeto de pesquisa e as entrevistas apenas foram agendadas e realizadas após a aprovação do estudo pelo Comitê em agosto de 2022. No total foram realizadas 14 entrevistas, como indicado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Lista de Pessoas Entrevistadas

Código de referência do CAE	Código de referência das pessoas entrevistadas			
A	Supervisor(a) de SAS A	Gestor(a) de parceria A	Gerente do CAE A	-
B	Supervisor(a) de SAS B	Gestor(a) de parceria B	Gerente do CAE B	Representante da OSC X
C	-	Gestor(a) de parceria C	Gerente do CAE C e representante da OSC Y	
D	Supervisor(a) de SAS D	Gestor(a) de parceria D	-	Representante da OSC Z
E	Supervisor(a) de SAS E	-	-	
Entrevista externa aos CAEs	Representante da Sociedade Civil com histórico de atuação junto à PopRua			

Fonte: Elaboração própria

Vale destacar que em algumas entrevistas havia mais de uma pessoa participando da conversa. Por exemplo, no caso de entrevistas com gestoras de parceria, ocorreu de mais uma gestora participar da conversa por ambas já terem atuado com o serviço pesquisado. Situações semelhantes ocorreram em entrevistas com organizações e com gerentes de centros de acolhida. No caso da entrevista com a gerente do CAE B, a psicóloga também acompanhou a conversa e trouxe complementações a fala da gerente. Todavia, tais entrevistas são contabilizadas como uma única, para a presente análise, uma vez que não foi observada uma discordância das pessoas entrevistadas em uma mesma conversa.

Também é pertinente enfatizar que, conforme indicado no Quadro 1 acima, a Representante da OSC Z falou sobre dois CAEs Mulheres (D e E), pois a OSC é contratada para operar ambos os serviços de acolhimento. Ainda, em um dos casos das OSCs pesquisadas, a OSC solicitou que a gerente do serviço respondesse também como representante institucional da organização, de modo que uma das pessoas entrevistadas está identificada como “Gerente do CAE C e Representante da OSC Y”.

Sobre a escolha e seleção das pessoas entrevistadas, pontua-se que, inicialmente, o objetivo da pesquisa era entrevistar todos os atores envolvidos com os oito CAE Mulheres na cidade de São Paulo, ou seja, todos os(as) Supervisores(as) de SAS (Supervisão de Assistência Social), bem como, todos(as) os(as) gestores(as) de parceria e gerentes dos oito CAEs Mulheres analisados. Todavia, considerando as limitações de tempo da pesquisa, foi necessário entrevistar uma amostra dos atores envolvidos nesta política pública. A amostra foi definida conforme a disponibilidade e retorno dos contatos realizados. Ou seja, contactou-se todos os atores ao menos duas vezes e realizou-se entrevista com os atores que retornaram o contato. Em relação às OSCs, também se objetivava entrevistar representantes das cinco organizações envolvidas na política pública, todavia somente três OSCs retornaram o contato e se disponibilizaram a participar da pesquisa.

Apesar de tais lacunas nas entrevistas, fez-se um esforço na pesquisa para manter a análise das entrevistas apenas dos casos em que mais de um ator envolvido com o CAE foi entrevistado, de modo a verificar as informações colhidas por diferentes perspectivas. Assim, a presente dissertação utilizou apenas os dados de entrevistas obtidos sobre cinco serviços de acolhimento, conforme indicado no quadro x. Porém, destaca-se que a coleta e análise dos dados secundários abrangeu os oito CAEs Mulheres.

Ademais, ao final das entrevistas com os atores envolvidos diretamente com a política pública, também foi feita uma entrevista semiestruturada com um representante da sociedade civil que tem longa atuação com a população em situação de rua. O objetivo dessa última entrevista foi validar algumas das respostas encontradas nas outras entrevistas, como também, esclarecer alguns pontos sobre o histórico da política de acolhimento institucional e o papel das OSCs no envolvimento com tal política pública.

As entrevistas duraram entre 45 e 90 minutos, e foram realizadas presencialmente ou virtualmente, a depender da disponibilidade da pesquisadora e das pessoas entrevistadas. Todas as entrevistas foram gravadas para registro das falas, com a devida autorização prévia, mas os áudios foram utilizados apenas para registrar as falas para elaboração da presente pesquisa. As entrevistas foram transcritas parcialmente a partir de tais registros de áudio.

Em relação à anonimização dos dados, foi acordado com todas as pessoas entrevistadas que as falas e contribuições seriam utilizadas de forma anônima, de modo que indivíduos e organizações não pudessem ser identificados. Assim, por mais que no Capítulo 4, as OSCs sejam citadas nominalmente, todas as informações disponíveis de forma não anonimizadas são públicas e podem ser acessadas no site da Prefeitura de São Paulo e nos sites institucionais das organizações. Contudo, os dados coletados em entrevistas são tratados de forma anonimizada, ao longo de todo o presente trabalho, de modo que seja possível identificar apenas o cargo ou vínculo institucional da pessoa entrevistada.

3.3 Análise dos dados

Após a realização das entrevistas, os dados primários coletados foram analisados por pertinência temática. Assim, a partir da leitura das entrevistas foram criados códigos temáticos referentes a aspectos relevantes identificados para responder à pergunta de pesquisa. Os códigos elaborados estão disponíveis no quadro abaixo.

Quadro 2 – Lista de códigos elaborados para análise das entrevistas

Trabalho realizado pelo(a) Supervisor(a) de Assistência Social
Trabalho realizado pelo(a) Gestor(a) de Parceria
Trabalho realizado pelo(a) Gerente do CAE
Diálogos com os altos escalões da SMADS (Gabinete e GSUAS)
Diálogos no território (“ponta da política pública” / “nível de rua”)
Vínculos políticos e/ou religiosos
Recursos Humanos (contratação e capacitação)
Processo de prestação de contas e gestão administrativa do serviço
Trabalho social e socioeducativo
Regras de convivência do cotidiano dos CAEs

Configurações dos espaços dos CAEs Mulheres (tamanho, localização, etc)
Intersetorialidade
MROSC
Papel dos Instrumentos de Política Pública (Portaria 46/SMADS/2010 e Instrução Normativa N° 03/2018)
Peculiaridades da situação de rua feminina
Peculiaridades do público migrante
Resultados das decisões para as usuárias dos CAEs Mulheres
Desvantagens da implementação por meio de OSCs
Vantagens da implementação por meio de OSCs

A partir da identificação dos códigos nas entrevistas, estes foram agregados em uma tabela e analisados conforme convergências e divergências nas manifestações das pessoas entrevistadas. Em seguida, foi realizada uma análise dos dados a partir de diferentes lentes teóricas. O resultado de tal análise está disponível no Capítulo 6 da presente dissertação.

CAPÍTULO 4 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O PAPEL DAS OSCS NAS POLÍTICAS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Neste quarto capítulo é apresentado o histórico da construção da política de assistência social no Brasil, de modo a serem traçados os principais marcos legais e o contexto no qual se estruturam as interações entre o poder público e atores não estatais para implementação de políticas sociais no país. Ainda, discute-se onde se inserem as políticas para população em situação de rua neste cenário, apresentando especialmente a atuação das OSCs em tais iniciativas.

4.1 A atuação histórica de atores não estatais no campo da Assistência Social

Desde o século XVI, durante o período colonial, há relatos sobre a atuação de instituições privadas em ações sociais no Brasil, havendo uma expansão de organizações privadas que ofereciam serviços de acolhimento e atendimento hospitalar até o século XVII (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016). Tais organizações eram movidas pela caridade e filantropia, trabalhando de forma muito próxima à atuação da Igreja Católica, em um contexto no qual o acolhimento social não era visto como um direito, e sim, como um ato de benevolência (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016). Este período alinha-se com a ideia inicial de “caridade cooperativa”, descrita por Richmond (1901), na qual forças atuavam no apoio aos necessitados, de modo que a atuação da Igreja e de grupos filantrópicos é anterior à atuação estatal.

Na Primeira República (1889-1930), Mestriner (2008, apud BRETTAS, 2016) pontua que houve a expansão da conceitualizada “filantropia higiênica”, a qual conectou a atuação da assistência social e da saúde por meio de um atendimento segregado, oferecendo auxílios específicos a cada grupo social, como idosos, crianças, doentes, imigrantes, entre outros. Nos anos seguintes, principalmente na Era Vargas (1930-1945), observa-se a centralidade das questões trabalhistas na agenda brasileira, resultando na expansão de direito aos trabalhadores (SANTOS, 1979), enquanto a atuação das organizações privadas voltava-se aos desempregados ou dos que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016).

Mestriner (2008, apud BRETTAS, 2016) destaca que, nos anos 1930, é possível notar os primeiros esforços estatais para regulamentar a atuação das OSCs, com a criação da “contribuição da caridade” – taxa cobrada na importação de bebidas alcólicas – e, posteriormente, com a criação da Caixa de Subvenções, a qual fiscalizava o repasse de tal auxílio no âmbito do Ministério da Justiça. Em 1938, destaca-se também a fundação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o qual regulamentou os repasses estatais para as organizações (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016). Nas décadas de 1940 e 1950, este órgão expandiu a sua atuação tornando-se também responsável pelo registro e reconhecimento oficial das organizações da sociedade civil (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016).

Neste período, também ocorreram mudanças tributárias em prol das organizações sem fins lucrativos. Assim, a Constituição de 1946 estabeleceu a isenção tributária das instituições de assistência social, a Lei nº 3.577/1959 reconheceu a isenção da cota patronal de contribuição previdência às instituições com “certificado de fins filantrópicos” e o Decreto-lei nº 50.517/1961 instituiu o “certificado de utilidade pública” para que as organizações acessem tais benefícios (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016). Assim, nota-se como gradualmente, no século XX, foram formuladas legislações para regular a atuação dos atores estatais e não estatais, sendo importante reconhecer o avanço da atuação privada no campo da Assistência Social no período da Ditadura Militar (1964-1988), sendo a provisão estatal de serviços limitada (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016).

A disseminação do modelo de prestação de políticas sociais através de convênios firmados entre o poder público e as OSCs ocorre na década de 1970, no contexto de racionalização de políticas públicas (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016). Segundo Mestriner (2008, apud BRETTAS, 2016), esse momento é caracterizado por uma preocupação estatal com os aspectos financeiros e contábeis da parceria, mas sem uma atenção aos padrões de atuação. Em meados da década de 1970, no contexto da ditadura militar, ainda que se note uma retração dos incentivos fiscais às organizações da sociedade civil, também se observa um aumento das organizações registradas ao CNSS (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016).

Na Constituição de 1988 há um reconhecimento da assistência social no Brasil como política pública, o que traz dois avanços importantes: a ampliação dos direitos sociais e a consolidação de uma gestão democrática da assistência social, reforçando a atuação dos atores não estatais

nesse campo. A ampliação dos direitos sociais está tanto associada ao caráter não contributivo da seguridade social, estabelecido na Carta Magna (BRETTAS, 2016; SPOSATI, 2009), quanto ao seu texto ambicioso, o qual optou por constitucionalizar direitos que antes eram regulados por normas infraconstitucionais (ARANTES; COUTO, 2019).

Como destaca Sposati (2009), a adoção do modelo não contributivo alterou a perspectiva do atendido por políticas sociais, o qual passa a ser considerado um cidadão usuário, e não, um “carente” ou “assistido”. No mesmo sentido, a Constituição ampliou a proteção social para além dos vínculos trabalhistas (SPOSATI, 2009), rompendo com a lógica da cidadania regulada descrita por Santos (1979), na qual os direitos sociais eram alocados aos que possuíam emprego formal. Assim, como Arretche (2018) sustenta, a Constituição Federal de 1988 assegurou os direitos à aposentadoria, saúde e educação aos “*outsiders*” do mercado formal de trabalho.

A gestão democrática da assistência social está prevista no artigo 204 da Carta Magna (ROCHA, 2009; SPOSATI, 2009), o qual endereça que as políticas socioassistenciais devem ser coordenadas e executadas juntamente com “entidades beneficentes e de assistência social”. Para Rocha (2009), o artigo 204 assegura a participação popular na formulação e controle de políticas públicas, fomentando o desenvolvimento de espaços de interação como é o caso dos Conselhos Gestores. Assim, pode-se sustentar que o arcabouço constitucional adotado a partir de 1988 iniciou um processo de institucionalização da atuação de atores não estatais na assistência social.

Em 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei Nº 8.742/1993), a qual disciplina a organização das políticas sociais no Brasil. Entre as diretrizes da assistência social, a norma estabelece a primazia da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da política social (artigo 5º, inciso III), mas também pauta o papel das organizações de assistência social na execução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No que tange à articulação com a sociedade civil, a LOAS também criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - em substituição ao CNSS -, o qual passa a ser o principal órgão participativo, a nível federal, para pactuação, controle e deliberação de políticas sociais (MESTRINER, 2008, apud BRETTAS, 2016; AGUILAR LARA, 2019).

A estruturação da assistência social prevista na LOAS foi consolidada tanto com a publicação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) quanto das Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS) de 2005 e 2012. A PNAS/2004, publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004, detalhou a organização da proteção social básica e a especial, prevista na LOAS.

Enquanto a Proteção Social Básica visa prevenir situações de risco, a Proteção Social Especial se destina àqueles que tiveram seus direitos violados ou ameaçados, sobretudo em se tratando de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua. A normativa estabelece que a “ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos” (BRASIL, 2004, p. 37), assim, é a partir dessa política federal que há previsão nacional para o acolhimento institucional da população em situação de rua.

Vale ainda mencionar que a Proteção Social Especial se divide entre Média e Alta Complexidade. Enquanto a primeira compreende o conjunto de serviços voltado a pessoas que ainda não tiveram os vínculos familiares e comunitários rompidos - como por exemplo o serviço de abordagem de rua -, a segunda destina-se a pessoas que estão sem vínculos ou em situações nas quais os núcleos familiar ou comunitário configuram-se como uma ameaça (BRASIL, 2004). É na Proteção Social Especial de Alta Complexidade que se encontram os serviços de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, tais como Casa de Passagem, Albergue e República³ (BRASIL, 2004).

As NOB/SUAS de 2005 e 2012 retomaram pactuações estabelecidas nas normas operacionais de 1997 e 1998, ao mesmo tempo que parametrizaram novas bases para a Assistência Social no Brasil, em conformidade com a LOAS e a PNAS/2004. Neste sentido, este conjunto de normativas estabelece que a gestão do SUAS é pautada pela primazia da ação estatal na

³ Casa de passagem é um serviço de acolhimento emergencial com permanência máxima de três meses. Já o albergue é um serviço de acolhimento sem tempo de permanência máxima, que pode funcionar diariamente por 16h ou 24h, oferecendo um local para repouso e higiene, além de refeições. Também se utilizam os termos centro de acolhida e abrigo para se referir aos albergues. Quando falamos em CAEs Mulheres referimos a um serviço de albergue com funcionamento de 24h.

Já, a República é um serviço com perfil porta de saída, no qual os quartos são compartilhados com menos pessoas e há uma maior autonomia das pessoas acolhidas, as quais são responsáveis por preparar suas próprias refeições em uma cozinha compartilhada, além de haver uma menor presença de funcionários técnicos neste tipo de serviço.

promoção de políticas sociais (NOB/SUAS, 2012, artigo 5º, inciso I), mas a sociedade civil atua de forma complementar nestas políticas, fortalecendo a relação democrática (NOB/SUAS, 2012, artigo 5º, inciso IV).

Este movimento de estruturação do SUAS, em articulação com a sociedade civil, foi acompanhado por uma institucionalização da atuação das organizações sociais no campo de políticas públicas. Para Mendonça, Alves e Nogueira (2016), é possível conceitualizar dois movimentos na operacionalização das organizações no Brasil. O primeiro, iniciado com a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização, foi marcado pela legalidade e formalização das OSCs, o que possibilitou a tais atores criarem conexões formais com o Estado, de modo a lhes permitir participar de políticas públicas. O segundo, a partir dos anos 2000, é caracterizado pelas transformações nacionais e internacionais no financiamento disponível para filantropia, o que resultou na maior dependência das OSCs em atuar em projetos ou políticas sociais específicas (MENDONÇA; ALVES; NOGUEIRA, 2016). Este aspecto é relevante para refletir, na presente dissertação, se há pontos que ainda não foram institucionalizados, sobretudo no caso dos CAEs Mulheres em São Paulo, que dependem das rotinas e decisões envolvidas no cotidiano da implementação.

Ainda, vale mencionar que em 2014, com a publicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), foi delimitado um regime jurídico que regulamenta as parcerias entre o Poder Público e esses atores sociais, reforçando a relevância da interação público-privada na promoção de políticas públicas no âmbito nacional. Como destaca Aguilar Lara (2019), o MROSC não é apenas um instrumento legal, uma vez que sua publicação está associada a uma agenda política, caracterizada pela defesa da atuação de atores não estatais na gestão pública.

Em termos práticos, a principal inovação trazida pelo MROSC é a criação dos termos de colaboração e termo de fomento, em substituição ao instrumento de convênio, o qual até então era utilizado para celebrar as parcerias entre o poder público e as OSCs (AGUILAR LARA, 2019). Assim, enquanto o termo de colaboração se refere aos contratos que são celebrados a partir da iniciativa do poder público – como os que são analisados na presente pesquisa –, o termo de fomento são marcados pela iniciativa das OSCs. Em ambas as tipologias há a transferência de recursos públicos para as OSCs (AGUILAR LARA, 2019). Mas, como a análise empírica indicará, nem sempre tais recursos serão suficientes na provisão social, sendo

importante os recursos das próprias OSCs, incluindo suas parcerias com outros atores não estatais, para a manutenção da política pública estuda.

Além desses, o MROSC também cria os Acordos de Cooperação, os quais são parcerias celebradas entre o poder público e as OSCs, mas nas quais não há a transferência de recursos (AGUILAR LARA, 2019). Porém, tais acordos não fizeram parte do presente estudo.

4.2 A política nacional para população em situação de rua

Paralelamente ao avanço da institucionalização da interação entre o poder público e os atores da sociedade civil, avançou também no Brasil o debate acerca dos direitos da população em situação de rua e as políticas públicas que deveriam ser implementadas para este público. Em 2005, foi realizado o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua no Brasil, o qual teve como objetivo promover o diálogo entre representantes dos movimentos sociais, academia e governo para formulação de estratégias para essa população (ARAUJO, 2012).

No ano seguinte, foi publicado o Decreto de 25 de outubro de 2006, instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o intuito de elaborar estudos acerca da situação de rua e formular políticas públicas intersetoriais para essa população. O GTI foi formalmente composto por representantes governamentais, das seguintes pastas: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (responsável pela coordenação, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Cultura e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Todavia, o artigo 4º do referido Decreto reconhece a possibilidade de participação, em caráter eventual, de técnicos, especialistas, representantes de outros órgãos governamentais, colegiados e entidades da sociedade civil.

Em dezembro de 2009 foram publicados os resultados da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, a qual trouxe os resultados do primeiro Censo Nacional sobre essa população, como também, algumas análises sobre direitos sociais e os caminhos que deveriam ser traçados nas políticas públicas voltadas a este grupo. Assim, o I Censo, realizado entre agosto de 2007 e março de 2008, mostra que na ocasião havia 31.922 adultos em situação de rua no Brasil, dos quais se estima que 82% eram homens, principalmente jovens em idade

economicamente ativa. No que se refere à raça, entre as pessoas entrevistadas, a pesquisa aponta que 39,1 % se declararam pardos, 29,5% brancos e 27,9% pretos.

O Censo Nacional também traz informações relevantes para o debate sobre políticas de acolhimento institucional. 46,5% dos entrevistados apontaram que preferem dormir na rua, enquanto 43,8% apontaram que preferem os albergues. Neste ponto, a pesquisa aponta que as principais justificativas para preferirem não estar nos centros de acolhida são: a falta de liberdade, os horários e rotinas dos espaços e a vedação do uso de álcool e drogas em tais locais. Já, cerca de 70% dos que preferem os serviços de acolhimento apontaram que a violência é a principal razão para não quererem pernoitar nas ruas.

Além da publicação do Censo Nacional, em dezembro de 2009, também foi publicada a Política Nacional para População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009). Tal normativa define, no artigo 1º, essa população como um grupo heterogêneo que partilha da pobreza extrema, dos vínculos familiares fragilizados ou interrompidos e que não possui moradia convencional regular, utilizando o logradouro público como espaço de moradia e sustento temporária ou permanentemente, como também, utiliza os serviços de acolhimento institucional (BRASIL, 2009).

Ademais, o decreto estabelece que política para população em situação de rua será implementada de forma descentralizada, por meio de uma articulação entre a União e os entes federativos que aderirem a tal instrumento (artigo 2º). O instrumento também prevê a articulação intersetorial no atendimento à população em situação de rua, reconhecendo a necessidade de outras áreas do governo – como saúde, educação, direitos humanos, trabalho e emprego, esportes e cultura - para além da assistência social atuarem com políticas voltadas a essa população.

A parceria entre o poder público federal e entidades públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para realização de projetos em prol da PopRua também está prevista na política nacional (artigo 4º), reforçando entendimentos que já estavam em outros instrumentos da Assistência Social federal – como a Constituição de 1988 e a NOB/SUAS 2005 e 2012 – de que as políticas sociais podem ser realizadas em conjunto com atores não estatais. Tal previsão também está no artigo 6º, inciso VI da política, o qual reconhece a “participação da sociedade civil, por meio de

entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas” (BRASIL, 2009).

É pertinente destacar que a referida política nacional instituiu também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-RUA), o qual era composto por 9 representantes da sociedade civil e 9 do governo e tinha como objetivo acompanhar a implementação de políticas sociais em tal temática. No entanto, tal Comitê foi alterado por meio do Decreto nº 9.894 de junho de 2019, o qual vinculou o órgão ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e reduziu o seu número de representantes, o qual passou a ser de 12 membros – 6 do governo, 5 da sociedade civil indicados por entidades que atuam com a PopRua e 1 de instituições de ensino superior que atuem com pesquisas sobre PopRua (BRASIL, 2019).

Outra alteração trazida pelo Decreto nº 9.894 de junho de 2019 foi a exclusão da atribuição do CIAMP-RUA de criar grupos de trabalho temáticos voltados a discutir as desvantagens sociais históricas da população em situação de rua e analisar alternativas para inclusão e compensação social, a qual estava prevista no artigo 9º, inciso VI do Decreto nº 7.053/2009.

4.3 A política para população em situação de rua na cidade de São Paulo

No caso da cidade de São Paulo, a política de acolhimento institucional tem suas raízes anteriormente à PNAS/2004. Na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992), eleita na época pelo Partido dos Trabalhadores, foi realizado o primeiro levantamento do número de pessoas em situação de rua na cidade, que identificou cerca de 3.392 pessoas nesta situação. A partir dessa informação, a prefeitura investiu em políticas municipais focalizadas nessa população (FERRO, 2011). Na época, a cidade já possuía dois centros de acolhida, os quais eram administrados por OSCs com financiamento do poder público, mas na gestão Erundina nota-se o apoio e expansão do serviço de acolhimento institucional, bem como a criação de abrigos de inverno e casas de convivência⁴ (FERRO, 2011). Assim, vale destacar que, desde a origem, os centros de acolhida foram implementados, de modo que o financiamento fosse público e a administração dos equipamentos fosse feita por OSCs, sendo este modelo institucionalizado na gestão pública, principalmente no caso de São Paulo, a partir da

⁴ Abrigos de inverno são centros de acolhida emergenciais que funcionam temporariamente nos períodos de baixas temperaturas. Já casas de convivência são espaços nos quais as pessoas em situação de rua podem passar o dia, onde são oferecidas atividades formativas.

consolidação da assistência social como política pública, após a Constituição de 1988, no plano nacional e local. Para Ferro (2011):

(...) ainda que de forma incipiente, a prefeitura começa a assumir a responsabilidade pela atenção com a população em situação de rua, a qual historicamente esteve a cargo das OSCs (FERRO, 2011, p. 67, tradução própria).

Deste modo, desde o início a política de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo foi implementada em parceria com OSCs. Atualmente, tal política pública está sob a competência SMADS, sendo a implementação do serviço de acolhimento realizada pelas OSCs, conforme regulamentado pela Portaria 46/10/SMADS e pela Instrução Normativa nº 3 da SMADS de 2018, as quais serão analisadas no Capítulo 6 da presente dissertação.

No entanto, é pertinente pautar brevemente que, além dos serviços de acolhimento, há ainda outras políticas municipais voltadas a este público. Em 28 de maio de 2013, a cidade de São Paulo aderiu à Política Nacional para População em Situação de Rua, pautando o compromisso da cidade com a atenção a esta situação de vulnerabilidade e o compromisso em adotar políticas intersetoriais, em diálogo com a sociedade civil, voltadas à PopRua. Neste contexto, há dois marcos que devem ser destacados.

Primeiro, foi a criação da Coordenação de Políticas para População em Situação de Rua (Coordenação PopRua), locada na recém-criada Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), em 2013. Ambas foram reconhecidas legalmente com a publicação da Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013. Tal movimento da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) foi um marco municipal importante, ao inserir a situação de rua no escopo de uma secretaria que foi criada no anseio de debater questões transversais a toda gestão pública municipal.

Assim, a criação da Coordenação PopRua pode ser considerada uma sinalização de que, ainda que a assistência social tenha um papel fundamental nas políticas para esse grupo, a formulação e implementação de políticas sociais para população em situação de rua vai além da atuação da SMADS. Mas, destaca-se que ainda que a intersectorialidade esteja prevista nos normativos, a análise empírica ilustra como ainda há lacunas na articulação intersectorial na implementação

dos CAEs Mulheres em São Paulo, corroborando com o debate proposto por Bichir e Canato (2021) de que a intersetorialidade resulta de interações cotidianas entre diferentes níveis da burocracia envolvidas na implementação, para além da mera normatização.

O segundo marco foi a criação do Comitê Intersectorial da Política Municipal para População em Situação de Rua (Comitê PopRua), por meio do Decreto nº 53.795/2013, o qual teve sua existência assegurada em lei com a publicação da Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019, e recentemente foi atualizado com a publicação do Decreto nº 62.149, de 24 de janeiro de 2023. O Comitê PopRua é composto paritariamente por representantes do governo municipal e da sociedade civil, sendo possível a participação de pessoas com trajetória de rua ou de movimentos e organizações que atuem com tal questão. Os eleitos para comporem o Comitê PopRua possuem mandato de dois anos.

Entre as atribuições desse órgão participativo, destaca-se: (i) a formulação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para PopRua; (ii) a garantia da articulação intersectorial das ações e programas desenvolvidos para população em situação de rua; (iii) instituição de um subcomitê permanente de acompanhamento das ações de zeladoria urbana; (iv) receber e encaminhar denúncias de violações de direitos; entre outras atribuições detalhadas no artigo 6º da Lei nº 17.252/2019 e no Decreto nº 62.149/2023.

Em 2016, como resultado da atuação dos primeiros anos do Comitê PopRua, foi publicado o Plano Municipal de Políticas para População em Situação de Rua, através da Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005/2016. O plano, que foi construído em diálogo entre atores da sociedade civil e governo, apresenta quatro eixos orientadores de atuação: habitação; cultura, conhecimento e trabalho; atendimento humanizado; e gestão (SÃO PAULO, 2016). As medidas previstas em tal documento, receberam força normativa com a publicação da Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019, a qual consolidou a Política Municipal para População em Situação de Rua. A lei regula a atuação de diferentes pastas municipais no tratamento à PopRua - como habitação, direitos humanos, emprego e renda, assistência social, educação e saúde – enfatizando a necessidade de articulação intersecretarial, como também, com outros entes federativos (artigo 7º). Tal norma também fortaleceu o Comitê PopRua, uma vez que assegurou em lei ordinária a existência de tal órgão participativo (artigos 5º e 6º).

Considerando o escopo desta dissertação, cabe destacar as regulamentações trazidas pela Lei nº 17.252/2019, as quais abordam o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua. A legislação pontua que deverá ser ofertado preferencialmente vagas fixas nos centros de acolhida (artigo 17, § 1º). Atualmente os centros de acolhida possuem dois tipos de vagas: fixas e pernoites. Quando uma pessoa possui uma vaga fixa, ela possui um acompanhamento contínuo junto às equipes socioassistenciais e tem a garantia que poderá ocupar aquela vaga por um determinado período, caso ela cumpra as regras do serviço. Eventualmente, a pessoa com vaga fixa poderá ser transferida para outros serviços, caso as equipes que a acompanham entenderem que ela está apta para ir a um serviço de acolhimento de maior autonomia - como por exemplo as Repúblicas e os serviços do tipo Autonomia em Foco -, ou que ela deverá ser transferida para outro serviço de acolhimento, em razão do processo de construção de vínculos e convivência. Serviços de acolhida com vaga fixa podem funcionar por 24 horas ou por 16 horas (usualmente das 16h de um dia até às 8h do dia seguinte), nos termos da Portaria 46/SMADS/2010. Destaca-se que no caso dos CAEs Mulheres, por serem centros de acolhida especial, esses serviços são sempre ininterruptos (24h) e, portanto, oferecem somente vagas fixas de acolhimento.

No caso do acolhimento por pernoite, a pessoa será acolhida somente naquela noite, de modo que no dia seguinte ela não terá garantia de que terá um espaço na rede socioassistencial para passar a noite, necessitando solicitar novamente uma vaga de acolhimento, que será alocada a depender da disponibilidade na rede. Assim, vagas de pernoite possuem duração de 16 horas e são caracterizadas pela rotatividade de usuários. Vale mencionar que, no inverno, quando é instaurada a Operação Baixas Temperaturas na cidade de São Paulo, e são criados espaços de acolhimento emergenciais, em locais como clubes e ginásios, a maioria das vagas criadas são do tipo pernoite.

O acolhimento de pernoite, além dos desafios que traz a própria pessoa em situação de rua, a qual terá que sempre estar buscando um local para se abrigar, também traz desafios ao trabalho socioassistencial, uma vez que dificulta a criação de vínculos entre as equipes assistenciais e as pessoas que estão pernoitando. É por esta razão que a Lei nº 17.252/2019 pontua a priorização das vagas fixas.

Outro aspecto regulado pela referida legislação é a necessidade de ofertar serviços de acolhimento institucional que atendam aos diferentes graus de autonomia e as particularidades

das pessoas em situação de rua, como Centros de Acolhida Especial (CAEs) para famílias, mulheres, idosos, travestis e transexuais, e migrantes (artigo 17, § 2º). Também é apontada a necessidade de os espaços de acolhimento possuírem locais para guardar carroças e que seja permitido o ingresso e permanência de animais de estimação (artigo 17, § 3º).

A norma prevê também a garantia das pessoas acolhidas indicarem o endereço do serviço em que estão abrigados como o seu endereço e a necessidade de os centros de acolhida fornecerem todos os documentos e correspondências que chegarem ao local aos seus respectivos donos (artigo 17, § 4º). Tal garantia está sobretudo associada à empregabilidade, uma vez que a ausência de endereço é um dos desafios encontrados por muitas pessoas em situação de rua na busca por emprego, sobretudo no mercado formal de trabalho. Por fim, no que tange à Assistência Social, a Lei nº 17.252/2019 também estabelece a necessidade de os centros de acolhida possuírem locais para guarda de pertences pessoais e bagageiros (artigo 17, § 5º).

Além das iniciativas já citadas, também cabe pontuar algumas políticas municipais relevantes atualmente, na cidade de São Paulo, para a população em situação de rua. Primeiro, é necessário mencionar que, entre 2020 e 2023, observou-se uma movimentação na cidade para repensar os serviços de acolhimento, considerando sobretudo os desafios socioeconômicos impostos pelo contexto da pandemia da Covid-19, o qual resultou no aumento de famílias em situação de rua. Neste sentido, a Lei Nº 17.819/2022 criou o Programa Reencontro e o Auxílio Reencontro.

Regulamentado pelo Decreto Nº 62.149/2023, Programa Reencontro é estruturado a partir de três eixos: (i) Conexão, voltado à reconstrução e fortalecimento de vínculos familiares, como também, à qualificação e integração dos trabalhos realizados pelas burocracias que atendem à PopRua; (ii) Cuidado, referente à integração no atendimento à população em situação de rua entre as diferentes pastas municipais, como habitação, assistência social, saúde, direitos humanos, trabalho e renda, cultura, entre outras; (iii) Oportunidade, compreende o desenvolvimento de iniciativas de inclusão produtiva e geração de renda aos beneficiários do programa.

O Programa Reencontro é apresentado como uma iniciativa de prefeitura de São Paulo, com metodologia inspirada nas políticas de Moradia Primeiro⁵ (artigo 4º, inciso III do Decreto Nº 62.149/2023), que estão sendo adotadas em diferentes países, como Canadá, Inglaterra, Espanha, França, Chile e Uruguai (BRASIL, 2022). O acolhimento de pessoas em situação de rua, nesse programa, é feito tanto pela oferta de casas modulares de estadia provisória, que estão sob a gestão da SMADS, quanto por meio do serviço de locação social para PopRua, gerido pela COHAB/SP (artigo 45, Decreto Nº 62.149/2023). O decreto regulamenta que as casas modulares de acolhimento provisório serão prioritariamente destinadas a pessoas que estão há pouco tempo em situação de rua (artigo 45, § 1º, Decreto Nº 62.149/2023), priorizando famílias, sobretudo aquelas com gestantes ou crianças até seis anos (artigo 45, § 5º, Decreto Nº 62.149/2023). Tais definições na alocação do programa vão na contramão das iniciativas internacionais, as quais são caracterizadas pela moradia definitiva e por voltar as políticas de Moradia Primeiro a casos crônicos de pessoas em situação de rua.

No que se refere à oferta de moradia às pessoas em situação de rua por meio da política de locação social, vale mencionar que tal iniciativa foi regulamentada no município em 2002, com foco no atendimento a pessoas em alta vulnerabilidade econômica (LIMA, 2020), sendo previsto em 2016, no Plano Municipal de Habitação, a locação social exclusiva para situação de rua. Como Lima (2020) aponta, a capilaridade do programa de locação social para população em situação de rua em São Paulo ainda é incipiente. Além de haver poucas vagas na cidade de São Paulo⁶, na época do seu estudo, Lima (2020) aponta que apenas cerca de 6% das pessoas em situação de rua na cidade se encaixavam nos critérios de habilitação definidos para o projeto piloto do programa – dentre eles, a necessidade de estar na rede socioassistencial em serviços de acolhida de maior autonomia – como Repúblicas e os serviços do tipo Autonomia em Foco -, excluindo, portanto, a população que está nos serviços de acolhimento institucional tradicional, como os CAEs Mulheres. Além disso, o programa exige que as pessoas possuam

⁵ A partir de uma metodologia desenvolvida no início da década de 1990 nos Estados Unidos, o modelo de moradia primeiro parte da premissa que a moradia é um direito fundamental e deve ser garantido a qualquer pessoa, independentemente das circunstâncias em que a pessoa se encontra (BRASIL, 2022). Assim, o modelo entende que não existem condicionantes que precisam ser preenchidas – como, por exemplo, empregabilidade, sobriedade, entre outras - para que a pessoa acesse um programa habitacional. Assim, a partir do acesso à moradia a pessoa será atendida em outras áreas de políticas públicas (saúde, empregabilidade, educação, assistência social etc.), conforme sua necessidade. Vale ainda destacar que tal metodologia foi pensada sobretudo para atender casos crônicos de situação de rua, envolvendo complexidades como o uso abusivo de substâncias químicas (BRASIL, 2022).

⁶ No momento da redação da presente dissertação, há apenas o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II que tem 34 unidades habitacionais (LIMA, 2020).

uma renda mínima para arcar com o valor do aluguel, ainda que ele seja subsidiado e tenha um valor abaixo do custo de mercado, assim, grande parte das pessoas em situação de rua não podem se comprometer com tal programa (LIMA, 2020).

Já o Auxílio Reencontro é um auxílio financeiro pago a quem se dispuser a acolher uma pessoa em situação de rua em duas modalidades (artigo 47, Decreto N° 62.149/2023). A modalidade “família” é quando uma pessoa física, com vínculo prévio à pessoa em situação de rua, acolhe-a em sua residência. Já a modalidade “moradia” corresponde à subsídio da locação, arrendamento ou hospedagem da pessoa em situação de rua em unidades habitacionais, as quais podem ser parciais ou compartilhadas. Quem acolher uma pessoa em situação de rua receberá 600 reais por mês e quem acolher uma família receberá 1200 por mês (artigo 48, inciso I e II, Decreto N° 62.149/2023). A gestão de tal auxílio será feita pela Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos da Prefeitura Municipal de São Paulo e as equipes socioassistenciais atuarão na prévia avaliação dos beneficiários de tal auxílio. É pertinente pontuar que tal política pública está sendo objeto de diversas críticas por grupos da sociedade civil, como publicado em nota pelo Fórum da Cidade, considerando a terceirização da responsabilidade da situação de rua a atores sem preparação no atendimento e acolhimento social, como também, os riscos de que ocorram situações de abuso, cárcere privado ou trabalhos análogos à escravidão para obtenção do benefício.

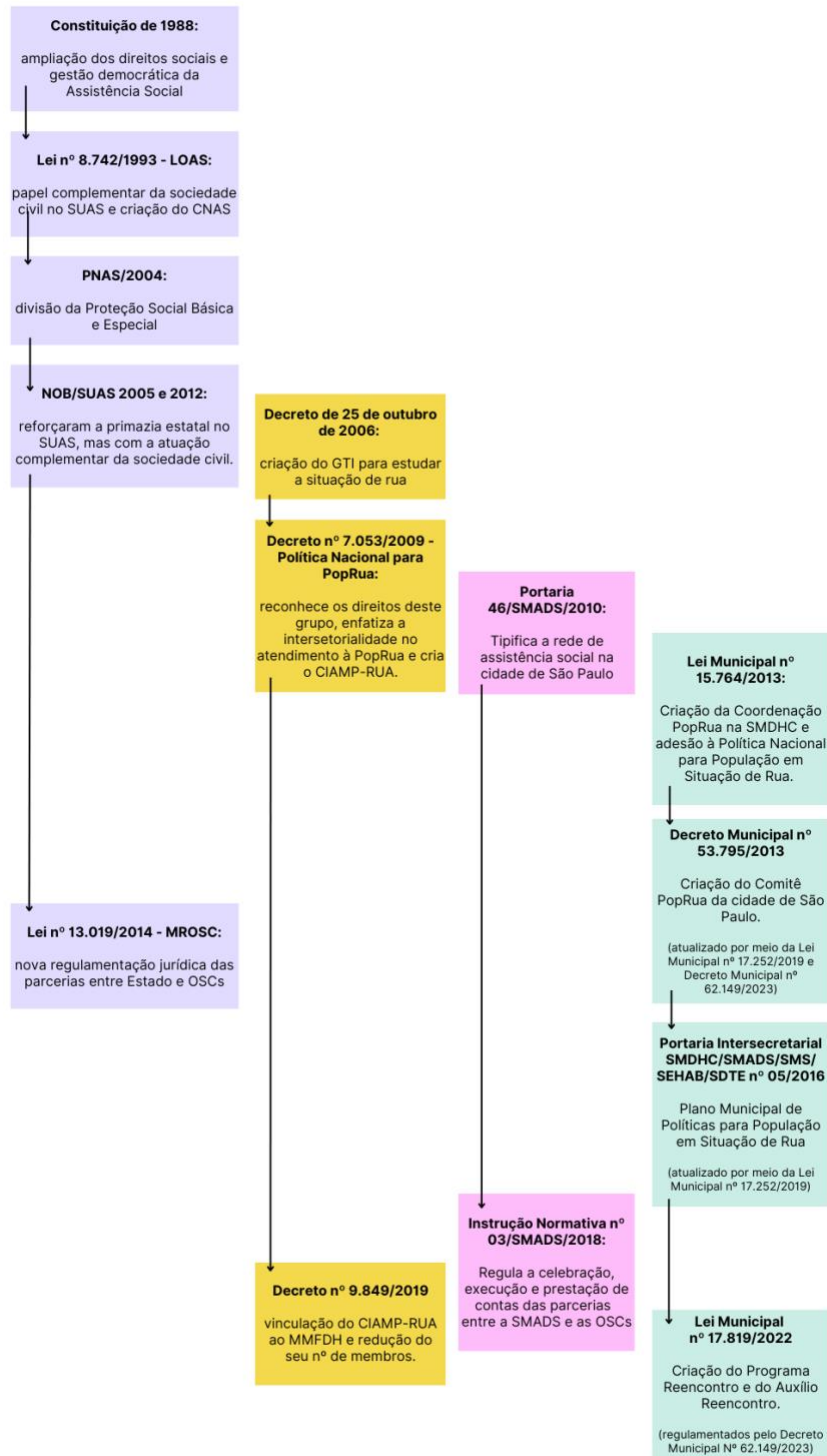
Ao fim, cabe destacar que as políticas públicas citadas nesta seção não são exaustivas, havendo ações municipais em outros eixos para apoiar à população em situação de rua, como é o caso do Programa Operação Trabalho – desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, o qual oferece qualificação profissional junto com uma bolsa-auxílio -, e as Redes Cozinha Cidadã e Cozinha Escola – iniciativas, previstas também na Lei N° 17.819/2022, que oferecem respectivamente refeições prontas para populações vulneráveis e capacitação na área de alimentação para produção de refeições que serão distribuídas também a grupos em vulnerabilidade alimentar.

4.4 Síntese analítica do capítulo

Esta seção tem como objetivo apresentar uma síntese analítica dos principais marcos legais mencionados e a relevância deles para a construção da articulação entre o poder público e atores

não estatais na implementação de políticas sociais. Assim, elaborou-se a imagem abaixo para traçar uma linha do tempo destas contribuições.

Figura 1 – Linha do tempo da legislação sobre Assistência Social e População em Situação de Rua no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Na Figura 1, a primeira coluna mostra as legislações relacionadas à construção do SUAS e à participação de atores não estatais nas políticas sociais. A segunda, indica a legislação nacional que regula as políticas focalizadas à situação de rua. Já a terceira, apresenta a legislação

municipal que regula o SUAS no âmbito do município de São Paulo, enquanto a quarta, apresenta as legislações municipais voltadas à situação de rua.

Como já mencionado, tal legislação não é exaustiva, porém o que se pode observar com tal linha do tempo é que os principais marcos legais que datam a construção do SUAS foram caracterizados pelo papel primordial do Estado na Assistência Social, mas com uma atenção complementar da sociedade civil - sobretudo analisando o texto das legislações nacionais mencionadas na Figura 1 referente ao período entre 1988 e 2012. Todavia, com a publicação do MROSC em 2014, observa-se um marco no papel que as OSCs conquistaram na gestão democrática do país, como agentes ativas nas políticas públicas, sobretudo no contexto da Assistência Social (AGUILAR LARA, 2019). Assim, pode-se dizer que houve uma expansão da atuação dos atores sociais, resultante não apenas de um processo de consolidação jurídico-normativo no país, mas também, das disputas políticas que permeiam a agenda pública.

Atentando-se à segunda coluna, nota-se que os marcos normativos que garantiram direitos à população em situação de rua foram formulados paralelamente e em consonância ao avanço da consolidação do SUAS no país, considerando a necessidade de adoção de medidas adicionais para atender às peculiaridades deste público. Em relação a este segundo grupo de normativas, destaca-se que tais caracterizam o reconhecimento da população em situação de rua como um grupo singular que detém direitos, como também, a necessidade da atuação intersetorial no atendimento a essa população.

No que tange às normativas municipais, a terceira coluna da linha do tempo pontua os principais instrumentos jurídicos que na cidade de São Paulo tipificam a rede socioassistencial e a execução da política social municipal em parceria com as OSCs. Tanto a Portaria 46/SMADS/2010, quanto a IN nº 03/SMADS/2018 serão discutidas com maior detalhamento no Capítulo 6, mas por ora é pertinente destacar que a cidade de São Paulo optou por implementar os serviços de acolhimento através da gestão feita por OSCs. Tal opção encontra-se dentro do leque de autonomia decisória delimitado ao poder municipal no âmbito do SUAS. Assim, nem todos os municípios brasileiros implementam serviços de acolhimento seguindo tal formato – sendo comum também a provisão direta de serviços de acolhimento à população em situação de rua em outras cidades.

Por fim, a quarta coluna indica como a cidade de São Paulo aderiu às legislações federais voltadas à população em situação de rua, enfatizando a atuação de outras secretarias municipais, para além da SMADS, no atendimento à população em situação de rua, bem como, a relevância da sociedade civil em conselhos participativos que discutam a política municipal para esse público. Tal movimentação, no contexto político municipal, resultou no Plano Municipal de Políticas Públicas para PopRua, bem como, a criação de políticas municipais específicas para tal grupo populacional, como os recém-criados Programa Reencontro e Auxílio Reencontro.

Considerando a Figura 1, em linhas gerais, sustenta-se que o contexto normativo federal foi essencial para a consolidação do desenho atual que regula os serviços de acolhimento à população em situação de rua em São Paulo, marcado pela forte presença da sociedade civil na implementação de tais serviços. Todavia, insta enfatizar que o arranjo normativo federal é um macro parâmetro que orienta a normatização que acontece no nível local - em articulação com os atores não estatais, como discutido por Bichir, Pereira e Gomes (2021) – não apenas no escopo dos normativos da assistência social, mas também, dos normativos que asseguram direitos e políticas públicas à população em situação de rua.

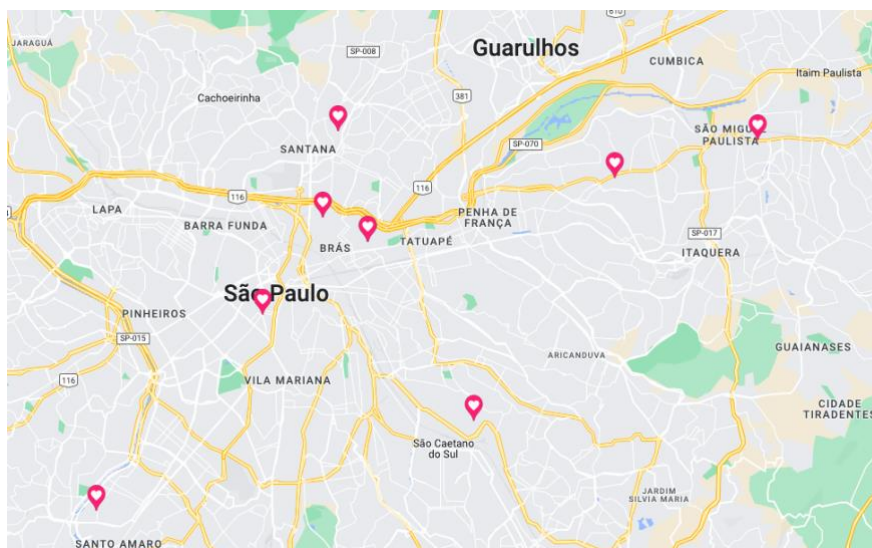
CAPÍTULO 5 – OS CAEs MULHERES NA CIDADE DE SÃO PAULO E AS OSCs ATUANTES EM TAIS SERVIÇOS

Neste capítulo, apresentam-se os CAEs Mulheres analisados na presente dissertação, como também, as OSCs que gerenciam tais serviços. Além de traçar uma contextualização sobre os serviços de acolhimento analisados, o objetivo deste capítulo também é apresentar uma síntese dos dados secundários sistematizados, a partir da investigação feita no site das OSCs, como também, das bases de parceria da SMADS.

5.1 Os oito CAEs Mulheres analisados

Segundo a planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022, a cidade de São Paulo possuía, naquele momento, dez CAE Mulheres, totalizando 900 vagas de acolhimento nesta tipologia de serviço. Todavia, dois CAEs foram criados no contexto emergencial da Operação Baixas Temperaturas, que acontece anualmente no período de inverno (geralmente entre junho e setembro), e na planilha não havia previsão se tais serviços continuariam funcionando após 30 de setembro de 2022 ou se seriam intermitentes. Assim, por esta razão, optou-se por focar em oito CAE Mulheres na cidade de São Paulo, como indicado na Figura X abaixo.

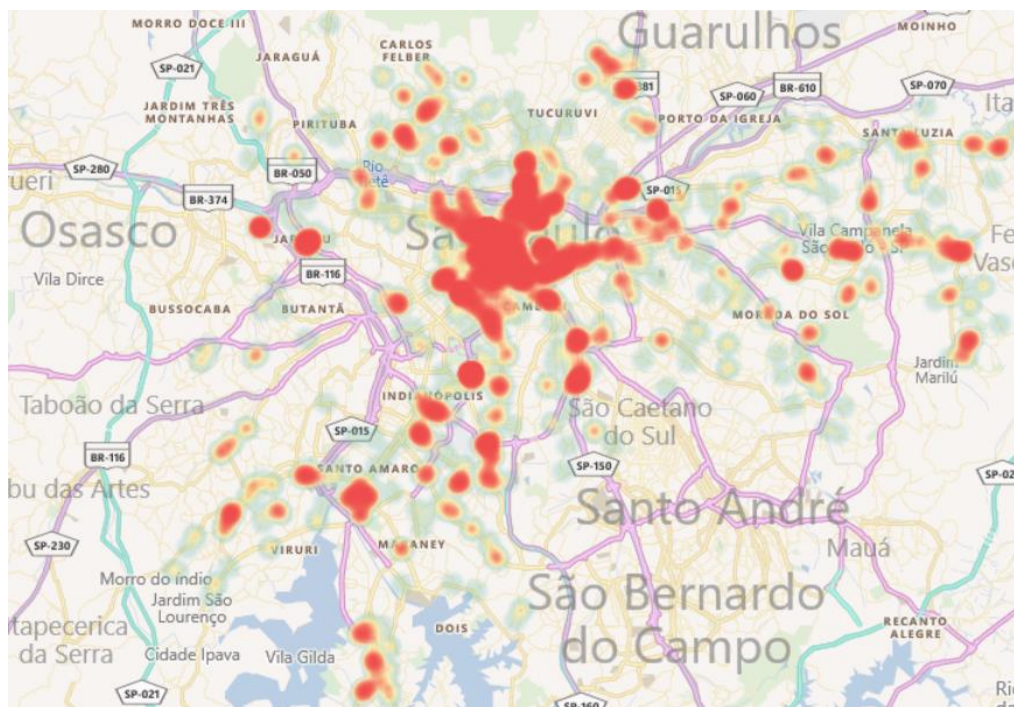
Figura 2 – Mapa dos CAEs Mulheres na cidade de São Paulo



Fonte: Elaboração própria a partir dos endereços dos serviços disponibilizados na planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022.

Como se pode observar, a maioria dos serviços estão localizados na área central da cidade, mas também há alguns CAEs Mulheres em outros pontos de concentração de pessoas em situação de rua, como Santo Amaro e na região de São Miguel Paulista e Ermelino Matarazzo, conforme ilustrado no mapa de calor extraído do Censo da População em Situação de Rua de São Paulo em 2021 (Figura 3).

Figura 3 – Distribuição espacial da População em Situação de Rua de São Paulo



Fonte: Censo da População em Situação de Rua de São Paulo 2021

Em relação as áreas que tinham CAE Mulheres no momento da realização desta pesquisa, o Censo PopRua 2021 mostra que na Subprefeitura da Sé havia 1.877 mulheres, na Mooca 957, em Santana-Tucuruvi 156, em Santo Amaro 199, em Vila Prudente 89, em Ermelino Matarazzo 85 e em São Miguel Paulista 83.

Ademais, para melhor compreender e caracterizar tais centros de acolhida, para além da localização geográfica, elaborou-se a tabela abaixo com informações essenciais sobre esses serviços. As informações abaixo também foram extraídas da planilha de parcerias da SMADS de agosto e setembro de 2022 e estão disponíveis publicamente no site da Prefeitura de São Paulo.

A coluna “Total de vagas durante o período de emergência” refere-se ao aditamento que foi feito aos contratos para eventualmente oferecer mais vagas durante o período da Operação Baixas Temperaturas – que ocorreu entre 30 de abril de 2022 a 30 de setembro de 2022 – e durante o período de calamidade pública no contexto da pandemia da Covid-19.

Quadro 3 – Caracterização geral dos CAE para mulheres na cidade de São Paulo

CAE	Região	Total de vagas regulares	Total de vagas durante o período de emergência	OSC
Mulheres Santana	Santana	30	30	Bom Jesus dos Passos
Brigadeiro	Sé	140	140	CROPH ⁷
Mulheres Esperança	São Miguel Paulista	50	55	APOIO ⁸
Mulheres Nova Esperança	Vila Prudente	100	105	APOIO
Mulheres Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo	60	66	Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jd. Maia e vilas adjacentes.
Casa de apoio Maria e Maria	Mooca	134	134	CROPH
Casa de Marta e Maria	Mooca	82	82	Associação Reciclázaro
Santo Amaro	Santo Amaro	80	88	APOIO

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados na planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022.

Como é possível observar, somente quatro CAEs tiveram vagas aditadas durante o período de emergência e tais vagas não representam mais do que 10% além da capacidade regular de

⁷ Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana.

⁸ Associação de Auxílio Mútuo da Região Leste.

acolhimento dos serviços. Deste modo, é pouco expressivo o aumento de vagas emergenciais nos serviços estudados no presente trabalho. Ademais, é relevante destacar que os CAEs têm disposições muito diferentes entre si, havendo serviços que acolhem mais de cem mulheres, enquanto outros possuem uma disposição menor e oferecem vagas de acolhimento a um número restrito de conviventes. Esta diferença é um dos aspectos que será discutido no Capítulo 6, pois as entrevistas realizadas apontam que o número de vagas do serviço é um fator relevante para a qualidade do atendimento oferecido.

Tendo em vista tais dados sobre os CAEs, insta também compreender o histórico de atuação das cinco OSCs responsáveis por gerenciar os CAEs Mulheres estudados na presente dissertação de mestrado: Serviços Assistenciais Senhor Bom Jesus dos Passos, CROPH, APOIO, Associação Reciclázaro e Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacente. Por esta razão, nas próximas subseções são apresentados brevemente os históricos das OSC, bem como, sua cultura organizacional - missão, visão e valores -, além de discorrer sobre a parceria da OSC com a SMADS e a atuação da organização nos conselhos participativos do município de São Paulo.

Após a caracterização das organizações, na última seção, é apresentado um resumo categorizando aspectos relevantes das cinco OSCs estudadas no presente trabalho.

5.2 Serviços Assistenciais Senhor Bom Jesus dos Passos

A Associação Serviços Assistenciais Senhor Bom Jesus dos Passos (SASBJP) foi criada em 1986, a partir da atuação de um grupo de voluntários na região de Pinheiros, que amparavam guardadores de carros nos arredores da Avenida Henrique Schaumann. Com o tempo, este trabalho foi estendido a famílias vulneráveis e pessoas em situação de rua que estavam na região, culminando, em 1993, com a instalação da Casa de Convivência João Moura, serviço de convivência prestado em parceria com o poder público municipal, em imóvel cedido pela. Em 2001, a OSC desenvolvia diferentes projetos sociais, sendo todos voltados ao atendimento da população em situação de rua.

No ano de 2005, encerra-se a parceria da organização com o poder público e a manutenção da Casa de Convivência João Moura passa a ser realizada com o apoio financeiro da organização alemã MISEREOR, vinculada à Igreja Católica, que contribuiu para a reforma do imóvel. A

OSC relata também, em seu site institucional, que neste período havia muitas pessoas com dependência química utilizando o serviço e, por esta razão, os dirigentes da SASBJP participaram de cursos de capacitação com a temática de “prevenção ao uso indevido de drogas” (SASBJP, site institucional). Na época, também desenvolveram o Projeto Acupuntura Auricular, voltado à superação dos quadros de dependência química.

Ao longo dos anos, a OSC estendeu a sua atuação para outros serviços, como a realização do Programa de Reinserção Social, em parceria com os fóruns de Pinheiros e Barra Funda, para pessoas substituírem a pena por prestação de serviços à comunidade. Em 2014, parceria semelhante foi firmada junto à Justiça Federal. A OSC também relata, no site institucional, uma lista de diversos outros parceiros, com os quais atuou conjuntamente ao longo de sua história, como cooperativas e clubes esportivos, além do engajamento da Associação em campanhas do agasalho e feiras sociais.

Em 2012, a OSC firmou a primeira parceria com a SMADS para implantação de uma Instituição de Longa Permanência para Idosos na região do Butantã. Dez anos depois, como informado na planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022, a OSC possuía 13 termos de colaboração ativos com a SMADS. Tais convênios referem-se à implantação dos seguintes serviços: Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA) Serviço de Assistência Social às Famílias (SASF), CAE Idosos, Residência Inclusiva, Autonomia em Foco, Centro de Acolhida (CA) 16 e 24 horas e CAE Mulheres. A OSC caracteriza as parcerias com a SMADS da seguinte forma:

A parceria com SMADS/PMSP garante a manutenção das necessidades básicas dos serviços por meio do repasse mensal de verba para custeio de itens como alimentação, produtos de higiene, produtos de limpeza, além da contratação de empregados celetistas para atendimentos de diferentes público-alvo da assistência social. (SASBJP, site institucional).

Destaca-se que, apesar de a OSC estar sediada em Pinheiros, os serviços conveniados com a SMADS são implementados em diferentes regiões de São Paulo: Sé, Campo Limpo, Capela do Socorro, Ipiranga, Santana, Lapa e Santo Amaro.

Por fim, no que tange à cultura organizacional, a missão da SASBJP apresentada é “democratizar os acessos as políticas públicas, através de serviços sociais de qualidade, fortalecendo a autonomia, mobilização social e a garantia de direitos.” (SASBJP, site institucional). Assim, considerando a atuação e histórico da SASBJP, bem como, a sua missão, é possível sustentar que o trabalho da OSC é voltado à pasta da assistência social.

5.3 Coordenação Regional de Obras de Promoção Humana

Fundada em 1972, a Coordenação Regional de Obras de Promoção Humana (CROPH) foi criada, a partir do trabalho social desenvolvido pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo, com o objetivo de dedicar-se sobretudo às atividades na região norte de São Paulo. A sede social da OSC está localizada no Jardim São Paulo, na Zona Norte de São Paulo e, segundo o site institucional da OSC, atualmente ela atende mais de 5.000 pessoas por dia.

O Estatuto Social da OSC, no artigo 4º, define que a sua finalidade prioritária é prestar serviços na área da assistência social, voltados para “crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, famílias e comunidades” (CROPH, 2017). Contudo, o artigo também reconhece a possibilidade de a OSC estender a sua atuação “às áreas educacional, recreativa, esportiva, cultural, de meio-ambiente, de segurança alimentar, de apoio técnico-científico, de promoção humana e de outras que venham atender a demandas públicas e sociais” (CROPH, 2017).

O documento também define, no artigo 5º, as estratégias que são utilizadas pela OSC na realização de suas ações, como: (i) desenvolvimento de ações formativas e educativas com base na solidariedade e na justiça; (ii) programas de formação e capacitação voltados à integração ao mercado e geração de renda; (iii) formação humana, por meio de atividades lúdicas, culturais, esportivas, entre outras; (iv) promoção e organização da atividade cidadã para contribuição na promoção e defesa de seus direitos individuais e coletivos; (v) desenvolvimento de uma rede de voluntários; (vi) realização de trabalhos em rede e em parceria com diferentes instituições; e (vii) incentivar que a população atendida tenha interesse e responsabilidade com o meio ambiente. Ainda, o artigo 5º destaca no parágrafo primeiro que as atividades serão desenvolvidas conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, sem nenhuma forma de discriminação por raça, origem, gênero, nacionalidade, idade, cor, religião, política, filosofia ou condição social (CROPH, 2017).

Em relação ao financiamento, a CROPH estabelece em seu estatuto que poderá receber recursos do poder público Municipal, Estadual e Federal, bem como, da iniciativa privada e de outras entidades do terceiro setor. Ademais, também reconhece no estatuto a possibilidade de realizar bazares e outras atividades beneficentes para arrecadar fundos. No site da organização, há uma lista com mais de trinta parceiros da OSC entre faculdades, fundações, clubes e entidades governamentais. No caso da Prefeitura de São Paulo, além da SMADS, a OSC menciona a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), através do Programa Saúde da Família, a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA).

No âmbito da Assistência Social na cidade de São Paulo, além de gerenciar dois CAEs Mulheres – Brigadeiro e Casa de Apoio Maria e Maria – a CROPH, possuía outros 37 convênios com a SMADS em agosto de 2022. Tais convênios envolviam as seguintes atividades: Centro de Acolhida para homens em situação de rua (24 horas) , Núcleo de Convivência para Pessoas em Situação de Rua, Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência (SPVV), Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ), CAE para Idosos, Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), República para Adultos, CAE para Mulheres Trans, Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (MSE), Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e Centro de Convivência Intergeracional (CCINTER).

Vale mencionar que tais serviços estão em diferentes regiões da cidade, como na região da Subprefeitura da Sé, Casa Verde, Jaçanã/Tremembé, Santana, Mooca, Pirituba/Jaraguá, Vila Maria e Ipiranga. Assim, reconhece-se que a CROPH, além de ter uma vasta atuação na cidade de São Paulo, também está engajada com diferentes modalidades de serviço e que atendem a diferentes públicos.

5.4 Associação de Auxílio Mútuo da Região da Leste

Conforme informações disponíveis em seu site institucional, com sede de Campos Elísios na Sé, a Associação de Auxílio Mútuo da Região da Leste (APOIO) foi fundada em 1993, a partir da atuação de um grupo de pessoas engajados com a questão da pobreza e vulnerabilidade social. A partir do contato permanente com várias famílias de baixa renda, a OSC se engajou

em diferentes atividades, como na Campanha Nacional de Combate à Fome, o que resultou no primeiro convênio da organização com o poder público – no caso, com o Governo do Estado de São Paulo – para implementação de um programa de segurança alimentar.

No desenvolvimento de suas atividades, a APOIO assinou convênios com organizações internacionais, vinculadas às igrejas católicas e protestantes, e comprometidas com a promoção humana e superação da vulnerabilidade social - como a Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD), no Reino Unido vinculada à Caritas; a Pão para o Mundo, organização de ajuda das Igrejas protestantes regionais e livres na Alemanha; e a Desenvolvimento e Paz, vinculada à Caritas no Canadá. A OSC também informa no site institucional que consolidou as suas atividades principalmente na região da zona leste de São Paulo.

A OSC resume os objetivos do seu trabalho da seguinte forma:

a APOIO trabalha pela promoção e desenvolvimento de homens, mulheres, jovens, adolescentes e crianças. Pessoas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social. Tais como: moradores em situação de rua, em áreas de risco, favelados, encortiçados, famílias e pessoas de menor renda em geral. (APOIO, 2021, site institucional)

Entre a sua missão, a OSC elenca: (i) a facilitação ao acesso de políticas públicas e habitacionais a famílias de baixa renda, sobretudo aos grupos que estão em maior vulnerabilidade como pessoas negras, idosos, crianças e adolescentes; (ii) o desenvolvimento de atividades que gerem empregos e garantem a sobrevivência das pessoas; e (iii) o fortalecimento das pessoas, famílias, comunidades, associações de moradores e organizações populares.

Ainda, em seu site institucional, a APOIO lista a construção da autonomia das pessoas atendidas como um princípio que norteia o trabalho da organização. A OSC enfatiza que entende “a independência como base da conquista da dignidade humana” (APOIO, 2021).

Em relação aos seus parceiros, a OSC elenca no site um rol de mais de 50 atores, entre faculdades, cursos de formação, redes alimentícias, lojas e instituições religiosas. Não há um detalhamento de como tais parceiros contribuem com o trabalho da OSC, todavia é interessante notar dois aspectos sobre tal gama de atores. Primeiro, é que há diferentes vertentes religiosas

apoiando o trabalho da organização, como a Igreja Universal, a Assembleia de Deus, a Bola de Neve, a Igreja do Evangelho Quadrangular, entre outras. Segundo, é que um dos parceiros listados é a Associação Reciclázaro, OSC que também implementa um CAE Mulheres em São Paulo e tem uma série de parcerias com a SMADS, como será discutido no item 6.5.

No que se refere às parcerias na Assistência Social municipal, a APOIO, conforme dados da planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022, possuía naquele momento 53 parcerias ativas com a SMADS – dentre as quais há SAICAS, Repúblicas, CAs 24 e 16 horas, Autonomia em Foco, CCAs, CCINTER, CAE Família, NPJ, CAE Idosos, Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua, CAE para pessoas convalescentes, CAE Mulheres e Centro Dia para Idosos.

Esses serviços estão localizados na região da Sé, Mooca, Ermelino Matarazzo, Aricanduva, Freguesia do Ó, Capela do Socorro, Guianases, Jaçanã/Tremembé, Penha, Perus, Santana, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel Paulista, Vila Prudente e Mooca. Deste modo, assim como outras OSCs estudadas nessa pesquisa, observa-se que a APOIO também estendeu sua atuação para além da Subprefeitura em que está localizada.

5.5 Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes

A Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes, localizada em São Miguel Paulista, informa, em seu site institucional, que desenvolve atividades recreativas, educacionais, esportivas e culturais, visando atender todos os interessados, todavia destaca que há uma preocupação da instituição principalmente com a situação da população idosa.

Ainda, a Sociedade pontua que sua atuação é pautada pelos princípios da “teologia da libertação”, especialmente da Pastoral Operária e da Pastoral de Juventude. A Teologia da Libertação é uma corrente da Igreja Católica que entende que a atuação e mobilização junto à população de baixa renda é essencial para construção do “reino de Deus” (BRUM, 2018).

O site da OSC publiciza que a missão organizacional “é proporcionar o desenvolvimento de pessoas, por meio de ações sociais, educacionais, culturais e de atividades de promoção de saúde e de estímulo ao exercício da cidadania” (SOCIEDADE DE AMIGOS DE VILA MARA, JARDIM MAIA E VILAS ADJACENTES, 2015). Assim, observa-se que tal missão

apresenta perspectivas para além da Assistência Social, como ocorre nas outras OSCs envolvidas nesta pesquisa.

Em relação à visão, a OSC apresenta a seguinte perspectiva: “ser atuante e oferecer atendimento de excelência na prestação de serviços voltados à inclusão social, aquisição de autonomia e de acesso aos direitos legais” (SOCIEDADE DE AMIGOS DE VILA MARA, JARDIM MAIA E VILAS ADJACENTES, 2015). No mesmo sentido, os valores da organização são: “compromisso com a excelência”, “engajamento social voltado ao acolhimento” e “comprometimento educacional objetivando o desenvolvimento de capacidades” (SOCIEDADE DE AMIGOS DE VILA MARA, JARDIM MAIA E VILAS ADJACENTES, 2015).

No site da OSC não há informações sobre financiamento e parceiros. Todavia, os dados disponíveis na planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022, informam que, na data, a OSC possuía 12 convênios com a pasta municipal de Assistência Social, referentes à implantação dos seguintes serviços: centro de acolhida para mulheres em situação de violência, CAE Mulheres, República, CCAs, NCIs e SPVVs. Tais serviços estão localizados nas regiões de Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista e São Miguel Paulista, os quais são bairros vizinhos na cidade de São Paulo, indicando a atuação da organização concentrada em uma região específica do município.

5.6 Associação Reciclázaro

Fundada em 10 de Junho de 2000, a Associação Reciclázaro tem sede na Subprefeitura da Lapa em São Paulo. O nome da OSCs surgiu da combinação entre “reciclar” e “Lázaro”, tendo em vista a seguinte perspectiva:

Reciclar vidro, plástico, papelão, mas fundamentalmente, reciclar o ser humano. Assim como Jesus diz para Lázaro “levanta-te e anda!” ressuscitando milagrosamente após três dias da sua morte, a Reciclázaro diz para as pessoas: “Lázaros, Lázaras, levanta-te e anda, recicle-se”, devolvendo-lhes a autonomia, a dignidade e a alegria de viver. (ASSOCIAÇÃO REICLÁZARO, site institucional)

Assim, nota-se a influência religiosa no nome da OSC. Em relação à missão, a OSC apresenta a seguinte declaração:

Reintegrar à sociedade pessoas em situação de risco social e dependentes químicos, por meio de ações socioambientais, de modo a restabelecerem sua participação ativa como cidadãos, conhecerem e defenderem os direitos básicos desta cidadania, nas áreas de promoção humana, saúde, educação e trabalho, com acesso à sustentabilidade por meio de atividades de geração de renda. (ASSOCIAÇÃO RECICLÁZARO, site institucional)

No mesmo sentido, a visão organizacional é “Construir alternativas para a reinserção da população em situação de vulnerabilidade social e preservação do meio ambiente” (ASSOCIAÇÃO RECICLÁZARO, site institucional). Assim, nota-se que a cultura organizacional é fortemente caracterizada pela ideia de “reintegração” das pessoas atendidas, bem como, pela defesa da sustentabilidade e preservação ambiental – ideais que estão refletidos no nome da OSC.

No site institucional, a organização também destaca que sua atuação preza por programas focados no desenvolvimento de autonomia e reinserção social: “Os programas que a Reciclázaro cria não são de permanência, são de passagem. Não de uma noite ou de duas, mas, de passagem para outro estágio, o da autonomia.” (ASSOCIAÇÃO RECICLÁZARO, site institucional). Entre as ações adotadas para a construção de um projeto de vida autônomo, a OSC menciona a integração em sistemas educativos, a inclusão em trabalhos formais, a geração de emprego e renda, o acesso à previdência social, a atenção com a saúde física, psíquica e emocional, bem como, a reconstrução de vínculos familiares e comunitários.

Ainda, a OSC lista no site institucional dez objetivos que norteiam o seu trabalho: (i) atendimento às necessidades básicas dos usuários; (ii) promoção e defesa dos direitos sociais e individuais dos usuários; (iii) empoderamento da comunidade local; (iv) construção de novos espaços de relações sociais; (v) difusão de fatores de proteção e prevenção à violência, às drogas e à DST-Aids; (vi) apresentação de alternativas no enfrentamento à dependência de álcool e outras drogas; (vii) fomento à inclusão de trabalho e renda através de empreendimentos socioambientais; (viii) educação ambiental para comunidades, instituições sociais e de ensino; (ix) fortalecimento da percepção de novas competências e habilidades; (x) garantia da participação dos usuários nos programas e serviços da OSC; e (xi) intervenção no tecido urbano para cuidado e melhoria do meio ambiente.

Como é possível notar através da missão, visão e objetivos, bem como, outras informações institucionais disponíveis no site da Reciclázaro, a atuação da OSC vai além do escopo da Assistência Social, havendo um engajamento expressivo – ao menos no contexto da cultura organizacional - com questões ambientais.

Ainda, no que tange o atendimento à população em situação de rua, a OSC elenca entre suas finalidades, no estatuto social, “desenvolver ações de assistência e desenvolvimento social às ‘pessoas em situação de rua’ (...) de modo a satisfazer suas necessidades básicas de escuta, alimentação, abrigo, vestuário, higiene pessoal, entre outros”.

Não há no site da OSC informações sobre parceiros e financiadores. Todavia, é possível compreender parte da atuação da instituição com o poder público, a partir da planilha de parcerias da SMADS de agosto de 2022. Na época, a Associação Reciclázaro possuía quatro serviços ativos na rede socioassistencial municipal, três na região da Mooca - um CAE Mulheres, um CAE Idosos e um CA 24 horas - e um NCI na região da Lapa. Por mais que tais bairros não sejam tão próximos, observa-se como a OSC possui um menor grau de inserção na rede socioassistencial municipal, bem como seus serviços estão focalizados em regiões específicas da cidade e próximas ao centro.

5.6 Principais aspectos das OSCs estudadas

Tendo em vista a contextualização acima apresentada, o Quadro 4 foi criado para consolidar e categorizar as principais observações identificadas a partir do histórico e cultura organizacional das OSCs atuantes na política de acolhimento institucional para população em situação de rua.

Além das informações discutidas acima, o quadro também apresenta na última coluna uma identificação se a organização participa ou já participou do COMAS-SP⁹ ou do Comitê PopRua, conselhos municipais relacionados ao tema desta dissertação.

Quadro 4 – Panorama das OSCs que gerenciam CAE Mulheres em São Paulo

⁹ EXPLICAR EM

OSC	Número de convênios com a SMADS	Públicos Atendidos (ou colocados tipos de serviços?)	Cultura organizacional comprometida com atuação em outras áreas	Vinculação religiosa	Atuação política municipal
SASBJP	13	Crianças e adolescentes em acolhimento institucional; famílias; idosos; jovens com deficiência; mulheres em situação de rua; adultos em situação de rua com diferentes graus de autonomia.	Não.	Sim, há parcerias e financiamentos relacionados à Igreja Católica.	-
CROPH	37	Adultos em situação de rua com diferentes graus de autonomia; crianças e adolescentes – inclusive vítimas de violência; mulheres trans; jovens cumprindo medidas	Sim, com educação, esportes, cultura, meio ambiente, segurança alimentar e apoio técnico-científico.	Sim, há parcerias e financiamentos relacionados à Igreja Católica.	Suplente no Comitê PopRua (2016-2018 e 2018-2020)

		socioeducativas; idosos; e mulheres em situação de rua.			
APOIO	53	Crianças e adolescentes – inclusive em acolhimento institucional; Adultos e famílias em situação de rua com diferentes graus de autonomia; idosos; pessoas convalescentes; e mulheres em situação de rua.	Sim, na missão é expresso o engajamento com políticas habitacionais.	Sim, há parcerias e financiamentos relacionados à Igreja Católica, Protestante e Evangélica.	Titular no COMAS-SP entre 2016-2018
Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes	12	Mulheres vítimas de violência; mulheres em situação de rua; Adultos em situação de rua com um maior grau de autonomia; crianças e adolescentes – inclusive vítimas de	Sim, com educação, cultura, saúde e estímulo à cidadania.	Sim, a atuação da OSC é guiada pelos princípios da “teologia da libertação”.	-

		violência; e idosos.			
Associação Reciclázaro	4	Mulheres em situação de rua; idosos; e homens em situação de rua.	Sim, com questões ambientais e sustentabilidade.	Sim, o nome da OSC é inspirado em uma passagem bíblica.	Suplente no Comitê PopRua (2020-2022) Conselheira no COMAS-SP, eleita pelo segmento de trabalhadores (2014-2016 e 2016-2018) e conselheiro no COMAS-SP, eleito pelo segmento de usuários (2018-2020 e 2020-2022)

Fonte: Elaboração própria

Em linhas gerais, a tabela acima ilustra aproximações e divergências entre as cinco OSCs responsáveis pelos serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo. Primeiro, em relação ao tamanho de tais organizações, o número de convênios com a SMADS indica que há duas OSCs grandes – CROPH e APOIO - atuando nesta política pública, que possuem respectivamente 37 e 53 convênios ativos. Vale destacar que estas são as únicas OSCs que implementam mais de um CAE Mulheres na cidade de São Paulo.

Assim, como Pereira (2019) caracteriza, há diferentes perfis de organizações: pequenas, médias e grandes, sendo tais categorias definidas pelo número de contratos. Considerando a tipologia de Pereira (2019), pode-se dizer que a Associação Reciclázaro é de pequeno porte, pois possui menos de 5 convênios com a SMADS, enquanto a SASBJP e a Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes é de médio porte, pois possuem menos de 16 convênios. Portanto, CROPH e APOIO são categorizadas como grandes organizações. Deste modo, o tamanho da OSC é um dos eixos de análise sobre a implementação de políticas públicas por atores não estatais que é explorado no Capítulo 6.

Segundo, em relação ao público atendido e expertise em outros serviços, observa-se que todas as OSCs envolvidas com CAE Mulheres implementam serviços de outras tipologias da assistência social, não se limitando às políticas de acolhimento ou ao público feminino. Deste modo, analisando em conjunto com a cultura organizacional das respectivas entidades, percebe-se que nenhuma OSC possui expertise voltada exclusivamente a políticas públicas para população em situação de rua. Ainda que a SASBJP, por exemplo, tenha sido fundada a partir do trabalho de um núcleo de convivência desenvolvido para população em situação de rua, nota-se que hoje a OSC está comprometida também no atendimento de idosos, pessoas com deficiência e crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

Terceiro, também é pertinente mencionar o papel da assistência social na cultura organizacional das OSCs analisadas. Todas as cinco organizações demonstram ter um forte engajamento com políticas sociais, pelo tempo em que atuam em parceria com a SMADS, e também, pelo número de convênios que possuem com a Prefeitura Municipal de São Paulo no campo da Assistência Social. Contudo, nota-se que, com exceção da SASBJP, todas as OSCs possuem alguma forma de atuação para além de tal escopo. Considerando as informações disponíveis nos sites institucionais e estatutos das OSCs, é possível sustentar que esse comprometimento com pautas que vão para além da Assistência Social se apresenta em diferentes graus.

Por exemplo, no caso da Associação Reciclázaro, está explícito na missão e nome da OSC o interesse por questões socioambientais. Todavia, no caso da CROPH já há menção a parcerias com a SMS, a SME e a SVMA, o que indica uma concretização da atuação da organização em tais áreas, para além de uma mera expressão de interesse e comprometimento com tais questões na missão, visão e valores da OSC.

Quarto, observa-se que todas as OSCs atuantes em CAE Mulheres na cidade de São Paulo possuem alguma vinculação religiosa, a qual é expressa por meio de parcerias e financiamentos com entidades vinculadas às Igrejas Católica, Protestante e Evangélica, e, em alguns casos, no nome das OSCs. Tal característica também foi explorada nas entrevistas, contudo nenhum dos entrevistados apontou perceber que esta é uma característica relevante e que influencia o trabalho desenvolvido pelas OSCs analisadas. Possivelmente, pesquisas de campo que explorem métodos de observação participativa e estejam in loco nesses serviços, possam identificar melhor a relevância da religião na implementação.

Por fim, é pertinente refletir sobre a atuação política das OSCs no contexto da cidade de São Paulo. No geral, não foi observado uma participação frequente das organizações analisadas nos conselhos participativos municipais, sendo estas mais pontuais. No que tange ao engajamento com a pauta da Assistência Social na cidade de São Paulo, observa-se que a APOIO foi titular no COMAS-SP na gestão de 2016 a 2018. Já, em relação ao debate com a pauta da população em situação de rua, nota-se que duas OSCs foram suplentes no Comitê PopRua: a CROPH entre 2016-2018 e 2018-2020 e a Associação Reciclázaro entre 2020 e 2022.

CAPÍTULO 6 – ASPECTOS FORMAIS E INFORMAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS DE ACOlhIDA PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA DE SÃO PAULO

Este capítulo tem como objetivo analisar o arcabouço normativo e contratual que regulam as interações entre o poder público e as OSCs nos serviços de acolhimento para mulheres de São Paulo, como também, estudar como as interações informais compõe a implementação desta política pública.

Assim, o capítulo analisa diferentes tópicos, identificados ao longo da pesquisa, pautando reflexões sobre como são construídas as regras formais e informais na implementação de uma política social, através da comparação entre os dados coletados na análise documental dos termos de colaboração, da Portaria 46/SMADS/2010 e da IN 03/2018; e dos dados extraídos das entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil e do poder público que atuam com CAE Mulheres em São Paulo.

Os termos de colaboração referem-se aos contratos celebrados entre o poder público e as OSCs para implementação específica de cada serviço, após a organização ter sido selecionada usualmente via edital com chamamento público para prestar o serviço. Assim, o termo é um instrumento relevante para compreender o acordo firmado entre ambas as partes para implementação do serviço de acolhimento.

Já, a Portaria 46/SMADS/2010 é uma regulação interna ao funcionamento das atividades da SMADS que define a tipificação dos serviços da rede de proteção social básica e especial no âmbito do município de São Paulo. Assim, neste instrumento constam definições sobre o serviço que influenciam diretamente na organização das atividades, e também, do repasse financeiro que a prefeitura faz às OSCs. Ou seja, na Portaria 46/SMADS/2010 encontram informações sobre o quadro de recursos humanos dos CAEs, as atividades que devem ser desenvolvidas no dia a dia do serviço, o horário de funcionamento do serviço, metas de implementação, entre outros aspectos que permitem diferenciar os serviços oferecidos na rede da SMADS. Este é um instrumento importante para compreender os parâmetros mínimos esperados de um serviço de acolhimento.

No caso da Instrução Normativa nº 03/2018, este documento contém o rito que deve ser seguido para celebração e execução dos termos de colaboração firmados entre a SMADS com OSCs. Assim, tal regulação contém não apenas informações sobre como devem ser feitos os chamamentos públicos e a seleção das OSCs que atuarão na rede da SMADS, mas também traz parâmetros para regulamentar o dia a dia das atividades, sobretudo no que tange à prestação de contas dos serviços. No caso da presente dissertação de mestrado, a análise da IN 03/SMADS/2018 será feita focando sobretudo nos artigos que versam sobre a execução da parceria, ou seja, a partir do momento que a OSC já foi selecionada para prestar o serviço.

Tendo em vista tais definições, nas próximas seções consta a análise dos diferentes aspectos observados ao longo da pesquisa, que refletem na implementação dos serviços de acolhimento. Para cada aspecto, é proposta uma comparação entre como os diferentes instrumentos tratam sobre tal questão e como as pessoas entrevistadas se posicionaram.

6.1 Interações entre o poder público e os atores sociais

O primeiro aspecto que se destaca na análise empírica é como os diferentes atores interagem entre si na implementação dos serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua em São Paulo. Esta é uma questão transversal a todo o processo de implementação, a qual permite refletir sobre em quais aspectos da política pública os atores têm maior – ou menor – ingerência, e assim, identificar como ocorrem as construções e pactuações nessa etapa.

No âmbito jurídico-normativo, não há especificação na Portaria 46/SMADS/2010 sobre o fluxo de trabalho entre os atores, todavia há delimitações nos termos de colaboração e na IN 03/SMADS/2018 que são relevantes para o presente estudo.

Nos termos de colaboração, delimita-se que o acompanhamento da execução do serviço deverá ser feito “em primeira instância e de forma descentralizada” através da SAS, sendo a atuação da SMADS feita “em segunda instância” (cláusula 10.1.1). Ainda, o termo pontua a centralidade do acompanhamento do Gestor de Parceria, por meio dos relatórios de visita técnica, e a obrigação da SAS informar à OSC caso irregularidades sejam observadas na prestação do serviço (cláusula 10.1.3). Vale destacar que o termo “SAS” no convênio pode conduzir a uma leitura ambígua pois se refere à Supervisão de Assistência Social, não ficando claro se tais atividades se resumem ao trabalho do Supervisor de Assistência Social e técnicos

que trabalham na SAS, ou se incorpora também os outros órgãos no território que respondem diretamente à SAS, como é o caso dos CRAS, CREAS e Centros Pop, onde estão os gestores de parceria.

Ainda, nos termos de convênio, observa-se a obrigação das OSCs dialogarem com a SAS, quando houver qualquer alteração no estatuto social da OSC (cláusula 10.2.22) e disponibilizarem qualquer informação ou esclarecimento sobre a parceria, que seja solicitado pela SAS, SMADS, Câmara Municipal, COMAS-SP, Tribunal de Contas e outros órgãos competentes (cláusula 10.2.4). Assim, além dos atores internos à SMADS, os convênios reconhecem a possibilidade de haver um diálogo externo, referente ao controle da política pública.

No que tange ao fluxo de relações previsto na IN 03/SMADS/2018 durante a execução da parceria, a normativa primeiramente reconhece que, caso a OSC deseje alterar o termo de colaboração, tal mudança poderá ser feita – se não transfigurar o objeto do contrato – através do diálogo com a SAS ou com a Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS) (Art. 56). No caso do aditamento do contrato – por exemplo, para incluir mais vagas de acolhimento – este deverá ser feito a partir do parecer do gestor de parceria e da manifestação conclusiva da SAS ou de CPAS (Art. 57).

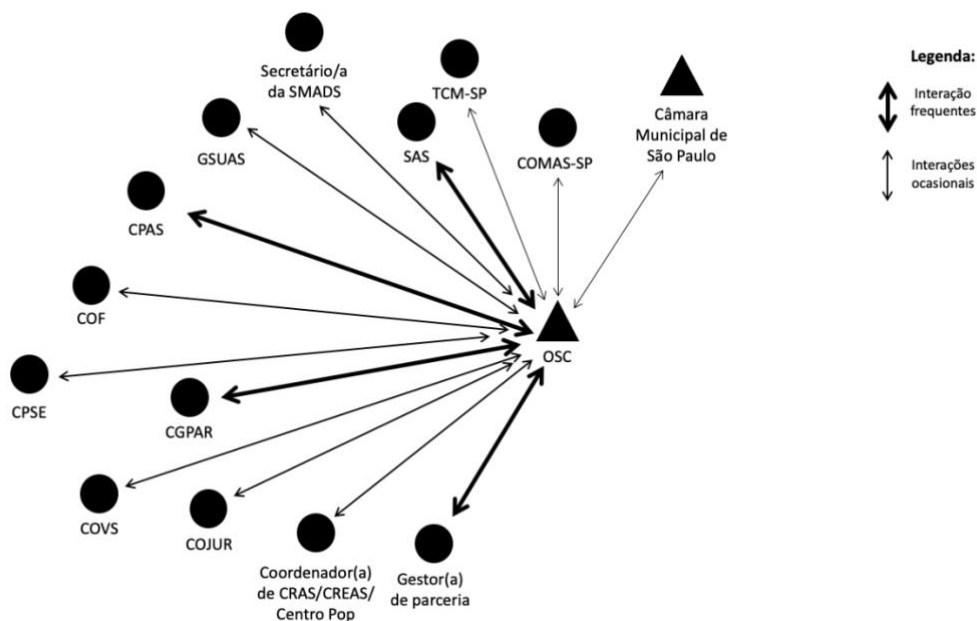
No caso de rescisão unilateral do contrato por culpa da OSC, a IN 03/SMADS/2018 prevê que a mesma deve ser feita a partir de proposta de rescisão do gestor de parceria, manifestação do Supervisor de SAS ou de CPAS, manifestação da Coordenação de Proteção Social Especial (CPSE) ou de GSUAS e parecer jurídico, cabendo a decisão final ao Secretário da SMADS (Art. 61). A IN 03/SMADS/2018 discute ainda outros momentos em que há interações entre a OSC e o gestor, como no caso das contratações de recursos humanos, as quais devem ser informadas ao gestor da parceria (Art. 65) e no processo de prestação de contas, no qual o gestor valida as atividades realizadas pela OSC (Art. 72).

No que tange o monitoramento da parceria, a IN 03/SMADS/2018 reforça o que está estabelecido no termo de colaboração, ou seja, que tal atividade será feita pelo gestor de parceria, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, pela equipe responsável pelas atribuições financeiras da SAS e pela CPAS, reconhecendo também a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo (Art. 109). O artigo ainda pontua que os seguintes atores da

SMADS também podem monitorar a parceria: Supervisor de SAS, coordenador de CPAS, coordenador de CRAS/CREAS/Centro Pop, CPSE, GSUAS, CGPAR, Coordenação do Observatório de Vigilância Social (COVS) e as coordenações jurídicas e de finanças da SMADS (Art. 109).

Considerando a análise dos instrumentos formais, no que tange os diálogos institucionais, elaborou-se a imagem abaixo para ilustrar as interações frequentes e ocasionais notadas, a partir da leitura e análise das normativas. Na imagem, os círculos referem-se aos atores que fazem parte do organograma da SMADS e os triângulos aos atores externos.

Figura 4 – Diálogos institucionais identificados a partir das normativas que regulam os CAEs Mulheres em São Paulo



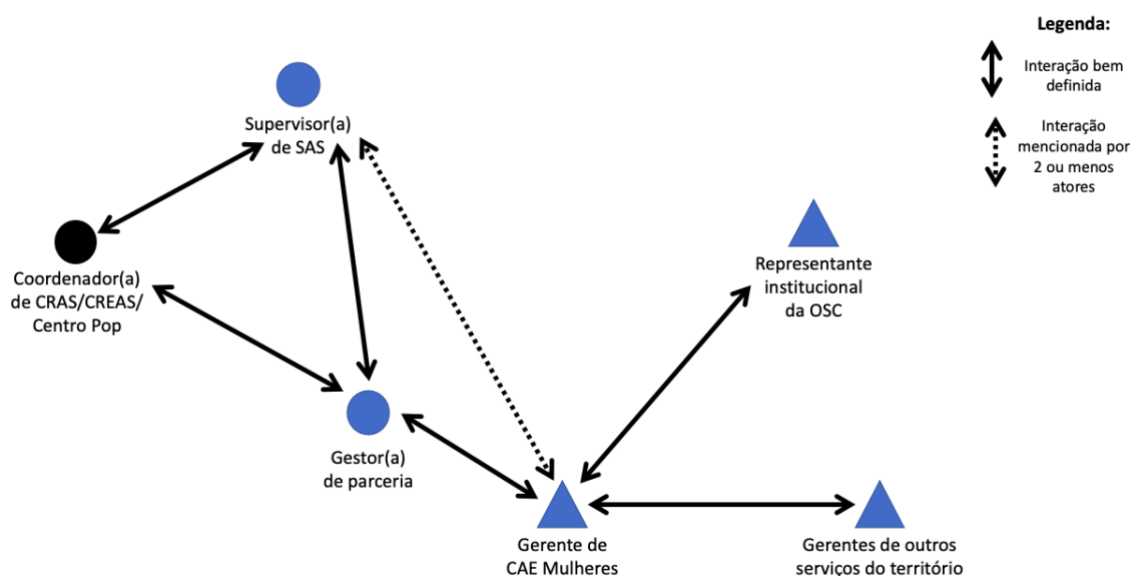
Já, no caso das entrevistas, foi possível identificar interações mais complexas e que foram classificadas em dois níveis de análise: diálogos no médio e no alto escalão. Tal classificação foi feita a partir da própria literatura de implementação que reconhece diferentes níveis na burocracia pública, conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, os quais serão explorados nas subseções a seguir.

6.1.1 Diálogos no Médio Escalão

No médio escalão, entende-se as interações que acontecem bem próximas ao chamado “nível de rua” (LIPSKY, 1980), mas que não envolvem diretamente o contato com as mulheres acolhidas nos CAEs, portanto, acontecem no médio escalão (GASSNER; GOFEN, 2018). Assim, entende-se que os principais atores entrevistados envolvidos nessa etapa são os/as gerentes dos CAE Mulheres e os/as gestores/as de parceria, mas também há outros diálogos relevantes.

Na Figura 5, abaixo, os círculos novamente se referem aos atores que fazem parte do organograma da SMADS e os triângulos aos atores externos. Ademais, os atores em azul representam aqueles que foram entrevistados nesta pesquisa.

Figura 5 – Diálogos no Médio Escalão



Como indica a Figura 5, um dos principais fluxos de diálogo neste momento da implementação é entre a gerência do serviço e o/a analista de assistência social responsável pela gestão da parceria. Nas entrevistas, foi pontuada que as trocas entre esses atores referem-se majoritariamente ao processo de prestação de contas, as validações feitas pela gestora de parceria sobre novas contratações de RH e as atividades sociais a serem realizadas no CAE e diálogos sobre mudanças nas regras de funcionamento do serviço, como ilustrado na fala de uma das gerentes de CAE entrevistada.

Quando a gente analisa que tem alguma situação que vai precisar mudar a forma de como as coisas estão sendo feitas [aqui no CAE], sentamos para conversar entre as orientadoras, assistente social e eu. E, depois, eu converso com a gestora de parceria e valido com ela. Aí chamo uma assembleia com as conviventes [do CAE] para explicar a elas o porquê da mudança e qual a mudança. (Gerente do CAE B)

Observa-se pelas entrevistas que os/as gestores/as de parceria atuam na intermediação e conexão do funcionamento do serviço com o trabalho dos Centros Pop – ou CRAS e CREAS em alguns territórios – sendo pontuado, nas entrevistas, que além desta atuação mais próxima da gestão da parceria, os Centros Pop, CRAS e CREAS também são fundamentais no reordenamento de vagas e no encaminhamento de programas de formação e empregabilidade, oferecidos pela prefeitura, aos serviços de acolhimento.

Todavia, também observa-se que algumas Supervisoras de SAS dialogam diretamente com as/os gerentes dos CAE Mulheres pesquisados. Como identificado na imagem e nas entrevistas, esta interação é exceção, mas algumas Supervisoras pontuaram que, por mais que o seu principal diálogo seja com a coordenação do Centro Pop – ou CRAS ou CREAS – e com as gestoras de parceria, também dialogam diretamente com a gerência dos CAEs em certas situações. Por exemplo, a Supervisora de SAS A mencionou que faz visitas mensais ao CAE Mulheres A, acompanhada da gestora de parceria A: “considero importante ir ao menos uma vez por mês ao serviço e ter esta troca direta com a gerência” (Supervisora de SAS A).

No mesmo sentido, a Supervisora de SAS B pontuou que visa respeitar as hierarquias e não se sobrepor ao trabalho das coordenações de Centro Pop/CRAS/CREAS, pois “quem responde pelo serviço é o gestor de parceria” (Supervisora de SAS B), todavia ela destaca que, quando irregularidades no serviço são observadas, ela costuma fazer reuniões com a gerência do CAE, juntamente com o/a gestor(a) de parceria e o/a coordenador(a) de Centro Pop/CRAS/CREAS. Sobre o diálogo entre diferentes serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua, todos gestores de parceria e gerentes entrevistados pontuaram que não há um contato no dia a dia com gestores e gerentes de CAE Mulheres em outros territórios. No entanto, foi mencionado que, no âmbito de algumas SAS, é possível observar trocas e interações com outros serviços de acolhimento para população em situação de rua que estão sob a alçada do mesmo Centro Pop/CRAS/CREAS:

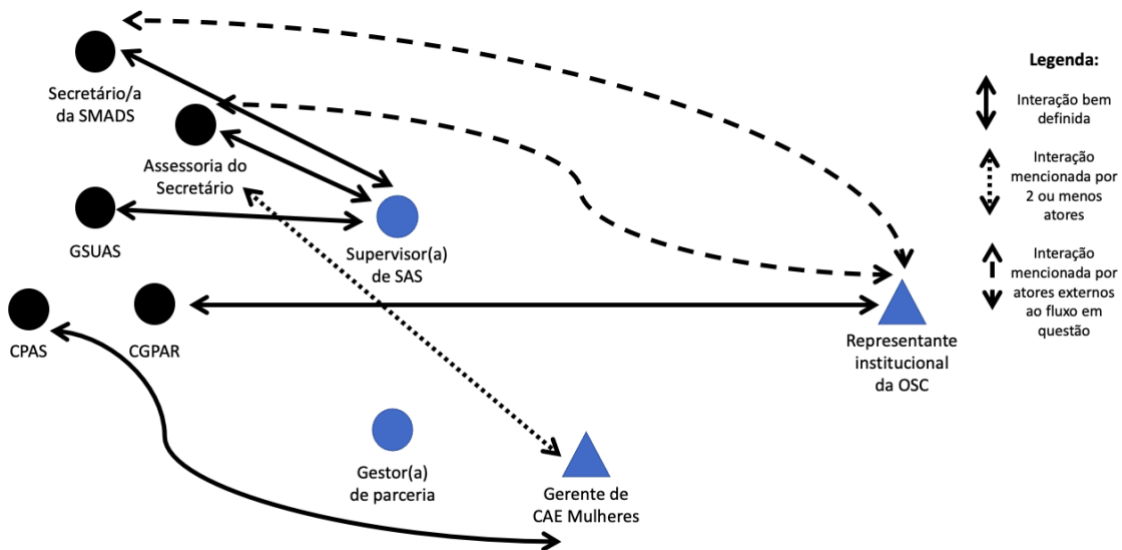
Muitas vezes a gente tem o companheiro que está no outro serviço. Às vezes temos casos de a convivente estar aqui e o companheiro estar em outro lugar e os serviços estão articulando vaga em CAE Família. E tem os casos infelizmente dos agressores, que estão em outros serviços. (...) Porque, por mais que os outros serviços sejam masculinos e mistos, tem situações que a gente passa que são muito iguais, muito parecidas e que a gente acaba se conversando bastante até para se ajudar mesmo (Supervisora de SAS B).

Por fim, outro diálogo que se observa, no médio escalão, é a interação da gerência do CAE Mulheres com representantes institucionais da OSC. Apesar desta interação não ter sido muito mencionada nas entrevistas, todos os gerentes dos CAEs Mulheres entrevistados pontuaram que dialogam com a organização da OSC, principalmente no processo de prestação de contas e contratação de novos funcionários.

6.1.2 Diálogos no Alto Escalão

Além das interações próximas ao cotidiano do serviço de acolhimento, há também trocas que acontecem entre o médio e alto escalão que são relevantes para compreender a forma como é feita a implementação da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua. Entre as pessoas entrevistadas, entende-se que a Supervisão de SAS corresponde ao nível mais alto na hierarquia burocrática, sendo uma representante institucional do gabinete da SMADS nos territórios de São Paulo. Vale destacar que o cargo de Supervisão de SAS é um cargo de nomeação política, que envolve interesses de diferentes atores estatais e não estatais (PEREIRA, 2019). Deste modo, em comparação à atuação das gestoras de parceria entrevistadas, observa-se que, entre as Supervisoras de SAS, é mais difícil traçar um padrão de diálogos e interações, pois há grandes variações a depender do perfil da Supervisora. Assim, as conexões apresentadas na Figura x2 são uma tentativa de compilar os principais fluxos observados, no alto escalão, mas reconhece-se que podem existir interações para além das identificadas na gama de entrevistas realizadas.

Figura 6 – Diálogos no Alto Escalão



Nas entrevistas, todas as Supervisoras de SAS mencionaram o contato com a Coordenação de Gestão SUAS, que atua próxima ao gabinete da SMADS. Ademais, também foi mencionado o diálogo com o gabinete da SMADS, considerando tanto a chefia de gabinete, quanto os assessores que atuam junto ao Secretário e Secretário Adjunto e, eventualmente, o contato direto com o Secretário. Todavia, as pessoas entrevistadas pontuaram que acionam tais níveis mais hierárquicos em situações de excepcionalidade, pois o contexto da implementação do serviço acontece principalmente nas interações que elas têm com os atores de médio escalão, discutidos na sessão anterior (6.1.1).

Assim, a Supervisora de SAS D mencionou que dialoga com frequência por causa da especificidade do território em que a sua SAS está – um território central, com muitos serviços da SMADS, com grande visibilidade e tensões políticas -, mas reconhece que não via essa interação intensa entre todas as Supervisoras de SAS com o Gabinete. Corroborando tal percepção, as Supervisoras da SAS A e B pontuaram que dialogam com o Gabinete apenas quando uma situação foge da sua alçada e que, em caso de dúvidas sobre a política, costumam falar com outras Supervisoras de SAS ou com a Coordenação de GSUAS.

Em relação às gerentes dos CAE Mulheres, todas pontuaram que não possuem contato expressivo com a estrutura do gabinete da SMADS, sendo as únicas exceções diálogos pontuais sobre disponibilidade e realocação de vagas. Assim, a Gerente do CAE A mencionou que dialoga eventualmente com um assessor do gabinete sobre vagas disponíveis no serviço e a

Gerente e Representante Institucional da OSC C mencionou interações pontuais com a CPAS da SMADS, que é responsável pela Central de Vagas da SMADS:

As únicas pessoas que a gente dialoga, mas às vezes, muito raramente, são da central de vagas, ligada diretamente à SMADS...mas é só quando mandam uma vaga e não dá certo, ou quando mandam alguém mas o leito não está disponível. (Gerente e Representante Institucional da OSC C).

Por fim, ainda no contexto do alto escalão, é relevante mencionar as interações entre os representantes institucionais das OSCs com o gabinete e coordenações da SMADS. Tanto representantes institucionais, quanto gestores de parceria mencionaram que há um diálogo entre as OSCs e a Coordenação de Gestão de Parcerias (CGPAR) para tratar sobre os convênios celebrados. Todavia, durante a execução da parceria alguns gestores mencionaram que os representantes das OSCs dialogam diretamente com CGPAR questões, principalmente sobre prestação de contas, que deveriam ser discutidas inicialmente com a pessoa responsável pela gestão da parceria – “tem vezes também que, eles passam por cima e, quando a gente vê, a OSC já está falando direto com CGPAR” (Gestor(a) de Parceria do CAE B).

Outras interações, que foram pontuadas por gestores de parceria e por Supervisoras de SAS, mas que não foram confirmadas nas entrevistas com os representantes institucionais das OSCs é o diálogo direto das OSCs com a assessoria de gabinete e diretamente com o Secretário de Assistência Social. Para a gestora de parcerias do CAE A, essas interações acontecem de acordo com a postura – mais ou menos aberta – adotada pelas diferentes gestões que ocupam politicamente o gabinete da SMADS:

Algumas gestões dão mais abertura para OSCs que outras. Servidor público é o último a ser pensado neste história. Mas eu não sei como isso está sendo tratado com as OSCs neste momento. Em algumas situações a gente percebe que acabam priorizando as OSCs, “privilegiando” vamos pensar assim. (Gestora de Parcerias do CAE A).

Como observa-se na fala da gestora, a interação direta entre as OSCs e o gabinete da SMADS pode trazer tensões na execução da política pública, sobretudo com os servidores de carreira que ocupam o cargo de analista de assistente social e fazem a gestão da parceria. Assim, nota-se que identificar as interações que permeiam a implementação da política de acolhimento institucional na cidade de São Paulo é relevante não apenas para compreender o processo

decisório das pactuações formais e informais que regulam tal política, mas também, entender os interesses e eventuais disputas políticas em torno de tais decisões.

Assim, nas próximas subseções discutem-se os aspectos formais e informais observados na discricionariedade da implementação de políticas públicas, os quais são objetos de disputa e coconstrução nas interações entre os atores acima pontuada.

6.2 O processo de prestação de contas e a administração dos CAEs mulheres

A Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 estabelece como se dá o rito da prestação de contas e da administração dos serviços executados em parceria com organizações sociais. Todavia, ao longo das entrevistas, sobretudo com atores do poder público foi observado que, ainda que São Paulo possua uma regulação municipal expressiva que delimita a ação das organizações sociais, a estrutura administrativa das OSCs influencia a forma como elas atuam dentro de tais limites.

No que tange à prestação de contas, as entrevistas mostram que há diferenças em quem realiza esta atividade entre diferentes organizações. De modo geral, foi identificado que grandes OSCs – e eventualmente médias OSCs – possuem setores de contabilidade e financeiro próprios nos organogramas das OSCs. Assim, tais OSCs possuem uma equipe técnica centralizada que realiza a prestação de contas mensais de todos os contratos que a organização tem com o poder público. Já, no caso das OSCs menores, a prestação de contas é feita diretamente pelo gerente do serviço, o qual realiza todo o rito estabelecido na Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 em nome da organização.

Esta diferença, ainda que pareça sutil, traz impactos importantes ao trabalho realizado pelas OSCs, conforme observado nas entrevistas. Primeiro, pois o cargo de gerente de CAE Mulheres combina atribuições técnicas com responsabilidades sobre o trabalho social realizado, como apontado por duas gerentes entrevistadas:

Claro que a gente se preocupa também com o andamento do trabalho porque o que acontece no andamento do trabalho, impacta na vida dela como um todo –, mas tem uma diferença grande porque além de eu ter que me preocupar com toda a administração do trabalho, eu também tenho que me preocupar com as conviventes, com a vida, com o andamento do trabalho social realizado com elas (Gerente do CAE B).

É um trabalho administrativo e técnico porque pega toda essa parte administrativa e técnica do serviço: colaboradores, equipe técnica, operacional etc. A parte de supervisões, que são feitas geralmente pela equipe técnica também, a nossa supervisão mensal com a gestora de parceria (Gerente do CAE A).

Assim, quando o gerente do serviço não realiza sozinho todo o processo de prestação de contas, é possível alocar horas de trabalho em outras atividades atribuídas a tal função, inclusive para a supervisão e acompanhamento do trabalho social realizado pelos assistentes sociais e orientadores técnicos dos serviços.

Segundo, observou-se que o detalhamento e, principalmente, a facilidade no contato do poder público com a OSC em caso de dúvidas sobre a prestação de contas, varia a depender de quem realizou a prestação de contas. De modo geral, observou-se que a interlocução entre os gestores de parceria com os gerentes das OSCs, identificados no médio escalão, são mais fluídas no que tange o processo de prestação de contas, quando o próprio gerente do serviço realiza tal atividade. Assim, identificou-se que detalhamento dos gastos realizados costuma ser maior quando o próprio gerente realiza a prestação de contas, de modo a facilitar o processo de controle e *accountability* da política:

Aqui em [menção ao território], por exemplo, há OSCs muito antigas, com pessoas idosas trabalhando, e aí você observa prestações de contas muito retrógradas. E aí tem OSCs mais modernas, outras OSCs mais de fácil acesso enquanto há outras de mais difícil acesso. Tem OSCs que você não consegue falar com o presidente, tem OSCs que têm presidentes mais ativos. Tem umas parceiras que outras (Supervisora de SAS A).

A OSC pequena a gente consegue conversar um pouco melhor, se ela tem alguma dúvida em relação à prestação de contas a gente tira, agora com a grande fica mais difícil mesmo. Em algumas OSCs aqui é tudo centralizado [na organização] e o gerente não tem nem noção do que é uma Previsão de Receitas e Despesas, não sabe com o que está sendo gasto o dinheiro. (Gestora de Parceria B).

Como aponta Mendonça (2018), as regulações da relação entre Estado e OSCs avançaram nos últimos anos da definição de mecanismos de transparência e controle da forma como tais OSCs fazem uso da verba pública. Porém, no caso da assistência social na cidade de São Paulo, a pesquisa mostra que ainda que haja uma série de regulações e normativas de controle do

processo de prestação de contas, aspectos internos das organizações importam para definir como tais instrumentos de regulação serão interpretados e incorporados na rotina de atuação de tais atores. Ou seja, como discute Koliba (2015), a governança interna das organizações importa para definir a forma como será feita a provisão social. Tais pontos refletem-se na análise trazida pela Supervisora de SAS D:

Quando a gente fala de governança, a questão da burocracia se faz necessária, pois é a gestão de recurso público e às vezes não tem transparência. Uma vez que você [SMADS] repassa este valor – por mais que tenha supervisão, por mais que tenha uma legislação que direciona como você tem que gastar – não é o poder público que está gastando este recurso, é um terceiro (Supervisora de SAS D)

Vale destacar que este aspecto da prestação de contas foi pontuado por diferentes atores, mas em muitas entrevistas tais comentários estaparam o âmbito do CAE Mulheres, trazendo uma reflexão mais ampla sobre a atuação das OSCs na tipificação da política de assistência social de São Paulo. Isso aconteceu pois muitos atores traçaram comparações entre diferentes OSCs, em suas falas. Todavia, nos territórios em que atuam só há um serviço de CAE Mulheres, de modo que as comparações foram feitas considerando a atuação das OSCs em diferentes serviços socioassistenciais naquele território. Entende-se que tal fato não implica na análise dos presentes resultados, pois o processo de prestação de contas estabelecido na Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 é comum a todos os serviços da SMADS.

Ademais, este aspecto indica que, no caso das OSCs envolvidas com a política de assistência social de São Paulo há um acúmulo de experiências e conhecimento que vai além do público atendido e da tipificação do serviço. Ou seja, o atendimento de outros públicos para além das mulheres em situação de rua e a implementação de serviços de outras tipificações da SMADS é relevante para a especialização da OSC no funcionamento dos procedimentos de prestação de contas e no desenvolvimento de uma rotina interna à organização sobre a forma como ela realizará tais procedimentos, em consonância com as normativas municipais.

Considerando tais pontos, insta salientar que foi destacado por mais da metade das pessoas entrevistadas os impactos da diferença da prestação de contas, quando realizada por OSCs grandes, médias e pequenas – retomando a tipologia proposta por Pereira (2019) – e os efeitos desta gestão para as mulheres acolhidas:

[Quando prestação de contas é feito por uma área interna da OSC] (...) fica uma coisa totalmente desconexa. Quando o gerente faz a prestação de contas, ele conhece a dinâmica dos serviços e as necessidades, aí ele consegue fazer uma compra mais cuidadosa para o usuário (Gestora de Parcerias A).

É uma OSC séria e que dá apoio aos gerentes. Não deixa faltar nada. O pagamento é sério, a prestação de contas é séria – quem está fazendo a prestação de contas agora sou eu; mas a contabilidade da OSC faz a finalização, é bom porque a gente sabe para onde estão indo os gastos e o que temos para gastar. É um trabalho de transparência e tenho uma relação muito boa com a diretoria da organização. (Gerente do CAE A).

Como se observa nas falas das pessoas entrevistadas, as diferenças na forma como é realizada a prestação de contas é um reflexo da forma como a gestão administrativa da OSC é feita. Assim, as pessoas entrevistadas pontuaram também que, para além do aspecto financeiro, é preciso considerar como a própria administração da OSC influencia na qualidade do serviço que ela presta na implementação dos centros de acolhida, como ilustrado nas fala de uma supervisora de SAS e duas gestoras de parcerias:

O que eu percebo de grandes organizações é que são OSCs que parecem que crescem muitos e perdem o controle. Porque é uma empresa né, e se você não tem um corpo administrativo para gerir isso, ou um corpo de gerentes muito bom, não vai para frente. (...) Então é uma loucura porque você tem dois serviços que tipicamente falando são iguais, mas são geridos por OSCs que administrativamente falando – um deixa a desejar e o outro consegue tocar. (...) É óbvio que, no grosso modo, os serviços são iguais, mas é claro que o resultado final de uma OSC que está organizada vai ser muito melhor do que o de uma organização que está apagando o fogo e tentando sair desse fogo (Supervisora de SAS D).

A minha impressão é que quanto mais serviços a OSC opera na cidade, menos ela consegue fazer um trabalho bem feito (Gestora de Parcerias D).

Tem OSCs que temos muitas dificuldades, principalmente quando elas são grandes assim temos mais dificuldade que seja feito o que está no plano de trabalho, que seja cumprido o que está ali. Quando elas são maiores, a dificuldade também aumenta. A gente pontua a irregularidade, mas aí você vai ver, no mês seguinte, e continua a irregularidade (Gestora de Parcerias B).

Contudo, destaca-se que, no que tange à gestão administrativa das OSCs, as pessoas entrevistadas têm visões diferentes sobre a capacidade de gestão e o tamanho da organização. Por exemplo, enquanto a Supervisora de SAS D e a Gestora de Parceria B apresentaram ponderações sobre a atuação de grandes OSCs – como ilustrada nas aspas acima – a Supervisora de SAS B pontuou que, pela sua experiência, OSCs maiores costumam possuir uma maior especialização técnica e administrativa, sobretudo por acumularem aprendizado dos outros convênios que possuem com a SMADS, o que tende a trazer benefícios ao trabalho social oferecido às mulheres atendidas:

Quando você pega uma OSC de um porte maior e que tem esta consciência e que ela se especializou tecnicamente, ela faz um trabalho voltado com a visão técnica do serviço. Quando você pega uma OSC menor, isso não tira o mérito da OSC, mas exige que as gestoras de parceria realizem um trabalho mais próximo. Quando você pega uma OSC menor, que não tem a questão técnica bem organizada, isso traz dificuldades maiores ao trabalho e gera diferenças na prestação dos serviços (Supervisora de SAS B).

Assim, as entrevistas realizadas indicam que um dos aspectos no qual há uma discricionariedade na atuação das organizações na implementação de políticas sociais é na realização do processo de prestação de contas, o qual possui relação direta com a capacidade administrativa da OSC. As entrevistas permitem concluir que OSCs maiores tendem a centralizar em áreas internas das organizações a prestação de contas, o que frequentemente traz desafios para o *accountability* da política pública, impactando principalmente o detalhamento da prestação de contas que os gestores de parceria necessitam validar.

Por fim, destaca-se que não se está fazendo uma avaliação da forma como é feita a prestação de contas, e sim, o objetivo de tal constatação é pontuar que tais diferenças existem e ressaltar que elas trazem impactos diretamente na administração dos CAEs Mulheres. Ainda, indiretamente entende-se que isso pode impactar as usuárias, considerando que a prestação de contas é um procedimento importante no controle da política pública implementada, como destacado por uma das Supervisoras de SAS entrevistada:

E isso [divergência na gestão contábil] acaba atingindo o usuário – que é o produto final da política – porque você tem repasse com atraso, com valor menor glosado, pois

o técnico desconta alguma coisa. Então isso, querendo ou não, indiretamente vai chegar ao usuário (Supervisora de SAS D).

6.3 A estrutura financeira e de parcerias das OSCs para os CAEs Mulheres

Além da prestação de contas e gestão administrativa das OSCs, outro aspecto que se destacou nas entrevistas foi a importância das parcerias e financiamentos que as organizações possuem, para além do contrato com o poder público, para manter a gestão dos CAEs Mulheres na cidade de São Paulo. Conforme estabelecido nos termos de colaboração, as OSCs recebem um repasse financeiro mensal da Prefeitura de São Paulo, o qual é definido conforme o número de vagas que o serviço socioassistencial possui e a tipologia do serviço prestado.

No caso dos CAE Mulheres na cidade de São Paulo, o valor por vaga é atualmente em torno de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) mensais, conforme dados disponíveis na planilha de parcerias da SMADS de Setembro de 2022. Este valor poderá ser reajustado anualmente, por meio de decisão superior à SMADS – usualmente publicada por meio da Secretaria Municipal da Fazenda – se houver disponibilidade financeira para tal fim, como estabelecido no artigo 86 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018. A normativa municipal também reconhece a possibilidade do próprio Secretário Municipal de Assistência Social, em casos excepcionais, autorizar repasse extra de recursos para atender uma finalidade específica (Art. 86, § 1º, Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018) ou, se houver verba disponível, repasse adicional para cobrir os custos da parceria (Art. 87, Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018).

Além do repasse mensal, o termo de colaboração celebrado entre o poder público e as OSCs prevê, em alguns casos, que a própria SMADS poderá celebrar o contrato de locação do imóvel, e também, pagar diretamente as despesas referentes às concessionárias públicas. O termo destaca que tais recursos repassados se mantêm como verba de natureza pública e não há menção sobre o uso de verbas próprias da OSC para custear a parceria.

Todavia, nas entrevistas foi destacado por atores estatais e não estatais a importância das parcerias e recursos financeiros próprios das OSCs para manutenção da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua em São Paulo. Alguns entrevistados, destacaram que entendem que a natureza da parceria com OSCs parte do pressuposto que tais organizações trarão contribuições adicionais para a política pública, de modo que é esperado que os recursos e parcerias próprias da OSC façam parte da implementação de tal política pública.

Ao mesmo tempo, foi destacado que o contexto econômico no qual esta política pública está sendo implementada exige também que as OSCs se adaptem para cumprirem com a tipificação do serviço, além de oferecer recursos extras às mulheres acolhidas, para além da previsão normativa municipal:

Hoje o que vem de recurso de alimentação para as OSCs, com o que temos de inflação, não supre as necessidades. Temos feito contas nas unhas junto com os gerentes. Mas precisamos entender que tem OSCs que têm muitas parcerias (Gestora de Parcerias A)

Esta gestora de parcerias entrevistada mencionou que o CAE A, por exemplo, possui uma parceria com uma padaria para oferecer um café da manhã, de modo que a OSC consegue usar os recursos públicos voltados ao custeio da alimentação somente para cobrir os custos de almoço e jantar, além de ser comum sobrar alimentos do café da manhã que depois são oferecidos em um lanche da tarde. Vale mencionar que a tipificação de CAE Mulheres prevê apenas três refeições, de modo que o lanche da tarde oferecido em tal serviço é algo extra adicionado pela OSC no momento da implementação. Ainda, é preciso considerar que quando não se utiliza os recursos para cobrir os custos de café da manhã em razão de parceria para ofertar tal refeição, sobram recursos para cobrir outros gastos da administração do serviço – ou até para melhorar a qualidade das refeições ofertadas no almoço e jantar -, tendo em vista que o termo de colaboração autoriza que as OSCs remanejem os recursos recebidos para cumprir o plano de trabalho, desde que não altere o valor total do contrato e os utilize no âmbito da implementação daquele serviço.

Deste modo, observa-se que na implementação de políticas públicas por atores não estatais as capacidades administrativas e os vínculos que tais OSCs possuem são relevantes para a manutenção da política pública, sobretudo em contextos de atuação com pessoas em situação de vulnerabilidade social e em cenários macroeconômicos a gestão dos recursos econômicos e financeiros. Como Koliba (2015) aponta, OSCs estão inseridas em redes de parcerias entre atores estatais e não estatais e frequentemente, tais parcerias são sustentadas na ideia de que os envolvidos em tais redes só conseguirão atingir seus objetivos por meio de tais redes parceiras. Neste sentido, a provisão de políticas públicas por meio de atores não estatais é uma forma da SMADS não apenas atuar com a OSC, mas também, acessar as redes parceiras que tais organizações têm, complexificando o leque de atores envolvidos na provisão social indireta.

Neste ponto, enfatiza-se que, pelas entrevistas, não foi possível identificar uma relação direta entre o tamanho das OSCs e a sua capacidade de traçar acordos de gestão de parcerias e financiamentos externos ao poder público. Todavia, as entrevistas mostram que fatores como os vínculos territoriais e políticos das OSCs são importantes também para a consolidação de tais arranjos, bem como a figura individual dos atores – estatais e não estatais – envolvidos na implementação dos CAEs Mulheres em São Paulo, como mencionado por uma Supervisora de SAS:

Também muito do serviço tem muito a ver com a gerência, do que ela faz, do que ela se mobiliza. Ou até dos próprios funcionários, que vão atrás, que buscam conhecer a vida das pessoas e o que elas precisam mesmo (Supervisora de SAS A).

Contudo, cabe pontuar que algumas pessoas entrevistadas veem com cautela esta discricionariedade de parcerias que permeia a implementação por atores não estatais, pontuando a importância de tais parcerias serem garantidas em rede e firmadas institucionalmente, no âmbito da SMADS, para garantir que os ganhos obtidos por tais arranjos sejam garantidos a toda rede de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua na cidade:

Quando a gente faz esse modelo de parceria, a gente não garante o princípio da universalidade porque ele é limitado. Você tem um limite de atendimento, a OSC tem um limite de atendimento e em muitos serviços também eles estão longe do território. Aqui no território tem muito vazio social (Gestora de Parcerias B).

Algumas parcerias deveriam ser firmadas lá em cima para não ficar a critério do território, como por exemplo a articulação com as equipes de saúde. (...) Não podemos depender dos vínculos pessoais, pois isso volta para a subjetividade (Supervisora de SAS B).

Como indica a fala da Supervisora de SAS B, as parcerias que permeiam a implementação dos CAEs Mulheres também possuem relação com a operacionalização da intersectorialidade na entrega desta política pública. A necessidade de articulação intersectorial no território também foi pontuado em entrevista pela Representante da OSC Z, a qual disse que principalmente nos CAEs Mulheres são observados muitos desafios em relação à saúde – física e psíquica - e a necessidade de atenção a forma como as mulheres fazem uso de medicamentos, pontuando que

as profissionais dos CAEs Mulheres não tem capacidade técnica para orientá-las em temas de saúde:

Claro que nós temos uma rede de apoio, mas por exemplo muitas delas não tem autonomia para se medicar. Então muitas vezes medicação errada ocorria e chegava a ter necessidade de chamar o SAMU porque elas não sabiam tomar. O orientador socioeducativo e o psicólogo da unidade não têm essa obrigação e formação (Representante da OSC Z).

Devido a ausência de profissionais de saúde no serviço, a Representante da OSC Z pontuou que a OSC tem feito parcerias com universidades para que estudantes dos últimos anos de graduação possam fazer atividades voluntárias no serviço, de modo a contribuir a suprir as lacunas existentes na implementação. Assim, receberam por exemplo mais de 100 alunos do curso de Enfermagem em janeiro de 2023 nos serviços de acolhimento gerenciados pela OSC Z em São Paulo.

Este aspecto relaciona-se com a discussão proposta por Bichir e Canato (2021) de que a adoção da intersetorialidade na implementação depende sobretudo das interações cotidianas, a partir da interação entre atores estatais e não estatais, não sendo suficiente a mera garantia intersetorial no âmbito normativo. Enfatiza-se esse ponto, pois como mostrado no Capítulo 4, as normativas federais e municipais que versam sobre o atendimento à população em situação de rua tratam sobre a intersetorialidade.

Deste modo, é possível apontar que se a implementação altera as políticas (ARRETCHE, 2002; MARQUES, 2013), parte desta alteração tem relação com as tensões e lacunas encontradas nesta etapa da política pública e o desenvolvimento de parcerias e articulações em rede é uma forma de responder a tais desafios. Porém, o que as entrevistas indicam é que o modelo de implementação por atores não estatais funciona como um ponto de acesso a uma rede maior de atores parceiros que compõem a política pública, o que aumenta as diferenças e acesso a recursos disponíveis em cada serviço de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua.

Assim, compreender o perfil das OSCs envolvidas na implementação de políticas públicas e os efeitos desta atuação, perpassa também por compreender os outros atores – seja por meio de

financiamento ou parcerias, formais e informais – que tais organizações trazem para tal política pública.

6.4 A seleção e formação dos trabalhadores de linha de frente dos CAEs Mulheres

Um debate que cresceu nos estudos de implementação de políticas públicas nos últimos anos é o papel dos trabalhadores de linha de frente na implementação de políticas públicas pública (ARRETCHE, 2002; LIPSKY, 1980; LOTTA et al., 2018). Neste contexto, um aspecto observado na presente pesquisa é a importância das OSCs na seleção e formação desses profissionais para atuarem nos CAEs Mulheres. Este aspecto não é uma questão nova ao campo de políticas públicas, pois estudos anteriores como o de Lotta (2010) já apontaram a importância da seleção de tais trabalhadores para atuarem na implementação. Todavia, na pesquisa realizada com servidores envolvidos com CAEs Mulheres foi possível melhor compreender como acontece o processo de seleção por OSCs e qual o controle e influência que o poder público possui em tal processo.

Como definido na Portaria 46/SMADS/2010, os CAEs Mulheres, em São Paulo, possuem o seguinte quadro de recursos humanos: um gerente de serviço (40h/semana), um assistente social para cada 75 usuárias (30h/semana – com limite de três assistentes sociais por CAE), um psicólogo (40h/semana), um assistente técnico (40h/semana) se o CAE possuir mais de 80 mulheres acolhidas, um orientador socioeducativo diurno para cada 50 usuárias (40h/semana), um orientador socioeducativo noturno para cada 50 usuárias (12X36h/semana), dois cozinheiros (12X36h/semana ou 40h/semana), e dois agentes operacionais para cada 50 usuárias (40h/semana), os quais devem dar suporte na cozinha ou no trabalho dos orientadores socioeducativos.

Assim, um primeiro aspecto mencionado pela maior parte dos entrevistados é sobre como este quadro é enxuto, o que traz grandes desafios ao trabalho social desenvolvido, além de aumentar a responsabilidade e impacto da atuação individual de cada trabalhador de linha de frente, pois com menos profissionais envolvidos na entrega direta da política pública, as deliberações de cada servidor ganham maior relevância.

São 30 mulheres. Porque tem outros serviços por aí que são 50, 60, 100, 200...como você trabalha uma qualidade com tantos usuários e uma equipe reduzida que não favorece? Então para nós isso aqui é fundamental, a qualidade do trabalho, a qualidade

para que elas possam ter dignidade, para que elas possam ser amparadas e ter um lar de verdade. Porque a rua é cruel (Gerente do CAE A).

Neste aspecto, o tamanho do CAE também é relevante, uma vez que, no quadro de recursos humanos, altera-se somente o número de assistentes sociais, orientadores socioeducativos e agentes operacionais conforme a quantidade de pessoas acolhidas, de modo que posições importantes para o desenvolvimento do trabalho técnico como a figura da gerente do serviço e da psicóloga não mudam pela quantidade de vagas de acolhimento.

Assim, o trabalho social e técnico com as mulheres acolhidas, pela regulação municipal, já é realizado em um contexto vulnerável considerando a complexidade na qual tais mulheres se encontram e o número de profissionais e horas que os trabalhadores envolvidos em tal política pública possuem para atender tais mulheres. Todavia, outros dois pontos de atenção mencionados nas entrevistas, os quais têm relação com a discricionariedade das OSCs, são a seleção - e permanência - de tais profissionais e a oferta de capacitações e formações a eles.

No que tange à seleção e permanência dos profissionais, o termo de colaboração firmado entre a SMADS e as OSCs elenca, entre as obrigações da organização:

10.2.11 **manter recursos humanos**, materiais e instalações adequados e **compatíveis com o atendimento das ações assistenciais**, com vistas ao alcance dos objetivos desta parceria;

10.2.10. **contratar e manter, sob sua responsabilidade, pessoal qualificado e necessário ao desenvolvimento do serviço**, comprometendo-se a cumprir a legislação trabalhista vigente e as convenções coletivas da classe.

10.2.11. **exclusiva, pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais** relacionados à execução do objeto deste Termo de Colaboração, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da SMADS a inadimplência da OSC em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

10.2.12. **realizar capacitação continuada junto aos profissionais da OSC a fim de assegurar a execução do plano de trabalho aprovado**, avaliação sistemática para a

prestação do serviço com qualidade dentro da política de assistência social (SÃO PAULO, 2020, p. 7, grifos próprios)¹⁰

Assim, a regulação formal do contrato estabelece a responsabilidade da OSC pela seleção e manutenção dos profissionais que trabalham na organização, de modo que a seleção de recursos humanos é feita diretamente pela OSC. A forma como as organizações publicizam as oportunidades de trabalho e selecionam os funcionários varia conforme a OSC. Por exemplo, foi mencionado por entrevistados que a OSC 2 usualmente seleciona funcionários que morem na região dos serviços que estão sendo implementados e que o processo seletivo perpassa entrevista com representantes da OSC e gerente do serviço, além de eventualmente haver uma validação final pelo servidor público responsável pela gestão da parceria.

Todavia, uma gestora de parcerias destacou que a ingerência do poder público sobre tais seleções é limitada pois muitas vezes a permanência dos servidores do serviço é assegurada por dirigentes da organização, ainda que o poder público entenda ser necessário rever o quadro de recursos humanos dos serviços:

Há OSC em que o gerente quer mandar funcionário embora e a OSC não permite, fica aquele funcionário lá um tempão. Em compensação, tem OSC que não para com funcionário, tem muita rotatividade. Tem também OSCs que são bem articuladas com várias redes parceiras e conseguem aí executar um trabalho melhor, com muito mais qualidade. Tem muita diferença de OSC para OSC – desde o trato, até de fazer cumprir com o que está no plano de trabalho (Gestora de Parcerias B).

Além das limitações na seleção e permanência dos trabalhadores de linha de frente, a atuação da SMADS nas capacitações dos profissionais é de orientação sobre os padrões básicos que devem ser seguidos, de modo a oferecer apoio técnico e operacional para garantir a qualidade do serviço, como indicado a seguir:

10.1.4. indicar padrões básicos para o desenvolvimento das atividades objeto da parceria, assim como a necessidade de capacitação de pessoal;
(...)

¹⁰ Os presentes trechos foram extraídos do Termo de Colaboração de um dos CAEs Mulheres analisados, todavia destaca-se que os termos são iguais, alterando-se apenas o objeto do contrato, de modo que as cláusulas acima apresentadas aplicam-se a todas as OSCs estudadas.

- 10.1.10. garantir a qualificação dos recursos humanos que operam os serviços, programas ou projetos em parceria;
- 10.1.11. oferecer apoio técnico e operacional para garantir a qualidade das atenções de assistência social; (SÃO PAULO, 2020, p. 6, grifos próprios)

Note que a cláusula 10.1.10 versa sobre a garantia da qualificação dos recursos humanos, a qual é ampla e genérica o suficiente para que seja interpretada de duas formas: a SMADS deve fornecer diretamente a qualificação ou a SMADS deve acompanhar o trabalho das OSCs para assegurar que tais organizações estão cumprindo com a sua obrigação de oferecer qualificação. Pela leitura na íntegra do termo de colaboração, considerando as cláusulas já mencionadas anteriormente, parece ser mais plausível a segunda interpretação, na qual a SMADS tem um papel de acompanhamento e fiscalização da qualificação do corpo técnico que opera nos CAEs Mulheres.

Analisando-se as entrevistas, observa-se que a falta de capacitações aos profissionais dos CAEs é um ponto de tensão e vulnerabilidade nos serviços ofertados. Alguns entrevistados, pontuam que entendem que este é um desafio comum a rede socioassistencial, o qual vai além da discricionariedade das OSCs, pois tem relação com a baixa remuneração ofertada aos trabalhadores e as longas horas de trabalho aos quais eles estão submetidos, em um contexto de precarização do trabalho social desenvolvido:

Isso volta para a questão capitalista de mercado, pois vamos contratar pessoas que vão se submeter a uma carga horária pesada, com PopRua, ganhando cerca de 1700 reais. A partir do momento que assinou o contrato e está ali com a gente, entendemos que é um trabalhador e está ali para prestar o que lhe foi proposto. Mas a gente entende que é uma desqualificação em relação ao cuidado, ao manejo. Aí a gente cobra capacitações, pois esta também é uma das nossas cobranças nos relatórios de visita, conforme a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 que fala sobre a capacitação continuada. Mas tem serviço que tem apenas um orientador durante o dia...como este trabalhador vai fazer uma capacitação? Aí temos que ter muito jogo de cintura e entender a realidade do serviço (Gestora de Parcerias A).

Como mencionado pela entrevistada acima, os gestores de parceria, no relatório de visita técnica do serviço, precisam acompanhar a qualificação dos recursos humanos atuantes nos CAEs. Assim, um dos parâmetros a ser preenchido no relatório de visita técnica, o qual

encontra-se disponível no Apêndice C, é: “Percentual de profissionais que participaram de ao menos uma capacitação/atualização de conhecimento no semestre, ofertada pela OSC, pela SMADS ou outras instituições”. As respostas a tais perguntas variam entre menos de 50% dos profissionais participaram de ao menos uma capacitação, entre 50 e 70%, entre 71% e 90% ou mais que 90%.

Deste modo, a qualificação dos profissionais das OSCs é compreendida na implementação como uma das obrigações das organizações, porém o único parâmetro concreto de avaliação sobre as qualificações ofertadas é o número de profissionais da OSC que semestralmente passaram por uma “capacitação/atualização do conhecimento”, não havendo parâmetros concretos sobre o conteúdo ou carga horária de tais qualificações. Ou seja, há deliberadamente uma ampla discricionariedade para as OSCs planejarem e executarem capacitação de seus servidores, sendo o único parâmetro concreto a realização – ou não – de tais formações, como pontuado por uma Supervisora de SAS: “é claro que tem OSCs que fazem constantemente capacitações aos funcionários, mas não é toda OSC que tem esta preocupação” (Supervisora de SAS A).

Nas entrevistas com os representantes das OSCs, buscou-se identificar quais os principais temas que permeiam as capacitações, bem como, identificar qual é a frequência que tais oportunidades são ofertadas aos trabalhadores de linha de frente. Em linhas gerais, tais entrevistas evidenciaram as diferenças entre as OSCs nas capacitações ofertadas, bem como, na frequência que elas são garantidas:

As capacitações existem por contrapartida, pois não temos uma verba para isso. Por exemplo, hoje fomos ao CREAS para uma supervisão coletiva (...), mas a gente não tem um dinheiro destinado para capacitação. Deveria ter, pois isso faz muita falta. (Gerente do CAE C e representante da OSC Y).

Eu busco sempre trazer melhorias para a organização. Agora mesmo vamos ter uma capacitação, em uma universidade, com todos os cozinheiros das nossas unidades em gastronomia para eles aprenderem a manusear, aprenderem sobre a importância da higiene dentro da cozinha. Agora também trouxemos uma nutricionista, para dentro da OSC, para orientar esses cozinheiros. Então fazemos o que conseguimos fazer para melhorar o atendimento (Representante da OSC Z).

Em contrapartida, a gerente do CAE B mencionou que a OSC em que ela trabalha possui capacitações para os servidores em diferentes funções, havendo formações para gerentes, assistentes sociais, orientadores técnicos e inclusive funcionários envolvidos com a limpeza dos serviços. Como exemplo, ela menciona que participou recentemente em uma capacitação sobre assédio moral no trabalho e pontuou haver também muitas capacitações sobre preconceito e racismo, bem como outros “temas que os funcionários acabam enfrentando muito no dia a dia do trabalho” (Gerente do CAE B). Ademais, também foi pontuado na entrevista que a OSC oferece encontros mensais aos psicólogos e que, nessas ocasiões, são discutidos temas escolhidos previamente pelos psicólogos em um grupo de *WhatsApp* dos psicólogos da organização, por exemplo recentemente a formação versou sobre a tipologia de todos os serviços que a OSC possui convênios com a SMADS.

Além do papel formativo das capacitações, também foi mencionado pela psicóloga¹¹ do CAE B a relevância de tais encontros para a troca de experiências: “também há, nesses espaços, a troca de experiência com o outro né. Porque às vezes eu não passo, mas já passei e a gente vai discutindo ao longo da formação” (Psicóloga do CAE B).

Na entrevista com a Representante da OSC Z, foi mencionado que uma estratégia adotada pela OSC é o desenvolvimento de parcerias com universidades para oferecer cursos de graduação e pós-graduação aos funcionários da organização. A entrevistada explicou que realizam um sorteio entre os funcionários interessados em tais oportunidades, uma vez que não conseguem garantir tal formação a todos:

Para os orientadores socioeducativos, que só tem o Ensino Médio e, muitas vezes, tem até um perfil parecido com o do usuário, eu - em parceria com algumas faculdades - consegui bolsas de estudo para eles. Ano passado conseguimos 15 bolsas de estudos para formar esses funcionários em serviço social, pedagogia, psicologia, administração e tecnologia da informação. Para este ano estou tentando ao menos 10 bolsas de pós-graduação para sortear entre técnicos e gerentes. Então eu procuro trazer todas as parcerias possíveis - e impossíveis - para auxiliar no desenvolvimento dos colaboradores da OSC para que eles possam ter um olhar mais humanizado para trabalhar com essas pessoas que atendemos, pois essas pessoas [usuários dos serviços da assistência social] não estão lá porque elas querem (Representante da OSC Z).

¹¹ Não foram realizadas entrevistas com as/os psicólogas/os dos CAEs Mulheres. Todavia, no caso do CAE B, a psicóloga estava na sala de reuniões no momento em que foi feita a entrevista com a gerente do CAE e contribuiu em algumas respostas.

Considerando tais informações, conclui-se que a seleção e formação dos trabalhadores de linha de frente dos CAEs Mulheres é um aspecto central na implementação dos serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua. Neste ponto, as OSCs possuem grande influência, não apenas pela seleção e permanência dos servidores envolvidos em tal política pública, mas também, pela delimitação da oferta de capacitações e formações a tais servidores.

A capacitação e formação dos profissionais das organizações atuantes nos CAEs Mulheres tem relação com o debate de lógicas institucionais proposto por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), os quais apontam que as práticas organizacionais estão intrinsecamente relacionadas com as lógicas institucionais. Assim, as capacitações e formações oferecidas são também uma forma de operacionalizar a atuação dos indivíduos, de modo que na sua atuação dentro da organização eles possam reproduzir as lógicas institucionais da OSC, moldando os processos decisórios, de concepção de sentido e ação (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012). Antes mesmo da formação e capacitação, o trabalho de Lotta (2010) também ilustra como desde a seleção dos quadros de recursos humanos há uma influência no modo como a implementação será operacionalizada.

Corroborando com o debate teórico das lógicas institucionais, proposto por Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), é interessante observar como, na narrativa da Representante da OSC Z, a formação e capacitação dos servidores da OSC conecta-se com a missão da OSC:

Uma coisa que eu acho muito bonita na [OSC Z] é essa promoção humana, não só com o nosso usuário atendido, mas com os nossos funcionários. Como um funcionário, por exemplo, que começou na limpeza e hoje é assistente social nosso (Representante da OSC Z).

6.5 Regras informais de convivência desenvolvidas no contexto dos CAEs Mulheres

Outro ponto de discricionariedade observado nas entrevistas foi a criação de regras de convivência, que se aplicam ao cotidiano dos centros de acolhida, para lidar com situações complexas, que não necessariamente se adequam às normativas estabelecidas no âmbito da formulação da política pública. Em São Paulo, há a Portaria nº 21/SMADS/2012, a qual estabeleceu uma Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais da Proteção Social Especial,

com orientações para a convivência nos serviços de acolhimento das pessoas em situação de rua.

Todavia, tal instrumento não foi mencionado por nenhuma das pessoas entrevistadas e, ao longo das entrevistas, constatou-se divergências entre as regras de convivência que são aplicadas no serviço e as orientações determinadas na Portaria nº 21/SMADS/2012. Tal observação foi feita em consonância com pesquisas desenvolvidas anteriormente por Gomes (2019) e Reimberg (2019), as quais mostram como diferentes serviços de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua em São Paulo possuem regras de convivência divergentes.

Assim, como já indicado pelos trabalhos de Gomes (2019) e Reimberg (2019), constatou-se que as OSCs criam normas de convivência próprias nos serviços para lidar com situações complexas que não estão consideradas nas normativas municipais ou em casos nos quais as regras vigentes são insuficientes para responder às situações vivenciadas. Entende-se que esse aspecto pode ser mais bem explorado em pesquisas futuras que utilizem métodos qualitativos de observação participante e etnografia, uma vez que tal achado tem forte relação com o funcionamento cotidiano dos CAEs. Porém, na presente pesquisa, por meio das entrevistas, foi possível constatar um exemplo que ilustra como regras informais de convivência são criadas no serviço: as restrições sobre o cuidado com os filhos no âmbito dos CAEs, questão já abordada anteriormente por Gomes (2019) e Reimberg (2019).

A Portaria nº 21/SMADS/2012 elenca o cuidado com os filhos como primeira responsabilidade e obrigação das pessoas em situação de rua que utilizam os serviços de acolhimento:

Responsabilizar-se pelo cuidado com os filhos de forma integral, não os deixando sozinhos em hipótese alguma, incluindo além dos cuidados com sua integridade física, com sua higiene, alimentação e saúde; manter em segurança o documento de seu(s) filho(s), apresentando-o sempre que solicitado e na hipótese de não tê-los, responsabilizar-se para a obtenção dos mesmos no menor tempo possível (SÃO PAULO, 2012, p. 41)¹².

¹² Vale mencionar que tal regra aplica-se apenas aos serviços de acolhimento institucional para mulheres e para famílias, pois nos centros de acolhida masculinos não é autorizada a entrada e permanência de crianças.

Contudo, considerando o desafio de inserir tais mulheres no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que elas precisam ser responsáveis pelo cuidado dos filhos no período do contraturno escolar – ou, até mesmo, enquanto tais filhos não possuem uma vaga na rede de educação – as OSCs responsáveis pelos serviços de acolhimento criaram regras próprias que, se aplicam ao dia a dia do serviço, para enfrentar tal problemática. De tal forma, alguns CAEs Mulheres autorizam que as mães, observadas determinadas condições, deixem os seus filhos sob o cuidado de outras mulheres também acolhidas no serviço, como ilustrado pela fala de algumas pessoas entrevistadas:

Como elas têm amizade na casa...por exemplo, ela arrumou um emprego, a gente já pede para ela conversar com uma outra usuária, que ela tem uma intimidade, que ela confia, para essa usuária cuidar do filho dela aqui dentro do serviço. A gente abre essa exceção. Não tem nada escrito, mas é a única forma que a gente achou para que essa mulher consiga trabalhar, fazer um curso etc. A gente só não deixa ela fazer isso para passear – você vai passear, você vai levar o seu filho. Mas questão de trabalho ou de escola, a gente pede para ela encontrar alguém no meio delas. A gente não indica porque é uma questão dela com a outra acolhida. E aquela que pode pagar, elas combinam um valor. Aquelas que não podem, elas trocam e uma ajuda a outra etc. A gente ajuda, pede para o orientador ficar de olho; não deixar a criança sair se não for para escola, mas a responsabilidade de achar alguém para ficar com a criança é da mulher. Mas esta é uma exceção porque tem serviço que não permite mesmo, mas a gente pensa se a gente não fizer isso, como vamos dar autonomia para esta mulher sair desta situação? Não vai sair (Gerente do CAE C e representante da OSC 3).

A pessoa entrevistada complementou a sua fala explicando que criaram um instrumento no próprio CAE, o qual a mãe precisa assinar, caso deixe a criança sob atenção de outra acolhida:

É tudo documentado e deixamos bem esclarecido que não somos responsáveis pela atitude da outra acolhida que está cuidando da criança. A pessoa tem que estar ciente que ela tem que cuidar, como levar a criança para escola, levar para outras atividades...ela tem que dar continuidade. Porque aqui temos muito forte a defesa de que a criança tem que estar na escola e na creche. Se a mãe chega aqui e a gente vê que ela está muito fragilizada, não tem condições de arrumar emprego. A prioridade é a saúde da criança e a escola também (Gerente do CAE C e representante da OSC 3).

Já, em entrevistas no CAE B, foi possível identificar uma resistência em flexibilizar a regra de cuidado com os filhos prevista na Portaria nº 21/SMADS/2012, como apontado pela gerente

do CAE B: “só deixamos em caso muito específico mesmo. Quando inauguramos aqui nós deixávamos, mas, em 2016, tivemos uma situação que a mãe abandonou as duas crianças aqui”. Ela explica que, na época, quando havia tal autorização, o CAE B também possuía um termo que a mãe precisava assinar, caso deixasse a criança com outra convivente. Atualmente, elas abrem exceções para regra de cuidado com os filhos apenas no caso em que a mãe possui mais de uma criança e precisa levar uma das crianças a um serviço de saúde: “a não ser o caso de a mãe ter uma criança que passe mal, precise ir para o hospital, e aí precisa deixar os outros filhos aqui” (Gerente do CAE B).

Complementando este aspecto, a Gerente do CAE B pontuou que também nota muitas regras divergentes, entre os serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua, no que se refere ao uso da lavanderia e a responsabilidade pelas atividades “domésticas” – como lavar, secar e dobrar as roupas das mulheres e das crianças. No caso do CAE B, ela explicou que é vedado que seja firmado qualquer acordo, entre as acolhidas, para que uma realize as tarefas das outras em troca de favores ou pagamentos, uma vez que elas não autorizam gerar renda dentro do serviço de acolhimento. A psicóloga do CAE B, complementou, pontuando que esta é uma forma de não dificultar o processo de saída dos serviços de acolhimento: “ela mora aqui dentro, ela não paga o aluguel, e aí ela ainda ganha dinheiro aqui dentro? Aí que ela não vai ter motivação para querer sair do serviço [de acolhimento]”.

Vale mencionar que no trabalho de Reimberg (2019), sobre o funcionamento de um CAE Mulheres na cidade de São Paulo, foi observado que a OSC responsável por aquele serviço autorizava que as mulheres fizessem permutas entre si para cuidar dos filhos e lavar as roupas umas das outras, entendendo que esta geração de renda dentro do serviço é uma forma de construir o processo de autonomia das mulheres e saída das ruas, sobretudo considerando o atual contexto de desemprego em que o país vive e os desafios que tais mulheres vivenciam para se inserir no mercado de trabalho.

Segundo a gestora de parceria B, nos serviços em que ela supervisiona, tais regras informais, quando são criadas, são feitas por meio do diálogo entre a equipe técnica do CAE, a gerência do CAE e ela – gestora de parceria -, conforme o fluxo de interações no médio escalão da burocracia, descrito no item 6.1.1 da presente dissertação. Para ela, tais regras informais são criadas, revisadas e reformuladas conforme as situações vivenciadas no dia a dia do serviço:

“vai criando essas regras internas pelas situações vivenciadas, e aí coisas precisam acontecer para ela falar não, aqui não vai acontecer mais” (Gestora de Parceria B).

Outro aspecto, também pontuado é que o número de vagas e tamanho do CAE Mulheres, considerando inclusive as limitações de recursos humanos discutidas no item 6.4 da presente dissertação, é fator fundamental para a equipe técnica no serviço conseguir acompanhar melhor tais situações, definindo regras informais de convivência e assegurando que as mesmas estão sendo respeitadas: “por exemplo, um centro de acolhida com muitas pessoas – como 150 -200 pessoas - eles não conseguem ter o controle dessas atividades internas que acontecem dentro do serviço” (Gerente do CAE B).

Deste modo, em linhas gerais, o que se observa é que as OSCs atuam em um ambiente fortemente regulado pela municipalidade, como já havia sido apontado por Bichir, Pereira e Gomes (2021). Tal regulação inclusive compreende orientações sobre as regras de convivência nos serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua.

Todavia, as entrevistas indicam que, muitas vezes, tais regras precisaram ser informalmente revisitadas para se ajustarem a situações complexas enfrentadas na implementação do serviço, como já discutido na literatura de implementação de políticas públicas que adota sobretudo uma perspectiva *bottom up* (LIPSKY, 1980; HUPE, 2014; LOTTA ET AL., 2018). Neste aspecto, os funcionários das OSCs repensam e alteram as regras do serviço, sendo tal espaço de discricionariedade ocupado com a anuência e supervisão dos gestores de parceria.

6.6 O trabalho social e socioeducativo desenvolvido nos CAEs Mulheres por diferentes OSCs

Na Assistência Social também é central o trabalho técnico e social desenvolvido diretamente com as mulheres acolhidas nos CAEs. Como estabelece a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109 de 2009, bem como a Portaria nº 46/SMADS/2010, o trabalho social deve compreender: acolhida/recepção, escuta, estudo social, construção e acompanhamento de Plano Individual de Atendimento (PIA), inserção em projetos voltados ao mercado de trabalho, articulação e encaminhamento para a rede socioassistencial e outras políticas públicas, articulação com ofertas de trabalho, encaminhamento para benefícios socioassistenciais, entre outras ações.

No mesmo sentido, na Portaria nº 46/SMADS/2010, o trabalho socioeducativo é entendido como o desenvolvimento de atividades de convívio social, que estimulem a reconstrução de vínculos familiares, que desenvolvam capacidades, que responsabilizem as acolhidas pelo cuidado cotidiano do CAE, entre outras atividades que contribuam no processo de autonomia.

No termo de colaboração firmado entre a SMADS e as OSCs, não consta um detalhamento de como deve ser realizado o trabalho social, havendo apenas menção à obrigação da OSC em cumprir o estabelecido no Plano de Trabalho aprovado, o qual é apresentado no processo de chamamento público, quando a organização se candidata para gerir o serviço. Assim, tal plano é elaborado antes de conhecer as mulheres que estarão no serviço, não compreendendo os casos e necessidades específicas que virão a surgir na implementação desta política pública.

A partir da leitura dos planos de trabalho dos CAEs Mulheres, disponíveis publicamente no sistema SEI da Prefeitura de São Paulo, observa-se que os planos, em grande medida, são similares às previsões da Portaria nº 46/SMADS/2010, sendo possível em alguns casos identificar trechos idênticos ao texto da portaria na descrição do trabalho social e socioeducativo. Onde seria possível observar eventuais divergências entre os planos, no que tange o trabalho social, é na menção às metodologias utilizadas pelas OSCs no desenvolvimento das atividades, as quais contribuem para identificar os valores das organizações. Todavia, mesmo no aspecto metodológico os planos apresentam semelhanças.

Por exemplo, no caso dos CAEs Mulheres administrados pela CROPH¹³, há menção da valorização de técnicas que prezem pela interdisciplinaridade, aprendizagem significativa e historicidade, sendo a filosofia de Paulo Freire e a Pedagogia dos Direitos também conceitos centrais no atendimento desenvolvido pela OSC em seus serviços.

Similarmente, a APOIO pontua nos planos de trabalho dos CAEs Mulheres que ela também administra tais serviços a partir da metodologia freiriana, prezando pela inclusão social e familiar, bem como pela reintegração social visando a maior autonomia possível. A APOIO ainda menciona que, na implementação do CAE, buscará desenvolver atividades que conectem

¹³ Nesta seção há algumas menções nominais às OSCs, pois são informações disponíveis publicamente no Sistema SEI da Prefeitura de São Paulo e tal menção não viola a anonimização dos dados coletados em entrevistas.

as mulheres com os recursos sociais da comunidade na qual o serviço de acolhimento está instalado e com outras instituições, de modo a desenvolver um trabalho em rede.

No caso da Sociedade de Amigos de Vila Mara, Jardim Maia e Vilas Adjacentes, não há menção expressa, no plano de trabalho, a uma teoria ou abordagem que guie o trabalho social da OSC no CAE Mulheres que ela administra. Contudo, é pontuado que a metodologia de atuação será baseada no atendimento individual, grupal ou familiar, rodas de conversa e encaminhamento para serviços da rede socioassistencial, desenvolvimento de atividades internas e externas, elaboração dos planos de acompanhamento individual, preenchimento dos instrumentais que regulam a parceria, entre outras atividades. No mesmo sentido, a metodologia definida pela Associação Reciclázaro, no plano de trabalho, não pontua uma visão teórica específica que guie sua atuação, contudo, a OSC elenca três pilares que serão adotados: acolhida e escuta; intervenção psicossocial; e ações socioeducativas.

Assim, em linhas gerais, a leitura e análise dos planos de trabalho – documentos que estabelecem como se dará o trabalho social e socioeducativo nos serviços – permite traçar três observações relevantes para a compreensão da discricionariedade das OSCs no desenvolvimento do trabalho social e socioeducativo nos CAEs Mulheres. Primeiro, o arcabouço contratual entre o poder público e as organizações obriga as OSCs a cumprirem o plano de trabalho, na implementação da política pública, todavia tal documento é elaborado anteriormente à implantação do serviço, não compreendendo necessariamente os desafios que são identificados na implementação.

Segundo, no que tange o trabalho social, o plano de trabalho não traz um detalhamento das atividades que serão realizadas e a frequência com que ocorrerão, sendo apresentado sobretudo uma reprodução dos parâmetros estabelecidos na Portaria nº 46/SMADS/2010 e outros instrumentos do poder público, de modo que o plano de trabalho indica ser um instrumento elaborado mais para se adequar aos requisitos do chamamento público e contribuir para a seleção da OSC, do que de fato um instrumento reflexivo e propositivo de como a organização atuará no trabalho social desenvolvido com as mulheres acolhidas.

Terceiro, não se observou mudanças significativas entre as OSCs no que tange ao conteúdo do plano de trabalho. A principal diferença observada foi que enquanto duas OSCs mencionam expressamente a inspiração na metodologia de Paulo Freire na execução de suas atividades, as

outras duas OSCs, na sessão metodológica do plano de trabalho, restringiram-se a reforçar o rol de atividades sociais e socioeducativas que serão desenvolvidas, em consonância com os instrumentais da assistência social.

Deste modo, conclui-se que por mais que haja um arcabouço institucional que regule o trabalho social e socioeducativo que as OSCs desenvolvem com as mulheres acolhidas nos CAEs – como a Resolução do CNAS nº 109 de 2009, a Portaria 46/SMADS/2010 e os termos de colaboração –, tais instrumentos tem uma vagueza que transfere certas decisões e pactuações para o momento da implementação do serviço de acolhimento. Assim, no que concerne o trabalho social e socioeducativo desenvolvido nos serviços, entende-se que há deliberadamente uma discricionariedade exercida pelas OSCs, a qual tem relação inclusive com o caráter das políticas sociais no Brasil, caracterizadas pela compreensão das necessidades territoriais e das diferentes situações vivenciadas pelo público atendido, como disposto na PNAS/2004.

Considerando tal moldura que formalmente regula o trabalho social desenvolvido, as entrevistas realizadas buscaram compreender como as OSCs atuam, na implementação dos CAEs Mulheres, no desenvolvimento das atividades sociais e socioeducativas, e como se dá a interação com os atores estatais no acompanhamento de tal aspecto da política de acolhimento institucional para mulheres em situação de rua. Observou-se que frequentemente nos CAEs a equipe de orientadores socioeducativos e assistentes sociais dos serviços montam a programação de atividades que serão realizadas com as mulheres acolhidas, sendo que o gerente do serviço apenas dá anuência ao cronograma proposto pela equipe técnica:

Tem atividades que os orientadores socioeducativos montam com as assistentes sociais, mas tem atividades que tem que partir diretamente deles [orientadores socioeducativos]. Porque eu falo para eles: eu sou gerente, tem também as assistentes sociais, mas quem convive muito com as acolhidas são os orientadores. (Gerente do CAE C e representante da OSC Y).

As atividades que acontecem no serviço são geralmente definidas entre as assistentes sociais e os orientadores socioeducativos. Eles passam para o gestor de parceria o cronograma de atividades realizadas ao final do mês, e também, tentam programar passeios e atividades externas com uma certa frequência (Gestora do CAE B).

Assim, as atividades sociais e socioeducativas são planejadas e realizadas nos CAEs pelas organizações, sendo o controle e acompanhamento feito pelos gestores de parceria usualmente após as dinâmicas já terem acontecido. O parâmetro concreto de controle está nos relatórios de visita mensal, como disponível no Apêndice C, nos quais os gestores de parceria precisam responder ao seguinte indicador: “execução das atividades previstas no Plano de Ação Semestral, compreendendo todas as suas dimensões”, pontuando se menos de 70% do plano foi cumprido (insuficiente), de 70% a 80% (insatisfatório), de 81% a 95% (suficiente) ou de 96% a 100% (superior).

Ou seja, por mais que haja uma deliberação para os orientadores socioeducativos e assistentes sociais elaborarem as atividades de formação e desenvolvimento das mulheres acolhidas nos CAEs, esses funcionários desenvolvem o trabalho social a partir dos objetivos estabelecidos no Plano de Ação Semestral. Tal plano é um documento elaborado, a cada seis meses, sob a ciência do gerente do CAE, do gestor de parceria e do responsável legal das OSCs, no qual um dos pontos abordados é o trabalho desenvolvido com os usuários¹⁴.

Ainda assim, é relevante destacar que os objetivos previstos no Plano de Ação Semestral são amplos o suficiente para dar autonomia a equipe técnica propor as atividades que serão realizadas, como mostram alguns exemplos a seguir de atividades previstas em planos de ação de CAE Mulheres disponíveis publicamente no sistema SEI da Prefeitura de São Paulo:

Socioeducativo, palestra, reunião em grupo, roda de conversa, elaboração de Jornal Mural, assembleias mensais, oficinas de criatividade e arteterapia. (SÃO PAULO, 2019, p. 1)

Realizar palestras e oficinas sobre fortalecimento familiar. (...) Promover palestras sobre Saúde da mulher, prevenção de ISTs, Câncer de Mama e Colo de útero com grupos da Saúde. (...) Roda de conversa sobre higiene pessoal, higiene dos espaços. (...) Lazer e entretenimento (SÃO PAULO, 2022, p. 1).

Nota-se que os planos apontam, em linhas gerais, quais atividades serão desenvolvidas, mas nem sempre versam sobre a temática das atividades e não tratam sobre o conteúdo exato do que será desenvolvido na dinâmica. Nas entrevistas, todos os gestores de parceria entrevistados pontuaram que verificam as atividades que foram realizadas na conclusão do mês, durante a

¹⁴ Outros pontos abordados nos Planos de Ação Semestral são família, território e trabalhadores do serviço.

elaboração do relatório de visita técnica em contato com a equipe técnica do serviço. Todavia, a gestora de parcerias A mencionou que ela adotou a prática de também solicitar uma prévia mensal das atividades que serão feitas, de modo a estar mais próxima do trabalho social desenvolvido no CAE A.

Em relação à escolha das atividades que serão feitas, a gerente do CAE B explicou que não há um padrão para definir o que será feito, mas que usualmente há “atividades que surgem por conta da necessidade do momento”, como por exemplo quando surgem casos de racismo ou xenofobia no serviço. A gerente do CAE C também pontuou não identificar um padrão específico que a equipe técnica do CAE C segue para estabelecer as atividades sociais, porém destacou que buscam conciliar as dinâmicas com datas comemorativas.

Sobre o trabalho socioeducativo e o incentivo à empregabilidade, observou-se abordagens diferentes entre os serviços, envolvendo sobretudo iniciativas individuais de atores envolvidos na implementação dos CAEs Mulheres. No caso do CAE C, foi mencionado pela gerente do serviço e representante da OSC 3 que foi colocado um mural de empregos no CAE com oportunidades de trabalho que a equipe técnica do serviço encontra e, segundo ela, algumas mulheres acolhidas conseguiram se inserir no mercado de trabalho em vagas anunciadas em tal mural:

Então a gente não fica forçando que você tem que trabalhar, tem que isso. Mas temos um mural de empregos aqui no CAE e vemos que aquelas que querem trabalhar, arrumam emprego muito rápido (Gerente do CAE C e representante da OSC 3).

No caso do CAE A, a Supervisora de SAS A mencionou que ela sente a necessidade de contribuir com o trabalho socioeducativo. Para ela, “a nossa máquina [em referência aos serviços de acolhimento] tem que girar né, não adianta só acolher e acolher bem, a gente tem que dar um respaldo para a saída” (Supervisora de SAS A). Assim, ela busca parcerias com o shopping e lojas da região para encontrar oportunidades de emprego para as mulheres do CAE. Segundo ela, recentemente três mulheres do CAE A foram contratadas no setor de limpeza do shopping próximo ao CAE A.

Neste sentido, as entrevistas mostram que, ainda que o trabalho social e socioeducativo esteja institucionalmente registrado no plano de trabalho e nos planos de ação semestral, ainda assim observa-se variações na implementação de tais atividades. Ademais, as entrevistas indicam que

decisões e posturas – mais ou menos ativas - de atores estatais, como das Supervisoras de SAS, também influencia o trabalho social e socioeducativo ofertado nos CAEs Mulheres.

Ou seja, além da influência da OSC em capacitar a sua equipe técnica de orientadores socioeducativos e assistentes sociais para que eles possam atuar visando oferecer qualidade no atendimento às mulheres acolhidas, bem como planejar e oferecer atividades socioeducativas que atendam às necessidades das acolhidas, há também a influência dos atores estatais que se relacionam com a OSC na implementação do serviço.

Assim, desde a forma como os gestores de parceria acompanham o cronograma de atividades sociais e socioeducativas dos serviços, até eventualmente uma postura mais ativa de uma Supervisora de SAS, que também atua para inserir as mulheres acolhidas no mercado de trabalho, impacta na implementação dos CAEs Mulheres.

6.7 Síntese analítica do capítulo

O presente capítulo traçou uma análise dos aspectos formais e informais que compõem a implementação de CAEs Mulheres na cidade de São Paulo e como atores estatais e não estatais relacionam-se no encadeamento de decisões que acontecem neste momento da política pública. Em linhas gerais, a análise dos normativos – Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, Portaria nº 46/SMADS/2010 e Portaria nº 21/SMADS/2012 – e dos termos de colaboração, firmados entre a SMADS e as OSCS, indicam que, como já apontado em trabalhos anteriores (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021), há uma institucionalização do SUAS em São Paulo e grande normatização que regula as interações socioestatais.

Contudo, nota-se que, apesar de tal normatização, há discricionariedade na implementação dos CAEs Mulheres, a qual se relaciona tanto a forma como tais normativas são interpretadas e seguidas pelas OSCs e pelos burocratas de médio escalão, quanto por regras informais criadas na implementação. Ainda, percebe-se que características próprias da estrutura das organizações, ou seja, seus materiais estruturais e simbólicos (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012) são relevantes para definirem como tais atores se apropriarão e operacionalizarão os instrumentos da implementação.

Mais especificamente, identificou-se cinco pontos de discricionariedade na implementação de serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua, que se relacionam à atuação das OSCs: (i) prestação de contas e gestão administrativa do CAE; (ii) consolidação de parcerias para o CAE; (iii) seleção e formação de recursos humanos do CAE; (iv) trabalho social e socioeducativo ofertado no CAE; e (v) criação de regras para convivência no CAE.

Em linhas gerais, entende-se que ainda que todos esses aspectos tenham relação com a atuação das OSCs, há pontos de discricionariedade identificados que resultam mais ou menos da interação socioestatal. Em outras palavras, a discricionariedade observada no que tange à prestação de contas, a seleção e formação do quadro de recursos humanos e a consolidação das parcerias e recursos que serão ofertados no serviço nota-se que partem de deliberações próprias e internas das OSCs, relacionando-se como as próprias lógicas institucionais da organização influenciam a operacionalização do trabalho.

Já, no caso da criação de regras de convivência, bem como, no trabalho social e socioeducativo ofertado, percebe-se uma maior ingerência da ação dos atores estatais, de modo que a discricionariedade que acontece nesses pontos resulta de uma maior interação socioestatal.

Destaca-se que isso não significa que os aspectos administrativos e financeiros das OSCs, que influenciam o cotidiano do CAE, não sofra nenhum tipo de constrangimento por parte dos atores estatais, todavia percebe-se que estes são aspectos nos quais o poder público tem menor ingerência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o estudo dos CAEs Mulheres na cidade de São Paulo, como um ponto de acesso para analisar a agenda da implementação de políticas públicas por atores não estatais, a presente dissertação de mestrado visou contribuir com a compreensão de como Organizações da Sociedade Civil operacionalizam políticas públicas e quais aspectos discricionários observa-se na implementação que tenham relação com a atuação de tais atores não estatais.

Inicialmente, insta salientar que a presente pesquisa não almejou fazer uma avaliação sobre a provisão indireta, como também, não se assume uma postura de que a discricionariedade é boa ou ruim (DUBOIS, 2019). Parte-se do pressuposto que a discricionariedade é uma característica da implementação de políticas públicas e é relevante entender como ela é operacionalizada, para que isso possa ser levado em consideração ao se pensar nos arranjos de políticas públicas, sobretudo no campo da assistência social.

Assim, neste estudo, buscou-se avançar na compreensão de uma camada específica da “caixa preta” da implementação: a camada das organizações de nível de rua. Optou-se para olhar para essa camada não apenas para avançar na compreensão do funcionamento da burocracia de médio escalão, em uma tentativa de olhar um nível acima dos indivíduos do “nível da rua”, mas sobretudo porque nessa camada nota-se não apenas a ação individual, mas também, organizacional, o que traz uma complexidade ao tema.

Ainda, a presente investigação foi realizada no contexto do município de São Paulo, cidade que historicamente no Brasil é marcada pela forte atuação das OSCs e que, como mostram os trabalhos no campo, institucionalizou o SUAS no contexto municipal, indo além das normativas federais e criando uma série de instrumentos que regulam as interações com as OSCs. Assim, é um município que não apenas possui a maioria das políticas da SMADS implementadas por OSCs, mas também, há um forte legado normativo que operacionaliza tal provisão.

Tendo em vista os usos das lentes de análise da governança multinível (HUPE, 2014; BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021), das lógicas institucionais (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012) e da implementação de políticas públicas por atores não estatais para analisar o caso empírico, identificou-se principalmente as seguintes contribuições:

- i) Entender a forma como as OSCs atuam na implementação de políticas públicas perpassa por compreender a rotina institucional de tais organizações e como elas se refletem diante do cerceamento normativo imposto pelo poder público. Neste ponto, a pesquisa indica que, ainda que existam regulações públicas, a forma como as OSCs estruturam-se para realizar determinadas atividades que correspondem ao funcionamento interno da organização, possui menor ingerência do poder público. Ou seja, há um espaço maior de discricionariedade para tais OSCs definirem questões como a forma como será operacionalizada a prestação de contas das parcerias com o poder público, a seleção e contratação de funcionários, a oferta de capacitações e treinamentos ao quadro de recursos humanos, bem como, o desenvolvimento de outras parcerias institucionais. Contudo, ainda que tais aspectos relacionem-se sobretudo ao funcionamento operacional da organização, eles têm impactos no serviço ofertado aos cidadãos, como ilustrado no caso dos CAEs Mulheres em São Paulo.

- ii) Compreender também a operacionalização da governança multinível e as interações entre atores estatais e não estatais, a luz do debate teórico da mútua constituição (LAVALLE; SZWAKO, 2015), é pertinente para entender o contexto em que acontecem as cadeias de decisão que permeiam a implementação e como as trocas entre atores estatais e não estatais impacta nas deliberações que são tomadas na implementação. No caso analisado, as entrevistas e análises documentais indicam que tal interação é relevante principalmente na construção e articulação do trabalho social e socioeducativo, além de ser fundamental para a interpretação, adaptação e relaxamento das regras formais e criação de regras informais – como ilustra o caso da regra de convivência e cuidado com os filhos observada nos CAEs Mulheres.

Ademais, a presente dissertação também observou os seguintes pontos que podem ser aprofundados em estudos futuros que visem compreender a implementação de políticas públicas por atores não estatais:

- i) Em relação aos vínculos religiosos das OSCs, a pesquisa realizada não conseguiu avançar na compreensão de como tal característica é eventualmente operacionalizada na provisão social. Assim, sustenta-se que principalmente

pesquisas que envolvam observações participantes *in loco* podem traçar maiores contribuições sobre a relevância – ou não – da religião na discricionariedade na implementação;

- ii) No que tange aos vínculos políticos, a pesquisa observou que há debates importantes neste campo de interação socioestatal não apenas com o Poder Executivo, mas também, com o Poder Legislativo, sendo possível que estudos futuros se dediquem à compreensão de como as OSCs também se relacionam e se articulam com gabinetes de vereadores, pensando principalmente nas disputas e interesses políticos que permeiam o contexto local dos territórios das SAS;
- iii) Ainda no eixo político, entende-se ser relevante o desenvolvimento de pesquisas futuras que avancem na compreensão de como tais OSCs participam do processo de construção dos normativos municipais e como acontece a mútua constituição na formulação da regulação municipal, a luz do trabalho desenvolvido por Bichir, Pereira e Gomes (2021), e olhando para a atuação dos conselhos municipais participativos;
- iv) Por fim, no que tange à situação de rua, pesquisas futuras podem também comparar se os aspectos identificados na presente dissertação de mestrado também se mostram relevantes nos novos modelos de políticas públicas que estão sendo desenvolvidos para atender a esse público, como o Programa Reencontro e as políticas de Moradia Primeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*, n. 28, pp. 52-84.

AGUILAR-LARA, M. F. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS. Dissertação apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. 2019

AMIGOS DA VILA MARA. Quem somos. Disponível em: <https://www.sociedadeamigosdevilamara.com.br/>. Acesso em 02/11/2020.

ALVES, Mário A; KOGA, Natália M. Brazilian Nonprofit Organizations and the New Legal Framework: an Institutional Perspective. 2006, RAC Edição Especial, pp. 213-234.

APOIO. Quem somos. Disponível em: <https://www.apoio-sp.org.br/quem-somos>. Acesso em 02/11/2020.

ARANTES, Rogério B; COUTO, Cláudio G. “1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente”. In: Naercio Menezes Filho; André Portela Souza. (Org.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. 1ªed.São Paulo: Todavia, 2019 pp. 13-52.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2002.

ASSOCIAÇÃO RECICLÁZARO. Quem somos. Disponível em: <https://www.reciclarazo.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em 02/11/2020.

BEER, C. T.; BARTLEY, T; ROBERTS, W. T. Ngos: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of Governance*, 2012.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H., CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. In: *Brazilian Political Science Review*, vol.11, no.2, São Paulo. 2017

BICHIR, R; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: *Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador*. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

BICHIR, R; CANATO, P. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 55(4), 2021, p. 995-1016.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, Marta et al (Orgs.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019, p. 269-293.

BICHIR, R; PEREIRA, G.; GOMES; M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. Novos estudos, Cebrap, São Paulo, vol.40, nº01, 2021, p.57-79.

BISCOTTO et al. Compreensão da vivência de mulheres em situação de rua. In: Rev Esc Enferm USP. 2016;50(5), p. 749-755.

BRASIL. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em 28/04/2019.

_____. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 01/06/2021.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, nº 225, 25 de novembro de 2009.

_____. Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First). Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Melo, Tomás (coord.) Brasília Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf. Acesso em 09/06/2023.

BRASIL. Diálogo sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: Experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília: Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRETTAS, Gabriela H. O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP. 2016.

BRODKIN, E. Z. Discretion in the Welfare State. In: HUPE, P; EVANS, T. Discretion and the Quest for Controlled Freedom. Palgrave Macmillan. 2020, cap. 5, p. 63-78.

BRODKIN, E. Z. The Inside Story: Street-level Research in the US and Beyond. In: HUPE, P; HILL, M; BUFFAT, A. Understanding Street-level Bureaucracy. 2015, p. 25-42.

BRUM, M. Option for the poor: The Apostolate of the Slums and the reorganization of the Movement of the Slums in Rio de Janeiro during the redemocratization. *Estudos Historicos*. 2018, p. 413-432

BUSCH-GEERTSEMA, V. Housing First: Peer-Review in Social Protection and Social Inclusion. Synthesis Report. 2016.

CAMMET, Melani; MACLEAN, Lauren M. Introduction. In: *The Politics of Non-State Social Welfare*. 2014, p. 1-15.

CANATO, Pamela De Cicco. Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. Dissertação apresentada ao programa de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP. 2017.

COSTA et al. Gestantes em situação de rua no município de Santos, SP: reflexões e desafios para as políticas públicas. In: *Saúde Soc. São Paulo*, v.24, n.3, 2015, p.1089-1102.

CROPH. Um pouco da nossa trajetória. Disponível em: <http://croph.org.br/um-pouco-da-nossa-trajetoria>. Acesso em 02/11/2020.

CUNDA, Mateus F; SILVA, Rosane N. They call me street, population, a situation: Street names and city policies. *Psicologia e Sociedade*, v. 32, 2020.

DE LUCCA, Daniel R. C. A Rua em Movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social FFLCH-USP. 2007.

DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M; MARQUES, E. “Políticas públicas no Brasil”, Fiocruz, 2007, p. 51-158.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Ipea, 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 1990, p. 9-79.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, and SKOCPOL, Theda. “On the Road toward a More Adequate Understanding of the State”. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

FERRO, M. C. T. Desafío de la Participación Social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil. Tese apresentada à Facultad Latinoamericanas de Ciencias Sociales no Programa de Mestrado em Ciência Política e Sociologia. 2011.

FINCH, J. The vignette technique in survey research. *Sociology*, v. 21, n. 1, p. 105–114, 1987.

FRANZESE, Cibele e ABRUCIO, Fernando Luiz Abrucio. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: O Caso dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In: G. Hochman e C. A. P. Faria (orgs.), *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. 2013.

GAMA, A. S. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. *Ser Social*, v. 10, p. 41–68, 2008.

GASSNER, D; GOFEN, A. Street-Level Management: A Clientele-Agent Perspective on Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, p. 1–18.

GOMES, Maria Laura. A Política de Assistência Social para População em Situação de Rua: um olhar sobre a vivência das mulheres em situação de acolhida. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Artes, Ciências e Humanidades USP. 2019.

GRIGOLETTO, F.; ALVES, M. A. Leitura do institucionalismo organizacional a partir da teoria do organizar de Karl Weick. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, n. 2, p. 247–262, jun. 2019.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. 2003, *Lua Nova*, nº 58, pp. 193-224.

HILL, M; HUPE, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. 2002.

_____. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. Second Edition, 2009, cap. 6, p. 113-135.

HUPE, P. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 2014, Vol. 29(2), p. 164–182.

IBGE. Censo Nacional 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso 09/07/2023.

IPEA. Nota Técnica: Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (Setembro de 2012 a Março de 2020). Nº 73. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em 02/11/2020.

JOHNSTON, Karen. Public governance: the government of non-state actors in ‘partnerships’, *Public Money & Management*, 35:1, 2015, p. 15-22.

KOLIBA, C. Civil Society Organization Accountability within Governance Networks. Laville, J.L., Young, D., and Eynaud, P. (editors). *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise: Governance and Democracy*. New York: Routledge Press. 2015.

LANFRANCHI, C. T. N; FERREIRINHO, V. C. Socialization and power on the field of street people in the city of São Paulo. *Civitas*, Porto Alegre, 2019, v. 19, pp. 62-81.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E (Org.); DOWBOR, M. (Org.) ; SZWAKO, J. (Org.) . *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. Abertura, pp. 21-86.

LAVALLE, A; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, no 1, abril, 2015, p. 157-187.

LEVI-FAUR, David. From “Big Government” to “Big Governance”? The Oxford Handbook of Governance, 2012.

LIMA, J. Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública. 2020.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R. (Eds.). Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo, CEBRAP; SESC São Paulo. 2016, p. 24-41.

LIMA-SILVA ET AL. Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. In: Rev. Adm. Pública vol.54 no.5 Rio de Janeiro Sept./Oct. 2020 Epub Nov 02, 2020.

LIPSKY, M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. 1980, p. 3-25.

_____. Burocracia de Nível de Rua: Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília, ENAP, 2019.

LOPES, R; BORBA, P; REIS, T. Um olhar sobre as trajetórias, percursos e histórias de mulheres em situação de rua. Cadernos de Terapia Ocupacional da UFScar, 2003, vol. 11 nº 1.

LOTTA ET AL. Por Uma Agenda Brasileira de Estudos Sobre Implementação de Políticas Públicas. Rev. Serv. Público Brasília 69 (4) 779-816 out/dez 2018.

LOTTA, Gabriela S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. In: BIB, São Paulo, n. 83, 1/2017, pp. 21-42.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: A Política Públicas como Campo Multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio de Faria (org.) – São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARWELL, Nicole P; BROWN, Maoz. Towards a Governance Framework for Government-Nonprofit Relations. In: POWELL, W; BROMLEY, P. The Non-Profit Sector: A Research Handbook. Stanford University Press, 2020, pp. 231-250.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service. [s.l: s.n.].

MENDONÇA, P.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. Civil society organisations and the fight for rights in Brazil: analysis of an evolving context and future challenges. *Development in Practice*, v. 26, n. 5, p. 592–605, 3 jul. 2016.

_____. Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil. FGV, 2013, pp. 24-42.

MENDONÇA, P. M. E. Paradigms of public management and the historical evolution of state-cso partnerships: A comparison of aids, social assistance, and cultural policy. In: *Studies in Public and Non-Profit Governance*. [s.l.] Emerald Group Publishing Ltd., 2018. v. 6p. 111–130.

MOSLEY, Jennifer E. Social Service Non-Profits. In: POWELL, W; BROMLEY, P. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. Standford University Press, 2020, pp. 251-270.

NOBRE et al. Narrativas de modos de vida na rua: histórias e percursos. In: *Psicologia & Sociedade*, 30, e175636. 2018.

OLIVEIRA, Alison; GUIZARDI, Francini L. Developing policies for the inclusion of homeless people: Advances and challenges of intersectoriality in health and social assistance policies. *Saúde e Sociedade*, v. 29, nº 3, 2020.

PEREIRA, G. A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC, 2019.

PETERS, G. Introduction. In: Wildavsky, A. *The Art and Craft of Policy Analysis* Los Angeles: University of California Press. 2018.

PIRES, Roberto. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.13, Out. 2017.

_____. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 81, 2017, pp. 5-24.

PIRES, R; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIREs (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Ipea, 2019.

POWELL, Walter W. What is the non-profit sector? In: POWELL, W; BROMLEY, P. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. Standford University Press, 2020, pp. 3-22.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Serviços para o cidadão: Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Rua. Disponível em:

<<http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/familia-e-assistencia-social/centros-deacolhida/adultos-24-horas>>. Acesso em 20/12/2018.

REIMBERG, Juliana. A Situação de Rua Feminina na Cidade de São Paulo: Análise de um Centro de Acolhida Especial a partir de Narrativas Individuais. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2019.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. Revista Pós Ciências Sociais. 2009, p. 41-57.

ROSA, A; BRÊTAS, A. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. In: Interface (Botucatu), 19(53). 2005, p. 275-85.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Visitas aos Centros de Acolhida para Pessoas em Situação de Rua. 2019. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2019/12/Relat%C3%B3rio-Final-CDH-Visitas-a-Equipamentos-de-Acolhimento-para-a-PopRua.pdf>> . Acesso em 01/06/2021.

_____. Portaria Municipal nº 46/SMADS/2010. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf. Acesso em 11/07/2023.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Programa Reencontro. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/programa_reencontro/index.php?p=341800. Acesso em 10/07/2023.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Relação de Convênios e Parcerias de 2022 – Setembro/2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/index.php?p=325118. Acesso em 11/07/2023.

_____. Censo da População em Situação de Rua de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGItZjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDM0NGI5IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em 11/07/2023.

SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010, p. 33-46.

SERAFINO, I; LUZ, L. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, jan/jul. 2015

SICARI, Alina A.; ZANELLA, Andrea V. Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática. 2018, *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 28, nº 4, pp. 662-679.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. 2009, pp. 13-56.

SKOCPOL, Theda. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, Chapter 1, pp. 3-43.

THORNTON, Patricia H; OCASIO, William; LOUNSBURY, Michael. *The Institutional Logics Perspective A New Approach to Culture, Structure, and Process*. 2012, Oxford University Press, pp. 1-18; 128-147.

APÊNDICE

Apêndice A - Roteiro prévio de entrevistas para Supervisoras de SAS e gestoras de parceria

1. Apresentação da(o) entrevistada(o)

- 1.1 O que você estudou e/ou onde você trabalhou antes de ocupar sua posição atual?
- 1.2 Hoje quais são suas principais atribuições na SMADS?

2. Perguntas sobre a política de acolhimento para mulheres em situação de rua

- 2.1 Você atua com os CAEs Mulheres no seu cotidiano de trabalho? De qual forma?
- 2.2 Para você, quais são as peculiaridades de existir um serviço específico para mulheres em situação de rua?
- 2.3 As questões enfrentadas, no seu cotidiano de trabalho, referente ao funcionamento dos CAEs Mulheres são diferentes dos outros serviços de acolhimento voltados à população em situação de rua? De qual forma?
- 2.4 Quando você é informado sobre irregularidades na oferta dos CAEs Mulheres, com quais atores você dialoga usualmente? Quais as medidas são adotadas diante de tais irregularidades?

3. Perguntas sobre as normativas que regulam os serviços

- 3.1 Você já foi contato por representantes das OSCs, que gerenciam CAEs Mulheres, com dúvidas sobre a forma de implementação da Portaria 46/SMADS/2016? E da IN 03/SMADS/2018?
- 3.2 Se sim, quais tipos de dúvidas são trazidas?
- 3.3 Como está sendo feito o processo de revisão da IN 03/SMADS/2018? Atores da sociedade civil estão participando deste processo? De qual forma?
- 3.4 Como está sendo feito o processo de revisão da Portaria 46/SMADS/2010? Atores da sociedade civil estão participando deste processo? De qual forma?

4. Perguntas sobre a rede parceirizada

- 4.1 Para vocês, quais são as principais vantagens da prestação dos serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua por meio das OSCs? E as principais desvantagens?

4.2 Você observa diferenças na prestação dos serviços em CAEs Mulheres prestados por diferentes OSCs? Se sim, quais?

4.3 Você observa diferenças na prestação dos serviços em CAEs Mulheres prestados por diferentes OSCs? Se sim, quais?

Apêndice B - Roteiro prévio de entrevistas para gerentes dos CAEs e representantes institucionais das OSCs

1. Apresentação da(o) entrevistada(o)

1.1 O que você estudou e/ou onde você trabalhou antes de ocupar sua posição atual?

1.2 Quais são suas principais atribuições na OSC?

2. Identificação das atividades e processo de tomada de decisões

2.1 Como você ficou sabendo dessas responsabilidades?

2.2 Quando você tem dúvidas sobre como agir na sua posição a quem você pergunta?

2.3 Você dialoga com outras pessoas na sua tomada de decisões? Se sim, com quais?

3. Perguntas exclusivas para os gerentes dos CAEs Mulheres

3.1 Antes de ser gerente desse CAE, você já havia trabalhado nessa OSC?

3.2 Se sim, quais eram as principais diferenças entre a sua posição anterior e a atual?

3.3 Você já participou de treinamentos na OSC? Se sim, sobre quais temas?

3.4 Você sabe qual a missão e os valores da OSC?

4. Relação com a SMADS

4.1 Você conversa com funcionários da SMADS no seu cotidiano de trabalho? Se sim, com quais?

4.2 Em quais situações você conversa com a SMADS?

4.3 Você participou dos processos de construção e revisão dos normativos que regulam os serviços de acolhimento para mulheres em situação de rua em São Paulo?

5. Relação com outras OSCs

5.1 Você conversa com funcionários de outras OSCs, que gerenciam CAEs Mulheres, no seu cotidiano de trabalho? Se sim, com quais?

5.2 Se sim, em quais situações você conversa com eles?

DIMENSÃO	INDICADORES SEMESTRAIS	PARÂMETROS A SE OBSERVAR			
		INSUFICIENTE	INSATISFATÓRIO	SUFICIENTE	SUPERIOR
Produtos ou resultados	Implantação de mecanismos de apuração da satisfação dos usuários do serviço e de canais de participação dos usuários na elaboração do Plano de Ação	Nenhum mecanismo de apuração da satisfação dos usuários do serviço ou de participação dos usuários na elaboração do Plano de Ação implantado	Implantação de mecanismo de apuração da satisfação dos usuários e/ou de participação dos usuários na elaboração do Plano de Ação, mas sem comprovação de adesão de, no mínimo, 20% dos usuários do serviço	Implantação de mecanismo de apuração da satisfação dos usuários e de participação dos usuários na elaboração do Plano de Ação, com comprovação de adesão de, no mínimo, 20% dos usuários do serviço	Implantação de mecanismo de apuração da satisfação dos usuários e de participação dos usuários na elaboração do Plano de Ação, com comprovação de adesão de mais de 50% dos usuários do serviço

DESCRIÇÃO DO OBSERVADO NA VISITA

DIMENSÃO	INDICADORES SEMESTRAIS	PARÂMETROS A SE OBSERVAR			
		INSUFICIENTE	INSATISFATÓRIO	SUFICIENTE	SUPERIOR
Recursos humanos	Percentual de profissionais que participaram de ao menos uma capacitação/ atualização de conhecimento no semestre, ofertada pela OSC, pela SMADS ou outras instituições	Menos de 50% dos profissionais participaram de ao menos uma capacitação/ atualização de conhecimento no semestre	Entre 50% e 70% dos profissionais participaram de ao menos uma capacitação/ atualização de conhecimento no semestre	Entre 71% e 90% dos profissionais participaram de ao menos uma capacitação/ atualização de conhecimento no semestre	Mais de 90% dos profissionais participaram de ao menos uma capacitação/ atualização de conhecimento no semestre

DESCRIÇÃO DO OBSERVADO NA VISITA

DIMENSÃO	INDICADORES SEMESTRAIS	PARÂMETROS A SE OBSERVAR			
		INSUFICIENTE	INSATISFATÓRIO	SUFICIENTE	SUPERIOR
Recursos humanos	Adequação da força de trabalho, no semestre, ao quadro de recursos humanos previsto na legislação concernente à tipificação	Quadro de RH encontra-se em desacordo ao previsto na legislação, havendo déficit de mais de 01 funcionário em quantidade e/ou qualificação exigida	Quadro de RH encontra-se em desacordo ao previsto na legislação, havendo um déficit de 01 funcionário em quantidade e/ou qualificação exigida	Quadro de RH encontra-se completo em relação ao definido pela legislação, ou incompleto mas dentro do prazo legalmente previsto para substituições	Quadro de RH em quantidade superior à estabelecida na tipificação
DESCRIÇÃO DO OBSERVADO NA VISITA					
Assinaturas / Ciências					
Nome do gerente do serviço		Assinatura do gerente do serviço		Data	
Nome do gestor da parceria / RF		Assinatura do gestor da parceria		Data	