

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO NÍVEL MUNICIPAL: O CASO DAS SUPERVISORAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Guilherme Nunes Pereira (CEM/UFABC)

INTRODUÇÃO

O entendimento de que a etapa da implementação das políticas públicas é repleta de novas decisões que podem gerar efeitos esperados e inesperados nas ações governamentais já está consolidada na literatura (Faria, 2012). Estudos recentes avançam nessa ideia ao definir a implementação “como um conjunto de processos decisórios contínuos, que passam por diversos atores e organizações como uma cadeia de tomada de decisões” (Lotta et al., 2018), as quais envolvem atores de diferentes filiações organizacionais, estatais e não estatais, em espaços de interações que podem ser formais ou informais (Marques, 2013).

Apesar desse reconhecimento, as principais contribuições teóricas nesse campo estiveram por muito tempo focadas nos extremos da administração pública (Lotta, Pires e Oliveira, 2015), pois analisavam com maior ênfase os atores posicionados no topo do processo decisório (Bachrach e Baratz, 1963; Lindblom, 1959, 1979, Lowi, 1964, 1972), e os burocratas de nível de rua, ao investigar a interação desses com os usuários dos serviços (Lipsky, 1980; Lotta, 2015, 2012).

A compreensão de que as camadas intermediárias são importantes para compreender a implementação das políticas ganhou relevo apenas recentemente na literatura, com o surgimento de estudos preocupados com o papel desempenhado por atores que ocupam posições intermediárias, chamados de burocratas de médio escalão (BME). Estes desempenham cargos de “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no nível da rua” (Pires, 2012).

No Brasil, uma incipiente linha de estudo sobre esses burocratas salienta que são um conjunto relevante de atores na condução da implementação, pois são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (Cavalcante e Lotta, 2015). Outras pesquisas avançaram no conhecimento acerca desses burocratas, analisando o perfil, trajetória e atuação dos profissionais que ocupam essa camada da burocracia (Cavalcante e Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2015; Pires, 2018).

Embora haja relativo avanço, os estudos empíricos sobre esses atores estiveram focados, principalmente, no governo federal e, portanto, mais distantes do contexto de implementação das políticas. Apenas recentemente alguns trabalhos olharam para esses atores no nível municipal, com atenção maior BME que atuavam na produção de políticas intersetoriais (Andrade, 2018) ou na produção de políticas urbanas (Silveira, 2018). Ainda, os profissionais investigados por esses estudos, tanto no nível federal, como no nível municipal, possuíam um padrão de interação e relação mais próximo de outros atores puramente estatais.

Estas tendências se refletem nos estudos que analisam o funcionamento da política de assistência social na cidade de São Paulo, que tendem a investigar com maior ênfase os extremos do funcionamento da política. Uma parte desses trabalhos está preocupada em compreender o topo decisório, o processo de constituição do setor: como a política foi construída, os efeitos das trocas partidárias na gestão municipal, as marcas do passado no funcionamento da política e a participação das OSCs na provisão dos serviços (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Chiachio, 2006; Marin, 2012; Nunes, 2010; Sposati, 2002; Yazbek, 2004). De outro lado, diversas pesquisas atentam-se à forma como serviços socioassistenciais específicos são operados e exploram especialmente a interação entre burocratas de nível da rua (do Estado e/ou de OSC) e usuários dos serviços (Serapião, 2018; Sotero, 2018; Souza, 2017, Souza, 2016; Vieira, 2017).

Com a motivação de contribuir, na perspectiva teórica, com a literatura sobre BME, analisando a atuação desses profissionais no contexto municipal, e na perspectiva empírica, de expandir a compreensão sobre a implementação da política de assistência social em São Paulo, o presente artigo tem por objetivo analisar as relações que acontecem no nível intermediário da hierarquia dessa política – diferente do topo decisório e da execução dos serviços – onde ocorrem interações formais e informais entre atores estatais (burocratas de médio escalão) e sociais, que são relevantes para compreender a governança e implementação da política.

Apesar de a assistência social em São Paulo seguir regras e diretrizes nacionais estabelecidas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o município possui recursos próprios, burocracia historicamente consolidada e participação relevante das OSCs na provisão de serviços (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marin, 2012), além de distintos níveis burocráticos de tomada de decisão, com atores diferentes em cada camada. Tais características, tornam este caso rico para compreender a maneira como diferentes perfis de BME atuam e interagem com outros atores estatais, atores privados e políticos.

A gestão da assistência social paulistana é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que tem a função de adaptar ao contexto local diretrizes nacionais definidas pelo SUAS e criar normas que regulam a implementação dos serviços executados pelas OSCs mediante convênios. Em virtude da diversidade de demandas e porte populacional do município, a secretaria tem uma territorialização de sua estrutura, por meio das Supervisões de Assistência Social (SAS).

Atualmente, existem 32 SAS espalhadas pela cidade – uma em cada prefeitura regional – responsáveis por fazer a gestão dos equipamentos de assistência social nos territórios: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 30 Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e 6 Centro de Referência Especializado para População em Situação e Rua (Centro Pop). Além disso, é atribuição das SAS assinar e gerenciar a supervisão dos convênios de prestação de serviços com as OSCs. No caso de São Paulo, essa é uma tarefa essencial, pois 94% do total da rede socioassistencial é executada por entidades (Bichir, Brettas e Canato, 2017), enquanto o restante são atendimentos de porta de entrada da política realizados pelos CRAS/CREAS/Centro Pop. Portanto, esse nível burocrático (e político) intermediário possui significativo poder decisório, justamente pelo fato de as SAS, através de suas supervisoras, serem responsáveis por estabelecer e supervisionar os convênios, além de gerenciar o acompanhamento cotidiano dos serviços. Logo, as supervisoras de SAS afetam diretamente a continuidade ou descontinuidade dos convênios e a forma como eles são executados.

Neste artigo, discutimos quais são as principais funções das SAS e de suas respectivas supervisoras na implementação da política de assistência social da cidade de São Paulo, sua estrutura formal, as diferenças entre as 32 unidades e os distintos perfis de suas supervisoras. O argumento principal é de que no nível intermediário da burocracia são tomadas decisões essenciais para compreender a implementação dessa política e que o perfil das supervisoras de SAS – classificadas aqui como burocratas de médio escalão – modifica os tipos de interações que elas estabelecem com diversos atores.

Em termos metodológicos, além de uma revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas e burocracia de médio escalão, outras duas estratégias metodológicas foram adotadas. A primeira foi a análise da base de dados de servidores públicos ativos da prefeitura de São Paulo, consultada em agosto de 2018, retirada do Portal de Dados Abertos do município e alimentada pela Secretaria Municipal de Gestão¹. Essa base fundamentou a análise de idade, tempo de trabalho e vínculo trabalhista das servidoras ativas da SMADS, o que permitiu identificar a quantidade de funcionárias atuantes em cada SAS, CRAS, CREAS e Centro Pop. Na base consultada, 1002 servidoras pertencem à SMADS, sendo 800 servidoras do gênero feminino e 202 do masculino. Dentre as 1002 servidoras, 755 atuam nas instâncias regionais da secretaria. É sobre esse recorte que as análises serão realizadas.

¹ Link do Portal: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/servidores-ativos-da-prefeitura>

Para analisar as supervisoras de SAS, em complemento à base, foi realizada uma consulta ao e- Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), para identificar nome e vínculo trabalhista das supervisoras ativas em julho de 2018. Isso permitiu encontrar uma amostra do perfil das supervisoras, que será analisado.

A segunda estratégia metodológica foi a realização de 19 entrevistas semiestruturadas com atrizes atuantes assistência social em São Paulo. Foram entrevistadas supervisoras de SAS, burocratas da SMADS, funcionárias das equipes de SAS e representantes de OSCs. A escolha destas atrizes variadas permitiu triangular informações. O período de análise das atribuições das supervisoras de SAS compreende os anos de 2001 a 2016. A partir de 2017, mudanças importantes foram realizadas na política após o início da implementação do novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC) na cidade de São Paulo, que não serão consideradas.

Além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo está dividido em outras três seções: na primeira apresenta a literatura sobre BME e as dimensões desse conceito utilizadas para as análises; na segunda seção discutimos as SAS, como camada intermediária da assistência social; na terceira, aprofundamos nos diferentes perfis de supervisoras de SAS e nas interações/atuações que estabelecem.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: DIMENSÕES PARA ANÁLISE

Os estudos que analisam o papel dos BME surgiram pela percepção de um limbo conceitual entre as abordagens top-down e bottom-up, sendo os BME os atores posicionados entre o topo e a base (Pires, 2012). No Brasil, uma incipiente linha de estudo sobre esses burocratas salienta que são um conjunto relevante de atores na condução da implementação, pois são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (Cavalcante e Lotta, 2015).

O posicionamento dos BME entre dois diferentes escalões da burocracia os tornam responsáveis por interferir no fluxo de informações, na distribuição de recursos e na definição de parceiros considerados mais adequados para atuar na execução das ações governamentais (Pires, 2018). Ademais, a pesquisa diferencia esses burocratas dos demais, por três fatores: endogeneidade no acesso a esses cargos, maior instabilidade no cargo e uma rotina de trabalho executada por meio de interações confinadas ao interior do Estado, especialmente com outros burocratas. As relações estabelecidas com seu entorno, que podem ser formais ou informais, são capazes de influenciar o funcionamento do próprio Estado (Lotta, Pires e Oliveira, 2015).

Ao sintetizar a atuação dessa burocracia, Cavalcante e Lotta (2015) apontam algumas dimensões importantes para análise: a dimensão do perfil e trajetória desses atores, para analisar a competência técnica e experiência profissional na área em que atuam; a dimensão relacional, preocupando-se com as relações que estabelecem com seus pares e sua equipe; a dimensão da atuação multifacetária, ao averiguar se há uma clara separação entre ações típicas de gestão e operacionais; e a dimensão da autonomia que possuem, que é dependente do grau de maturidade das políticas ou das organizações nas quais estão inseridos.

Em razão do importante papel relacional e de transmissão de informações, o conceito de discricionariedade se torna valioso para compreensão destes burocratas. Aqui, este conceito será utilizado de duas formas: discricionariedade enquanto espaço para ação, definida como a liberdade do indivíduo limitada pelas fronteiras das estruturas e regras organizacionais; e discricionariedade enquanto ação, relacionada à variação no comportamento de distintos burocratas que ocupam a mesma posição, condicionada pela forma que esses interpretam as regras (Lotta e Santiago, 2017).

As supervisoras de SAS, principal foco analítico desse trabalho, estão enquadradas nos conceitos apresentados sobre BME, pois são responsáveis por traduzir decisões e diretrizes do alto escalão da SMADS para suas respectivas equipes que atuam nas SAS, CRAS/CREAS e Centro Pop. Adicionalmente, elas interagem constantemente com representantes de OSCs para desempenhar suas principais atribuições no cotidiano da política, especialmente para criar e supervisionar os serviços. Por isso, o perfil/trajetória e as relações formais e informais com atores estatais e não estatais que essas atrizes estabelecem serão exploradas em maior detalhe, a fim de compreender como essas dimensões influenciam na forma como elas operam a discricionariedade que a política lhes permite.

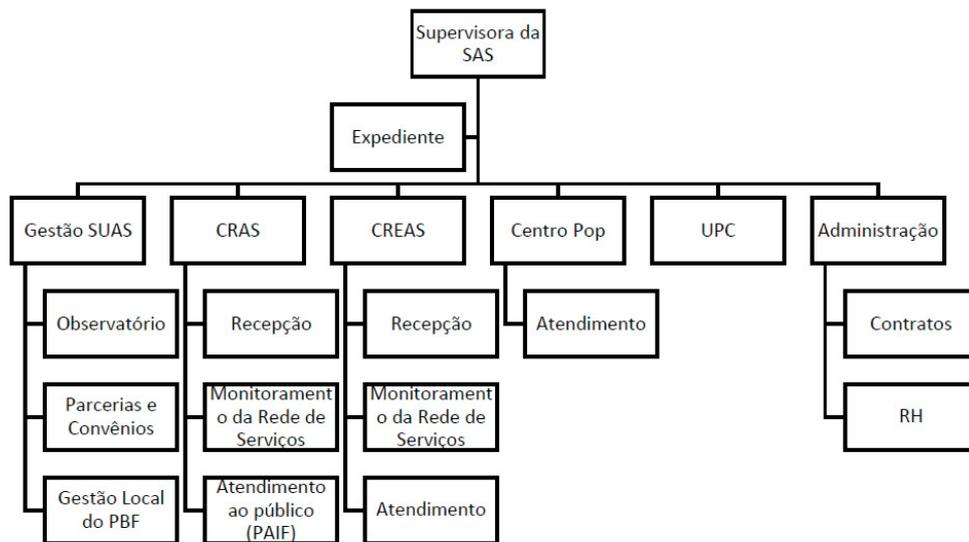
AS SUPERVISÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Além de compor a maior rede socioassistencial da América Latina e concentrar o maior número de CRAS e CREAS do país, a cidade de São Paulo possui uma instância intermediária entre o alto escalão e o nível da rua não prevista no SUAS. As SAS são uma estrutura atípica, existente em virtude do tamanho populacional e das complexidades do caso analisado. A presente seção explora duas questões básicas: a estrutura das SAS e suas atribuições na política.

Desde o final da década de 1970, a cidade de São Paulo conta com alguma configuração de instâncias intermediárias e regionais na área de assistência social, que funcionam como elo de ligação entre a execução de serviços e o nível central (Chiachio, 2006; Pereira, 2019; Sposati, 2002). Entretanto, o formato atual das SAS foi concretizado em julho de 2013, com o Decreto nº 54.073. Após esse decreto, a SMADS e as SAS possuem relação administrativa direta e a estrutura formal dessas unidades não foi modificada e pode ser analisada na Ilustração 1.

Cada SAS é composta por sua respectiva supervisora, pelo expediente, pela gestão SUAS, pelos CRAS/CREAS/Centro Pop de cada território, pela Unidade de Prestação de Contas (UPC) e pela administração. Todas as áreas são vinculadas e subordinadas à supervisora e trabalham no mesmo espaço físico dela. Os CRAS, CREAS e Centro Pop são equipamentos públicos de porta de entrada da assistência social, previstos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS-2004) e na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS de 2005). Portanto, eles são estruturas externas às SAS, ainda que subordinados a elas e, em alguns casos, dividirem o mesmo endereço.

Ilustração 1 - A Estrutura Organizacional das Supervisões de Assistência Social no município de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, utilizando informações consultadas no portal da SMADS

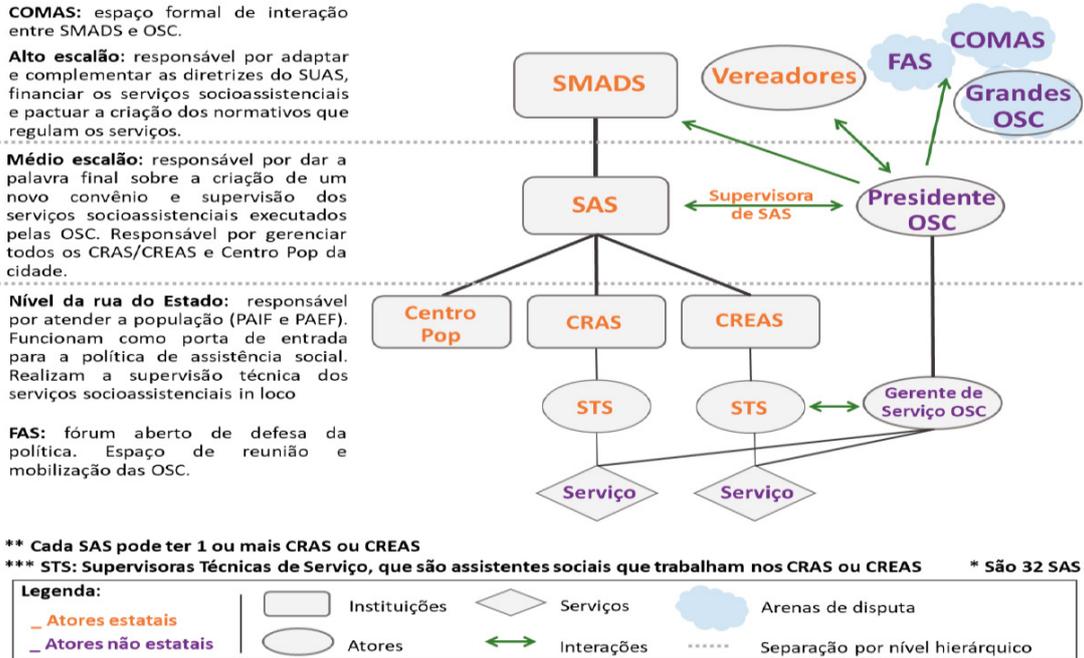
Conforme será visto adiante, a estrutura real de cada SAS varia de região em região. Dessa maneira, o único cargo constante em todas as regiões é da supervisora de SAS, ainda que em alguns momentos fique vago por meses, dependendo da dificuldade de nomeação de uma profissional para a posição. Esta dificuldade está relacionada a interesses conflitantes entre o alto escalão da SMADS, vereadores e OSCs para a escolha de um nome, como será discutido. As supervisoras são subordinadas ao nível central da SMADS e gerenciam toda a equipe das SAS e dos equipamentos localizados em sua prefeitura regional.

No caso dos CRAS/CREAS/Centro Pop., existem funcionários terceirizados e cadastradores do Cadastro Único, que fazem a função da recepção, e assistentes de gestão, para questões administrativas. Esses equipamentos também possuem uma coordenadora e assistentes sociais. O cargo de coordenadora deve ser ocupado por servidoras efetivas da prefeitura e, em geral, é preenchido por técnicas de carreira da SMADS, que podem ser formadas em serviço social, psicologia e pedagogia. Estas são concursadas da SMADS e possuem a função de atender os cidadãos nesses equipamentos e realizar a supervisão técnica dos serviços referenciados naquela região. Os dois cargos citados são gerenciados pelas supervisoras de SAS, e é prerrogativa delas a escolha dos nomes das coordenadoras.

O material empírico coletado que originou esse trabalho é essencial para definir, de modo descritivo, as funções das SAS, conforme elencado a seguir: assinar a abertura de novos serviços socioassistenciais com as OSCs na sua região; gerenciar a supervisão dos serviços socioassistenciais conveniados; iniciar os procedimentos para cadastramento e permissão das OSCs para ficarem aptas a executar serviços conveniados; gerenciar os equipamentos no seu território de abrangência; além de manter funções relacionais com burocratas da SMADS, presidentes das OSCs localizadas na sua respectiva prefeitura regional, prefeitos regionais e supervisoras regionais de outras políticas. Uma descrição mais detalhada de cada uma dessas funções foi elaborada em Pereira (2019), sendo que as duas primeiras são essenciais para o funcionamento da política. Entretanto, no presente artigo, analisamos, de modo mais cuidadoso, o papel que as supervisoras de SAS exercem na assinatura de novos convênios.

A Ilustração 2 demonstra como funciona a cadeia de decisões na implementação da política. Os atores estatais estão representados pela cor laranja e os atores sociais pela cor roxa. As instituições estão exibidas nas figuras retangulares, e os atores pelos círculos. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fórum de Assistência Social (FAS), ilustrados em nuvens, são as arenas onde o jogo é disputado entre os atores estatais (especialmente alto escalão da SMADS) e os atores sociais, especialmente grandes OSCs.

Ilustração 2 - Níveis hierárquicos da SMADS - quais decisões são tomadas em cada nível



Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas realizadas neste trabalho.

DIFERENÇAS ENTRE AS SAS

Após apresentar a estrutura formal das SAS e suas atribuições, vamos demonstrar que as SAS não são todas iguais. Existem diferenças marcantes no número de equipamentos e funcionário que administram, além da quantidade (e tipologia) de serviços socioassistenciais em cada região, conforme sintetizado na Tabela 1:

Tabela 1 - Tamanho das redes socioassistenciais de cada SAS

SAS	Equipamentos				Servidores			
	CRAS	CREAS	Centro Pop	Total Serviços	Total	Admitido ²	Efetivo ³	Em Comissão ⁴
Sé	1	1	2	87	37	2	24	11
M'Boi Mirim	3	1	0	80	35		31	4
Itaquera	2	1	0	71	35	2	30	3
São Mateus	2	1	0	64	31	1	28	2
Campo Limpo	3	1	0	63	32	1	27	4
Capela do Socorro	2	1	0	57	30		25	5
Mooca	1	1	1	54	32	5	23	4
São Miguel Paulista	1	1	0	48	17	1	17	3
Cidade Ademar	3	1	0	46	26		22	4
Sapopemba	1	1	0	43	17		13	4
Casa Verde	2	1	0	39	22	1	17	4
Penha	2	1	0	39	16	1	14	1
Vila Maria	2	1	1	39	30	1	23	6
Butantã	1	1	0	37	17		15	2
Ipiranga	1	1	0	37	21	2	16	3
Jaçanã	2	1	0	36	33		32	1
Lapa	1	0	0	36	17	1	14	2
Freguesia do Ó	4	1	0	35	24		22	2
Pirituba Jaraguá	2	1	0	32	27	1	24	2
Parelheiros	2	0	0	31	20		18	2
Guaianases	2	1	0	30	25		23	2
Itaim Paulista	3	1	0	29	31		28	3
Ermelino Matarazzo	1	1	0	26	14	1	11	2
Vila Prudente	1	1	0	25	18		16	2
Cidade Tiradentes	1	1	0	23	18		14	4
Santana	1	1	1	23	22	1	19	2
Santo Amaro	1	1	1	23	22	2	18	2
Jabaquara	1	1	0	22	18		15	3
Perus	2	1	0	21	22	1	17	4
Aricanduva	1	1	0	20	13	1	9	3
Pinheiros	1	1	0	20	12		10	2
Vila Mariana	1	1	0	20	17	3	10	4
Médias por SAS	1,6875	0,9375	0,1875	39,25	23,47	1,55556	19,53	3,1875

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados sobre os servidores públicos ativos da prefeitura municipal de São Paulo em agosto de 2018 e dados sobre Convênios entre SMADS e OSC em agosto do mesmo ano.

A observação da tabela elucida a diversidade de tamanhos das redes socioassistenciais de cada SAS e dessemelhanças nos equipamentos. A da Sé, por exemplo, é a que possui o maior número de serviços conveniados e a única a concentrar dois Centro Pop, especializados em atender a população em situação de rua, principal demanda nessa região. A SAS de M'Boi Mirim, por outro lado, reúne muitos serviços da proteção básica, por ser uma região que concentra um grande contingente populacional em situação de vulnerabilidade. De outro lado, existem duas regiões que não possuem CREAS, Lapa e Parelheiros, enquanto os Centro Pop estão concentrados em cinco SAS centrais da cidade.

A tabela ainda demonstra o número de servidores existentes em cada SAS, onde estão somadas as equipes que compõe a própria SAS e as equipes dos equipamentos ligadas a elas⁵. Desse modo, o número em cada região ilustra o tamanho das equipes que as supervisoras de SAS gerenciam, incluindo elas mesmas nos valores totais apresentados na tabela.

² Profissional contratada para exercer uma função-atividade específica, que pode ser por tempo permanente ou temporária.

³ Servidoras que foram contratadas necessariamente através de concurso público, com estabilidade no cargo base de sua carreira.

⁴ Profissionais que foram contratadas para exercer um cargo de confiança, que independe de concurso público e, portanto, é de livre nomeação, designação e exoneração, conforme a Lei nº 8989/1979.

⁵ Não foram contabilizados nesta tabela outros profissionais responsáveis pela área de zeladoria e segurança dos equipamentos, contratados por empresas terceirizadas, nem os estagiários e os "Agente Suas".

Nesse sentido, é possível verificar dessemelhanças também no número de funcionárias em cada SAS, as quais estão ilustradas pelo desvio padrão de 7,24, com média de 23,47 servidoras por SAS. Igualmente, a região da Sé possui maior quantidade de funcionárias espalhadas pela SAS, CRAS, CREAS e dois Centro Pop. Esta regional ainda se destaca das demais por possuir o maior número de servidoras comissionadas – as quais são contratadas por livre nomeação da supervisora de SAS –, o que aumenta a discricionariedade que esta possui em comparação com as supervisoras de outras localidades.

A heterogeneidade na composição das SAS é constantemente citada como um complicador na gestão da política, pois gera desigualdades nas atividades realizadas em cada SAS e no tipo de exigência a ser feita para a supervisora. Igualmente, a rotina de uma supervisora e as ações que ela realiza estão diretamente relacionadas com o número de burocratas disponíveis em sua equipe. Dentre as entrevistadas, algumas realizavam tarefas operacionais que estavam previstas para outros membros da equipe, porém não havia recursos humanos disponíveis para tal.

Adicionalmente, todas as diferenças apresentadas, somadas com o perfil das OSCs, importam para compreender como cada SAS é classificada pela SMADS. A fala a seguir, de uma burocrata de alto escalão da SMADS, responsável por gerenciar as SAS no nível central da pasta, ilustra esse ponto e compara diversas regiões da cidade:

“E eu mandei a (Supervisora de SAS A) para Vila Mariana. Ela tem um jeito bem tratorzão, mas já foi supervisora em Campo Limpo, M’Boi. Regiões bem difíceis. Nesse meio tempo, o (Supervisor de SAS B) estava dando errado na Sé. Ele era muito bonzinho, e gente assim não dá certo na Sé. Na Sé precisa ser alguém que tome conta de tudo. Lá é muito grande. Ele ficou chateado comigo. Mas eu explicava que estava o salvando. E dizia: vá para vila mariana, e eu vou pegar a Supervisora A e trazer para a Sé. Porque ela está acostumada com esse universo. Ela só foi supervisora de SAS grande. Eu falei, vá para Vila Mariana, porque lá é um lugar tranquilo” (SMADS- ALT-E15).

O fragmento aponta não só para uma divisão sobre as diferenças entre as SAS, como também demonstra que essas dessemelhanças importam para compreender o perfil de nomeação de supervisora em cada região. Não vamos analisar como estas diferenças importam no perfil de nomeação, mas fica ilustrado que elas importam para compreender a relação entre perfil das supervisoras de SAS e características da região.

AS SUPERVISORAS DE SAS COMO BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

Nessa seção apresentamos perfil e trajetória das 32 supervisoras de SAS e as relações que estabelecem com diferentes atores estatais e sociais no cotidiano do seu trabalho. A análise dessas duas vertentes foi inspirada na literatura sobre BME, que destaca a importância de olhar para o perfil e trajetória desses profissionais, além das relações verticais (com chefes e subordinados) e horizontais (com pares) que eles estabelecem (Cavalcante e Lotta, 2015).

Para discutir o perfil das supervisoras, elas foram divididas em categorias que estão relacionadas aos três distintos tipos de vínculos contratuais possíveis entre as supervisoras de SAS e a SMADS: existem as supervisoras de carreira, que são servidoras efetivas da prefeitura, contratadas por concurso público como técnicas, e são “alçadas” ao cargo de supervisora de SAS; as supervisoras comissionadas, que não fazem parte da carreira da SMADS, nem possuem cargo efetivo na prefeitura, e foram contratadas por livre nomeação; e um terceiro tipo de vínculo, de supervisora aposentada, também de carreira na SMADS, convidadas a assumirem o cargo de supervisora de SAS após suas aposentadorias. Em razão da semelhança de perfil, as supervisoras aposentadas serão analisadas em conjunto com as supervisoras de carreira. A Tabela 2 apresenta como as supervisoras estão distribuídas nessas três categorias⁶.

Tabela 2 - Vínculos contratuais das supervisoras de SAS em julho de 2018

Categoria Supervisoras	Quantidade	Média de Idade	Média anos trabalhados
Supervisoras de fora da carreira	14	47,07	4,53
Supervisoras de carreira	12	56,25	20,60
Aposentadas	6	62,33	20,79
Todas Supervisoras	32	53,38	13,12

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados recebidos após solicitação ao e-SIC.

⁶ Foi retirada uma amostra das supervisoras ativas em julho de 2018, a fim de verificar seus vínculos trabalhistas. Em seguida, foram analisados o tempo de trabalho e idade das 32 supervisoras. Duas adaptações foram realizadas em relação à base original: para as supervisoras aposentada, foram adicionados 20 anos de experiência, de acordo com a regra mínima vigente no período. Para as supervisoras de fora da carreira, foram levantados outros momentos em que estiveram no corpo de servidoras da prefeitura entre 2009 a 2016.

A tabela mostra que as supervisoras comissionadas são, em média, mais novas do que as demais e possuem menos anos de experiência de trabalho. As supervisoras de carreira e as aposentadas, por outro lado, possuem médias de idade mais altas e anos trabalhados semelhantes.

Nos próximos itens dessa seção, serão discutidos o processo de nomeação dessas profissionais, as diferenças entre os dois perfis existentes, as interações que estabelecem com outros atores, além de diferenças na atuação de cada um desses perfis.

NOMEAÇÃO DAS SUPERVISORAS

“Esse é um cargo político. Estou aqui hoje, amanhã não estou mais e vai para outra (SAS-BME-E10).”

Apesar da prerrogativa de nomeação para o cargo de supervisora de SAS ser do prefeito e do secretário da SMADS, constatamos que o processo de escolha de uma supervisora é complexo para a gestão municipal, pois envolve o interesse de diversos atores estatais e sociais, o que torna essa uma decisão essencialmente política. Assim, a afirmação colocada no início desse bloco sintetiza bem o que significa ocupar esse cargo. Nesse sentido, analisaremos aqui as estratégias utilizadas por cada ator para influenciar na escolha das supervisoras, os interesses que possuem e como eles se relacionam nesse processo.

Conforme explicitado em Pereira (2019), as atribuições entre os atores do alto escalão da SMADS (secretário, secretário adjunto e chefe de gabinete) modificam-se em cada gestão e dependem do perfil do chefe da pasta. Em razão disso, o responsável por realizar as articulações do processo de nomeação de uma supervisora de SAS varia em cada gestão, a depender do perfil e de quem é designado a estabelecer relações políticas com vereadores e OSCs dentro da secretaria. O profissional que atua como chefe das supervisoras também é um ator relevante para o processo de nomeação. O interesse dos atores da SMADS é ter uma supervisora alinhada com os objetivos da gestão e que conheça a região em que irá atuar, os normativos da política e mantenha bom relacionamento com a equipe da SAS, prefeito regional e com as OSCs.

Os vereadores são igualmente importantes na escolha das supervisoras por indicarem profissionais para a posição: “Esses cargos de supervisão são muito ligados ao viés político partidário. É sempre um político que indica uma supervisão” (SAS-BME-E13). Porém, o peso deles na escolha depende diretamente das posições institucionais que ocupam na Câmara Municipal e se fazem parte da coalizão de governo. O presidente da Câmara e o presidente da “Comissão de Orçamento e Finanças”, por exemplo, têm chances maiores de terem seu pedido aceito do que um parlamentar de oposição.

O interesse dos vereadores em indicar uma supervisora é explicado pelo acesso que podem ter aos serviços conveniados naquela SAS ou ao processo de conveniamento com as OSCs. Tal acesso permite maior contato com usuários já atendidos pela rede socioassistencial da região – o que pode lhes trazer retornos eleitorais –, além de aumentar a chance de influenciarem na abertura de novos serviços, seja na sua tipificação, endereço ou OSC que irá executá-lo. Do mesmo modo, eles tentam barrar nomes que sabidamente possuem relações com outros políticos. O trecho a seguir, de uma burocrata do alto escalão elucida as influências dos vereadores:

Pergunta: Como isso funciona? Como chega esse pedido para você?

R: “Chega no chefe de gabinete. O vereador chega no chefe de gabinete, ou o prefeito. Ai você discute, conversa, avalia. Por exemplo, quando aconteceu na Sé, a gente trocou com uma menina que estava aqui. E nós falamos para o rapaz que ia entrar que nós iríamos testar, iríamos ver. E a gente tinha uma indicação da Zona Sul, (Nome de Vereador), que na época era quem cuidava do orçamento, e ele indicou uma menina e a gente colocou ela em (Nome de SAS). E (Nome da supervisora) já estava lá há muito tempo. Era efetiva, enfim. Colocamos ela lá. E um outro político me atormentou até tirar ela de lá, até colocar outra” (SMADS-ALT-E15).

As entidades, por outro lado, estabelecem diferentes estratégias para influenciar a escolha das supervisoras, dependendo do tipo de acesso que elas possuem ao Estado. Quando são OSCs grandes, que concentram muitos serviços na cidade ou na região em questão, elas conseguem acesso direto ao gabinete da SMADS para sugerir nomes. Nos momentos em que esse canal não está estabelecido, elas tentam realizar pressão no gabinete via mobilização coletiva de diversas entidades ou por meio do contato com vereadores que compõem a base governista, sugerindo a eles um nome dentro da cota que lhes cabem. Portanto, os processos decisórios no nível intermediário da política não dependem apenas do perfil das ocupantes de SAS, mas também do perfil das OSCs – o que ressalta a importância de distinguir os perfis de entidades (Pereira, 2019; Pereira, Lotta e Bichir, 2018). Para as OSCs, é relevante ter profissionais que conheçam a região e as entidades que nela atuam, preferencialmente com vínculos previamente estabelecidos.

Os atores mencionados raramente conseguem, individualmente, influenciar o processo de escolha de uma supervisora. Este se trata de um processo complexo, que depende de inúmeros fatores, sendo os mais relevantes: a existência de vereadores da base governista que atuam na região que se discute a nomeação; o perfil das OSCs que atuam naquele território; e a existência de servidoras da SMADS experientes na região, capazes de assumir o cargo de supervisora.

No fragmento a seguir, retirado de entrevista com uma supervisora nomeada durante a gestão Haddad, em uma SAS que possui OSCs regionalmente importantes e cujo território tem vereadores atuantes, é possível entender como funciona uma nomeação:

Pergunta: E como você se tornou supervisora?

“Houve um rompimento do político que tinha indicado a supervisão que estava na época, com o partido que estava mandando na cidade. E o castigo dele foi que as indicações dele foram todas exoneradas. Eu, a funcionária que tinha mais tempo, já vinha exercendo essa função de auxílio da supervisora, já vinha fazendo alguns trabalhos... e é o que eu te falei, essa amizade e esse conhecimento que eu tinha com todas as organizações da região, toda a vida trabalhando nesse território, eu acabei recebendo o convite. As organizações sugeriram e disseram que iam até a secretaria pedir por mim. Eu fiquei lisonjeada, era o fechamento de uma carreira, faltavam três anos para minha aposentadoria, então era a oportunidade de alcançar. Era a oportunidade de eu chegar no final com o cargo mais alto. Nunca tinha sido supervisora, só coordenadora de setores. A indicação foi feita. A secretaria sabia do meu trabalho, me conhecia, e teve a aceitação. E eu acabei assumindo o cargo.” (SAS- BME-E13).

O fragmento lança luz sobre duas características já citadas: o peso das relações entre o poder executivo e os vereadores, o que demonstra como a dinâmica política influencia a política pública na escolha das burocracias e dos atores que atuam nos territórios; e a maneira como as OSCs podem intervir neste processo. Adicionalmente, ressalta a necessidade de experiência ou expertise dessas profissionais no setor e região em que atuam, especialmente no que tange às relações que ela estabelece com as organizações. Há também casos em que as OSCs, além de negociar com a SMADS, precisam pactuar com os vereadores que atuam nos territórios e encontrar um nome comum para ambos os lados.

Do lado da SMADS, fica claro que há uma tentativa de atender às solicitações de políticos e OSCs, mas, ao mesmo tempo, manter um mínimo de poder de escolha ou influência sobre os nomes escolhidos. Uma das maneiras de manter certo controle é realizar entrevista com a pessoa indicada antes da sua nomeação, principalmente quando a profissional não faz parte do corpo de funcionárias efetivas, a fim de verificar se a profissional conhece a política, a região e suas respectivas entidades. Em adição, há a prática de adaptar as indicações de políticos para nomear as indicadas nas regiões em que o gabinete da SMADS entende haver a necessidade de troca ou em regiões classificadas como “menos complexas”, devido ao tamanho da rede socioassistencial do local, conforme trecho de entrevista já citado.

Por fim, apesar da impossibilidade de definir padrões, vereadores tendem a indicar atrizes de fora da burocracia municipal, classificadas aqui como supervisoras comissionadas. As OSCs e o gabinete da pasta tendem a optar por nomes que já atuam na política e conhecem seus normativos, o que torna comum indicações de servidoras efetivas da SMADS (ativas ou aposentadas).

TRAJETÓRIA E RELAÇÕES QUE AS SUPERVISORAS DE SAS ESTABELECEM

“O que eu sinto de mim e das outras supervisoras é que é uma função de mediadora, de lidar com servidores, organizações. Mais do que a parte técnica, porque a parte técnica quem está aqui tira de letra (SAS-BME-E12)”.

O fragmento destacado, retirado de entrevista com uma supervisora de SAS, sintetiza bem o achado dessa pesquisa de que a principal atribuição que essas atrizes possuem na assistência social em São Paulo é de mediar interações entre burocratas, OSCs e políticos na operação cotidiana da política. Em adição, reforça as conclusões de outras pesquisas sobre o papel relacional que a burocracia de médio escalão possui na produção das políticas públicas, ampliando a constatação para o nível municipal. Nessa subseção, serão discutidas as trajetórias e relações que as supervisoras de SAS estabelecem com a SMADS, sua equipe, OSCs e vereadores, destacando as principais diferenças entre as supervisoras de carreira e as de fora da carreira da SMADS.

SUPERVISORAS DE CARREIRA

As supervisoras de carreira possuem, em média, 58 anos de idade e 20 anos de experiência como servidoras municipais. Trabalharam em equipamentos de provisão direta de serviços e sempre atuaram em instâncias descentralizadas da SMADS, mesmo antes da construção da política de assistência nos parâmetros do SUAS (Pereira, 2019). A experiência e o tempo que acumularam de serviço público levaram-nas a conhecer profundamente os normativos que regulam a política e a se tornarem referências do setor nas regiões que atuam, além de construir vínculos fortes com atores da SMADS, OSCs e, por vezes, vereadores. Assim, servidoras efetivas, ativas ou aposentadas, chegam ao cargo majoritariamente por indicação da SMADS, em razão da experiência que possuem em determinados territórios e pela influência da OSCs que as conhecem. Os vereadores podem ser relevantes em alguns casos, mas não centrais, como ocorre com as supervisoras comissionadas.

Na dimensão das relações que essas supervisoras estabelecem, é interessante notar que, verticalmente, a interação com a SMADS depende do perfil de cada secretário da pasta, se é próximo ou não à comunidade de política pública da assistência social e as estratégias estabelecidas em cada gestão. De modo geral, as supervisoras se preocupam em realizar prontamente as solicitações da SMADS e lidam constantemente com o desafio de transmitir informações e demandas vindas do alto escalão para o restante de sua equipe, especialmente no que tange às metas e objetivos colocados acima.

As supervisoras de carreira possuem vínculos fortes e duradouros com burocratas da SMADS que atuam em departamentos administrativos e operacionais, o que auxilia nos fluxos e procedimentos relacionados à implementação da política, sendo uma vantagem delas em relação às supervisoras de fora da carreira da SMADS.

Com relação às equipes gerenciadas, as supervisoras possuem vínculos antigos e estáveis com as servidoras atuantes nas SAS, fazem parte da mesma geração de burocracia e, por isso, trabalham juntas há longos períodos. No que tange aos CRAS/CREAS/Centro Pop, é essencial para a supervisora que ela mantenha uma relação de confiança e reciprocidade na troca de informações com as coordenadoras, pelo fato de estas estabelecerem relação direta e diária com as técnicas desses equipamentos, com a população atendida na porta de entrada da política e com as gerentes de serviço das OSCs. Assim, quando não há uma relação estável, com troca recíproca de informações, elas tentam indicar outras burocratas para a posição. As supervisoras de SAS têm total poder de decisão para a escolha no nome das coordenadoras de CRAS/CREAS.

No caso das assistentes sociais que compõem as equipes de CRAS e CREAS, a relação com as supervisoras de SAS é de maior conflito, explicado pela postura que as assistentes sociais dos equipamentos adotam com as OSCs, durante a supervisão dos convênios. As supervisoras de SAS se tornam mediadoras desse conflito, tomando posições frequentemente mais favoráveis às OSCs, pelo fato de acreditarem que há uma importância dessas entidades na provisão da política, explicada pela (in)capacidade do Estado de ofertar diretamente os serviços (Pereira, 2019).

As supervisoras com esse perfil possuem relação muito próxima e constante com as organizações, especialmente aquelas que atuam historicamente nos territórios, o que as faz identificar algumas representantes e funcionárias de entidades como suas colegas de trabalho, que construíram, de maneira conjunta, a política de assistência social (Pereira, 2019). A proximidade e identificação é mais forte com essas entidades do que com a geração mais recente da burocracia da SMADS, afetando diretamente os modos de operação da política. No entanto, essas relações dependem também do perfil das OSCs que atuam em cada região. Quando são OSCs identificadas com aquela região, importantes na quantidade ou tipo de serviços, e atuantes históricas na assistência social, a identidade é mais forte.

Existem diferentes padrões de relação entre esse perfil de supervisoras e os vereadores. Há casos de supervisoras que são próximas a esses políticos e enxergam a atuação deles na política como algo natural ao cargo que exercem, permitindo inclusive o acesso deles a discussões sobre o processo de conveniamento com as OSCs, visita aos serviços socioassistenciais e, em alguns casos, atuação conjunta nos processos. Relações desse tipo ocorrem principalmente quando uma supervisora, mesmo que de carreira, foi nomeada por indicação de um vereador.

Entretanto, existem supervisoras que não possuem nenhuma relação com os vereadores, nem aceitam o envolvimento deles na discussão de novos convênios, supervisão de serviços, entre outros.

Ao longo das entrevistas, identificamos nove supervisoras de SAS de carreira, das quais quatro tinham relações com vereadores e foram indicadas por eles.

SUPERVISORAS DE FORA DA CARREIRA DA SMADS

As supervisoras comissionadas têm média de idade de 47 anos, com 4 anos trabalhados na prefeitura, sendo mais novas e menos experientes do que as supervisoras de carreira. Possuem menor conhecimento sobre os normativos que regulam a política e os procedimentos na sua operação cotidiana, além de, em alguns casos, não conhecerem a região onde foram nomeadas – fator que gera conflitos com a equipe das SAS e até com as OSCs. É mais comum que tenham sido indicadas por vereadores que compõem a base governista e dependem fortemente deles para se manter no cargo:

“Mas já trabalhei com uma pessoa indicada que foi muito tranquilo. Chegou aqui não sabia nada. Queria conversar, fui ensinando, fui levando no serviço. Nem sei quem indicou ela. Ela tinha um político, mas não sabia qual era, nem queria saber. (...) Mas ela não sabia nada mesmo” (SAS-BME-E12).

A relação que essas supervisoras estabelecem com o alto escalão da SMADS é semelhante à de suas colegas de carreira. Porém, as comissionadas são acompanhadas de maneira mais próxima e constante pelo alto escalão, em virtude da desconfiança que gira em torno delas. A rotatividade dessas supervisoras também é maior, o que demonstra maior instabilidade no cargo. Igualmente, elas possuem maiores dificuldades em realizar atividades administrativas e operacionais que envolvem outros burocratas da SMADS por não terem vínculos estáveis com esses atores.

A falta de conhecimento dos territórios que atuam e dos normativos da política causa resistência das equipes gerenciadas, tanto dentro das SAS, como nos CRAS/CREAS/Centro Pop. Os conflitos ocorrem porque elas não conhecem a equipe que irão gerenciar, mas precisam do auxílio desta para desempenhar suas funções. Dependências desse tipo dificultam que a supervisora seja reconhecida como gerente de sua própria equipe, a ponto de serem empregadas estratégias de enfraquecimento dela por parte das funcionárias dos CRAS e CREAS. A falta de coesão e controle sobre as equipes, por sinal, é uma das principais razões que fazem o alto escalão da SMADS decidir por trocar as supervisoras. Na fala de uma supervisora comissionada, esses fatores ficam iluminados:

Pergunta: Como foi a equipe quando você chegou?

“Um baque. Um baque porque existe, embora eu tenha esse histórico, rola um olhar enviesado para quem é comissionado.”

Essas supervisoras não possuem vínculos fortes e duradouros com as OSCs, como ocorre com suas colegas de carreira, mas podem existir relações com entidades específicas, principalmente quando elas já atuaram nessas organizações antes de serem supervisoras. De outro lado, há uma desconfiança maior por parte das OSCs em relação ao trabalho dessas supervisoras, devido ao baixo conhecimento delas sobre o funcionamento da política e a possíveis ligações com entidades e vereadores específicos. Conforme já foi dito, supervisoras com esse perfil são indicadas por vereadores da base governista, o que aumenta as chances de que elas mantenham relações diretas com esses políticos. A relação direta entre supervisora de SAS e vereador facilita o acesso do segundo aos recursos da política, o que justifica o interesse deles em indicarem pessoas próximas para ocuparem tal cargo. Ainda, este tipo de supervisora comparece frequentemente a eventos e reuniões de mandato dos vereadores.

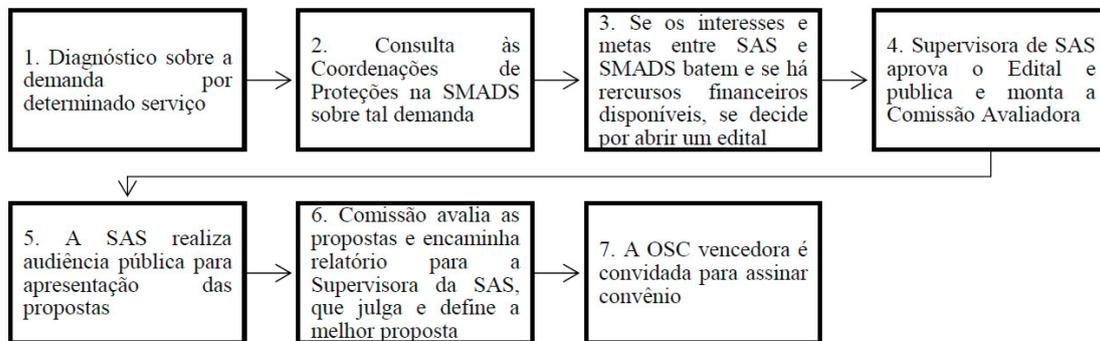
Ambos os perfis de supervisoras, as de carreira e de fora da carreira, precisam estabelecer relações diretas e, frequentemente, conflituosas, com o prefeito regional de sua região. O conflito se dá nas diferentes maneiras de enxergar soluções para problemas existentes, especialmente em como lidar com a população em situação de rua da cidade. Os prefeitos regionais buscam soluções rápidas para “retirar” essa população das ruas, enquanto as supervisoras de SAS estão preocupadas em realizar os atendimentos previstos na política. Interações também são necessárias em momentos de instalação de novos serviços, principalmente no que toca à localização e perfil do mesmo, pois prefeitos regionais tentam barrar a criação de serviços em determinados locais, por influência dos moradores da região. Por último, foi possível notar que quando a supervisora de SAS e o prefeito regional são indicados pelo mesmo vereador, há uma coesão maior nas interações entre esses dois atores.

DIFERENÇAS NA ATUAÇÃO DAS SUPERVISORAS DE SAS: O PROCESSO DE ABERTURA DE NOVOS CONVÊNIOS

Nesta seção pretendo abordar a participação das supervisoras de SAS nas negociações envolvidas no processo de abertura de novos serviços socioassistenciais. Relevante esclarecer que não serão esgotadas todas as diferentes dimensões existentes no processo de assinatura de novos convênios com as OSCs, mas apenas frisada a participação das supervisoras de SAS nessa trama.

Diversas entrevistas realizadas demonstram que antes da construção e consolidação dos normativos, a abertura de novos serviços dependia inteiramente das relações e interações pessoais entre o alto escalão da SMADS, OSCs e vereadores. Após a consolidação do setor, no nível nacional e municipal, as dinâmicas e interações políticas continuaram sendo relevantes, mas foram condicionadas e controladas pelas regras que regulam os convênios, construídas principalmente ao longo da década de 2000 (Pereira, Lotta e Bichir, 2018; Pereira, 2019). Os procedimentos formalmente previstos, no período de 2001 a 2016, para a criação de convênios estão sintetizados na Ilustração 3.

Ilustração 3 - Fluxo de assinatura de um novo convênio da SMADS com as OSCs



Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta aos normativos da SMADS e entrevistas realizadas nesse trabalho

Apesar do fluxo, trataremos aqui de interações informais que contavam com alguma participação das supervisoras de SAS, de modo mais específico, entre as etapas 1 a 3. A demanda por um novo convênio pode surgir de diferentes modos: (I) no nível intermediário, a partir das relações entre supervisoras de SAS, sua equipe e funcionárias/representantes das OSCs, além de vereadores; (II) nas relações diretas que as OSCs estabelecem com outros atores estatais - vereadores ou gabinete da SMADS.

Quando a discussão por um novo convênio se inicia no nível intramunicipal, e com participação direta das supervisoras das SAS, o primeiro passo essencial é a indicação da demanda naquele território. O diagnóstico precisa ser suficientemente convincente para que uma supervisora de SAS decida exercer seu papel de mediadora, que conecta informações da implementação (nível da rua) com o alto escalão, e acione o nível central para solicitar a abertura de um novo serviço: “Eles fazem o serviço, fazem a vigilância e trazem a demanda com consistência. Se eu tenho a demanda com consistência, eu levo para a secretaria” (SAS-BME-E8).

O modo como o diagnóstico é realizado varia, pois podem ser utilizadas informações públicas e oficiais externas à secretaria (como o Censo do IBGE, por exemplo) ou produzidas pela própria secretária (as DEMES); além de informações não oficiais produzidas na execução dos serviços, principalmente pelas OSCs. Alguns tipos de informações não oficiais são: contagem de usuários que ficaram de fora da oferta do serviço e fotografias/documentos que comprovem a realização de atividades excedentes às previstas nos convênios com as OSCs.

Neste primeiro tipo de informação, a oficial, é essencial a participação do “Observatório local” - setor criado dentro de cada SAS com a função de realizar a vigilância socioassistencial regional. No segundo tipo de informação, não oficial, as profissionais das entidades, que atuam diretamente com os usuários – burocratas do nível da rua - exercem função primordial, (I) na percepção sobre a necessidade de novos convênios e (II) no modo de gerar informações acerca dessas necessidades. Tais informações podem ser concebidas em relatos dessas profissionais para a gerente da OSC e a assistente social que supervisiona o serviço ou pela contabilização de demanda potencial não atendida. Assim, a OSC apresenta essas informações para o CRAS/CREAS ou diretamente para a supervisora da SAS e a informação passa por um novo tratamento, para ser apresentada no nível central da SMADS:

Pergunta: Como você fazia para aumentar o número de convênios?

R: “Vigilância do território, você prova que precisa. Hoje teve uma reunião aqui com a Habitação e com a SMADS, que veio o coordenador da especial (...) mostrei hoje, olha eu tenho 230 pop. Rua e meu convenio é de 150 para dividir com o vizinho. Eu preciso desse convenio e do depois dele. Porque as minhas meninas do conveniado com o (OSC Grande), elas sentam aqui e falam que não é só abordagem”.

Pergunta: Quais dados você mostra para ele?

“Os dados que a menina do (OSC Grande) já mostrou para mim. E ai eles me pedem ajuda para falar com a secretaria, para ter o centro de acolhida. Não me ofende isso.

Eu batalho com eles. E eles também vão mandar por escrito para a secretaria, isso é controle social” (SAS-BME-E8).

O fluxo narrado demonstra que após o momento de caracterização da demanda, inicia-se uma fase de convencimento do nível central da SMADS. Nessa etapa, o papel desempenhado pelas supervisoras de SAS é fundamental, pois elas fazem a conexão entre as informações produzidas no nível da rua, com o nível central. O aceite por parte do gabinete da SMADS, no entanto, não é automático, pois depende das prioridades da gestão naquele momento, da agenda para assistência social, da capacidade de convencimento da supervisora e das OSCs demandantes, além da análise dos indicadores. Em situações como esta, é essencial que as supervisoras de SAS conheçam a região em que estão atuando e as entidades nela existentes – competência mais comum para as supervisoras de carreira.

O segundo modo de criação de convênios acontece em conexões entre OSC e atores no gabinete da SMADS. Nesse caso, mais do que a caracterização da demanda, é essencial o acesso que a entidade possui a esse escalão. Assim, dois distintos caminhos foram percebidos: (I) o mais comum, casos em que a OSC acessa o gabinete por intermédio de vereadores com quem mantém relações; (II) quando ela acessa o gabinete por contato direto de seus representantes ao alto escalão. Nessas possibilidades, a intermediação das supervisoras de SAS muda de sentido e sua discricionariedade pode ser diminuída ou modificada, pois elas podem atuar conjuntamente com entidades e vereadores, ou no veto às decisões tomadas sem a sua participação.

Quando entidades contam com os vereadores para garantir acesso ao gabinete, o auxílio pode ocorrer de três modos: (A) a OSC aciona o vereador, que por sua vez negocia direto com o gabinete; (B) a OSC aciona o vereador, o qual junto com a supervisora de SAS tenta convencer o gabinete; (C) o vereador faz a mediação entre SMADS e OSC, mas não participa das negociações. Em interações desse tipo, é essencial que a supervisora de SAS concorde com as negociações e procedimentos estabelecidos para a abertura de um novo serviço. Caso contrário, ela pode agir como veto às decisões tomadas entre vereadores e gabinete da SMADS, conforme o trecho destacado:

“Tinha uma organização que tinha uma casa, de 8 mil o aluguel, e o valor era até cinco (permitido por normativo). E ela conseguiu porque foi lá (no gabinete da SMADS) com o vereador (nome). E ele autorizou (o chefe de gabinete). Perguntou: você assina? Ai eu falei, vocês vão assinar? Então eu quero por escrito, que não vai interromper o serviço e eu vou colocar no processo. Pedi isso para a secretária. Para eles fazerem por escrito. Esse vereador que conseguiu os 8 mil, nem é da região, não sei como é a conversa lá. E o chefe de gabinete ligou para mim, perguntando: “o que está acontecendo?”. Eu expliquei, minha explicação é técnica. Ai o chefe de gabinete falou: “mas nós temos que fazer”. Eu perguntei: “vocês assinam? O político vai assinar?” (SAS-TEC-E9).

O cenário descreve um convênio negociado entre vereador e gabinete, que não cumpria com todas as exigências previstas nos normativos da SMADS e, por isso, a supervisora de SAS pode tentar bloquear as negociações e ressaltar os procedimentos previstos nas regras da política, para garantir a continuidade do serviço. Atuações desse tipo são mais comuns em supervisoras de carreira, que conhecem os normativos da política.

No cenário “B” as OSC acessam os vereadores com quem possuem relações e esses, por sua vez, acionam as supervisoras de SAS, além do próprio gabinete da SMADS. Para que isso ocorra, o vereador precisa ter alguma relação com essa supervisora, sendo que em alguns casos, ele próprio a indicou para o cargo – perfil mais próximo de supervisoras comissionadas. Assim, a negociação pelo novo convênio ocorre com mobilização conjunta da OSC, vereador e supervisora de SAS e a dificuldade encontra-se apenas para convencer o gabinete.

Para sintetizar a atuação das supervisoras de SAS nesses processos, é relevante analisar como elas operam a discricionariedade que possuem. Identificamos três diferentes comportamentos: (I) mobilizar a equipe para produzir e coletar informações oficiais e não oficiais que evidenciem a demanda por um serviço; (II) atuar de maneira conjunta com as OSCs e vereadores durante a negociação dos novos contratos com a SMADS; (III) se posicionar como veto a contratos que não contaram com seu apoio ou participação durante a pactuação. Os fatores explicativos para que elas adotem algum desses comportamentos também são três: a) se concordam com a demanda; b) se entendem que os normativos da política estão sendo respeitados; c) se participaram ou não das negociações entre OSC/vereadores/gabinete da SMADS. Por último, esses fatores estão diretamente relacionados com o perfil das supervisoras de SAS: se conhecem os normativos e procedimentos da política, além das demandas da região que atuam, características mais comuns para supervisoras de carreira da SMADS; se possuem vínculos com as OSCs e se interagem com vereadores, mais comum para supervisoras de fora da carreira indicada por vereadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, demonstramos que, apesar de decisões centrais serem definidas por atores do alto escalão da SMADS, vereadores e OSC, medidas relevantes para o funcionamento da política também são decididas no nível intermediário da burocracia, onde estão localizadas as SAS. Dentre essas decisões, as principais são: o processo de abertura de um novo convênio e o gerenciamento da supervisão dos serviços.

Sobre a estrutura das SAS, ficou evidente que elas existem em diferentes tamanhos, contam com números dessemelhantes de funcionários e quantidades de serviços supervisionados. O número de equipamentos públicos (CRAS, CREAS e Centro Pop) que cada unidade gerencia também é heterogêneo. Nesse sentido, há fortes indícios de que essas diferenças importam para o modo como o alto escalão da SMADS classifica cada SAS e como decidem sobre o processo de nomeação das suas respectivas supervisoras: profissionais mais experientes são preferíveis em regiões maiores e com maior complexidade de serviços.

A dimensão relacional das supervisoras de SAS mostrou ser esta a principal atribuição delas na política. O papel que possuem de mediar a interação entre burocratas da SMADS, de outras políticas sociais e de sua própria equipe, com OSC e políticos é ao que elas dedicam grande parte de seu tempo.

Assim, elas são responsáveis por mediar o fluxo de informações do alto escalão para suas respectivas equipes, além de interceder nas interações e conflitos entre STS e OSC. O peso relacional no cotidiano da realização de suas atribuições as aproxima dos casos de BME do governo federal (Cavalcante e Lotta, 2015; Pires e Oliveira, 2015; Pires, 2018). No entanto, no caso das supervisoras das SAS, as relações estabelecidas estão essencialmente nas fronteiras entre Estado e sociedade civil e não nas entranhas da burocracia (Pires, 2018), especialmente pelo fato de regular o trabalho de outros atores, estatais e não estatais. Essa característica justifica a necessidade de desenvolverem habilidade de interação e conhecimento sobre o funcionamento da política e amplia os achados teóricos sobre profissionais desse escalão.

Sobre a nomeação das supervisoras é possível perceber que se trata de um processo complexo, condicionado pelos diferentes tipos e perfis de atores nele presente. Supervisoras de fora da carreira são majoritariamente indicadas por vereadores e dão a eles maior acesso aos convênios realizados e aos usuários dos serviços socioassistenciais. Entretanto, elas possuem menor conhecimento acerca dos normativos e da região que atuam, o que gera desconfiança da sua equipe e, por vezes, com OSC. As supervisoras de carreira, por outro lado, conhecem muito bem os normativos da política e possuem vínculos fortes e estáveis com sua equipe, com burocratas da SMADS e com as entidades.

Sobre a assinatura de convênios, o papel de mediação que as supervisoras de SAS exercem entre o nível da rua e o alto escalão, fica acentuado. A novidade, nesse caso, é que essas atrizes são responsáveis por fazer o filtro de informações relevantes que devem subir do nível da rua (que está para fora do Estado, via OSC) para o alto escalão e retroalimentar a política, com informações e conhecimentos adquiridos na execução dos serviços. Essa atuação fortalece o papel delas como ponto de ligação entre as camadas extremas da administração pública, mas, no caso das supervisoras de SAS, em um fluxo de informações que perpassam as fronteiras entre Estado e sociedade civil. Portanto, as supervisoras de SAS são responsáveis por fazerem o filtro sobre o que elas acham relevante transmitir para o alto escalão, além de mobilizar seu próprio tempo e equipe na produção de informações que convençam a secretaria. Em situações contrárias, elas podem atuar como ponto de veto na assinatura de convênios. Em síntese, ao longo desse trabalho, foi possível perceber que os perfis das supervisoras de SAS importam para entender como e por onde passam os fluxos das relações informais entre os atores durante a criação de novos serviços. Desse modo, o perfil dessas profissionais modifica a atuação delas na política.

Em complemento, a maneira como as supervisoras de SAS operam a discricionariedade que os normativos lhes dão e a variação no comportamento entre elas, está diretamente ligada ao perfil que possuem. A mediação que as supervisoras de SAS podem exercer ocorre em interações informais com suas equipes, entidades e vereadores. Dependendo do seu perfil e da ocasião, ela atua conjuntamente com um ou alguns desses atores ou se opõe a eles.

REFERÊNCIAS

- AMÂNCIO, J. M. Os desafios da gestão de políticas públicas a partir das parcerias entre estado e sociedade civil: o caso da assistência social em São Paulo. *e-cadernos CES*, n. 02, 2008.
- ANDRADE, G. P. DE. **A atuação relacional da Burocracia de Médio Escalão em uma política intersetorial e participativa: o caso da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.** [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2018.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632–642, 1963.
- BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 2, p. 1–28, 2017.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.
- CHIACHIO, N. B. **Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.
- FARIA, C. A. Implementação de políticas públicas - teoria e prática - Introdução. *In*: FARIA, C. A. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 7–16.
- LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- _____. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517–526., 1979.
- LIPSKY, M. **Street-Level Bureacracy: dilemmas of the individual in public services.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas de saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. DE. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015. p. 24–40.
- LOTTA, G. S. Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática.** Editora PUCMINAS, Belo . n. 2003, 2012.
- LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público (online)*, v. 69, p. 779, 2018.
- LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *Bib*, v. 2017, n. 83, p. 21–42, 2017.
- LOWI, T. J. American Business , Public Policy , Case-Studies , and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, 1964.
- _____. Four Systems of Policy , Politics , and Choice Public Administration Review is currently published by American Society for Public Administration. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298– 310, 1972.
- MARIN, T. R. **Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012).** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.
- MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8– 35, 2013.

- NUNES, C. R. DE C. **Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.
- PEREIRA, G. N. **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocratas de médio escalão São.** [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2019.
- PEREIRA, G. N.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas histórias de implementação: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In*: FARIA, C. A. (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182–220.
- _____. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea-ENAP, 2018. p. 185–206.
- SERAPIÃO, M. D. **O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável.** [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2018.
- SILVEIRA, M. C. **Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social nas políticas de urbanização de favelas da CDHU.** [s.l.] UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE, 2018.
- SOTERO, E. DE M. **Análise da implementação e da ação dos trabalhadores de linha de frente: um olhar para os técnicos de referência da medida socioeducativa de liberdade assistida.** [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2018.
- SOUZA, E. DOS S. **A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú - São Paulo SP.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.
- SOUZA, N. T. DE. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo.** [s.l.] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.
- SPOSATI, A. A política de assistência social na cidade de São Paulo. **Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo**, 1, 2002.
- VIEIRA, P. **Trabalho e Pobreza no Brasil entre Narrativas Governamentais e Experiências Individuais.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.
- YAZBEK, M. C. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo*, p. 1–72, 2004.