
Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo

Policy implementation in the intramunicipal level: the case of the Social Assistance Departments of the city of São Paulo

Gabriela Spanghero Lotta

Professora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC – UFABC

E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

Guilherme Nunes Pereira

Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC – UFABC

E-mail: guilhermepereira@gestaopublica.etc.br

Renata Mirandola Bichir

Docente em Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

E-mail: renatabichir@gmail.com

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discutir aspectos da implementação da política municipal de assistência social na cidade de São Paulo, no período de 2001 a 2016, com foco no papel das Supervisões de Assistência Social (SAS). A análise está baseada na literatura sobre implementação de políticas públicas, em normativos que regulam a política municipal e em entrevistas realizadas com burocratas de médio escalão que coordenam as SAS. Argumentamos que compreender a implementação de políticas públicas em grandes cidades implica analisar em maior detalhe o nível intramunicipal e as relações estabelecidas entre atores estatais e não estatais nesse nível.

Palavras chave: implementação; assistência social; burocracia de médio escalão; São Paulo.

Abstract: This article intends to discuss some dimensions of the implementation of the municipal social assistance policy in the city of São Paulo, in the period from 2001 to 2016, focusing on the role of the Social Assistance Departments. The analysis is based on the

literature about policy implementation, normative regulations about the social assistance policy in the city and interviews with middle level bureaucrats that coordinate the SAS. We argue here that understanding the implementation of public policies in large cities implies to analyze in greater detail the intramunicipal level and the relationships established between state and non-state actors in this level.

Key-words: implementation; social assistance; middle-level bureaucrats; São Paulo.

1. Introdução

Está cada vez mais consolidada a ideia de que a implementação é uma etapa plena de decisões, capaz de modificar bastante os objetivos iniciais de uma política pública (Faria, 2012; Arretche, 2001). Também tem se tornando consenso que o Estado não é mais o único ator envolvido nas políticas, uma vez que os arranjos de governanças são cada vez mais complexos (Marques, 2013; Lotta e Vaz, 2015; Hupe e Hill 2002). Ademais, é pressuposto desse artigo que o nível intramunicipal é relevante para analisar a implementação e a governança de políticas públicas em grandes cidades, particularmente quando essas são elaboradas através de organização administrativa territorializada, implicando certo grau de descentralização de decisões (Pereira, 2016).

A organização da política municipal de assistência social da cidade de São Paulo condiz com esses pressupostos. Apesar de estar submetido a normas e diretrizes definidas pelo governo federal, o município possui recursos próprios, burocracia consolidada e grande influência das organizações da sociedade civil (OSC) na provisão de serviços, tornando a implementação da política um conjunto de relações complexas entre atores estatais e não estatais (Marin, 2012; Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Visando contribuir para o debate acerca da governança intramunicipal de políticas sociais, com foco em burocratas de médio escalão, o presente artigo analisa algumas dimensões do funcionamento da política municipal de assistência social na cidade de São Paulo, com ênfase no papel das Supervisões de Assistência Social (SAS). As SAS são a forma de territorialização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)

pela cidade, existindo 32 supervisões, uma em cada prefeitura regional. A partir de uma pesquisa ainda em desenvolvimento, mas com resultados preliminares, são analisados três contextos regionais de implementação dos serviços, com ênfase nas relações estabelecidas por atores estatais e não estatais nesses contextos. O objetivo não é generalizar padrões ou estilos de implementação, mas sim iluminar diferenças e similaridades entre os casos, contribuindo para o adensamento de um campo de discussões que vem ganhando destaque no Brasil, seja no âmbito das interações entre atores estatais e não estatais no processo de produção de políticas (Lavalle et al., 2017), seja no campo da discussão da governança multinível de políticas sociais (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

A despeito da responsabilidade de direção da política ser da SMADS, existe no município e, principalmente no território, uma diversidade de atores capazes de modificar a implementação da mesma: as supervisoras das SAS, os vereadores da cidade e OSC, que estabelecem convênios com a prefeitura para oferta de serviços socioassistenciais. Em São Paulo, a relação desses atores, principalmente da SMADS com as OSC, é condicionada tanto pela capacidade do município em regular esses convênios quanto pelos modos de regulação utilizados pelas supervisoras, a partir do espaço de discricionariedade deixado pelos normativos. A SMADS tem a responsabilidade de pactuar a criação de normas e regras, muitas vezes traduzindo e adaptando normativos federais que regem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e as SAS de executá-las (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Logo, esse nível burocrático intermediário possui significativo poder decisório sobre os modos de regulação das OSC, podendo afetar, inclusive, a continuidade dos serviços, justificando a relevância de seu estudo. Assim, fica evidente o papel das supervisoras das SAS como burocratas de médio escalão, pois além de serem responsáveis legais pela supervisão de convênios com as OSC nas suas regiões (traduzindo regulações produzidas na SMADS para o local), dialogam e respondem ao nível central da secretaria, gerenciam as equipes regionais que realizam a supervisão direta dos serviços e o atendimento à população, além de estabelecer e mediar relações entre atores estatais (vereadores, prefeitos regionais, supervisoras técnicas de serviços) e não estatais (principalmente OSC) no nível intramunicipal.

O artigo dialoga com as literaturas sobre implementação de políticas públicas e sobre a assistência social. Visando tanto contextualizar os modos de estruturação dessa política na cidade como o espaço de atuação das supervisoras da SAS nas suas relações com as OSC, em particular sua margem para atuação discricionária, foram analisadas as legislações municipais que regulamentam a política no período de 2001 a 2016. De modo a aprofundar a compreensão da atuação dessas burocratas de médio escalão, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas, sendo três delas com supervisoras das SAS de três diferentes regiões. Essas SAS foram definidas a partir de um estudo anterior (Pereira, 2016), tendo por base diferentes modalidades de interação das supervisoras das SAS com vereadores (diferenças citadas por alguns vereadores entrevistados): (I) uma indicada por vereador; (II) uma que não foi indicada por vereador, nem mantém relações com parlamentares; (III) uma que não foi indicada, mas passou a se relacionar com um vereador na execução de suas funções. Essa seleção também demonstrará que os vereadores e as OSC estabelecem diferentes padrões de relações entre si. Essas relações existem tanto para conseguir algum tipo de apoio dentro da política de assistência social, como para obtenção de votos nos momentos eleitorais. Ainda que diversos outros fatores influenciem a atuação dessas supervisoras, acreditamos que essa seleção contemple as principais possibilidades de relação dentro do critério definido. Novamente, ressaltamos que não se trata de buscar uma seleção representativa de casos, mas sim explorar dinâmicas de interação em um campo de análise ainda em processo de desenvolvimento, e que muitas vezes carece de fundamentação empírica.

Além desta introdução e da conclusão, o artigo possui outras três seções: na primeira, apresentamos a literatura sobre implementação; na segunda descrevemos o funcionamento da política na cidade e os principais atores e instituições nela envolvidos; na terceira, discutimos os três casos e traçamos algumas considerações mais amplas com base nos diferentes contextos de implementação.

2. Implementação de políticas públicas e seus atores

Os estudos sobre implementação possuem acúmulo de algumas décadas, passando desde um olhar mais racionalista do processo de execução (Easton, 1968; Simon, 1945; Lasswell, 1943), até abordagens voltadas a compreender processos decisórios desta fase numa lógica de decisões incrementais (Lindblom, 1979).

A partir dos anos de 1970, diversas contribuições demonstraram que as primeiras ideias sobre a análise de políticas públicas eram excessivamente lineares e racionais, desconsiderando a existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes de políticas. A partir desse período, diminuiu-se a importância da ideia de racionalidade e as análises foram deslocadas para o momento da implementação.

A primeira geração de estudos com essa preocupação chegava à ideia de falha da implementação, devido às diferenças entre o que era planejado e o que realmente ocorria nessa fase (Pressman e Wildavsky, 1973 citados por Winter, 2002). Uma segunda geração preocupada com a implementação centrou-se no conhecido debate entre as escolas “top-down” e “bottom-up”. Os primeiros propunham análises focadas no processo decisório e na própria lei, utilizando uma perspectiva normativa e prescritiva de análise. Já a escola bottom-up acreditava que era necessário compreender o que de fato ocorre na ponta, enfatizando fatores contextuais que afetavam a implementação, produzindo análises com perfil de estudo de caso (Winter, 2002). Ao longo do tempo acumularam-se críticas a ambas as abordagens, considerando que a primeira não incorporava as complexidades dos processos e que a segunda enfatizava demasiadamente questões contextuais (Barrett, 2004).

Nessa disputa nasce uma terceira geração de estudos com proposição de modelos que misturassem elementos das duas abordagens. Um dos autores mais destacados dessa nova geração é Matland (1995) que criou a perspectiva de análise do contexto de implementação. Nela a ambiguidade e o conflito são assumidos como elementos inerentes aos processos de implementação. A primeira porque algumas políticas são desenhadas propositalmente com certa ambiguidade, dando margem para diferentes interpretações. Na dimensão conflito, dependendo das dificuldades para aprovação de uma política e das estratégias para aprová-la,

os formuladores optam por jogar o conflito para a implementação, permitindo que regras sejam criadas nessa etapa, diminuindo chances de reprovação da política no momento inicial.

Atualmente há um consenso de que o processo de implementação pode ser responsável pelo baixo impacto das políticas públicas (Faria, 2012). Também é unanimidade o entendimento de que há uma grande distância entre o desenho e os objetivos concebidos inicialmente pelos formuladores e a tradução de tais concepções em políticas (Arretche, 2001).

Como aponta Barret (2004), o processo político em que as políticas são mediadas, negociadas e modificadas durante a formulação continua no comportamento dos atores envolvidos na implementação, que protegem e perseguem seus próprios valores e interesses. Na mesma linha, Faria (2012) apresenta diversas razões que ilustram como a atuação dos burocratas não é neutra, e que as escolhas e decisões tomadas por esses agentes não eleitos são importantes para o resultado das políticas.

É por isso que a literatura de implementação incorpora olhares para os burocratas envolvidos no processo de implementação, especialmente os Burocratas de Nível de Rua (BNR) e os Burocratas de Médio Escalão (BME).

Um dos primeiros autores preocupados com a atuação dos burocratas implementadores, inserido na abordagem bottom-up, foi Lipsky (1980). Ao analisar diversas profissões públicas que lidavam diretamente com cidadãos, o autor criou a categoria “burocratas de nível de rua”. Através dela, argumentou que na interação direta com os cidadãos, os BNR tinham altíssima discricionariedade para determinar a natureza, quantidade, qualidade dos serviços e definir quem recebe os benefícios (ou sanções) das políticas. O autor ainda defendia a importância desses burocratas por serem a “cara” do Estado para o cidadão e existirem em grande número.

No Brasil, o trabalho de Lotta (2012a) demonstra que a discricionariedade dos BNR é condicionada por fatores contextuais e relacionais aos quais estão submetidos. A autora também constata que uma mesma regulamentação pode produzir resultados diversos dependendo dos contextos de implementação. Isso significa que a discricionariedade tem diversas fontes: pode ser inerente ao exercício da função dos BNR, resultado de uma proliferação de regras que pressionem os burocratas a se posicionarem, fruto de regras

incompletas ou ambíguas, ou influência das escolhas individuais na discricionariedade. Lotta (2012b) defendeu que, ao exercer sua discricionariedade, os BNR criam práticas e estilos que influenciam o processo de implementação. Para ela, as interações entre BNR, cidadãos e outros profissionais também é um potencial modificador das políticas públicas.

Recentemente, desenvolveu-se uma linha de pesquisas no Brasil que questiona um olhar muito restrito aos extremos hierárquicos das organizações, destacando a importância que atores intermediários teriam nas decisões sobre a implementação (Pires, 2012; Lotta, Pires e Oliveira, 2015). Tal linha entende que esses atores intermediários são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas, responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação, traduzindo decisões em ações (Cavalcante e Lotta, 2015). Devido à dificuldade conceitual e incipiente literatura, os autores defendem que para categorizar um burocrata como BME, ele deve ter, no mínimo, chefe e subordinados.

Lotta, Pires e Oliveira (2015) apontam três principais perspectivas de análise sobre a atuação deles: a estrutural, preocupando-se com o lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e os papéis formais definidos a eles; a da ação individual, que foca em suas decisões a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções; e a relacional, que enfatiza as relações (formais e informais) que os BME estabelecem em seu entorno.

Cavalcante e Lotta (2015) apontam algumas dimensões a serem consideradas nos trabalhos sobre os BME: perfil e trajetória, olhando seu envolvimento com a política analisada; competência técnica e experiência profissional na área que trabalham; dimensão relacional, preocupando-se com a distância do serviço que atuam e as relações horizontais e verticais que estabelecem; a atuação multifacetária, verificando se há clara separação entre ações típicas de gestão e operacionais; e sua autonomia, dependente do grau de maturidade das políticas e das organizações em que estão inseridos.

Outras abordagens contemporâneas se atentam para os vários níveis ou camadas por onde a política passa e as decisões são tomadas. Estas abordagens compreendem o processo de implementação não apenas como uma fase, mas por meio dos vários níveis decisórios,

considerando que as políticas atualmente possuem uma lógica de multiníveis (Peters e Pierre, 2010).

Neste sentido, Hupe e Hill (2002) propõem que é possível compreender a implementação através dos vários “lócus” do sistema por onde a política passa, dividindo-se em: nível macro (onde ocorrem as relações entre governo e sociedade e o contexto das políticas); nível de relações institucionais intermediárias (onde acontecem as relações inter e intraorganizacionais, verticais e horizontais e se constrói o contexto institucional); e os níveis “da rua” (onde sucede o contato entre burocratas e indivíduos, influenciando a forma como estas relações são estabelecidas e se constrói o micro contexto da implementação).

Nosso foco de análise recai sobre a atuação das supervisoras das SAS considerando o papel intermediário dessa burocracia, tendo em vista que são responsáveis por traduzir as normas discutidas no nível macro, para o nível intermediário e nível da rua. Portanto, essas supervisoras são capazes de produzir suas próprias decisões, tendo em vista que interpretam normas, coordenam equipes de implementação de serviços, supervisionam contratos com organizações sociais, intermediam e estabelecem relações com diferentes atores estatais e não estatais, conforme será discutido nas próximas seções.

3. A política de assistência social na cidade de São Paulo

Nessa seção apresentaremos a estruturação da política municipal de assistência social em São Paulo. Na primeira parte da seção discutiremos seu histórico, arenas institucionais e os principais atores envolvidos. Na segunda, o funcionamento das SAS. Na terceira, uma síntese dos principais normativos da SMADS, criados para regular sua relação com as OSC.

3.1. Atores e arenas na política de assistência social em São Paulo

A assistência social no Brasil foi historicamente marcada pela ausência do Estado e prevalência de instituições filantrópicas, baseadas numa concepção de caridade e clientelismo na provisão desse serviço. O reconhecimento da área como um direito ocorreu com a Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da política em 1993 após a criação da Lei

Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ainda assim, a área se manteve fragmentada, sem uma estrutura de cooperação entre os níveis da federação (Almeida, 1995). Sua estruturação só avançou nos anos 2000, com o lançamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) de 2005 (Bichir, 2016). Essas regulamentações reiteraram a responsabilidade estatal pela política, além de definirem melhor os papéis de cada ente federativo. O governo federal se tornou responsável por determinar diretrizes gerais e parâmetros objetivos para transferências de recursos federais, enquanto os municípios ficaram responsáveis por implementar a política seguindo as regras nacionais (Bichir, 2016)¹.

Em São Paulo, a política de assistência social é influenciada não só pelas diretrizes nacionais, mas também por decisões municipais, considerando sua autonomia devido à sua capacidade orçamentária, burocracia relativamente consolidada, malha de equipamentos e histórico envolvimento de OSC na provisão de serviços (Marin, 2012; Bichir, Brettas e Canato, 2017). Destaca-se a dimensão histórica da política na cidade, pois a área foi marcada por forte dependência das organizações na provisão dos serviços assistenciais, com ausência do Estado na provisão e regulação (Amâncio, 2008; Marin, 2012).

Apesar de São Paulo possuir recursos humanos e financeiros destacados em relação a outros municípios (Bichir, 2011), eles são insuficientes para garantir provisão direta dos serviços. Desse modo, 94% da oferta socioassistencial da cidade é financiada e regulada pela prefeitura e executados por OSC, evidenciando a centralidade das organizações no funcionamento da política (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Esse contexto diferencia São Paulo de outras cidades, pois a média nacional de provisão dos serviços é 68% de provisão pública e 32% pelas OSC (Brasil, 2015 citado por Bichir, Brettas e Canato, 2017). Porém, em sintonia com normativas e regulações definidas no nível federal, o município vem desenvolvendo, desde os anos 2000, capacidade de regulamentação e supervisão dos serviços, numa tentativa de fortalecer o caráter público da política.

¹ Seguindo a lógica observada em outros sistemas nacionais de políticas públicas, como demonstra Arretche (2012).

Na cidade, a responsável pela área de assistência social é a SMADS, com a função de adaptar as regulamentações federais ao nível local e pactuar regras municipais para realização de convênios, supervisão e pagamento das OSC executoras dos serviços. O conveniamento e a supervisão são feitos pelas SAS. Por isso, ressalta-se o papel das supervisoras das SAS na política, pois elas são as BME que gerenciam as SAS no território e estabelecem relações com OSC e demais atores locais.

Existem outras três instâncias fundamentais para compreensão da dinâmica da política no município. A Câmara Municipal de vereadores, responsável por votar legislações importantes e a alocação orçamentária anual. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), incumbido por aprovar os registros das OSC, discutir a alocação de recursos da pasta e defender o interesse das organizações, que são bem representadas nessa instância (Tatagiba, 2007). E o Fórum de Assistência Social (FAS), canal que reúne beneficiários, trabalhadores do setor e as OSC.

No eixo dos atores relevantes, destaca-se o alto escalão da secretaria (Secretário, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete), as supervisoras das SAS, os representantes das OSC e os vereadores (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Os vereadores discutem as leis orçamentárias anuais, indicam nomes para os cargos das supervisoras, atuam em regiões que possuem interesse eleitoral, estabelecem relações com OSC e, em alguns casos, têm na política de assistência social sua principal área de atuação (Pereira, 2016).

Através das relações que estabelecem regularmente, esses atores e instituições atuam na política de assistência social tanto nas instâncias formais citadas como em espaços informais. Em alguns momentos, eles disputam a alocação de recursos e a implementação da política (há disputas principalmente entre SMADS e OSC na regulamentação dos serviços, outras vezes também há pactuação conjunta sobre esses normativos), em outros eles se reúnem e definem estratégias conjuntas para demandar adição dos recursos para o setor (Bichir, Brettas e Canato, 2017).

3.2 O funcionamento das SAS no município de São Paulo

As SAS constituem a territorialização da SMADS pela cidade, exercendo papel fundamental na política de assistência social. Elas são responsáveis pela supervisão dos equipamentos de assistência social existentes nessas regiões, sendo 54 CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e 30 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)² e também por firmar convênios de prestação de serviço com as OSC e fiscalizá-los a partir das normatizações definidas pela secretaria, conforme aprofundado na próxima seção. Essas instâncias sofreram modificações ao longo do tempo, mas sempre houve na assistência social alguma forma de territorialização. O formato atual existe desde 2008, tendo sofrido algumas modificações em 2013.³

Na Figura 1 apresentamos a estrutura formal das SAS. Como veremos na análise empírica, há diferenças entre as SAS. Nos CRAS e CREAS, o número de funcionários também varia, além da forma de organizar as tarefas de “Monitoramento da Rede de Serviços” e de “Atendimento”, afetando o funcionamento da política.

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



Fonte: Portal da SMADS

² Os CRAS são equipamentos públicos que funcionam como a porta de entrada para a política de assistência social no país, onde são oferecidos serviços de proteção social básica e encaminhamentos para outros serviços. Os CREAS são equipamentos que oferecem serviços de proteção social especial, para famílias ou indivíduos em risco social ou que tiveram seus direitos violados.

³ Para maiores detalhes a cerca dessas modificações, consultar Amâncio, 2008 e Marin, 2012.

3.3 O processo de regulamentação dos convênios: uma padronização incremental

Apresentamos aqui a evolução dos principais normativos da SMADS a partir dos anos 2000, quando foi iniciado o processo de regulamentação da oferta de serviços socioassistenciais na cidade. A análise baseia-se em consulta realizada no Diário Oficial do município a 41 leis, decretos ou portarias, no período de 2001 a 2016. Dessas 41 normatizações, foram apresentadas aquelas que geraram mudanças efetivas na forma de execução dos convênios. As que não foram citadas, não representaram grandes modificações. A definição de o que era ou não relevante foi feita primeiro pela análise do texto da norma, além do que havia sido discutido na literatura e nas falas das entrevistadas.

O início das normatizações dos convênios entre SMADS e OSC ocorreu em 2001, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), então filiada ao PT, com a Lei nº 13.153, chamada por atores da política de “Lei das Parcerias”. Essa regulamentação tinha como fundamento: “declarar o caráter público da provisão do serviço socioassistencial, garantir resultados e direitos aos usuários, além de promover maior transparência nas relações entre o poder público municipal e as organizações” (Yazbek, 2004 Apud Amâncio, 2008). Essa foi a primeira tentativa de regularizar as relações entre secretaria e organizações, criando critérios para o conveniamento, requisitos mínimos para as OSC e necessidade de vinculação do convênio a uma política pública.

O segundo grande marco para a área foi o Decreto Municipal nº 43.698 de 2003, que regulamentou a lei citada. Nele foram estabelecidos procedimentos para realizar convênios, qualificar e padronizar as OSC e supervisionar os serviços, colocando as supervisoras das SAS como principais agentes dessas tarefas. Esse decreto é citado por todos como uma verdadeira mudança de paradigma na área, pois alterou completamente a forma da secretaria realizar convênios com as organizações (antes os convênios existiam, mas eram firmados sem critérios claros, nem padronização regional). Tal mudança foi motivada pela nomeação de Aldaíza Sposati, importante empreendedora da política, como secretária da SMADS em 2002⁴.

⁴ É professora e pesquisadora de Serviço Social da PUC/SP e figura importante na área da assistência social. Foi secretária da SMADS, secretária das Administrações Regionais de SP na gestão Erundina (1989-1992) e vereadora da cidade por quatro mandatos.

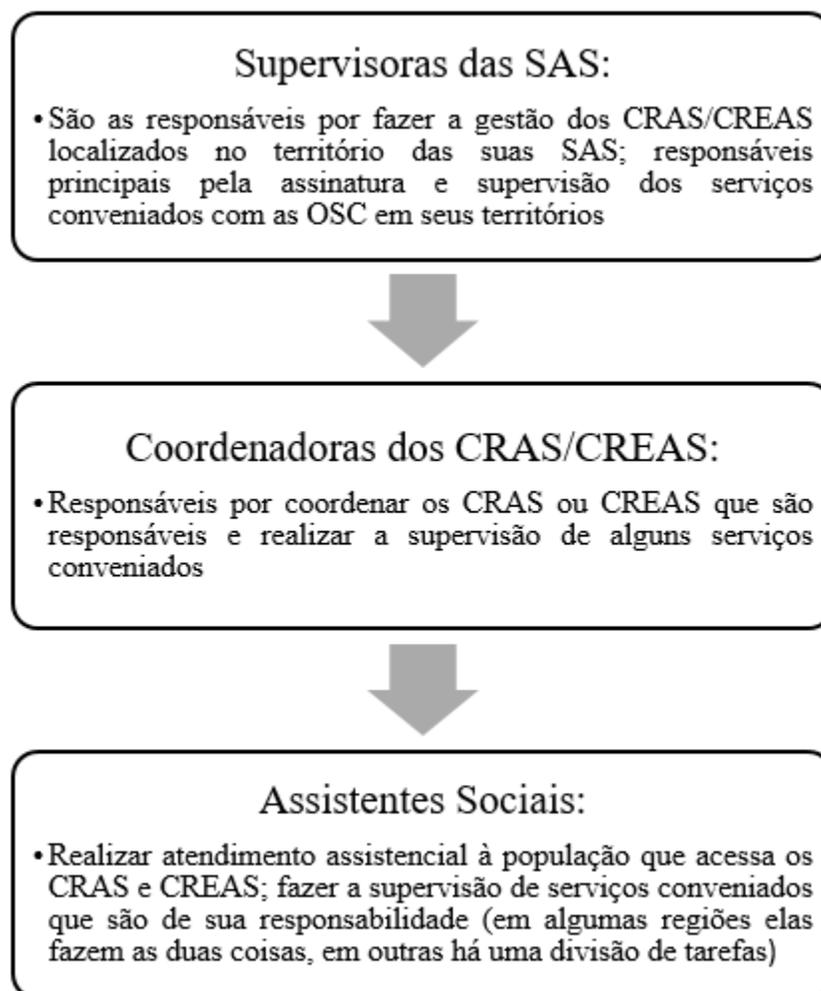
As duas normatizações descritas geraram conflitos entre a SMADS e as OCS, pois foi por meio dessas regulamentações que houve definição clara de que o Estado era o responsável pelos serviços, ao menos do ponto de vista normativo. Ao longo do tempo, a secretaria estabeleceu novas regulamentações desses convênios através de portarias, utilizando um caminho menos conflituoso e menos rígido juridicamente, mas ao mesmo tempo insulado na burocracia da SMADS e sem a necessidade de passar pelas dificuldades de negociação e aprovação no poder legislativo municipal.

O segundo grande marco no processo de regulamentação foi a publicação das Portarias nº 46 e 47 em 2010 na gestão do prefeito Gilberto Kassab (2009-2012) do Democratas (DEM) e de Alda Marco Antonio como secretária, do mesmo partido. Tais portarias detalharam as regras de conveniamento, estabeleceram critérios de permissão para atuação das OSC na área e criaram instrumentos de supervisão e avaliação dos serviços. Também foi criada uma tabela de custos que determina o valor de cada item de despesa para cada tipo de serviço existente no município, se tornando central no processo de conveniamento. A atualização dessa tabela gera disputas constantes entre SMADS e OSC, pois as organizações solicitam a atualização dos valores a serem pagos nos convênios, enquanto a secretaria opera com recursos escassos.

As assistentes sociais do município se tornaram também “supervisoras técnicas do serviço” e responsáveis por acompanhar cada um dos serviços sob sua responsabilidade, realizando visitas mensais in loco e acompanhando a prestação de contas das OSC⁵. Essas assistentes sociais são loteadas em cada um dos CRAS e CREAS da cidade e devem responder à coordenadora desses equipamentos, que por sua vez, respondem à supervisora da SAS na região. Essas assistentes sociais podem ao mesmo tempo realizar atendimento à população nos equipamentos em que trabalham (como típicas BNR) e/ou como supervisoras técnicas de um serviço. A Figura 2 a seguir demonstra como funciona esse processo.

⁵ A determinação de quem será a supervisora do serviço ocorre no momento de elaboração do convênio.

Figura 2: Estrutura hierárquica e divisão de tarefas nas SAS

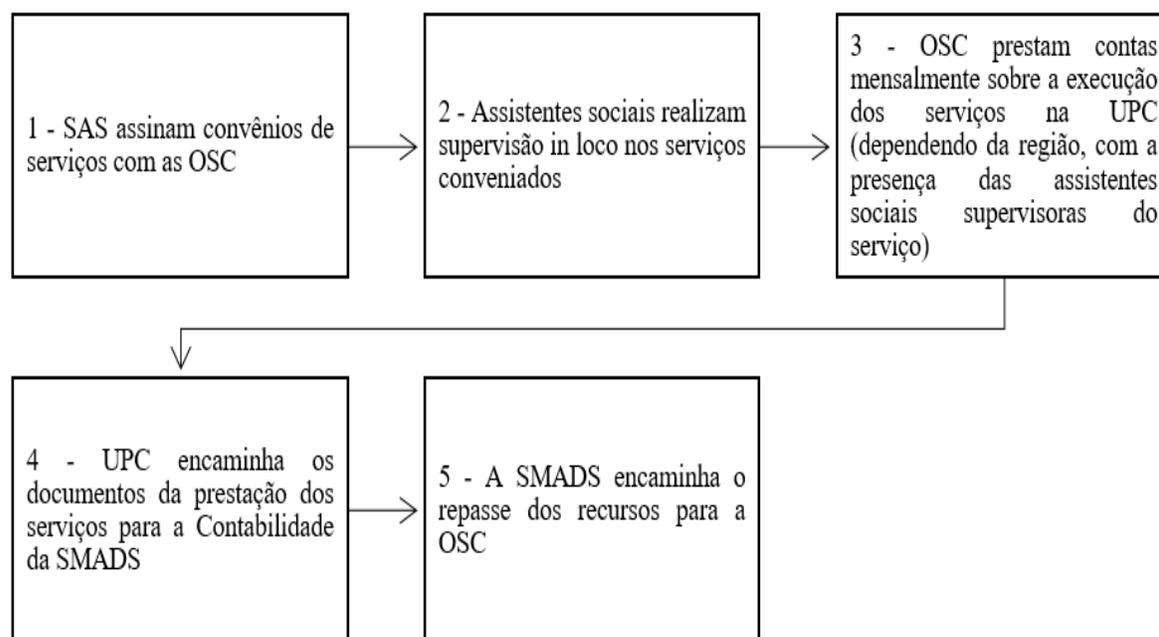


Fonte: Elaboração própria a partir dos Normativos da SMADS.

Essas portarias também criaram um rito de prestação de contas dos convênios. Através desses normativos, todas as OSC conveniadas com SMADS devem mensalmente entregar relatórios de execução, detalhando as despesas e todas as atividades realizadas naquele serviço. Todos esses documentos são recebidos, conferidos e arquivados pela “Unidade de Prestação de Contas” (UPC) de cada SAS, que encaminham para o setor de Contabilidade da secretaria o

resultado de suas conferências, a fim de fazer o repasse dos recursos do convênio para o mês seguinte. A Figura 3 apresenta as etapas da supervisão de convênios nas SAS.

Figura 3: Etapas da supervisão de convênios nas SAS



Fonte: Elaboração própria a partir dos Normativos da SMADS.

As etapas 2 e 3 são as que permitem maior discricionariedade e interpretação das supervisoras das SAS a respeito do processo de supervisão dos convênios, por duas razões principais: porque são responsáveis pela equipe que realiza a supervisão, além de algumas realizarem diretamente a supervisão; e porque a maneira como a supervisão ocorre depende da sua interpretação sobre os normativos, influenciando a realização, supervisão e continuidade dos convênios mantidos.

A produção de novas regulamentações no período de 2011 a 2016 não gerou grandes mudanças na forma de realizar e supervisionar os convênios. Os normativos criados nesse período tratavam apenas de atualizações da tabela de preços dos serviços, de procedimentos na

realização de cadastros das organizações, ou inserção de uma nova tipificação de serviço. Por isso, não serão descritas as portarias publicadas nesse período. Conforme observado por Bichir, Brettas e Canato (2017), a vinculação das secretárias da SMADS à comunidade da assistência social, defendendo sua consolidação como política pública, faz diferença nos padrões de governança municipal, para além das diretrizes definidas pelo próprio SUAS. Segundo essas autoras, é isso que explica o fato de avanços normativos nessa área terem sido observados de modo central na gestões de Aldaíza Sposati à frente da SMADS – especialista na área filiada ao PT –, em uma prefeitura do PT, e também na gestão de Alda Marco Antonio (PMDB), numa prefeitura do DEM. Em sentido contrário, durante o governo Haddad (PT), a gestão de Luciana Temer (PMDB), bastante distante desse campo, não registrou os mesmos avanços normativos. Desse modo, outras dimensões de *politics* devem ser consideradas.

Após a criação da primeira lei, que gerou alto conflito com as organizações, o município introduziu novas regulamentações (muitas vezes pactuadas com as OSC), tentando diminuir o espaço para diferentes interpretações, tanto por parte dos OSC, como da própria burocracia da SMADS. Assim, construiu-se um padrão na forma de gerir a política, em que grande parte das OSCse adaptaram com o novo modo de oferecer serviços, enquanto a SMADS adquiriu maior capacidade de regulá-los. Ainda assim, quando se analisa o nível intramunicipal, com foco na atuação das SAS, verifica-se margem para diferentes interpretações dos normativos em cada região, conforme será discutido na próxima seção.

4. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: as Supervisões de Assistência Social

Para entender o funcionamento das SAS e demonstrar como a regulação das OSC é implementada, realizamos quatro entrevistas semiestruturadas, de caráter exploratório, com três supervisoras de SAS e uma gerente (responsável pela UPC). Como apontado na introdução, as entrevistadas foram selecionadas considerando as diferentes modalidades de interação das supervisoras das SAS com vereadores. As regiões das três supervisoras não poderão ser identificadas por conta de sigilo das entrevistadas. Definimos nomes fictícios para citar as

regiões e suas respectivas supervisoras: SAS-E1, região periférica, grande e muito populosa, com muita demanda por serviços socioassistenciais; SAS-E2, região periférica, de porte médio, com alguns bairros muito demandantes de serviços; SAS-E3, região extremamente periférica, populosa e muito demandante de serviços socioassistenciais. Conforme explicado anteriormente, essa seleção foi realizada para abarcar diferentes padrões de relações das supervisoras com vereadores.

A análise será feita por meio de três dimensões que geram efeitos na interpretação e implementação dos normativos: (I) o perfil e trajetória das supervisoras, tentando identificar a forma como chegaram ao cargo e o que pensam sobre o SUAS e os convênios realizados pela SMADS; (II) o que as supervisoras sabem e interpretam sobre os normativos e como isso afeta a organização da supervisão nas SAS; (III) e as relações que elas estabelecem nos territórios que atuam.

4.1 Perfil e Trajetória das Supervisoras

Apesar de se encontrarem em diferentes etapas nas suas carreiras como servidoras do município de São Paulo, as três supervisoras possuem trajetórias semelhantes. Todas se tornaram funcionárias efetivas na década de 1990, embora a SAS-E1 tenha ingressado antes, mas em outro regime. As três sempre atuaram em serviços ou equipamentos públicos ligados à área de assistência social e possuem formação na mesma área. Elas iniciaram suas carreiras trabalhando em serviços de atendimento direto aos cidadãos e passaram por funções de supervisão de convênios (no momento anterior às normatizações da prefeitura), gestão de equipamentos de oferta dos serviços assistenciais ou de gestão de equipamentos territoriais. Sempre atuaram nas mesmas regiões onde são supervisoras.

Seguindo suas trajetórias e formação profissional, as três reconhecem a área da assistência social e o SUAS como política pública, dever do Estado e direito dos cidadãos. Também reconhecem a importância das legislações e normativos criados pela SMADS para a caracterização desses serviços como públicos.

O momento e a razão pela qual cada uma delas ingressou no cargo de supervisora é diferente. A SAS-E1 se aposentou do cargo de servidora efetiva em 2003 e trabalhou como funcionária comissionada no período de 2004 a 2013. Ficou fora da prefeitura até maio de 2017, quando foi convidada por um representante das OSC a assumir o cargo de supervisora. Tal representante possui relações com um importante vereador da cidade (chamado de V1), o qual tem uma “cota” para indicação de funcionários comissionados⁶: “Na metade de 2016 encontrei uma pessoa de OSC, ela tem contato com o V1, me chamou para voltar a trabalhar. Pegou meu currículo, mas a coisa demorou, só em maio de 2017 eu assumi”.

A SAS-E2 foi nomeada para o cargo em julho de 2013, tendo sido convidada por outra servidora da SMADS, que no momento da indicação era sua chefe. A SAS-E3 é supervisora do local em que atua desde 2010, quando a SAS foi criada, tendo sido indicada por ter sido a gestora mais próxima dessa região desde antes da sua criação. Essas duas últimas supervisoras ocupam o cargo de supervisoras e ao mesmo tempo são servidoras efetivas da prefeitura.

4.2. Diferentes conhecimentos e interpretações sobre os normativos

Os diferentes conhecimentos e interpretações sobre os normativos ficou evidente a partir da forma como as supervisoras se reportavam a eles durante a entrevista e na explicação de como o processo de conveniamento e supervisão acontecia em cada região.

A SAS-E1 demonstrou conhecer pouco os normativos que regulam os convênios com as OSC, gerando efeitos na forma como a supervisão é feita naquela região, pois outras funcionárias da SAS se tornaram figuras mais importantes do que ela na supervisão dos convênios: “Se a gerente da UPC não estiver aqui, ficarei perdida para realizar a supervisão”.

Nessa região, todas as assistentes sociais dos dois CRAS e do único CREAS realizam tanto o atendimento aos cidadãos, como a supervisão técnica dos convênios. As supervisoras técnicas dos serviços não conseguem realizar as visitas in loco como está determinado pelos

⁶ Essa é uma prática histórica no Brasil, tanto a nível nacional (Abranches, 1988; Limongi e Figueiredo, 1999) como municipal (Fiorilo, 2006; Garcia, 2013).

normativos (ao menos uma visita mensal em cada serviço de sua responsabilidade). Tal dificuldade foi justificada pela carga de trabalho dessas profissionais na região.

A SAS-E2 possui grande entendimento sobre os normativos da SMADS e é figura central na forma de supervisão dos convênios. Isso interfere nas relações que mantém com a equipe, tanto dentro da SAS, como nos dois CRAS e no único CREAS da região. Ela cobra periodicamente relatórios das coordenadoras desses equipamentos, de todas as ações feitas no território e também participa de tarefas de prestação de contas das OSC, função de caráter operacional: “Eu controlo todo o processo de supervisão, inclusive faço supervisão quando a demanda é muito alta... se eu não fico no pé da UPC e das técnicas, sempre encontro erros”.

Sobre a supervisão dos convênios, há uma divisão bem estabelecida entre as duas assistentes sociais de cada um dos CRAS e do CREAS: uma cuida da supervisão dos serviços, a outra cuida do atendimento aos cidadãos. No momento da prestação de contas da SAS-E2 as técnicas supervisoras dos serviços vão junto com a gerente do serviço realizar tal tarefa. A supervisora também cobra a realização de visitas in loco que são de responsabilidade das supervisoras técnicas dos serviços, exigindo a produção de relatórios periódicos dessas visitas.

A SAS-E3 demonstrou ter bom conhecimento dos normativos, inclusive auxiliando outras profissionais da sua equipe no entendimento sobre eles: “Precisamos sempre aprender sobre as mudanças de normativos para poder ensinar ao restante da equipe”. Relatou também que parte da sua rotina é composta por visitas em serviços, em regiões de alta vulnerabilidade e até na realização de atendimentos emergenciais: “Não consigo só ficar atrás da mesa, preciso sair, conhecer o território, ir até às famílias que mal sabem seus direitos...”.

Sobre a supervisão dos convênios, foi relatado que as assistentes sociais dos dois CRAS da região realizam as duas funções, tanto de atendimento direto à população, como na supervisão técnica dos serviços. Essa região não possui CREAS, apesar de possuir serviços de média e alta complexidade, por isso nela existem duas assistentes sociais que só realizam a supervisão de serviços da proteção especial. Por conta da população indígena local, há um assistente social responsável apenas por serviços e atendimento a essa população.

Há três diferenças importantes na SAS-E3 sobre a prestação de contas: (I) existem dois servidores alocados no setor da UPC, diferentemente das outras regiões que possuem apenas um; (II) eles trabalham numa sala alugada num local diferente do restante da equipe; (III) o rito da prestação de contas é diferente das demais, pois não há conferência conjunta dos documentos entre a gerente do serviço e o setor de prestação de contas (procedimento definido pela própria supervisora).

As supervisoras técnicas dos serviços realizam ao menos uma visita mensal *in loco* nos serviços, podendo realizar visitas adicionais quando necessário. Nessa região também é realizada uma “supervisão coletiva”, reunindo todas as OSC e gerentes de serviços da região. Nela são discutidos usuários e famílias em situações mais vulneráveis e, em alguns casos, são dados novos encaminhamentos.

4.3. As relações estabelecidas nos territórios

Sobre as relações que a SAS-E1 estabelece no território, a forma como foi indicada é algo importante nas suas interações. Ela demonstrou ter uma relação de maior flexibilidade com as OSC do que as outras supervisoras entrevistadas: “Eu sempre recebo as organizações, faço reuniões com elas, mesmo as não conveniadas. Mas tudo ocorre dentro da legalidade”. Sobre a relação com os vereadores, além de estar na “cota” do vereador V1 (e participar de reuniões de seu mandato), a supervisora naturalizou a necessidade de manter vínculo com políticos para executar seu serviço: “lidar com políticos é uma prática histórica, sempre existiu e continua existindo”. Sobre o prefeito regional, ela declarou que “ele é a autoridade máxima no território” e que trabalham juntos em algumas questões.

A SAS-E2 relatou seguir estritamente os normativos da SMADS e do SUAS, gerando conflitos com algumas OSC, quando encontrava algum problema na supervisão dos serviços executados por elas: “As organizações precisam entender que essa é uma política pública, que elas são parceiras da secretaria. As organizações que começaram agora compreendem a supervisão, mas outras com mais de 30 anos ainda não”. Uma dessas OSC recorria constantemente à antiga secretária da SMADS para resolver conflitos. Ela não possui relação

com vereadores, nem demonstrou interesse em lidar com a questão. Também relatou conflitos com o prefeito regional, principalmente porque ele queria exercer controle sobre seu trabalho (prefeitos regionais não possuem relação hierárquica com supervisoras de SAS).

A SAS-E3 afirmou que as OSC são extremamente parceiras, inclusive mobilizando recursos financeiros e políticos próprios para conseguirem realizar os serviços socioassistenciais que são responsáveis: “O território é muito grande, as pessoas estão espalhadas. Por isso, algumas organizações fazem o transporte dos usuários para o serviço, mas os custos do transporte não estão no convênio”. Devido à localização periférica da SAS, as OSC que estabelecem convênios nela são da própria região, muitas vezes formadas por associações de bairro do local (diferentemente da SAS-E1 e da SAS-E2, onde grandes organizações da cidade atuam). Tal fato parece modificar a forma das OSC se relacionarem com a SAS e vice-versa.

Sobre a relação com vereadores, a SAS-E3 afirmou ser próxima de um vereador atuante na região e na política de assistência social (chamado de V2), apesar de não ter sido nomeada por indicação dele. O V2 faz da política de assistência social sua principal área de atuação, acompanhando constantemente as discussões sobre a política, visitando serviços, levando demandas de usuários para as SAS ou para a SMADS, influenciando nos convênios realizados na região e no funcionamento da política na cidade. Ela também disse manter vínculo com o prefeito regional, com parceria em algumas ações realizadas no território e se encontrando constantemente em reuniões do mandato do V2.

A SAS-E3 é a única região dentre as visitadas que relatou a existência de reuniões periódicas com os gestores territoriais de outras políticas sociais. Essas reuniões são consideradas essenciais para discussão de casos de usuários inseridos em mais de uma política.

5. Considerações Finais

A partir de uma pesquisa em desenvolvimento, esse artigo visou trazer contribuições preliminares acerca do olhar para o nível intramunicipal na análise da implementação de políticas públicas em grandes cidades. Tentamos demonstrar que apesar do avanço do

município na regulação e padronização dos convênios estabelecidos entre SMADS e OSC, quando se aumenta o *zoom* para o nível intramunicipal ainda é possível perceber margens para diferentes interpretações dos múltiplos atores existentes nos territórios. Ou seja, os processos decisórios da política não ocorrem apenas em nível central na padronização de normas, mas avançam para os níveis intermediários responsáveis por interpretar as regulamentações e construir processos e fluxos de trabalho que podem diferenciar a forma como as políticas são implementadas na ponta.

Uma parte desse processo de implementação local revela padrões de atuação da burocracia e práticas de supervisão das OSC convergentes com aquelas preconizadas nos normativos. Outra parte, se distancia mais desses normativos. Essa diversidade interpretativa é condicionada, em parte, pelas diferenças nos recursos entre as SAS (principalmente humanos), e também pela discricionariedade e espaço para tomada de decisão que as supervisoras possuem. Fatores individuais, como o perfil das supervisoras e as relações que elas estabelecem na região (ser ou não indicada por vereador), podem influenciar essa discricionariedade

Nos casos empíricos analisados, ficou claro que o fato de a SAS-E1 não conhecer detalhadamente os normativos faz com que outras funcionárias sejam centrais para realizar a supervisão, gerando efeitos no modo como são estabelecidas as relações com as OSC. A supervisora dessa região procurava manter uma relação mais harmônica com as organizações. As SAS-E2, por outro lado, conhecia profundamente os normativos e era menos flexível no processo de supervisão, gerando conflitos constantes com as entidades e até com o prefeito regional. No entanto, ela era uma supervisora considerada exemplo para as demais pela própria SMADS, o que a garantia no cargo, mesmo diante de conflitos. No caso da SAS-E3, apesar da supervisora também ter grande conhecimento sobre os normativos, as especificidades da região parecem condicionar as interações no território, pois as organizações atuavam mais como “um braço” estatal, do que como ator conflitante. Assim, nessa região parecia haver uma simbiose maior entre supervisora de SAS e OSC, mas ainda assim pautadas pelos normativos. Tais diferenças geram práticas de implementação diferentes em cada local, alguns de maior controle sobre as OSC, outros de maior liberdade. Também merece destaque a existência de fortes

vínculos entre vereadores e as organizações, capazes de influenciar na forma como as relações são estabelecidas localmente e até no processo de nomeação das supervisoras das SAS, demonstrando que diferentes OSC possuem distintos pontos de entrada para dentro do Estado.

É notório que uma política multinível possui interpretações em nível diretivo e operacional que alteram tanto seu desenho como sua implementação. Como apontam Hupe e Hill (2002) é possível observar diferentes conformações provindas do desenho da política em cada nível por onde ela passa. Dessa forma, burocratas inseridos em uma mesma política acabam desenvolvendo práticas diversas considerando as mudanças provindas dos níveis superiores e a forma como eles próprios reinterpretem as referências que recebem. Porém, apesar de demonstrar os diferentes estilos de supervisão, a análise apresentada não teve a intenção de discutir quais as consequências desses diferentes estilos, nem como eles afetam a qualidade na prestação de serviços pelas OSC. Portanto, essa é uma dimensão que precisa ser avançada na continuação dessa pesquisa, inserindo também o olhar das OSC para essas diferenças entre as SAS.

Notou-se também que alguns fatores aqui discutidos parecem condicionados a questões de contexto do território, os quais a pesquisa apresentada ainda não alcançou. É importante em análises futuras, olhar com mais cuidado para as características socioeconômicas do território, o perfil dos serviços mais demandados, além do perfil e porte das OSC. Esse é um ponto preponderante, pois boa parte da literatura já destacou que elas existem com diferentes tamanhos, capacidades e com um padrão hierárquico bem definido (Lavalle, Castello e Bichir, 2008; Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Referências

Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5–38.

Almeida, M. H. T. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.10, n. 28, p. 88-108.

Amâncio, J.M. (2008). *Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: Significados e Desafios na Gestão de Políticas Públicas*. O Caso da Assistência Social em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP: Campinas.

Arretche, M. (2001). “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: Barreira e Carvalho (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. Capítulo 2. P. 44-55. São Paulo: IEE/PUC-SP.

Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. São Paulo: Editora FGV.

Barret, S. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* v. 82, n.2.

Bichir, R. M. (2016). Descentralização político-administrativa. In: Fernandes, Rosa M. C. e Helmann, Aline. *Dicionário crítico: política de assistência social do Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS. pp. 69-73.

Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado). IESP/UERJ: Rio de Janeiro.

Bichir, R. M.; Brettas, G. H.; Canato, P. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brasilian. PoliticalSci. Rev.* vol.11, n.2.

Cavalcante, P.; Lotta, G. (Org.) (2015). Introdução e Conclusões. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Easton, D. (1968). *Political System: An Inquiry into the state of Political Science*. Alfred a Knopf: New York, NY.

Faria, C. A. P. (org.). (2012). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Fiorilo, P. R. (2006). *A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001-2004*. [s.l.] PUC.

Garcia, J. G. (2013). *Executivo e Legislativo no Âmbito Municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas: São Paulo.

Hill, M.; Hupe, P. (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London. Sage.

PEREIRA, Guilherme Nunes; LOTTA, Gabriela Spanghero; BICHIR, Renata Miranda. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo

Kazepov, Y. (2010) *Rescaling social policies: toward multilevel governance in Europe*. Burlington, Ashgate.

Lasswell, H. (2003). On the Policy Sciences in 1943. *Policy Sciences*, v. 36, p. 71-98.

Lavalle, A.; Castello, G.; Bichir, R. M. (2008). Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 23, nº 68, p. 73-96.

Lavalle; A. G.; Carlos, E.; Dowbor, M.; Szwako, J. *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*. São Paulo, Série Texto para Discussão CEM nº 019/2017.

Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v. 39 n. 06, Nov-Dec, pp. 517-526.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York, Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S. (2012a). 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 Horizonte.

Lotta, G. S. (2012b). Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: Faria, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora Pucminas, Belo Horizonte.

Lotta, G. S.; Pires, R. R. C.; Oliveira, V. (2015). Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Cavalcante, P.; Lotta, G. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Lotta, G. S.; Pires, R.; Oliveira, V. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília v. 65, p. 463-492.

Lotta, Gabriela S.; Vaz, José. C (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 2, pp. 171-194, abr/jun.

Marin, T. R. (2012). *Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de Assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012)*. Dissertação (Mestrado) – Ciência Política: Universidade de São Paulo, São Paulo.

Marques, Eduardo. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*. Vol. 07, Nº 03, pp. 08-35.

Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174.

Pereira, G. N. (2016). *Descentralização intramunicipal: as subprefeituras e o poder local na cidade de São Paulo*. Trabalho de Conclusão de Curso - Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Peters, B. G.; Pierre, J (2010). *Administração pública: coletânea*. Editora Unesp e ENAP.

Pires, R. C. P. (2012). Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: Faria, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Simon, H. (1945). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Capítulo 1. P. 1-28. The Free Press: New York-NY, 4th Edition.

Tatagiba, Luciana. (2007). O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In: *Assistência Social: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP. pp. 49-113.

Winter, S. C. (2002). Implementation perspectives: Status and Reconsideration. In Peters, G.; Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. Sage Publications.