

Temas Livres

Interações socioestatais e instrumentos de ação pública: implementação do MROSC na assistência social de SP

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.10>

 Maria Fernanda Aguilar Lara

Doutoranda e mestra em Psicologia Social pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP). E-mail: mariaf.aguilarlara@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2354-7733>.

RESUMO: O objetivo do trabalho é analisar a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo. Especificamente, busca-se compreender um dos efeitos “inesperados” que as técnicas de seleção utilizadas no MROSC trouxeram na assistência social paulistana: o privilégio às grandes organizações da sociedade civil. O trabalho foi conduzido a partir de quatro etapas: revisão de literatura, análise documental, trabalho de campo e nove entrevistas semiestruturadas. A análise foi realizada com base na articulação das abordagens da mútua-constituição entre Estado e sociedade civil e dos instrumentos da ação pública. Argumenta-se que o MROSC é um macro instrumento de regulação resultante de um longo processo histórico de interações e conflitos políticos entre atores do Estado e da sociedade civil. Neste sentido, seus efeitos são mais amplos do que seus aspectos técnicos, pois envolvem relações sociais, conflitos, valores e interesses.

PALAVRAS-CHAVE: MORSC; Assistência Social; Interações socioestatais; Instrumentos.

Recebido em: 14/10/2021

Aprovado em: 01/10/2022

1 Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo. Especificamente, busca-se compreender um dos efeitos “inesperados” que as técnicas de seleção utilizadas no MROSC trouxeram na assistência social paulistana: o privilégio às grandes Organizações da Sociedade Civil (OSC). Argumenta-se – a partir de articulações entre a abordagem da mútua



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

constituição entre Estado e sociedade civil (LAVALLE *et al.*, 2019) e a abordagem dos instrumentos da sociologia da ação pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007) – que o marco regulatório é um macro instrumento de regulação fruto de um longo processo de interações socioestatais e disputas políticas, no qual as organizações sociais buscaram ser reconhecidas como atores relevantes nas políticas públicas. Neste sentido, seus efeitos são mais amplos do que seus aspectos técnicos, pois envolvem relações sociais, conflitos políticos, valores e interesses.

Tomando como base as reflexões trazidas pela sociologia da ação pública, enfatizamos que a implementação do MROSC não pode ser analisada apenas pelos seus elementos técnico-jurídicos de regulação das parcerias. Como colocado por esta literatura, os instrumentos são artefatos compostos também por elementos sociais e políticos que materializam concepções específicas sobre determinado problema público (HALPERN, LASCOUMES e LE GALÈS, 2021). Portanto, a sua análise pode fornecer pistas importantes para a compreensão dos modos de implementação das políticas públicas. Além do mais, a despeito de seus objetivos, a operacionalização dos instrumentos podem gerar efeitos diferentes e muitas vezes contrários àqueles esperados (KASSIM e LE GALÈS; 2010). Aqui busca-se evidenciar um destes efeitos que o MROSC gerou na assistência social paulistana, de modo a ressaltar o caráter altamente político dos instrumentos de políticas públicas.

234

Em termos metodológicos, o trabalho foi realizado a partir de quatro etapas: revisão de literatura, análise documental, trabalho de campo e nove entrevistas semiestruturadas. A análise documental buscou o estudo e sistematização dos principais documentos oficiais (leis, decretos e portarias) que regulamentam o MROSC em São Paulo. O trabalho de campo, conduzido entre 2018 e 2019, consistiu na participação em espaços de interação socioestatal que debateram as adequações do MROSC na assistência social paulistana (por exemplo, reuniões do conselho municipal e do fórum de assistência social, audiências públicas, eventos acadêmicos, etc.). As nove entrevistas foram feitas tanto com atores vinculados à administração direta quanto à indireta que estavam implicados na implementação das diretrizes do marco¹. A partir da triangulação das informações produzidas em cada

¹ Para as entrevistas, procurou-se abranger distintos cargos, tanto trabalhadoras(es) vinculadas(os) à administração direta quanto à indireta que estavam implicadas(os) na implementação das diretrizes do marco. Assim, no âmbito das OSCs, foram entrevistadas três gestoras que ocupam cargos relevantes em organizações (Presidenta 1 e 2, e Coordenadora 1) e três gerentes de equipamentos conveniados (Gerente de serviço 1, 2 e 3). Já as entrevistas com profissionais da administração direta foram feitas com duas gestoras de parceria de dois Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Gestoras de Parcerias 1 e 2), e uma profissional que trabalhou tanto na Supervisão de Assistência Social quanto na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Supervisora 1).

etapa, buscou-se construir uma narrativa de base interpretativa que analisou o aspecto sociopolítico do MROSC, destacando as interações socioestatais e os principais conflitos presentes no processo de formulação que também incidiram na implementação do marco regulatório na assistência social paulistana. Quanto à escolha da cidade de São Paulo para o estudo de caso, destaca-se que as OSCs ocupam um lugar relevante na política não apenas por serem responsáveis pela implementação de cerca de 94% da rede socioassistencial do município, mas também por terem exercido papel relevante no processo histórico de consolidação e estruturação desta política pública. Neste sentido, a implementação do MROSC certamente traz efeitos relevantes em uma política majoritariamente executada por meio de parcerias.

No que concerne à estrutura, o presente artigo está organizado em três seções além da introdução e considerações finais. Na primeira seção, foi realizada uma breve apresentação dos conceitos e dos pressupostos teóricos que embasam a análise deste objeto de estudo. Na segunda, discorreu-se sobre o contexto político e processo histórico de construção e formulação do MROSC em nível nacional. Por fim, na terceira seção, foi analisada a implementação do marco regulatório em nível local, com destaque para a discussão de um dos efeitos “inesperados” decorrentes da implementação do MROSC em São Paulo.

235

2 Interações socioestatais e as abordagens dos instrumentos da ação pública

Para a compreensão das relações entre os atores sociais, especificamente, neste caso, as OSCs, e o Estado na implementação do MROSC na assistência social de São Paulo, utilizamos como base teórica a abordagem da mútua constituição (LAVALLE *et al.*, 2019). Em contraposição às abordagens que se centram na elucidação dos aspectos antagônicos entre sociedade civil e do Estado, ou a analisam apenas a partir da ótica do confronto, Adrian Gurza Lavalle e José Szwako (2015, p. 160) defendem uma perspectiva mais dinâmica, processual e relacional sobre a compreensão das formas de interação entre Estado e sociedade civil, na qual as fronteiras entre ambas as esferas são analisadas de forma tênue. Para os autores, tais abordagens são “epistêmica e metodologicamente insustentáveis”, pois no âmbito da pesquisa empírica menosprezam aspectos relacionais e fronteirços da constituição entre as duas esferas, pouco se remetem a multiplicidade das formas de interação ou acabam realçando os aspectos

restritivos e negativos destes espaços. Assim, argumentam que sociedade civil e Estado se constituem mutuamente nos processos de interação que possibilitam a produção de políticas públicas.

Nesta perspectiva, a capacidade de ação de atores sociais e das instituições políticas, bem como os processos de institucionalização delas decorrentes, são produzidas pelas disputas e interações entre os atores sociais e estatais (LAVALLE *et al.*, 2019). As lentes relacionais no estudo das políticas públicas permitem pensar que os resultados destas interações “[...] são contingentes e geram efeitos transformadores tanto para os atores estatais como para as OSCs, com diferentes equilíbrios de força e em relações de poder mais ou menos assimétricas em cada conjuntura política” (BICHIR, PEREIRA e GOMES, 2021, p. 59-60).

Ao tentarem imprimir seus interesses no arcabouço jurídico/normativo do Estado, as OSCs organizadas em prol da construção do MROSC arquitetaram o que esta literatura denominou como “encaixes institucionais” – formas de acesso mais permanentes na burocracia estatal, conquistados pelos atores sociais, que aumentam a sua capacidade de influência e poder decisório nas ações da administração pública (CARLOS, DOWBOR e ALBUQUERQUE, 2017). Ou seja, são aqueles “espaços” que os atores sociais constantemente estão “cavando” nas instituições do Estado como forma de imprimir seus interesses e demandas no arcabouço estatal e que lhes outorga maior capacidade de agência nos processos decisórios.

Lavalle *et al.* (2019) destacam que a institucionalização de encaixes não é algo que acontece de forma estática. Isto é, uma vez que o encaixe foi em certa medida institucionalizado, as disputas continuam a acontecer no processo de implementação – que é permeado por uma série de camadas decisórias que influenciam o modo de operacionalização da política. Como será exposto nas sessões seguintes, ainda que o processo de formulação do MROSC tenha possibilitado a construção de diversos *encaixes institucionais* para as organizações, a sua implementação gerou novas disputas e novos equilíbrios de poder dentro do universo das próprias organizações.

Existem distintos modos de incorporação das demandas dos atores sociais no Estado (distintos modos de institucionalização ou tipos de encaixes), a saber: a programática (programas e projetos), a posicional (cargos), a simbólica (incorporação de categoriais) e a prática (instrumentos) (LAVALLE e SZWAKO, 2019). Neste artigo, busca-se dar destaque a institucionalização prática. Isto é, a incorporação das demandas dos atores sociais nos *instrumentos* que o Estado utiliza para a implementação das políticas públicas.

Normalmente a análise do uso e da escolha dos instrumentos, técnicas e ferramentas que permitem a operacionalização das políticas públicas não é objeto central de estudo, privilegia o aspecto funcionalista, instrumental e técnico destes dispositivos ou é dissociada do jogo político e das relações de poder que perpassaram a sua construção e operacionalização. Kassim e Le Galès (2010) argumentam que essa abordagem funcionalista tem ao menos duas deficiências: (1) assumir que os instrumentos são naturais, como se fossem ferramentas disponíveis para o governo, prontas para serem selecionadas; (2) tomam apenas como questão-chave a eficácia e eficiência, avaliando como aspectos técnicos podem melhorar o uso de um instrumento e, assim, corrigir possíveis “falhas” na implementação.

Em contraposição a esta perspectiva, a abordagem dos instrumentos da sociologia da ação pública parte da compreensão dos instrumentos como dispositivos compostos não apenas por aspectos técnicos, mas também por aspectos sociais e políticos. Nas palavras de Lascoumes e Le Galès (2012), um instrumento de ação pública é um “[...] dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 21). Desse modo, instrumentos não são dispositivos neutros que resultam de simples escolhas técnicas, mas artefatos sociais que são construídos em processos políticos. Portanto, carregam simbologias e significados. Os instrumentos materializam formas de compreensão de mundo, modos específicos de governar, conflitos e aspectos políticos, singularidades históricas nas relações entre sociedade civil e Estado (KASSIM e LE GALÈS, 2010).

237

Lascoumes e Le Galès (2012) propõem o conceito de *instrumentação* – “[...] o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 20) – como forma de estudar a ação pública. O estudo da instrumentação da ação pública se atenta não apenas às problemáticas em torno da escolha dos instrumentos, mas também aos efeitos que são produzidos por tais escolhas. Este conceito permite entender o contexto social e político, as disputas envolvidas nas interações pelas quais os instrumentos são construídos e operacionalizados (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007; KASSIM e LE GALÈS, 2010).

Ao estudar os instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2012) afirmam que é possível diferenciar níveis de observação distinguindo “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”. O instrumento pode ser considerado um tipo de instituição social (censeamento, cartografia, regulamentação estatutária,

tributação) que dispõe o modo em como uma política será implementada. Em outras palavras, os instrumentos trazem as “regras do jogo”. Já a técnica é um dispositivo mais concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto). Por fim, a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (categoria estatística, escala de definição de um mapa, tipo de obrigação prevista em texto legal, presença/ausência de sanção) (HALPERN, LASCOUMES e LE GALÈS, 2021; LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Além destes diferentes níveis, existem também distintos tipos de instrumentos de ação pública: legislativo e de regulamentação, econômico e fiscal, convencional e incitativo, informativo e comunicativo. Aqui interessa o do legislativo e de regulamentação, sendo características deste tipo de instrumento: (1) os instrumentos legislativos e regulamentares exercem uma função simbólica, pois são atributos do poder legítimo e ganham força na observância do processo decisório que os precede; (2) têm uma função axiológica ao estabelecerem os valores e interesses protegidos pelo Estado; (3) cumprem uma função pragmática ao dirigir comportamentos sociais e organizar sistemas de supervisão (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007, p. 12).

238

A partir destas colocações, neste trabalho, argumenta-se que o MROSC é um (macro) instrumento de regulação, pois nesta lei estão dispostas as principais diretrizes e regras que regem e organizam o processo de parcerização em nível nacional. Dizemos “macro” pois é uma legislação federal que depende de adaptações subnacionais para a sua implementação. Ou seja, para a operacionalização deste instrumento de regulação são necessários que outros instrumentos sejam formulados e implementados nos níveis subnacionais e nas diferentes áreas de políticas públicas. Além do mais, são necessárias a criação de técnicas (como as de seleção e prestação de contas) e ferramentas (instrumentais de abertura de editais e fiscalização da prestação de contas) que possibilitem a implementação deste amplo instrumento regulatório. Aqui argumenta-se que a criação destes instrumentos, técnicas e ferramentas se deu a partir das interações com os atores socioestatais envolvidos. Isto é, no processo de implementação, as organizações negociam constantemente suas demandas com os atores do Estado para que estas sejam incorporadas nos instrumentos que permitem a materialização da política pública no cotidiano.

Certamente a abordagem dos instrumentos da ação pública trouxe uma importante contribuição no estudo da operacionalização das políticas públicas ao ressaltar o caráter político e social dos “dispositivos técnicos” que materializam a ação governamental. Contudo, esta abordagem não

fornece ferramentas analíticas suficientes para compreender como tais dimensões (social e técnica) perpassam a construção e implementação dos instrumentos. Neste trabalho, buscou-se explicitar que a abordagem da mútua constituição traz ferramentas importantes para a análise da construção social dos instrumentos. Ao dar ênfase aos processos de interação socioestatal e no caráter mutuamente constitutivo entre sociedade civil e Estado, esta lente de análise permite entender que os instrumentos podem ser um tipo de instituição resultante das interações entre atores estatais e não estatais envolvidos em determinado jogo político. Portanto, os instrumentos não são apenas resultados únicos do Estado ou da burocracia estatal, mas podem também ser produzidos de forma conjunta nas interações entre atores estatais e sociais. Além disso, como colocado por Lavallo e Szwako (2019), os instrumentos próprios podem ser um tipo de *encaixe* ao materializar demandas da sociedade civil no desenho institucional do instrumento, permitindo que determinados atores sociais tenham maior capacidade de ação.

3 Para além da “letra fria” da lei: as interações e conflitos na construção do MROSC

239

A forte fragilidade institucional que marcou historicamente as relações entre as OSCs e o Estado se caracterizou pela ausência de uma legislação estruturante, pela sobreposição de legislações, por interpretações distintas das normativas e pelo excesso burocrático no controle, principalmente na prestação de contas (MEDEIROS e MACHADO, 2017; MENDONÇA, 2017). Conjuntamente, nos anos 2000, a emergência de vários casos de corrupção contra algumas organizações, a falta de transparência no uso de recursos públicos, aliado a posturas de desconfiança e, até mesmo, de criminalização contra as OSCs, caracterizou o cenário que antecedeu e mobilizou a construção do novo marco regulatório.

Em meio a esse cenário, em 2007, foi instaurada uma CPI, conhecida popularmente como “CPI das ONGs”, com a finalidade de investigar desvios envolvendo as OSCs e propor soluções aos problemas encontrados. Esta CPI condensou os pontos de análise e recomendações em um relatório que serviu de base para as discussões que antecederam a construção do MROSC. A necessidade da construção de um novo marco foi apresentada no relatório como forma de aumentar a fiscalização e o controle dessas organizações – diferentemente da perspectiva não-punitivista que parte significativa

das OCS defendiam (LARA, 2019; MEDEIROS e MACHADO, 2017). Concomitante a esse processo, em 2010, uma rede de OSCs – composta por centenas de organizações e movimentos sociais – se organizaram em torno da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”. Esse grupo tinha como demandas centrais a descriminalização das OSCs, a mitigação do clima de desconfiança, o reconhecimento das OSCs como legítimas nas políticas públicas, e a desburocratização do processo de parcerização, em especial da prestação de contas.

Este amplo movimento de mobilização em prol da construção de um novo marco legal culminou, em 2014, na promulgação da Lei Federal nº 13.019/14 (BRASIL, 2014), intitulada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que instituiu novas diretrizes e normativas para a regulamentação das parcerias. A lei buscou a criação de parâmetros nacionais que norteiam a celebração de convênios e parcerias, com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados em nível subnacional.

Para uma parte significativa das OSCs, em especial àquelas organizadas em torno da Plataforma, “A conquista da Lei 13.019 faz parte de uma luta de 30 anos das Organizações da Sociedade Civil brasileiras por uma legislação que promova um ambiente favorável para sua atuação autônoma” (PLATAFORMA MROSC, 2015, p. 4). Esta luta tinha como objetivo a efetivação de um projeto político participativo e democrático no qual as organizações passam a ser agentes ativos na administração pública, principalmente no âmbito das políticas públicas. Ou seja, uma ampla agenda política que buscou (e busca) salientar a importância das OSCs na gestão pública democrática (BRASIL, 2015, 2016; LARA, 2019; MENDONÇA e FALCÃO, 2016).

Parte-se da compreensão das organizações como atores importantes na construção e execução de ações direcionadas à esfera pública (em áreas como educação, cultura, assistência social, etc.) – em contraposição, por exemplo, a uma visão das OSCs como meros instrumentos do Estado. Na perspectiva da Plataforma, o MROSC é fruto de um projeto político específico baseado em um modelo participativo de sociedade que incorporou demandas históricas das OSCs mobilizadas na construção deste instrumento jurídico (SOUZA, VIOTTO e DONNINI, 2020). Como destacado em um documento elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República:

As parcerias entre Estado e sociedade na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas oferecem ganhos democráticos legítimos e permitem aflorar características da nossa sociedade, como a criatividade, capilaridade e proximidade dos

beneficiários. Reconhecer o trabalho que é realizado e fortalecer as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria são compromissos assumidos pelo governo federal e é uma prioridade estratégica para a Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2015, p. 11).

As organizações mobilizadas em prol da construção do MROSC, seja por sua “utilidade pública” ou por uma abertura propiciada pelas características do governo que estava à frente na época², conseguiram incidir parte de seus interesses na agenda política de construção do MROSC. Disputaram, assim, uma certa “identidade” das organizações, a partir da busca do reconhecimento das OSCs como atores importantes para a construção das ações públicas. Ao conseguir imprimir esta identidade na redação da lei do MROSC, as OSCs tiveram as suas demandas parcialmente incorporadas no arcabouço jurídico-normativo de Estado. Em outras palavras, a regulamentação do MROSC possibilitou a criação de diversos *encaixes institucionais* (LAVALLE *et al.*, 2019). Por exemplo, temos: reconhecimento das OSCs como legítimas no uso do recurso público, criação dos conselhos de fomento e de colaboração (CONFOCO) nos três níveis de governo, abertura de cargos nos CONFOCO para representantes das organizações, instrumentais que buscam desburocratizar a prestação de contas, entre outros. Todos estes encaixes permitiram que as OSCs passem a atuar por dentro da estrutura estatal disputando seus interesses, algo que aumentou a sua capacidade de ação na esfera estatal.

241

Esta “disputa identitária” foi construída nas interações socioestatais tanto pelas organizações quanto pelos atores do Estado que participaram dos espaços locais e nacionais de formulação do novo marco. Como já colocado, tal fato evidencia que as organizações, na relação com o Estado, não atuam apenas como atores demandantes (pressão externa), mas como parte importante do próprio processo de cristalização dessas demandas, ou seja, incidindo ativamente no processo de institucionalização de novos interesses (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017; ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018). Assim, observa-se que a relação entre Estado e sociedade civil não se constrói unicamente a partir de relações unilaterais de passividade e atividade, nem apenas de forma antagônica, mas sim em um processo dialógico, relacional e de mútua constituição (LAVALLE e SZWAKO, 2015).

² Gestão da presidenta Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores. Esta gestão foi favorável à construção de um novo marco regulatório.

Entretanto, a despeito do MROSC ter sido considerado uma grande conquista para este grupo organizado de OSCs, os conflitos que permearam o processo de construção do marco regulatório também foram, em certa medida, incorporados na legislação. Se por um lado as OSCs buscavam ser reconhecidas como atores legítimos e mitigar o clima de desconfiança e criminalização, por outro, o cenário que antecedeu a construção do MROSC – de emergência dos casos de corrupção, aliada à necessidade de maior transparência e controle nas parcerias – resultou em uma lei, de acordo com alguns juristas, por “natureza” contraditória (e.g. DURÃO, 2014; HAUS, 2018). Conforme salienta Jorge Eduardo Durão (2014), no que diz respeito as contradições presentes no novo marco:

As contradições inerentes ao teor da Lei 13.019/14 e as conseqüentes reações discrepantes à mesma se explicam não apenas pelas origens contraditórias desse novo diploma legal (diferentes projetos de lei e substitutivos, inclusive com a marca das CPIs das ONGs), mas também pelo fato de que na sua mobilização para viabilizar os avanços incorporados ao PL, as OSCs não tiveram forças para evitar a inclusão de um conjunto de normas que refletem uma postura de desconfiança e uma lógica de controle pelo Estado sobre as organizações da sociedade (DURÃO, 2014, p. 1).

242

De forma geral, duas grandes visões estavam em disputa na construção do MROSC assim como em suas adequações nos níveis subnacionais: (1) uma visão de controle e desconfiança em relação às OSCs que se expressa pelo excesso de controle burocrático; (2) uma visão das OSCs como atores importantes e parceiros nas políticas públicas. A primeira encontra solo na compreensão das OSCs como atores prestadores de serviços; na necessidade de aumentar a fiscalização e o controle sobre as OSCs e impulsionar a efetividade e a competitividade na prestação dos serviços; e na necessidade de aumento da transparência nos processos de seleção e repasse do recurso público. A segunda parte de demandas históricas de um grupo (heterogêneo) de OSCs organizado em prol da construção do marco.

A ampla abrangência e o grau generalista da lei permitiram que ambas as visões fossem incorporadas na redação do MROSC, possibilitando, assim, que distintos modelos de gestão sejam aplicados em sua implementação. Por um lado, possibilitaria a defesa de um modelo participacionista, ao outorgar centralidade às OSCs nas políticas públicas. Por outro, a defesa de um modelo mais gerencial de Estado, mais precisamente, um Estado com um papel mais regulamentador, que procura maior controle das organizações e a promoção da concorrência/competição a partir da criação de uma série de exigências burocráticas de seleção, regulação e constrangimento da ação das OSCs.

A partir da breve contextualização realizada, pode-se afirmar que o processo de construção deste (macro) instrumento de regulação – que normatiza o universo das organizações e as relações com o poder público – não é uma questão que se limita a meras questões jurídicas, econômicas ou formais (HALPERN, LASCOUMES e LE GALÈS, 2021), como por vezes é colocado pela literatura ou até mesmo pelo poder público, mas envolve a gestão de uma ampla, complexa e contraditória gama de interesses. Isto é, o MROSC e sua implementação nos contextos subnacionais não podem ser analisados e interpretados apenas pela “letra fria” da lei ou unicamente pelos seus aspectos técnicos.

4 A implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo

As OSCs ocupam um lugar relevante na política nacional de assistência social, tendo participado ativamente de seu processo de consolidação e institucionalização nos anos de 1990 e 2000, e atuando também na implementação dos serviços socioassistenciais. Em muitas localidades, a implementação da política de assistência social se deu a partir de uma rede socioassistencial mista, com a presença de instituições estatais e não estatais – ou seja, a partir de serviços administrados diretamente pelo poder público e de serviços implementados via convênios com OSCs (BICHIR, PEREIRA e GOMES, 2021; LARA, 2019; SPINK e RAMOS, 2016).

243

A despeito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) prever um certo grau de indução, há uma margem de adaptabilidade prevista para os níveis subnacionais. Tal adaptação dos estados e municípios está condicionada a outros fatores, como o histórico e legado de uma determinada política naquele território, ou ao nível de capacidade acumulada do poder público naquela política em específico (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017). Assim, no âmbito municipal, há muita variabilidade na implementação da assistência social (BICHIR, SIMONI e PEREIRA, 2020) e, conseqüentemente, nos modos de participação e regulamentação das OSCs. Temos desde municípios com forte participação à municípios com média e baixa participação. Essa variabilidade de cenários leva à construção de distintos arranjos institucionais que abarcam as especificidades de cada localidade, o histórico regional da assistência social, entre outros fatores relevantes para cada um dos municípios brasileiros.

No município de São Paulo, semelhante ao cenário nacional, tivemos um forte processo de participação das OSCs na assistência social (SPOSATI, 2002). Ao analisarmos o histórico da

consolidação da assistência social como uma política pública, notamos a substancial participação que algumas organizações tiveram na construção e efetivação da política. A relevância dessa atuação na área fica evidente, por exemplo, ao observarmos a atual composição da rede socioassistencial do município de São Paulo, onde aproximadamente 94% da rede é implementada mediante parcerias com as OSCs (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017; LARA, 2019). São mais de 360 organizações conveniadas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que possuem perfis, trajetórias institucionais, tamanhos, estruturas organizacionais e atuações diferentes (BICHIR, PEREIRA e GOMES, 2021; PEREIRA, 2019). Algumas surgiram antes da assistência social como política pública e atuaram fortemente junto aos movimentos sociais em prol da construção e consolidação desta área. Outras nasceram junto ao desenvolvimento da política.

No que diz respeito a regulamentação das parcerias, a partir de 2001 iniciou-se um processo de normatização dos convênios entre SMADS e as organizações, principalmente após a publicação da Lei nº 13.153/2001, conhecida como de “Lei das Parcerias” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2003). A partir desta lei, foram aprimorados os processos e instrumentais utilizados na regulação de parcerias por meio da criação de portarias e instruções normativas pela SMADS, o que possibilitou a construção de um robusto arcabouço normativo de regulamentação da rede conveniada. Estas normativas buscavam: (1) promover uma maior transparência na seleção das OSCs com a criação de critérios mínimos de participação, chamamento público para a seleção, etc.; (2) a construção de uma rede socioassistencial de caráter único, com a adequação das OSCs às diretrizes nacionais da assistência social; e (3) proporcionar transparência e eficácia no uso do recurso público, aprimorando os instrumentos de prestação de contas e a forma de monitoramento e avaliação dos serviços (CHIACHIO, 2006; PEREIRA, 2019). Este processo se deu em diálogo e com participação ativa de grande parte das OSCs. Desse modo, “[...] a própria construção da capacidade de regulação das OSCs atuantes na política de assistência social surgiu de disputas e parcerias com essas entidades” (BICHIR, PEREIRA e GOMES, 2021, p. 8). Em 2017 a SMADS começa o processo de adaptação às novas diretrizes do MROSC³, o que culminou na promulgação da Instrução Normativa nº

³ Em nível municipal o Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016, publicado ao final da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT). Em nível estadual, tivemos a publicação do Decreto nº 61.981, de 20 de maio de 2016, no âmbito da segunda gestão de Geraldo Alckmin (2015-2018), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

03/SMADS/2018 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018), principal instrumento que regulamenta e adapta as disposições do MROSC às especificidades da assistência social local. Devido ao forte arcabouço jurídico construído ao longo dos anos em São Paulo, a grande maioria das proposições do MROSC – que podem ser consideradas inovações em muitas localidades, tais como chamamento público, abertura de editais, critérios mínimos para a seleção, e comissões de monitoramento e avaliação – já eram procedimentos adotados para a celebração de parcerias no período anterior ao marco regulatório. Por outro lado, outras ações como a possibilidade de atuação em rede, o uso de repasse público para pagamento de custos indiretos, a avaliação por meio do controle de resultados, entre outras, foram proposições do MROSC. O Quadro 1, apresentado abaixo, sintetiza as mudanças trazidas pelo MROSC.

Quadro 1 - Comparação das Portaria 31/SAS/2003 e Instrução Normativa 03/SMADS/2018

Instrumento	Portaria 31/SAS/2003 (antes do MROSC)	Instrução Normativa 03/SMADS/2018 (depois do MROSC)
Avaliação geral	Diretrizes gerais sobre as etapas de celebração das parcerias. Pouco detalhamento na normativa que possui 16 artigos	Normativa mais detalhada e completa. Descrição e parâmetros detalhados sobre cada etapa do processo de celebração de parcerias com 150 artigos
Principal Instância responsável pela abertura de editais	SAS	SAS e CPAS
Edital de Chamamento Público	Sim. Obrigatoriedade do edital realizado de forma descentralizada pelas SAS	Sim. Obrigatoriedade do edital realizado de forma descentralizada pelas SAS
Apresentação de Plano de Trabalho	Sim. Pouco detalhe sobre a forma de elaboração e padronização do PT	Sim. Há um maior detalhamento sobre exigências e padrões mínimos para a elaboração dos PT
Critérios claros para seleção	Sim. Critérios mínimos para seleção sem detalhamento mais específico sobre pontuação	Sim. Critérios bem específicos com alto grau de detalhamento do sistema de pontuação
Possibilidade de atuação em rede	Não havia	Sim. Há a possibilidade de mais de uma OSC ser responsável pela execução de um convênio
Comitê de Avaliação	Sim, composto por três membros, sendo um o presidente	Sim, composta por três servidores titulares e um suplente

Sistema de pontuação para seleção	Não havia. Maior autonomia das SAS na seleção das OSCs	Sim. É instituído um sistema de pontuação para padronização do processo seletivo.
Reunião pública para seleção das propostas	Sim. Audiências públicas. Convite ao COMAS e OSC e divulgação ampla	Sim. Audiências públicas. Convite ao COMAS e OSCs e divulgação ampla. O gestor das parcerias participa das sessões.
Instrumento jurídico de parceria	Convênio	Termo de Colaboração
Pagamento de despesas indiretas	Não	Sim. Há a possibilidade de pagamentos de despesas indiretas como aluguel, luz, água etc.
Divulgação das ações desenvolvidas pelas OSCs	Não havia obrigatoriedade	Sim. A OSC deverá divulgar relação nominal e individualizada de cada um dos membros da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto da parceria, a relação das parcerias que mantém com a SMADS e as atividades desenvolvidas
Prestação de contas	Controle de Meios. As/os supervisoras/es de parceria avaliam a prestação de conta mensal e monitoravam a qualidade dos serviços a partir dos relatórios mensais e visitas <i>in loco</i>	Avaliação por resultados. As avaliações são realizadas semestralmente sendo incluídos indicadores qualitativos da execução da parceria.
Cargo para supervisão e acompanhamento dos serviços	Supervisores técnicos	Gestor de Parcerias
Instâncias de Monitoramento	Supervisor de Parcerias, SAS, CPAS e setores da SMADS	Gestor da Parceria; Comissão de Monitoramento e Avaliação; Equipe responsável pelas atribuições financeiras das parcerias da SAS e CPAS. Eventualmente Supervisor de SAS e CPAS; coordenadores de CRAS e CREAS; outros departamentos da SMADS

Fonte: Elaboração própria com base na Portaria 31/SAS/2003 e na Instrução Normativa 03/SMADS/2018.

A despeito do MROSC não trazer grandes inovações no município de São Paulo, as prerrogativas e diretrizes dispostas na Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 avançaram no detalhamento do *modus operandi* de cada etapa do processo de conveniamento. Contudo, como colocado, apesar de seus objetivos, os efeitos de um instrumento de política pública não se resumem a aspectos técnicos. Os instrumentos podem afetar a distribuição de poder nas relações estabelecidas ao longo dos anos entre atores sociais e estatais, podendo gerar também efeitos “inesperados” e conflitos

políticos. Como veremos na sessão seguinte, embora a formulação do MROSC buscasse o reconhecimento e a legitimidade das OSCs e o aperfeiçoamento do processo de parcerização, seu processo de implementação pode privilegiar certos atores em detrimento de outros. No caso da assistência social de São Paulo, o privilégio a organizações de grande porte.

4.1 Efeitos inesperados que a implementação do MROSC pode causar na assistência social

Uma das inovações do MROSC foi a instituição de critérios e padrões mínimos de seleção e a formalização de um sistema de pontuação com vista a padronizar o processo seletivo. As organizações interessadas em concorrer a um edital devem construir um Plano de Trabalho, documento que deve servir de guia para a realização da parceria e execução dos serviços. Neste documento, devem ser apresentadas informações que envolvem: a descrição do objeto da parceria e das metas a serem atingidas; previsão de receitas e de despesas para a execução das atividades; e forma de execução das atividades e modo de avaliação das metas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

Segundo o Artigo 26º da IN nº 03/SMADS/2018, no processo de seleção, quando mais de um Plano de Trabalho for avaliado como “satisfatório”, a Comissão de Seleção deve adotar alguns critérios de pontuação para o desempate. O sistema de pontuação busca criar uma certa padronização no processo seletivo, ao instituir critérios gerais que buscam avaliar a “qualidade” da OSC, como exigência de tempo mínimo e comprovação de capacidade técnica – quanto mais convênios, inserção em mais de um tipo de serviço e maior tempo de atuação, maior será a sua pontuação. A princípio este argumento é muito relevante, de fácil aceitação, inclusive por parte das OSCs. Contudo, os critérios de avaliação do MROSC e algumas burocracias exigidas para a celebração de parcerias podem privilegiar as OSCs maiores, que tem uma estrutura institucional mais consolidada, e prejudicar as menores, que muitas vezes estão mais envolvidas com os problemas do seu território.

Análises parecidas foram apresentadas por juristas e especialistas do Terceiro Setor (HAUS, 2018; SALGADO e VIOLIN, 2017). De acordo com Haus (2018, ao utilizar a competitividade como critério de elegibilidade, o MROSC abre brechas para que as grandes organizações (de fora do território) tenham mais vantagens em relação àquelas menores (que têm inserção na comunidade e conhecem as demandas de seu território). Assim, a despeito do sistema de pontuação e da ampla concorrência a partir dos chamamentos públicos possibilitarem mais transparência e isonomia no

processo de seleção, a depender da forma como tais diretrizes são implementadas, podem trazer prejuízos às organizações menores.

A título de exemplo, o relato da entrevista realizada com a Presidenta 1 traz elementos importantes para análise. Em 2018, dada a expertise da organização com serviços de acolhimento institucional, a sua organização foi convidada pela SMADS para assumir, de forma emergencial, pelo prazo de seis meses, um serviço de acolhimento que ficava no bairro onde a OSC tinha outros serviços do mesmo tipo. Foi lhe garantido que, após os seis meses, haveria apenas um processo burocrático de formalização da parceria, prorrogando o convênio por mais dois anos. Durante este período foram implementadas as normativas do MROSC e, pelas novas regras de seleção, abriu-se um Chamamento Público, onde uma outra organização de maior porte, sem vinculação com o território, nem experiência em serviço de acolhimento, acabou ganhando o convênio.

A organização de maior porte possuía um maior número de convênios e mais diversidade (diferentes tipos) tanto na proteção básica quanto na especial, resultando em uma maior pontuação na seleção e, portanto, na vitória sob aquele edital de conveniamento. A organização que perdeu o convênio teve que demitir ou remanejar toda a equipe da unidade, tendo que pagar todas as despesas trabalhistas referentes ao processo de quebra de contrato. Paralelamente, as crianças acolhidas naquele SAICA tiveram que se adaptar, em menos de um ano, a três mudanças na equipe do serviço – da primeira organização que desistiu do convênio, da segunda que foi convidada a assumir emergencialmente a unidade e da terceira que ganhou no processo de seleção. Este processo gerou prejuízos tanto para a organização de menor porte quanto para a qualidade da oferta do serviço, já que a troca de equipes numa mesma instituição afeta a construção de vínculos com as crianças e seus familiares.

Este fato evidencia que a implementação de uma *técnica* (de seleção) que viabiliza a operacionalização de um *instrumento* de política pública não se restringe a aspectos técnicos. Os critérios de seleção do MROSC abriram brechas para que um modelo de competição desigual fosse implementado na seleção, gerando vantagem para organizações maiores. Como no exemplo acima citado, ao afetar de forma significativa o atendimento aos usuários do serviço, essa vantagem às grandes OSCs gerou efeitos no próprio modo em como a política é ofertada – algo que indica importância de analisar o caráter social e político dos instrumentos técnicos e ferramentas no cotidiano das políticas públicas.

Outras duas inovações do MROSC foram a retirada da necessidade da contrapartida financeira por parte das organizações e a instituição dos custos indiretos. O Plano de Trabalho deve ter uma sessão ou anexo contendo a Previsão de Receitas e Despesas (PRD), com a discriminação dos custos dos convênios categorizados em “custos diretos” e “custos indiretos”⁴ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018). Os custos indiretos são uma inovação do MROSC, posto que anteriormente o recurso proveniente do repasse do convênio poderia ser utilizado apenas para custos diretos. Apesar desta ser uma inovação interessante para as organizações, nas entrevistas (1, 2 e 3), foi sinalizado que, na prática, tal mecanismo não funcionava, pois havia um certo pressuposto de que quanto mais “econômica” uma OSC fosse, com pouca especificação de custos indiretos, mais condições ela teria para ganhar o processo de seleção – o que também reforçou o privilégio das organizações maiores que detêm mais recursos e estrutura e podem elaborar e submeter à administração pública Previsão de Receitas e Despesas (PRD) mais “econômica”. Conforme vemos no relato a seguir:

249

Quando a gente escreveu o plano de trabalho do [nome da OSC] quando a gente fez o demonstrativo de despesas lá... poderia ter colocado um auxiliar administrativo pra dar conta de todo esse trabalho administrativo que eu não deveria estar fazendo [...]. E aí eu teria que colocar isso no plano de trabalho, no plano de ação, na proposta, tudo quando o serviço inicia. Só que conta pontos. E perde pontos. Vamos supor, vai: a minha organização quer contratar uma auxiliar administrativa. A outra organização que está concorrendo com a gente não teria esse gasto. Então eles vão ficar com a organização que não teria esse gasto. Eu lembro que falavam assim, que a palavra-chave agora seria “economicidade”. A organização que economizar, que tiver menos gastos, menos custos indiretos, mais contrapartidas, mais parcerias, que tiver mais serviços, ganha (Entrevista 2, Gerente de Serviço 1).

As gestoras de parcerias entrevistadas – profissionais que em São Paulo são responsáveis pelo processo de seleção e supervisão das parcerias – destacaram que percebem uma relevante diferença na elaboração dos planos de trabalho apresentados por OSCs maiores e menores. Em suas avaliações, o plano de trabalho das OSCs menores apresenta uma construção mais coletiva, com uma certa identidade da OSC, um vínculo maior com o território. Em contrapartida, foi evidenciado que as maiores normalmente contratam profissionais especializados para a elaboração dos planos. Logo, estes

⁴ Os custos diretos são aqueles que estão previstos nas normativas que regem a parceria (Art. 79 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018) e aqueles que estiverem previstos no edital conforme cada tipologia de serviço. Os custos indiretos são aqueles que não estão previstos em lei, mas que beneficiam indiretamente a prestação do serviço, tais como os serviços contábeis, de assessoria jurídica, os serviços administrativos, dentre outros (Art. 80 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018).

documentos são mais consistentes e “melhor elaborados”, o que dá muitas vantagens no processo de seleção.

Você consegue perceber, assim, o Plano de Trabalho daquelas menores com o Plano de Trabalho daquelas maiores. Você percebe, tá ali, tá dado, tá posto que não foi uma construção em conjunto com os trabalhadores, você percebe que foi uma coisa assim: os caras contrataram alguém pra escrever, pra adequar ao que a SMADS precisa. Quando você vê o [Plano de Trabalho] das menores, é aquela coisa de conhecer o histórico, do bairro crescendo, a capilarização mesmo é onde... Como os processos vão se dando, às vezes parte de reivindicações da população, aquela OSC vem crescendo... A gente sente essa diferença (Entrevista 9 - Gestora de Parceria 2).

As gestoras de parcerias relatam que entram em contradição no processo de seleção e avaliação dos planos de trabalho, pois, se por um lado as OSCs maiores muitas vezes têm estrutura para a contratação de um profissional especializado na elaboração de planos de trabalho e, portanto, o documento é mais consistente, por outro, as pequenas constroem os seus planos a partir do acúmulo de conhecimento dos/as gestores/as daquela instituição, trazendo as características próprias e reivindicações históricas da população de determinado território. Afirmam que, nestes momentos, ficam inseguras sobre como proceder, pois sabem que as OSCs maiores terão mais estrutura para a efetivação da parceria, enquanto que as OSCs menores podem trazer um trabalho mais próximo da população, apesar das dificuldades econômicas para a operacionalização dos serviços. Em complementaridade ao trecho anterior, a mesma gestora de parcerias salientou que:

O MROSC... Eu percebo que o MROSC é um avanço muito grande no sentido da transparência. Mas ele vem colocar situações, vem colocar formas de efetivação do trabalho que ele legalizou de uma forma que as menores não vão ter vez nesse processo. Por mais que a gente queira respeitar o processo histórico, a construção, porque as menores têm aquela ligação com o bairro, com história, às vezes elas vêm de grandes lutas no bairro... Mas essas, se não tiverem grana, o respaldo, dificilmente elas vão resistir ao que o MROSC coloca. Eu percebo que se continuar nesse processo que vem, vai ficar na mão das grandes OSCs (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

O trecho acima evidencia o que foi colocado pela abordagem dos instrumentos. Quando lidos não apenas pelos seus elementos técnicos, mas a partir também de seus aspectos sociais e políticos, fica evidente que os instrumentos condicionam o comportamento, atribuem preferências, e limitam e fornecem recursos a determinados atores (HALPERN, LASCOUMES e LE GALÈS, 2021). A visão de controle das OSCs e busca por eficiência, expressas no sistema de pontuação utilizado na seleção do MROSC, delimitaram o comportamento das Gestoras de Parcerias, pois, ainda que estas

reconhecessem o papel importante que algumas OSCs de pequeno porte podem trazer para aquele território, as maiores obtinham no processo uma maior pontuação.

Na entrevista 6, realizada com a coordenadora de uma OSC de grande porte, foi evidenciado que nestas organizações – por terem uma estrutura organizacional bem consolidada, com setor administrativo, financeiro e de captação de recursos próprios em atividade – as adequações ao MROSC não impactaram tanto o cotidiano de trabalho dos serviços. Por exemplo, a prestação de contas vem sendo realizada pelo setor de finanças, ou seja, a organização possui pessoal administrativo próprio que trata das questões burocráticas, o que possibilita, para os(as) gerentes, um maior tempo de dedicação a outras especificidades do trabalho socioassistencial. Já nas organizações de menor porte, tal questão vem se conformando como a maior dificuldade no âmbito das adequações ao MROSC, pois normalmente a prestação é elaborada pelos(as) próprios(as) gerentes dos serviços que já possuem outras atribuições. Neste sentido, o trabalho desenvolvido com a equipe e com o serviço voltado à população fica prejudicado pelo excesso de atribuições burocráticas.

[...] Parece que as organizações agora não são mais interessantes pro Estado. Principalmente as organizações pequenas. A dificuldade de atuação, a burocratização pra essa atuação, faz a gente refletir o quanto parece que o Estado quer que a gente continue fazendo esse trabalho. Parece que inverteu (Entrevista 2 - Gerente 1).

251

Em São Paulo a grande maioria das OSCs atualmente conveniadas à SMADS são de pequeno porte. No trabalho de campo observou-se que muitas OSCs pequenas surgem a partir de demandas territoriais e estão mais envolvidas com as problemáticas do seu bairro. Observou-se que o conhecimento destas OSCs é importante para a operacionalização dos serviços socioassistenciais, onde um vínculo maior com a comunidade atendida pode trazer mais resultados e aderência à política. Dependendo de seu processo de implementação, o MROSC pode prejudicar a permanência destas organizações que possuem um vínculo orgânico com seus territórios na prestação de serviços socioassistenciais, afetando a pluralidade e a capilaridade territorial da rede conveniada.

Neste caso específico notou-se que, apesar do MROSC em nível nacional ter incorporado diversas demandas das organizações e possibilitado a construção de encaixes institucionais que permitiram ampliar a capacidade de ação das OSCs dentro da esfera estatal, o seu processo de implementação gerou novos jogos de poder, inclusive dentro do campo das próprias organizações. A análise da instrumentação do MROSC na assistência social de São Paulo permitiu observar que a busca

por mais “qualidade” nas parcerias, quando traduzida em um discurso de competição, gerou privilégios apenas para uma parte das OSCs: as grandes organizações. A incorporação da competitividade como critério de seleção abriu brechas para que certos tipos de organizações sejam privilegiados em detrimento de outras. Neste sentido, explicitou-se que os efeitos deste macro instrumento de regulação não se restringiram a aspectos técnicos de aperfeiçoamento das parcerias, mas envolveram aspectos políticos e sociais que afetaram a implementação da política pública no nível local.

Sabemos pela literatura (MENDONÇA e ALVES, 2019) que as OSCs que participaram do processo de formulação em sua grande maioria não são as mesmas que estão envolvidas na implementação. Na implementação do MROSC no município de São Paulo, os princípios que foram pautados pelas organizações na sua construção (de ampla participação, de democratização, de reconhecimento da expertise da sociedade civil, etc.) não se efetivaram em sua plenitude. Ao abrir brechas para a que processo de seleção se fundamente na atribuição de pontos e na competição – e não em outros atributos como conhecimento do objeto da parceria, do público atendido, vínculo com o território, ou outros fatores que seriam mais relevantes no caso das organizações que atuam na assistência social – se tornou mais difícil o acesso das pequenas organizações aos editais. O princípio da competitividade e busca à promoção da eficiência a partir da centralidade nos resultados, em detrimento de aspectos que envolvam o processo de produção da política em toda sua complexidade social, gerou desequilíbrio de poder para as organizações, interferindo na própria forma de entrega da política.

Além do mais, na sessão anterior argumentou-se que o processo de formulação do MROSC incorporou duas grandes visões sobre a participação das OSCs nas políticas públicas: (1) a de controle e desconfiança e (2) a que reconhece as OSCs como atores importantes nas políticas públicas. Essas diferentes formas de concepção sobre as organizações e os conflitos delas decorrentes, que estão presente na esfera pública, também incidem nas camadas de regulamentação subnacional. No caso da assistência social do município de São Paulo, ambas as visões estão presentes. Ao mesmo tempo em que o MROSC serviu para aperfeiçoar o processo de parcerização e qualificar a participação e inserção das OSCs na política – como esperado pelas OSCs que atuaram na sua construção – a busca pela eficiência e eficácia gerou um clima de competitividade no processo de seleção.

5 Conclusão

A abordagem sociológica dos instrumentos permite tornar visível algumas dimensões invisíveis, normalmente despolitizadas, das políticas públicas (LASCOUMES e LE GALÈS 2007). Complementarmente a abordagem neoinstitucionalista aqui adotada (LAVALLE *et at.*, 2019), possibilita enfatizar as dinâmicas de constituição ou codeterminação mútua que permitem a institucionalização de demandas de atores sociais no arcabouço e nos instrumentos que o Estado utiliza para materializar as políticas públicas. Neste trabalho estas abordagens foram utilizadas para mostrar o contexto social e político que precedeu a construção do MROSC e a sua implementação na assistência social de São Paulo, evidenciando que a construção e implementação dos instrumentos é um ato intrinsecamente político (LASCOUMES e LES GÀLES, 2012).

Em diálogo com ambas as abordagens, argumentou-se que o MROSC é um macro instrumento sociotécnico de regulação (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007; 2012) resultante de um longo processo histórico de interações e conflitos políticos entre atores do Estado e da sociedade civil, portanto não pode ser analisado apenas pelos seus efeitos técnicos, operacionais ou jurídicos.

253

O processo de construção do MROSC possibilitou a criação de diversos encaixes institucionais que permitiram que as OSCs passem a atuar dentro da esfera estatal com maior capacidade de agência. Contudo, a despeito do MROSC incorporar parte destas demandas no seu arcabouço jurídico, o processo de implementação na assistência social de São Paulo trouxe novos conflitos e novas dinâmicas, gerando efeitos “inesperados”.

A literatura da ação pública já destacava que o impacto de um instrumento é independente dos seus objetivos e pode levar à atribuição de preferência a determinados atores e interesses e à exclusão de outros. Neste trabalho buscou-se mostrar como isso aconteceu na assistência social de São Paulo. Através da análise da instrumentação do MROSC buscou-se evidenciar um dos efeitos “inesperados” que o MROSC gerou no cotidiano da rede socioassistencial, destacando a necessidade de estudar os conflitos decorrentes da institucionalização dos instrumentos não apenas no processo de formulação e construção, mas os efeitos que eles podem produzir na implementação e na governança local.

Por fim, destaca-se que, embora a regulação das parcerias geralmente seja compreendida como um dispositivo técnico, trata-se de um processo altamente político que molda a ação governamental e produz efeitos específicos – sendo uma agenda de pesquisa que necessita ser mais explorada.

6 Referências

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, n. 105, p. 15-46, 2018.

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. Um novo Marco Legal para as ONGs no Brasil: Fortalecendo a cidadania e a participação democrática. São Paulo: **ABONG**, 2007.

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, 2017. Disponível: <<https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>>. Acesso em: 27 set. 2021.

BICHIR, R.; PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos Estudos**, n. 40, p. 57-79, 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.25091/s01013300202100010010>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/3510207/2020>>. Acesso em: 30 set. 2021.

254

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação[...]. **Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídico**, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015.

_____. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da República, 2016.

CARLOS, E.; Dowbor, M.; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas**, n. 17, v. 2, p. 360-378, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CHIACHIO, N. B. **Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: O caso da assistência social**. Orientação: Dilsea Adeodata Bonetti. 165f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17784>>. Acesso em: 15 set. 2021.

DURÃO, J. E. S. **O marco legal das OSC: avanço a se comemorar ou vitória de Pirro?**. 2014. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/O-novo-marco-legal-das-OSC1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (Orgs.), **Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, cap. 2, p. 29-57, 2021.

HAUS, P. **Palestra: Paulo Haus Martins RJ**. In: YANNE CURSOS, YouTube, 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=J_NtodC300w>. Acesso em: 30 set. 2021.

KASSIM, H.; LE GALÈS, P. Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Polity Instruments Approach. **West European Politics**, v. 33 n. 1, p. 1-21, 2010.

LARA, M. F. **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo**. Orientação: Mariana Prioli Cordeiro. 178f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível: <<https://doi.org/10.11606/D.47.2020.tde-24122021-113335>>. Acesso em: 27 set. 2021.

255

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada por seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFMA**, v. 9, n. 18, 19-44, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAVALLE, A. *et al* (Orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157>>. Acesso em: 30 set. 2021.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. “Seeing like a social movement”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos**, v. 38, n. 2, 411-434, 2019. Disponível: <<https://doi.org/10.25091/S01013300201900020009>>. Acesso em: 15 set. 2022.

MEDEIROS, R. S.; MACHADO, N. F. O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. **Revista de Ciências Sociais**, v. 46, p. 23-47, 2017.

MENDONÇA, P. M. E. **Parcerias entre Estado e OSC – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014**. 2017. Disponível em: <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCImplementacao-Final.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. K. O. Analysis of influence of actors in the process of implementation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations at the municipal level. **Agenda Política**, v. 7, n. 2, p. 108-135, 2019.

MENDONÇA, P. M. E.; FALCÃO, D, M. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, p. 42-60, 2016.

PLATAFORMA MROSC. Lei 13.019/2014: Fortalecer a sociedade civil e ampliar a democracia. São Paulo: **Observatório da Sociedade Civil**, 2015. Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/lei-13-019-2014-fortalecer-a-sociedade-civil-e-ampliar-a-democracia/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PEREIRA, G. N. (2019). **A governança da política de assistência social na cidade de São Paulo: um olhar para as burocracias de médio escalão**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=117940>. Acesso em: 27 set. 2021.

256

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Instrução Normativa nº 3, de 31 de agosto de 2018. Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016. **Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social**, 2018. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-3-de-1-de-setembro-de-2018>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO _____. **Portaria nº 31, de 5 de setembro de 2003**. As supervisões regionais de assistência social, deverão adotar os procedimentos detalhados, sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, através de convênios. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social**, 2003. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-assistencia-social-31-de-6-de-setembro-de-2003>>. Acesso em 29 set. 2020.

SALGADO, E. D.; VIOLIN, T. B. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as políticas públicas relativas ao direito da cidade e suas recentes alterações. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, p. 2, p. 603-625, 2017.

SOUZA, A. G; VIOTTO, A.; DONNINI, T (Orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE/FGV Direito SP, 2020.

SPINK, P.; RAMOS, A. M. F. Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. **O Social em Questão**, v. 19, n. 36, p. 285-310, 2016.

SPOSATI, A. **A política de assistência social na cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2002.

Socio-state interactions and public action instruments: Implementation of the MROSC in São Paulo's social assistance

ABSTRACT: The purpose of this work is to analyze the implementation of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC) in social assistance in the city of São Paulo. Specifically, it seeks to understand one of the “unexpected” effects that the selection techniques used in MROSC brought to social assistance: the privilege of large civil society organizations. The work was conducted in four stages: literature review, document analysis, field work and nine semi-structured interviews. The analysis was carried out from the articulation of the approaches of mutual constitution between the State and civil society and the instruments of public action. It is argued that the MROSC is a macro-regulatory instrument that is the result of a long historical process of interactions and political conflicts between the State and civil society actors. In this sense, its effects are broader than its technical aspects, as they involve social relationships, conflicts, values and interests.

KEYWORDS: MROSC; Social Assistance; Socio-State Interactions; Instruments.

Interacciones socio-estatales e instrumentos de acción pública: Implementación del MROSC en la asistencia social en São Paulo

258

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar la implementación del Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC) en la asistencia social en la ciudad de São Paulo. Específicamente, busca comprender uno de los efectos “inesperados” que las técnicas de selección utilizadas en MROSC trajeron a la asistencia social: el privilegio a las grandes organizaciones de la sociedad civil. El fue conducido en cuatro etapas: revisión de literatura, análisis de documentos, trabajo de campo y nueve entrevistas semiestructuradas. El análisis se realizó a partir de la articulación de los enfoques de constitución mutua entre el Estado y la sociedad civil y los instrumentos de acción pública. Se argumenta que el MROSC es un macro instrumento de regulación resultado de un largo proceso histórico de interacciones y conflictos políticos entre actores del Estado y de la sociedad civil. En este sentido, sus efectos son más amplios que sus aspectos técnicos, pues involucran relaciones sociales, conflictos, valores e intereses.

PALABRAS CLAVE: MORSC; Asistencia Social; Interacciones socio-estatales; Instrumentos.