

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da  
Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 09 a 13 de novembro de 2020

**A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na  
educação infantil em São Paulo**

**Bianca Cesário da Silva**

bianca.cesario@usp.br

Mestranda do Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política - USP

**Ligiane Alves**

ligiane.silva@usp.br

Mestranda do Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política - USP

SÃO PAULO

2020

## RESUMO

Este artigo trata da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na provisão de educação infantil para a faixa de 0 a 3 (zero a três) anos na Cidade de São Paulo, com o objetivo de responder às seguintes perguntas: Como a Secretaria Municipal de Educação (SME) se adequou às alterações propostas pelo MROSC? Houve mudanças no processo de parcerização e nas relações entre Secretaria e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) envolvidas na provisão de educação infantil? Se sim, quais?

Para isso, foi realizada pesquisa qualitativa a partir das seguintes estratégias metodológicas: (i) análise documental de decretos, portarias e outros documentos da Secretaria Municipal de Educação referentes ao processo de celebração de parcerias para a provisão de vagas em creches; (ii) descrição dos procedimentos e estruturas burocráticas envolvidas na celebração, acompanhamento e avaliação e monitoramento dos termos de colaboração; e (iii) discussão de como a implementação do MROSC pode afetar os arranjos institucionais e de governança e as capacidades estatais para a provisão de vagas de creche em São Paulo a partir de (iv) revisão da literatura de implementação, capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas.

O caso da implementação do MROSC na educação em São Paulo é analisado e discutido com o objetivo de contribuir com a agenda sobre a implementação de políticas públicas em contexto federativo e com foco na discussão sobre se e como as decisões que regulamentam as políticas públicas tomadas pelo governo federal afetam e são afetadas pelos contextos locais e com quais consequências para seus arranjos institucionais e de governança e capacidades estatais.

**Palavras-Chave:** MROSC; educação infantil; implementação; federalismo; capacidades estatais

---

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à educação infantil é garantido na Constituição Brasileira de 1988 (CF), que em seu artigo 208, inciso IV, assegura o direito à educação infantil e no inciso XXV, reafirma a “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.395, de 20 de novembro de 1996), que estabelece as regras para organizar a educação escolar, define educação infantil como uma fase escolar composta por duas educação infantil em duas etapas: creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos). A princípio, a educação infantil não era obrigatória. Apenas a partir de 2013 a educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade foi definida como dever do Estado.

Outra característica da LDB é que, a partir dela, o cuidado com as crianças pequenas passou a ser tratado como parte integrante da educação, e não da assistência social. Em seu

artigo 89, a LDB indica que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, (...) integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (Brasil, 1996). Deste modo, a creche passou a integrar tardiamente a etapa da educação infantil. Com isso, é possível perceber que a educação infantil, em suas duas etapas, sofreu modificações tardiamente, quando comparada com a organização educacional brasileira.

O artigo 211 da CF estabelece o regime de colaboração entre os entes federativos como forma de organização da educação brasileira. As prioridades de provisão de cada ente federado, indicadas na Carta Magna e reforçadas na LDB, definem os municípios como principais responsáveis pela educação infantil. Tal indicação revela-se condizente com o cenário atual: das 6.466.941 vagas oferecidas na educação infantil pública em 2019, 6.405.337, ou seja 99%, foram oferecidas pela rede municipal (Todos pela Educação, 2020). A inclusão na educação infantil ainda é desafio nacional: apesar da obrigatoriedade, quase 10% das crianças de 4 a 5 anos ainda estão fora da escola, enquanto apenas 34% das crianças de 0 a 3 anos frequentam a creche, segundo dados da PNAD Educação.

O desafio da provisão de creches, agravada pela não obrigatoriedade, se materializa nas longas filas de espera e a judicialização das vagas (Oliveira *et al*, 2018). Para enfrentar este desafio, a provisão indireta de vagas se tornou uma solução viável para os municípios. Neste modelo, os municípios celebram parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que se tornam responsáveis pela organização, gestão e oferta de vagas de creche em Centros Educacionais Infantis. Segundo dados do Censo Escolar (2019), das quase 70 mil creches existentes no país, 40% são privadas e dessas, 25% têm alguma parceria com os governos municipais. Em 2018, segundo dados do Todos pela Educação, 16,7% das matrículas da rede pública em creches eram em modelo de provisão indireta, ou seja, junto com as organizações da sociedade civil (OSCs) para a provisão do serviço.

A participação das organizações sociais na educação infantil não é um acontecimento recente. A participação se originou e é um legado do tratamento da educação para crianças pequenas como política de assistência social, que é marcada pela relação com as organizações. Além disso, componentes institucionais da LDB e do Fundeb reforçam a permanência das OSCs na educação infantil ao prever, por exemplo, que os recursos do fundo podem ser utilizados para pagamento das vagas indiretas.

A provisão indireta é disciplinada por mecanismos de regulação que podem vir tanto do nível federal, que se desdobram em regulamentações no nível local, quanto por legislações

e ordenamentos municipais próprios para a melhor adequação das realidades municipais. Instrumentos como as legislações que regulam as relações entre o Estado e as organizações, como a Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637, de 15 de maio de 1998) e o Marco Regulatório da Sociedade Civil – MROSC (Lei 13.019, de 31 de julho de 2014) e suas regulamentações municipais influenciam diretamente os arranjos institucionais e os arranjos de governança existentes na relação Estado-OSCs, colocando novos desafios de acompanhamento e influenciando na implementação da política de educação infantil.

Conforme o apresentado, o modelo de provisão de vagas por via indireta é um modelo com certa representatividade na educação infantil brasileiro, especialmente nas creches. O caso do município de São Paulo evidencia a importância deste modelo para disponibilização de vagas na educação infantil, já que a maior parte da sua oferta de vagas é realizada pela rede indireta particular e parceria, ou seja, que são providas geridas e/ou por organizações da sociedade civil, por meio de termos de colaboração. De acordo com as definições do MROSC, um termo de colaboração é celebrado com uma organização da sociedade civil "para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros" (Brasil, 2015), ou seja, por iniciativa da administração pública e inclui repasse de recursos.

Em outubro de 2020, a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME) tinha em parceria com organizações sociais 1735 unidades escolares, além de outras 379 unidades em gerenciamento indireto, ou seja, com prédios próprios da rede municipal, mas com gestão de OSCs<sup>1</sup>. Em março de 2020, São Paulo tinha 307.939 vagas contratadas em modelo de colaboração, indicando que cerca de 80% das vagas oferecidas em creches pelo município foram formalizadas por meio de parcerias com organizações da sociedade civil.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

Ao analisar a implementação de um novo mecanismo que media as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil, é necessário analisar o contexto político-institucional em que se está inserido. Para tal exercício, este trabalho busca analisar

---

<sup>1</sup> Os CEIs da Rede Indireta se dividem em Parceira Indireta (RPI) e Parceira Particular (RPP). O primeiro tipo é representado pelos CEIS em que o serviço à população é realizado em equipamento próprio municipal, inclusive em imóvel locado pela Administração Municipal ou por ela recebido em comodato ou mediante termo de permissão de uso. No segundo caso, o serviço à população é realizado em imóvel da própria organização, a ela cedido ou por ela locado, com recursos financeiros próprios ou com recursos repassados pela SME.

introdução do Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC - Lei 13019/2014) e seus desdobramentos no nível municipal na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, com olhar para a colaboração entre organizações sociais e municipalidade para o oferecimento de vagas na educação infantil.

O MROSC foi aprovado em âmbito nacional em 2015 e regulamentado pelo Decreto Federal 8.726 de 2016, que indicava janeiro de 2017 como o prazo máximo de adequação dos municípios ao novo instrumento. Em São Paulo, a nova legislação foi regulamentada pelo Decreto nº 57.575 de dezembro de 2016. Anteriormente ao MROSC, as organizações eram contratadas por meio de convênio (Lei nº 8.666/1993 e Decreto 6.170/2007), modalidade desenhada inicialmente para parcerias entre a administração pública.

Na análise em questão, a organização federativa e os poderes de cada ente são centrais para a análise, entendendo o federalismo como

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES, 2018, p. 3).

Com isso, as relações federativas ficam em evidência, já que a forma como o pacto federativo é organizado tem causas e efeitos nos processos de articulação e implementação das políticas públicas. Neste caso específico há dois pontos centrais: os desdobramentos das decisões tomadas no centro do poder para os entes subnacionais, nesse caso a aprovação do MROSC e as mudanças que ele causa nas relações já existentes com as organizações da sociedade civil na Educação em São Paulo; e do espaço de autonomia decisória do município tanto para a regulamentação do instrumento no nível local quanto para as decisões relacionadas especificamente à área de Educação, em uma relação do conceito de federalismo com descentralização.

Para além das análises dos contextos institucionais, a literatura de implementação tratou este momento das políticas públicas sob diversas óticas. Desde o entendimento da implementação como um processo de execução das ações planejadas até as temáticas mais atuais, os estudos passaram pela fase da fracassomania (Faria, 2012); dos estudos top-down e

bottom-up (Hill, 2013); o olhar mais acurado para a burocracia e sua capacidade decisória (Lipsky, 1980; Lotta, 2019); e para os estudos das relações entre diferentes atores, os processos decisórios e trajetórias institucionais, incluindo dimensões sobre capacidades estatais, governança e instrumentos de políticas públicas (Hill e Hupe, 2009; Hupe, 2014; Bichir, 2020; Souza (2018), Skocpol (1985), Pires e Gomide, 2014, Lascoumes e Le Galès, 2007; 2012a; 2012b). A partir da trajetória das pesquisas, questões como o processo decisório que ocorre nessa etapa e a importância das relações entre atores são pontos essenciais quando se busca uma análise de implementação.

Em consonância com o avanço da literatura, há um pressuposto apresentado por Lotta (2019), ao indicar que os estudos de implementação não devem apenas analisar a política

[...] como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece. Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram (p.20).

A fim de atender os objetivos propostos neste trabalho, serão mobilizadas discussões relacionadas às capacidades estatais e os instrumentos de políticas públicas serão os pontos-chave da análise da adequação da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Tais escolhas se fazem relevantes já que a interação entre sociedade civil e a administração pública, mediadas pelos seus instrumentos, marcam a provisão da educação infantil, conforme já explicitado anteriormente.

Nesse sentido, os marcos institucionais transformaram não só as relações com as organizações, mas também a forma como o Estado passa a prover a educação infantil. Nesse sentido, a relação com as organizações com a sociedade civil pode ser mediada por diferentes modelos de gestão, instrumentos, mecanismos relacionais a fim de dar conta das demandas de provisão.

O papel dos instrumentos não pode ser ignorado nesse processo de análise, já que são mediadores de relações. Contudo, este trabalho entende o conceito de instrumentos de políticas públicas não como uma abordagem positivista, mas sim sociológica, em alinhamento às definições de implementação que este trabalho leva em consideração. Portanto, para tal análise, os instrumentos assumem valores e visões e não são entendidos

como tecnicamente puros ou indutores per si de comportamentos esperados. Para isso, as definições de Lascoumes e Le Galès (2007; 2012a; 2012b) são relevantes, ao indicarem que os instrumentos mediam as relações entre Estado e sociedade e não são neutros, ou seja, carregam valores e tem efeito nas políticas públicas, conforme apresentam:

Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado. O instrumento é também produtor de uma representação específica do desafio que ele enfrenta. Enfim, o instrumento induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode prosseguir até induzir um sistema explicativo. (p. 201).

Por serem mediadores do processo relacional, a análise da implementação da política de educação infantil não pode ignorar a importância dos instrumentos, sua evolução ao longo do tempo e a forma como estabelecem e distribuem o poder dentro da rede de atores envolvidos na provisão, mesmo nos diferentes modelos. Para o cenário analisado, instrumentos de políticas públicas de abrangência nacional interferem na provisão da educação infantil e induzem incentivos e comportamentos diferentes. No âmbito macro institucional, há o destaque para Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101), que trata, entre outros pontos, dos limites dos gastos da administração pública. Este é um ponto importante quando tratamos da provisão da educação infantil, especialmente a creche, que é um serviço que demanda investimento em pessoas. Nesse sentido, essa legislação traz um limite para o gasto com pessoal na administração, contudo, o gasto com pessoal das organizações da sociedade civil não são contabilizados na LRF, servindo como possível incentivo para a ampliação da provisão indireta.

No caso de instrumentos relativos à Educação, os instrumentos nacionais vão desde a Constituição (1988) e LDB (Lei 9394/1996), com a obrigatoriedade da provisão e do ensino até os instrumentos de parâmetros nacionais como o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), que indica metas de atendimento e a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), que trata dos objetivos de aprendizagem. No âmbito local, legislações municipais como a regulamentação do MROSC, Plano Municipal de Educação e o Currículo da Cidade, além das portarias, decretos e afins também balizam a provisão da educação infantil. É evidente que os instrumentos têm vocações diferentes e produzem efeitos distintos, ou seja, podem ser de diferentes tipologias. Pires e Gomide (2018) oferecerem indicações tipológicas

para os instrumentos que podem ser de caráter "legislativo e regulatório, econômico e fiscal, convenções e incentivos, informativo e de comunicação" (p. 29).

A partir do propósito que se pretende alcançar neste estudo, entende-se que há instrumentos que dialogam com mais ou menos intensidade com o objeto, destacando uma centralidade em instrumentos específicos, como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e seus desdobramentos no nível municipal, incluindo sua regulamentação ao nível municipal e adequação, bem como outros documentos produzidos pelo poder central municipal e pela própria secretaria, como portarias, manuais, instruções normativas, circulares e comunicados. A relevância deste instrumento destaca-se por sua influência no arranjo institucional da política de educação infantil em São Paulo, baseado na provisão indireta junto a organizações sociais. Com isso, a introdução de um novo instrumento que regula a relação entre Estado e organizações privadas coloca novos balizadores e reconfigura o espaço de ação de atores envolvidos.

Para tanto, as legislações, regulamentos e normas não devem ser encaradas como elementos apolíticos ou que nada têm a ver com as relações de poder, muitas vezes assimétricas, buscando verificar seus valores e possíveis resultados nas relações. É importante ressaltar que os instrumentos de políticas públicas estabelecem novas arenas de atuação, ampliando-as ou diminuindo-as, podem estimular ou criar constrangimentos para determinadas práticas, induzir comportamentos, entre outros. Portanto, evidencia-se que é necessário levar em consideração os instrumentos de uma maneira menos ingênua, que vai muito além de pura tecnicidade.

Os instrumentos de políticas públicas guardam um efeito simbiótico com as capacidades estatais, já que podem inferir na capacidade do Estado de executar suas finalidades. Portanto, a forma como se articulam os arranjos institucionais e as capacidades estatais influenciam como o Estado consegue implementar as suas decisões. Nesse sentido, cabe aprofundar a discussão sobre a polissemia que acompanha a temática das capacidades estatais.

Em uma síntese aos avanços brasileiros dos estudos de implementação, Menicucci (2018) indica que capacidades estatais estão atreladas às dimensões técnicas e administrativas, políticas ou relacionais e institucionais. Para a autora "construir capacidades se refere ao desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos, dado que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas"

(MENICUCCI, 2018, p. 51). A existência de diversas categorias e a polissemia para explicar o conceito de capacidades estatais estaria atrelada à falta de uma teoria de alcance mais abrangente para os estudos de implementação, apresenta Menicucci (2018).

A escolha das dimensões utilizadas nas discussões sobre capacidade estatal, de acordo com Cingolani (2013), está relacionada à “capacidade para quê”, indicando que entre as mais frequentemente utilizadas nos estudos sobre capacidade estatal estão a capacidade administrativa, territorial e política. Tais dimensões colocam luz, portanto, na capacidade de se executar uma política (*to do*), muitas vezes relacionadas com os atributos de implementação e burocracia; nas capacidades de capilaridade no território, ou seja, nos mecanismos e relações utilizadas para o desenvolvimento da política; e nas capacidades políticas, relacionadas às habilidades de conseguir colocar um tema na agenda, de colocar um marcha uma determinada política. Para Souza (2018), a "capacidade do Estado incorpora, portanto, fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos". (p. 275).

Gomide, Pereira e Machado (2017) sugerem que o nível constitutivo ou dimensões das capacidades são representados pelas capacidades técnico-administrativa e político-relacional. A capacidade técnico-administrativa pode ser operacionalizada (nível indicativo) como a presença de organizações dotadas de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e a existência de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de avaliação e monitoramento das ações. A capacidade político-relacional diz respeito à habilidade para incluir os atores sociais, econômicos e políticos de forma articulada nos processos de políticas públicas. Pode ser observada (nível indicativo) pela existência de canais institucionais para interação entre as burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo, de formas efetivas de participação da sociedade civil e pela atuação dos órgãos de controle (GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017).

A existência de institucionalidades e processos de coordenação de atores e processamento dos diferentes interesses envolvidos, estão relacionadas à capacidade político-relacional. As diferentes organizações envolvidas, com diferentes recursos, estão relacionadas à capacidade técnico-administrativa. Diferentes arranjos institucionais afetam as capacidades para gerir, administrar e planejar e para coordenar os múltiplos atores envolvidos no *policy making*. A abordagem é fértil, pois busca especificar os processos e as condições de produção de capacidades estatais ao invés de relacioná-las à existência de burocracias, sem considerar que são afetadas pela relações entre atores estatais e não-estatais, ou aos resultados

positivos obtidos na execução de políticas, em movimento analítico tautológico (Cingolani, 2013; Marques, 2017).

### **3 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

#### **3.1 Coleta de dados e metodologia**

A análise desenvolvida e apresentada neste artigo foi elaborada a partir de três estratégias: levantamento da literatura sobre a participação das organizações da sociedade civil na provisão de vagas de creche no município de São Paulo; levantamento de documentos oficiais, como decretos e portarias, que definiram a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação (SME) e as regras para a celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos últimos 15 anos; e levantamento de dados relacionados ao processo cotidiano de celebração e acompanhamento das parcerias entre SME e OSCs, a partir da realização de uma entrevista semi-estruturada exploratória e a coleta e análise de uma amostra aleatória de 50 processos de celebração de parcerias referentes ao período de 2018 e 2020.

Esses dados forneceram um quadro com informações que permitem identificar como o processo de parcerização e as relações entre OSCs e Estado ocorreram ao longo do tempo e comparar esse histórico com a sua atual execução, como está registrada nas normas e como é vivenciada no cotidiano da Secretaria Municipal de Educação. Após a apresentação dos dados será discutido (i) se e quais mudanças ocorreram no processo de parcerização e nas relações entre a Secretaria e as Organizações da Sociedade Civil em termos de procedimentos e organização das estruturas burocráticas e (ii) como esse processo pode afetar as capacidades estatais relacionadas à provisão.

#### **3.2 Breve trajetória da participação das Organizações da Sociedade Civil na oferta de vagas em creches pelo Poder Público em São Paulo**

A Baronesa de Limeira, primeira creche do município de São Paulo, data de 1913 e originou-se de iniciativa privada filantrópica (Kuhlman Jr., 1998 *apud* Franco, 2009). Outras iniciativas para o acolhimento de crianças pequenas ocorreram no município ao longo do século XX e XXI (Kuhlman Jr., 2000), mas sua reconstituição detalhada não é o objetivo

desta seção. Dessa trajetória interessam-nos três características importantes para compreender o atual modelo de provisão de educação infantil para a faixa de 0 a 3 anos na cidade de São Paulo.

A primeira está relacionada à origem da provisão de vagas de creches pelo Poder Público por meio de parcerias com entidades e associações sociais. Essa forma de provisão começa a ser praticada em 1950, quando surgiram as primeiras creches conveniadas em São Paulo, e permaneceu como forma exclusiva de atendimento até 1969, quando a provisão direta começou a ser praticada. O modelo adotado pelo Poder Público hoje, baseado nos Centros de Educação Infantil (CEIs) da Rede Direta e Rede Parceira (Indireta e Particular), com maior parte das vagas ofertadas pelos CEIs da Rede Parceira Indireta Particular (ex-conveniadas), nasce na década de 1970. A segunda característica refere-se ao tratamento da educação infantil em São Paulo como política de assistência social entre 1950 até 2003, ano em que o processo de transição da responsabilidade pela gestão dos CEIs entre Secretaria de Assistência Social e Secretaria Municipal de Educação foi finalizado, em atendimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Por fim, a terceira característica diz respeito à existência de normas para regular a relação entre as OSCs e o Estado na provisão de educação infantil desde, no mínimo, 2004<sup>2</sup> (Franco, 2009, Kuhlman, 1998; 2015; Nascimento; Silva, 2015).

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, as normas para a celebração de convênios entre organizações sociais e a SME foram modificadas por meio de seis portarias<sup>3</sup>. No mesmo período, a Secretaria também passou por, no mínimo, três alterações<sup>4</sup> em sua estrutura

---

<sup>2</sup> Como reflexo da permanência da provisão de vagas em creche como política de Assistência Social, sua gestão territorial pertenceu, até 2005, às chamadas Coordenadorias de Educação, pertencentes à Secretaria Municipal das Subprefeituras. Em 2004, após a transição da gestão da educação infantil de Assistência Social para a Educação, a [Portaria Intersecretarial SME/SMSP nº 3, de 9 de abril de 2004](#) foi publicada, definindo as normas para celebração de convênios no âmbito das subprefeituras com entidades/associações/associações sociais que atendam crianças na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses.

<sup>3</sup> [Portaria SME nº 3.795, de 25 de maio de 2005](#)

[Portaria SME nº 4.023, de 9 de junho de 2005](#)

[Portaria SME nº 5.152, de 20 de outubro de 2007](#)

[Portaria SME nº 3.969, de 18 de agosto de 2009](#)

[Portaria SME nº 3.477, de 8 de julho de 2011](#)

<sup>4</sup> [Decreto 56.793, de 4 de fevereiro de 2016](#)

[Decreto 58.154, de 22 de março de 2018](#)

[Decreto 59.660, de 4 de agosto de 2020](#)

administrativa. Durante este período, manteve um setor específico para o tratamento das parcerias (Divisão de Gestão de Parcerias e Convênios - DIPAR), alocado na Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional - COGED. Já as Diretorias Regionais de Educação (DREs), os 13 órgãos descentralizados responsáveis pela gestão educacional no território, têm no interior da Divisão de Administração e Finanças - DIAF as equipes responsáveis pelas parcerias.

O modelo adotado para provisão de creches em São Paulo, com mais vagas ofertadas por meio de parcerias desde, no mínimo, 2007 (Nascimento; Silva, 2015) aponta que para a execução do serviço de creches, o Estado utiliza capacidades estatais e não-estatais. As capacidades estatais mobilizadas são em parte infraestruturais (Mann, 1984) por meio de uma rede de creches e órgãos de gestão educacional distribuídos pelo território e, em parte, regulatórias, já que, ao delegar a execução direta da política às organizações sociais, as capacidades técnico-administrativas, como corpo e estruturas burocráticas, voltam-se para a criação e fiscalização de regras para delimitar os comportamentos das organizações, prescrevendo o que é permitido, desejável ou proibido (Mendonça, 2016). Já as capacidades não-estatais são mobilizadas por meio da delegação da execução direta da política às organizações da sociedade civil.

Devido ao processo histórico de constituição local da política de educação infantil, marcado pela origem e desenvolvimento das creches como serviço de Assistência Social, que, por sua vez, é marcada pela presença das OSCs devido à sua origem histórica associada à filantropia, antes mesmo da implementação do MROSC a relação entre SME e OSCs já era relativamente regulamentada. Além disso, a SME já contava com estrutura administrativa, procedimentos e corpo burocrático destinados à celebração e fiscalização de parcerias. A trajetória de desenvolvimento destas relações e do arcabouço institucional foi incremental e contínua, com revisões sucessivas nas regras. Este contexto local, com capacidades estatais desenvolvidas e relações entre OSCs e Estado estruturadas por regras formais, enquadrou o processo de incorporação do MROSC pela SME.

### **3.3 Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil nas parcerias para a provisão de vagas em creches em São Paulo**

A participação das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas no Brasil ocorre desde 1990, mas até 2014 não havia uma lei que definisse um único regime

jurídico e normas gerais para a realização de parcerias. A Lei Federal 13.019, de 13 de julho de 2014<sup>5</sup> (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) foi formulada e aprovada com o objetivo de preencher essa lacuna. Para isso, definiu normas gerais para a celebração, acompanhamento e avaliação de parcerias.

Em São Paulo, o MROSC foi regulamentado pelo Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016. As Secretarias que celebram parcerias com organizações sociais para a oferta de serviços de forma contínua, como as Pastas de Educação, Cultura<sup>6</sup> e Assistência Social<sup>7</sup>, estabeleceram novos procedimentos, por meio portarias e instruções normativas, para alinhar seus processos de relação com OSCs e celebração e acompanhamento de parcerias às regras definidas pelo Decreto.

A literatura sobre relações entre OSCs e Estado aponta que o MROSC traz em si uma “visão particular do Estado em relação à sociedade civil na produção de políticas, tendo impactos na elaboração e execução de políticas públicas.” (MENDONÇA, 2016, p. 44). A forma que a regulação das relações entre Estado e OSCs nas políticas públicas assumiu com o MROSC traz uma visão de Estado gerencial que delega a execução direta das políticas à agentes privados e da sociedade civil organizada e assume apenas a sua gestão e regulamentação dos atores envolvidos, com base na avaliação de resultados, competitividade na seleção e eficiência dos gastos públicos (Lara, 2019; Mendonça, 2016). Contudo, por ter sido originado pela mobilização e negociações das OSCs junto ao poder público, o processo de formulação e o próprio MROSC são marcados pelas “disputas políticas, os distintos posicionamentos quanto à centralidade das OSC nas políticas públicas, e as divergências por parte das organizações que englobam distintos perfis e formatos institucionais” (LARA, 2019, p. 74). Assim, além da visão do Estado em relação às OSCs, o MROSC também traz em si uma visão sobre o lugar a ser ocupado pelas OSCs. A definição destes lugares foi intensamente disputada durante a formulação do Marco.

O MROSC, portanto, traz em si a consolidação de diferentes perspectivas em um modelo híbrido de gestão de parcerias, constituído por um pilar participacionista, representado pelo reconhecimento da centralidade das OSC para a execução de políticas públicas, e por um pilar gerencial (Lara, 2019), representado pelos elementos que

---

<sup>5</sup> Com redação dada pela [Lei Federal 13.204, de 14 de dezembro de 2015](#)

<sup>6</sup> [Portaria SMDHC nº 121, de 14 de outubro de 2019](#)

<sup>7</sup> [Portaria SMADS nº 55, de 20 de outubro de 2017](#)

“aprofundam ou complementam os pressupostos contidos no arcabouço da Reforma Administrativa, como gestão por resultados e enfoque na eficiência dos gastos públicos e que já estavam na legislação sobre OS e OSCIPs” (MENDONÇA, 2016, p. 53).

No MROSC, esses pressupostos estão materializados nas inovações propostas: a obrigatoriedade do chamamento público e a definição de critérios para a seleção de OSCs; a exigência de apresentação de Plano de Trabalho com descrição da forma de execução das atividades, receitas e de despesas a serem realizadas, das metas a serem atingidas e parâmetros a serem utilizados para a aferição do seu cumprimento; a mudança de enfoque da prestação de contas do “controle de meios” para o “controle por resultados”; o aprimoramento do monitoramento e avaliação da parceria, por meio da criação de uma instância, a Comissão de Monitoramento e Avaliação e de instrumentos de avaliação, como a pesquisa de satisfação e o relatório técnico anual de monitoramento e avaliação da parceria; e, por fim, a criação da posição de Gestor de Parcerias, indivíduo responsável pela gestão da parceria, cujas principais atividades são a avaliação técnica e a decisão sobre a adequação das prestações de contas e da execução e uso dos recursos públicos da parceria conforme a legislação vigente e o Plano de Trabalho.

Os instrumentos previstos no MROSC foram incorporados pela Secretaria Municipal de Educação na Portaria SME 4.548, de 19 de maio de 2017, como uma camada adicional ao procedimento e instrumentos para celebração de convênios anteriores, cujas bases foram estabelecidas em 2011 pela Portaria SME nº 3.477/2011. Alguns dos elementos previstos no MROSC, como a exigência de apresentação de Plano de Trabalho pelas OSCs para a celebração da parceria, já eram adotados pela SME. No caso do Plano de Trabalho, as exigências foram modificadas para incorporar os requisitos estabelecidos pelo Decreto Municipal. Mais tarde, os critérios foram modificados e ficaram ainda mais rígidos do que o próprio MROSC e o Decreto Municipal, ao prever a exigência de apresentação de Plano de Aplicação de Recursos Financeiros. Este instrumento estava previsto na primeira redação do MROSC, mas acabou sendo retirado após a modificação da lei cujo objetivo foi diminuir o alto nível de exigências burocráticas (Mendonça, 2016).

Outros elementos, como o chamamento público e o estabelecimento de critérios claros para a seleção não foram adotados. Como previsto no MROSC e no Decreto Municipal, a exigência de chamamento público e seus critérios poderiam ser dispensada nos casos da Educação, Saúde e Assistência Social, desde que as OSCs fossem previamente credenciadas

pelo poder público. Este é justamente o caso da Educação em São Paulo, que manteve o credenciamento como o instrumento para avaliação e pré-seleção das OSCs interessadas. Os elementos relacionados à avaliação e monitoramento foram todos incorporados, ao menos formalmente. A alteração no “espírito” da prestação de contas, com a inversão da lógica de controle financeiro para a priorização dos resultados, foi adotada com restrições, já que uma inovação - a prestação de contas detalhada por amostragem - foi adotada para equilibrar as duas lógicas. Essas informações podem ser observadas no quadro abaixo.

Quadro 1. Incorporação das inovações do MROSC pela Secretaria Municipal de Educação

Instrumento	Portaria SME nº 3477 de 2011	Portaria SME nº 4548 de 2017
<b>Edital de Chamamento Público</b>	Não havia.	Não há.
<b>Apresentação de Plano de Trabalho</b>	Plano de Trabalho, contendo Projeto Pedagógico e Portaria e Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros.	Plano de Trabalho, Projeto Pedagógico, Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros e Regimento do CEI.
<b>Crítérios claros para seleção</b>	Requisitos mínimos para o Certificado de Credenciamento Educacional.	Requisitos mínimos para o Certificado de Credenciamento Educacional.
<b>Possibilidade de atuação em rede</b>	Não havia.	Não há.
<b>Comissão de Avaliação e Monitoramento</b>	Não havia.	Criação de Comissão de Monitoramento e Avaliação a ser composta por, no mínimo, 3 membros, sendo pelo menos 1 de cargo efetivo.
<b>Instrumento jurídico de parceria</b>	Convênio	Termo de Colaboração.
<b>Instrumentos de monitoramento e avaliação</b>	Relatório mensal de visita " <i>in loco</i> ".	Relatório mensal de visita " <i>in loco</i> ", Pesquisa de Satisfação e Relatório Técnico Anual.
<b>Pagamento de despesas indiretas, inclusive com</b>	Não há possibilidade.	Há possibilidade de uso de recursos públicos para a remuneração do pessoal contratado pela organização e para o pagamento dos respectivos tributos
<b>Divulgação das ações</b>	Divulgação "on-line" dos dados referentes às matrículas, turmas e demais informações julgadas necessárias e solicitadas pela DRE.	OSC deverá implementar e manter instrumentos de participação da comunidade, garantindo transparência nas ações da Unidade Educacional.
<b>Prestação de contas</b>	Mensal com apresentação de comprovantes (nota fiscal, cupom fiscal, recibo).	Trimestral e final, focada na avaliação dos resultados e prestação por amostragem com apresentação de comprovantes (nota fiscal, cupom fiscal, recibo).
<b>Cargo para supervisão dos serviços</b>	Supervisor Escolar.	Gestor de Parcerias.
<b>Instâncias de Monitoramento</b>	Supervisão Escolar.	Comissão de Avaliação e Monitoramento.

Os instrumentos previstos pelo MROSC foram incorporados em um contexto estruturado pelos procedimentos que já vinham sendo colocados em prática pelas estruturas e corpo burocrático da SME. O processo de celebração de convênios pode ser dividido em quatro macro-fases: 1) pré-celebração, momento em que as OSCs solicitam o Certificado de Credenciamento Educacional à SME; 2) celebração, quando ocorre a análise e decisão acerca da proposta de convênio apresentada pela organização à SME; 3) acompanhamento, momento em que ocorre a supervisão e fiscalização da execução do serviço; e, por fim, 4) apresentação e análise da prestação de contas da organização. Cada uma das fases é composta por (i) atividades que ocorrem em (ii) arenas diferentes onde são mobilizadas (iii) estruturas burocráticas, procedimentos e instrumentos distintos e cuja (iv) decisão pode ser mais ou menos centralizada.

De acordo com a Portaria, para que pudessem propor a abertura de um novo Centro de Educação Infantil (CEI), a OSC interessada deveria antes estar credenciada pela SME. Para isso, deveria satisfazer os requisitos mínimos exigidos. Em seguida, a OSC deveria elaborar e apresentar proposta de convênio à SME. Nesta fase, novos requisitos mínimos eram exigidos, além de uma série de documentos para que a Secretaria avaliasse se a OSC preenchia todos

os requisitos técnicos e administrativos para a prestação do serviço de acordo com as regras e padrões definidos pela SME. Nessa fase eram exigidos o Plano de Trabalho, Projeto Pedagógico, Plano de Aplicação de Recursos e documentos para avaliar a adequação e condições físicas da edificação a receber o CEI. Também eram exigidos documentos para verificar se as OSCs não incorriam em uma série de vedações previstas na legislação, como ter dívidas com o Município. Após a análise técnica e aprovação da proposta pela Diretoria Regional de Educação responsável pela gestão educacional na região a receber o CEI, a proposta de convênio era avaliada mais uma vez pela Secretaria Municipal de Educação. A decisão final sobre o convênio cabia ao Secretário de Educação.

Após a celebração, as fases de acompanhamento e prestação de contas ocorriam concomitantemente. O acompanhamento, entendido e estruturado como supervisão e fiscalização da execução do serviço das organizações, era realizado pelos setores técnicos da DRE, mas, principalmente, pela Supervisão Escolar, estrutura responsável pela supervisão e avaliação técnica dos serviços. Mensalmente supervisores escolares visitavam os CEIs para verificar se o serviço estava sendo cumprido de acordo com o Plano de Trabalho, Projeto Pedagógico, com os padrões previstos pela SME com as regras estabelecidas no convênio. A prestação de contas deveria ser apresentada mensalmente e sua aprovação era requisito para a realização do repasse de recursos às OSCs.

As regras da Portaria 3.477/2011 estruturava a relação entre OSCs e Estado em diversas arenas e a partir de diferentes elementos: (i) a Secretaria Municipal da Educação, responsável pela análise e decisão final sobre a celebração do convênio na SME; (ii) a Supervisão Escolar, como estrutura central para o acompanhamento da execução da política pelas OSCs e o contato entre Supervisores e OSCs mensalmente durante a visita de avaliação; e a (iii) a Diretoria Regional, responsável pela análise e aprovação dos pedidos de certificação, propostas de convênios, prestação de contas e liberação dos repasses de recursos mensais. Essas características não foram estruturalmente alteradas com a publicação da Portaria SME nº 4.548/2017 que regulamentou o MROSC na SME. A janela de oportunidade para a reorganização do processo de celebração e acompanhamento de parcerias aberta pelo MROSC provocou, além da incorporação do Marco às regras anteriores, inovações adicionais, embora as quatro macro-fases permanecessem as mesmas.

A fase de pré-celebração continua igual. Para que possam apresentar propostas de parceria, as OSCs ainda devem ser previamente credenciadas. A primeira inovação

provocada pela janela de oportunidade provocada pelo MROSC ocorre na fase de celebração, com a introdução da exigência de realização da Vistoria Prévia à edificação que receberá o Centro de Educação Infantil antes da apresentação da proposta. De acordo com a nova Portaria, apenas se a edificação for avaliada e aprovada pela DRE, ainda que haja reparos a serem feitos, é que as OSCs podem apresentar a proposta de parceria. O processo de análise permanece essencialmente o mesmo em termos técnicos, com a diferença de que a arena decisória deixa de ser a SME, na figura do Secretário Municipal de Educação e passa a ser descentralizada nas Diretorias Regionais, na figura do Diretor Regional, que passa a ser responsável pela decisão final sobre a celebração da parceria. Neste novo processo, o Diretor Regional acumula também a atribuição de indicar o gestor da parceria e definir a composição da Comissão de Avaliação e Monitoramento de parcerias de sua respectiva DRE, elementos importantes para o funcionamento do MROSC.

As fases de acompanhamento e prestação de contas foram as mais alteradas. Na fase de acompanhamento, além das visitas “in loco” e relatórios mensais dos supervisores escolares, para avaliar o serviço oferecido pelas OSCs foram introduzidas as pesquisas de satisfação e o relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria. Essas modificações implicam na mobilização de outras estruturas burocráticas, processos e atores além da Supervisão Escolar, descentralizando e diversificando a natureza do acompanhamento, que deixa de ser entendido apenas como supervisão e fiscalização e passa a ser praticado também como monitoramento e avaliação.

A fase de prestação de contas também foi alterada, com a inversão de sua lógica de funcionamento e objetivo final, que deixa de ser o controle de meios para o controle de resultados. Em termos práticos, se antes ocorria mensalmente e com a exigência de apresentação de comprovantes das despesas realizadas com os recursos públicos, a prestação de contas passa a ocorrer trimestralmente e ao fim das parcerias, com foco na avaliação do cumprimento dos resultados. No entanto, uma inovação introduzida pela SME foi a prestação de contas por amostragem. Esse instrumento prevê a realização da prestação de contas pelas OSCs, ao menos duas vezes ao longo do período da parceria, no modelo anterior, regido pelo controle dos meios. Na prestação de contas, o gestor da parceria é essencial, pois é o responsável por avaliar tecnicamente se a OSC alcançou os resultados da parcerias e aprovar a prestação de contas.

As regras da Portaria 4.448/2017 estrutura a relação entre OSCs e Estado em diversas arenas e a partir de diferentes elementos: (i) a Diretoria Regional, responsável pela análise e decisão final sobre a celebração do termo de colaboração; (ii) a Supervisão Escolar, como estrutura central para o acompanhamento da execução do serviço e o contato entre Supervisores e OSCs mensalmente durante a visita de avaliação; e a (iii) o Gestor da Parceria, responsável pela análise e aprovação da prestação de contas e outros elementos da avaliação e monitoramento da parceria junto à Comissão de Avaliação e Monitoramento. O quadro abaixo demonstra a diferença nos processos.

Quadro 2. Procedimentos de celebração de parceria na Secretaria Municipal de Educação antes e depois do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Portaria SME n° 3.477/2011			Portaria SME n° 4.548/2017		
Fase	Arena de Análise	Decisão final	Fase	Arena de Análise	Decisão final
Credenciamento	DRE	Diretor Regional	Credenciamento	DRE	Diretor Regional
Análise do pedido de convênio	DRE Setores de Convênio e Contabilidade Assistência Técnica de Engenharia Supervisor Escolar e Assistência Jurídica	Diretor Regional	Vistoria Prévia	DRE Assistente Técnico de Engenharia ou Comissão Especial de Vistoria	Diretor Regional
Decisão quanto ao convênio	SME Setor de Convênios, Contabilidade e Assessoria Jurídica	Secretário de Educação	Análise e decisão quanto ao pedido de parceria	DRE Setor de Parcerias Assistente Técnico de Engenharia: Assistente Técnico de Contabilidade: Supervisão Escolar: Assessoria Jurídica	Diretor Regional
Acompanhamento e fiscalização	DRE Setor de Convênio e Contabilidade Assistente Técnico de Engenharia Supervisor Escolar	Supervisão Escolar	Avaliação e Monitoramento	DRE Supervisão Escolar	Supervisão Escolar
Prestação de contas mensal para pagamento	DRE	Diretoria Regional	Prestação de Contas Trimestral	DRE O Setor de Parcerias Gestor da parceria Comissão de Monitoramento e Avaliação Equipe gestora do CEI e DRE	Setor de Parcerias, Gestor da Parceria e Comissão de Monitoramento e Avaliação Comissão de Monitoramento e Avaliação
			Prestação de Contas Final	DRE Setor de parcerias Gestor da parceria DRE	Diretor Regional
			Amostragem	Setor de Parcerias, Assistente de Contabilidade e Gestor da Parceria DRE	Diretoria Regional

  

Pré- Celebração	Celebração	Acompanhamento	Prestação de contas
-----------------	------------	----------------	---------------------

Após a descrição das mudanças, é possível afirmar que o arranjo institucional do serviço de creches em São Paulo sofreu alterações, com consequências, sobretudo, para as capacidades técnico-administrativas da Secretaria Municipal de Educação (Gomide; Pires, 2014; 2016). As macro-fases do processo são mais descentralizadas e desconcentradas a

partir da Portaria SME nº 4.548/2017 do que eram anteriormente. Cada macro-fase é composta por mais instâncias, procedimentos e atores envolvidos nas avaliações e decisões.

Neste novo procedimento, as relações entre OSC e Estado e a prestação do serviço de vagas em creche são disciplinados por elementos representativos da visão gerencial de Estado apontados por Mendonça (2016), como a avaliação e foco nos resultados. Contudo, algumas inovações introduzidas nas macro-fases, como a vistoria prévia, a prestação de contas por amostragem e o plano de trabalho com mais exigências do que o próprio Decreto Municipal e o Marco Regulatório, podem apontar que as inovações colocadas pelo MROSC foram balanceadas pela continuidade de elementos do modelo de relações entre OSCs e Secretaria Municipal de Educação praticado anteriormente, orientado mais ao controle de meios do que ao controle resultados.

O arranjo institucional prévio e as capacidades técnica-administrativas da SME (estruturas e corpo burocrático e regras e procedimentos para a celebração, acompanhamento e fiscalização de parcerias com organizações da sociedade civil) afetaram a forma como o MROSC foi incorporado e, ao mesmo tempo, podem ter sido afetadas por ele. Ao alterar o arranjo institucional da educação infantil indireta, com a criação de novas regras e reorganização da forma como OSCs se relacionam com o Estado, o MROSC pode ter afetado a forma como a SME regula e se relaciona com as organizações. Além disso, as novas regras podem ter gerado novas necessidades por novos conhecimentos para operacionalizar as parcerias e isso pode afetar as capacidades da Secretaria de fiscalizar as OSCs, por exemplo. Esses possíveis efeitos do MROSC podem modificar a distribuição de poder entre os atores, afetando também os arranjos de governança da educação infantil indireta (Marques, 2013; 2017; Gomide e Pires, 2016).

Por introduzir novas regras e exigências tanto para as burocracias envolvidas na gestão da educação infantil indireta, quanto para as organizações da sociedade civil, a sua implementação também é marcada pela mobilização de capacidades político-relacionais. Para conquistar a colaboração das OSCs e das burocracias na implementação e cumprimento dos novos parâmetros, atribuições e atividades previstas pelo MROSC, é necessário negociação e coordenação. Além disso, a depender do nível de organização das OSCs, a forma de implementação do MROSC pode ter sido mais ou menos disputada e desenhada com a colaboração ou oposição das OSCs. Essa dimensão não foi explorada neste artigo em

profundidade pois os dados obtidos não nos permitiram tecer considerações sobre este componente.

#### **4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Embora a participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas, por meio de parcerias celebradas com a administração pública, ocorra desde a década de 1990 no Brasil, até 2014 não havia uma lei que definisse um regime jurídico único para parcerias. A Lei Federal 13.019/2014, formulada e aprovada com o objetivo de preencher essa lacuna, definiu normas gerais para a celebração, acompanhamento e avaliação de parcerias. A regulação das relações entre Estado e OSCs, ao “delimitar os comportamentos dos atores permitindo, prescrevendo ou proibindo categorias de ações específicas” traz em si uma “visão particular do Estado em relação à sociedade civil na produção de políticas, tendo impactos na elaboração e execução de políticas públicas.” (MENDONÇA, 2016, p. 44).

Nesse sentido, o MROSC pode ser considerado como um instrumento de política (Lascoumes e Le Galès, 2007). Ao optar por induzir em todo o território determinada forma ou enquadramento para a celebração de parcerias como solução técnica para os problemas de insegurança jurídica enfrentados, e que, é baseada em uma visão pactuada e disputada de qual é o lugar do Estado e das OSCs na execução de políticas públicas, o Marco faz mais do que resolver um problema técnico. O MROSC pode ser considerado como uma instituição, constituída de dimensão técnica - um regime jurídico, com procedimentos e regras - e social - qual visão e papel, disputada entre os atores, foram definidas para Estado e OSCs e estão representados na Lei -, que enquadra as relações entre Estado e OSCs, distribuindo poder entre estes atores e estruturando suas relações, estratégias e comportamentos.

O MROSC foi implementado nas diferentes regiões pelos governos estaduais e locais, que detém diferentes históricos de relação com OSCs e capacidades estatais nas diferentes áreas de política. Nesse cenário de implementação descentralizada, seu efeito como um instrumento de política pode variar, a depender de se é e como é colocado em prática. É possível que em determinadas áreas de políticas e nos diferentes estados e municípios este instrumento seja adaptado para ser incorporado às regras anteriores e em outros, seja a primeira regra consolidada a ser colocada em prática para parcerias. Nesses casos, o sentido predominante do MROSC (mais participacionista, gerencialista e/ou amalgamado ao

procedimento anterior, por exemplo) pode variar a partir dos interesses dos atores envolvidos, como governantes, burocracias e OSCs.

Uma importante questão para a agenda de pesquisa sobre as relações entre OSCs e Estado trata justamente de discutir as consequências da implementação do MROSC em diferentes áreas diferentes de política, com seus diferentes legados relacionais e diferentes contextos locais, que contam com diferentes arranjos institucionais de governança e de implementação e capacidades estatais. A investigação sobre as consequências do MROSC sobre os arranjos institucionais das políticas é especialmente importante para compreender como pode influenciar as capacidades estatais e relações entre OSCs e Estado. Ao estabelecer novas regras para organizar as relações entre OSCs e Estado, o MROSC afeta “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação” das vagas de creches (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19). Essa alteração, por sua vez, pode afetar as capacidades estatais, aprimorando-as ou esgarçando-as. Diante do apresentado, no caso de São Paulo é razoável apontar que (i) capacidades técnico-administrativas foram afetadas e mobilizadas para a reorganização do processo de parceirização; (ii) capacidade político-relacionais podem ter sido necessárias para gerar colaboração, legitimidade e/ou concordância por parte das burocracias quanto das organizações sociais, já que ambas têm suas atuações afetadas pelas novas regras.

Além dos enquadramentos oferecidos pelas abordagens dos instrumentos de políticas e capacidades estatais, outra observação importante é a de que a implementação dos diferentes elementos do MROSC, como as alterações no procedimento de prestação de contas e a instituição de comissão de monitoramento e avaliação, por exemplo, pode ser disputada pelos atores envolvidos, tendo em vista o efeito que podem ter sob seus interesses. Por se tratar de uma legislação que define normas gerais, o MROSC pode ser considerado uma política ambígua, cuja implementação no âmbito local pode ser mais ou menos disputada e conflituosa, a depender das características do contexto do político local (Matland, 1995). Em outras palavras, os arranjos de governança, entendido aqui como o “o conjunto de atores historicamente construídos, conectados por laços formais ou informais e que agem individual ou coletivamente em contextos institucionais específicos dos processos de produção de políticas” (MARQUES 2013, p.16, tradução nossa) e os arranjos de implementação dos contextos locais podem ser afetados pelo MROSC, com consequências a serem investigadas para as disputas, interesses, relações, atores e desempenho das políticas.

Em São Paulo, como vimos acima, o modelo anterior de relações entre OSCs e Estado não foi completamente suplantado e sim complementado com as regras do MROSC, que foram absorvidas às regras anteriores.. Pontos a desvendar em desdobramentos futuros desta pesquisa dizem respeito (i) ao grau de disputa em torno de sua implementação; (ii) se e como essa disputa afetou a sua forma final; (iii) se existe e qual é a diferença entre o que está registrado nas normas formais e como o processo de interação entre Estado e OSCs ocorre na prática, já que, a princípio, a forma que o MROSC tomou na SME parece ter mais continuidades com o modelo anterior e à gestão por controle de meios do que rupturas pela adoção efetiva dos elementos participacionistas e gerencialistas.

O último ponto se aplica principalmente à Comissão de Monitoramento e Avaliação e à figura do gestor da parceria. Apesar de ter papel central no processo de acompanhamento das parcerias, a análise de 50 processos de parcerias realizadas entre 2018 e 2020 na educação infantil em São Paulo apontou que o posto de gestor da parceria é ocupado por servidores municipais de diferentes níveis e carreiras. Diferentemente dos supervisores escolares, esta posição não é ocupada por servidores de um cargo específico cujas atribuições são de supervisão. Um caminho futuro interessante para a pesquisa seria verificar qual é o peso do gestor da parceria no processo de acompanhamento das parcerias a fim de verificar se a desconcentração de atribuições de acompanhamento da Supervisão Escolar realmente aconteceu, em que medida aconteceu e com qual impacto para o comportamento das OSCs ao executar a política e se relacionar com a SME.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política de vagas de creches em São Paulo é intensamente disputada, marcada por um arranjo de governança complexo, que envolve atores da sociedade civil e dos Poderes Legislativo e Executivo. Essas relações são cercadas por arranjos e contextos institucionais específicos e podem ser estruturadas por laços formais e informais (Marques, 2013;2017). A permeabilidade do Estado aos interesses das OSCs (Tripodi; Souza, 2018), suas associações com vereadores e vereadoras e como estes se relacionam com agentes do Poder Executivo também devem ser objeto de investigação futura. Esses elementos podem nos ajudar a compreender os interesses em torno da política, cujas relações podem ser afetadas pela introdução de novas regras para estruturá-las, como é o caso do MROSC.

O avanço da agenda de implementação do MROSC em São Paulo e, especificamente na provisão de vagas de creche, pode ser um caso interessante para compreender como diversos elementos apontados pela literatura importam para compreender as políticas públicas: o papel do federalismo na produção de políticas públicas, as consequências da inclusão de instrumentos de políticas para os arranjos de implementação e capacidades estatais e para reorganizar as relações entre os diversos atores e interesses (estatais e não estatais) incluídos nos arranjos de governança de uma política.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael; LIMA, Luciana. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, São Paulo n. 89, 2/2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas e Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002, pp. 431-458.

BICHR, R. (2020) **Para Além da “Fracassomania”: Os Estudos Brasileiros sobre Implementação de Políticas Públicas**. In: Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2020, p. 21-41.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Portal da legislação – Governo Federal. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 de setembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Portal da legislação – governo federal. 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 05 de setembro de 2020.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures**. UNU-Merit Working Paper Series, n. 53, out. 2013.

DADOS DO CENSO ESCOLAR. **Número de matrículas na educação infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018**. Portal INEP. Brasília, 04 de fevereiro de 2018. Censo Escolar. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-e-scolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-e-scolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206). Acesso em: 25 de setembro de 2020.

FARIA, Carlos. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FRANCO, Dalva de Souza. (2009) **Gestão de Creches para Além da Assistência Social: transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMES, Sandra Cristina. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef**. Dados, vol. 52, no 3, Rio de Janeiro, 2009, p. 659-690. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>. Acesso em: 05 de setembro de 2020.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R.R.C. (2014). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas**. In: Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2014, p. 15-30.

\_\_\_\_\_. (2016). **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia Política. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Junho. 2016.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. (2017). **Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

\_\_\_\_\_.(2018). **Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira**. In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2018, p.85-105.

HILL, M. (2006). **Implementação: uma visão geral**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** – Coletânea, Vol. 02. Brasília: ENAP, 2006.

\_\_\_\_\_. (2013) **The public Policy Process**. 6th edition. Harlow: Person, 2013.

HILL, M. e HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Pub., 2009.

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

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=21073&t=o-que-e>. Acesso em:04 de setembro de 2020.

KUHLMAN, JR., M. (1998) **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

\_\_\_\_\_. (2000). **Histórias da educação infantil brasileira**. Rev. Bras. Educ. [online]. 2000, n.14, pp.5-18.

LARA, Maria Fernanda Aguiar. (2019). **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P (2007) **Introduction: understanding public policy through its instruments**. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

\_\_\_\_\_. (2012a). **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. In *Revista Pós Ciências Sociais*, Maranhão, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012

\_\_\_\_\_. (2012b). **Instituições, normas e instrumentos de ação pública**. In: LASCOUMES, Pierre. e LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da Ação Pública*. Alagoas, Editora UFAL, 2012, pp. 171-198.

LIPSKY, M. (1980) **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela, Spanghero. (2019). **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2019, p. 11-38.

MATLAND, R. (1995). **Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory, 5(2), 145-174.

MARQUES, E. (2013). **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda**. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v.7, n.3, p. 8-35, 2013.

\_\_\_\_\_. (2017). **Em Busca de um Objeto Esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil**. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 32, n. 95, 2017

MANN, M.(1984).**The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results**. Archives Européenne de Sociologie, v. 25,pp. 185-213.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domenica Silva. (2016). **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, janeiro. 2016.

MENICUCCI, Telma Gonçalves. **Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política**. In: *Revista Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 15, n. 2, p. 72-87, Agosto de 2006.

MENICUCCI, Telma Gonçalves. **Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil**. *Revista Política Hoje*, vol. 27, n. 1, 2018.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. **As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política**. *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, [S.l.], v. 5, dez. 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. **JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS VAGAS EM CRECHES NA CIDADE DE SÃO PAULO**. *Educ. Soc., Campinas*, v. 39, no. 144, p.652-670, jul.-set., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/2018nahead/1678-4626-es-es0101-73302018176112.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2020.

O'TOOLE JR., L. **Relações interorganizacionais no processo de implementação**. In: PETERS, G; PIERRE, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Dados das Unidades Escolares - EOL (Escola Online)**. Disponível em <http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgrencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

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

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. (2018). **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

\_\_\_\_\_. (2018) **Federalismo e Capacidades Estatais: O Papel do Estado-Membro na Política de Assistência Social**. In: *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*, IPEA, Brasília, 2018, p.269-299.

\_\_\_\_\_. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, São Paulo, n° 65, 1° semestre de 2008, pp. 27-48 .

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. (2018) **Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação**. Cad. Pesqui. [online]. 2018, vol.48, n.167, pp.228-253.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. Editora Moderna, 2020. Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/302.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf). Acesso em 20 de outubro de 2020.