

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 11 a 15 de maio de 2020

**A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na  
assistência social do município de São Paulo**

Maria Fernanda Aguilar Lara

[mariaf.aguilarlara@gmail.com](mailto:mariaf.aguilarlara@gmail.com).

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em  
Psicologia Social do Instituto de Psicologia da  
Universidade de São Paulo

**São Paulo**

**2020**

**Resumo:** O objetivo do presente trabalho foi analisar o processo de implementação da Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), na assistência social do município de São Paulo. Buscamos analisar fundamentalmente: (I) de que forma a lei foi regulamentada e incorporada nas legislações municipais que regulamentam as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) vinculadas à assistência social; (II) quais foram as adaptações realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); (III) quais as mudanças que a legislação provocou no processo de conveniamento e na relação da secretaria com as organizações no âmbito municipal. Como resultados temos que na assistência social paulistana o MROSC não trouxe grandes inovações como pode ter trazido em municípios com pouca regulamentação das parcerias. Além do mais ainda que o MROSC tenha contribuído para o aprimoramento de alguns instrumentais, pois permitiu um maior detalhamento e aperfeiçoamento da burocracia, sua implementação trouxe alguns desafios na dimensão político relacional entre o Estado e as OSC.

**Palavras-chave:** Capacidades Socioestatais, MROSC, Parcerias, Assistência Social, Políticas Públicas

---

## Introdução<sup>1</sup>

A formulação de políticas públicas, capazes de abranger a complexidade dos problemas sociais e de reafirmar o papel do Estado como órgão promotor de cidadania e de direitos, requer a construção de novos arranjos institucionais, com formatos participativos que garantam a participação da sociedade civil. Em algumas políticas públicas, estes arranjos preveem a participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC). Assim, temos presenciado o crescimento e a relevância do papel que as OSC ocupam na implementação de serviços em várias esferas de políticas públicas.

No que diz respeito ao âmbito jurídico destas parcerias – à despeito de existirem diversas leis e portarias criadas em nível federal, estadual e municipal – tivemos, em 2014, a promulgação da Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que institui novas diretrizes e normativas para

---

<sup>1</sup> Este trabalho é decorrente da dissertação de mestrado defendida no Programa Pós-graduação em Psicologia Social do IPUSP que analisou a percepção de profissionais do SUAS do município de São Paulo acerca dos efeitos da implementação do MROSC em seus cotidianos de trabalho.

a regulamentação das parcerias firmadas entre a administração pública e as OSC. Esta legislação criou parâmetros nacionais que norteiam a celebração de parcerias com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados. O MROSC faz parte de uma inflexão institucional mais robusta, pois depende de legislações estaduais e municipais para a adequação de normativas gerais e amplas às realidades locais. As diferentes trajetórias, arranjos institucionais e capacidades construídas ao longo dos anos, em cada setor de política pública, influenciam a implementação do MROSC em cada contexto. Além do mais, prevê-se também que as variações no âmbito municipal, em termos de capacidades locais prévias, influenciem o processo implementação do novo marco regulatório.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo. Daremos destaque a forma como o marco foi regulamentado e implementado na rede socioassistencial do município. Buscamos, assim, abordar a aplicabilidade do MROSC nesta política específica, que é perpassada por uma forte participação das OSC na execução dos serviços e nos espaços de controle social. Acreditamos que a análise desta legislação – que traz novas regras para a celebração das parcerias – é de extrema importância para a compreensão das novas formas de organização da política de assistência social em São Paulo.

O trabalho foi realizado a partir de quatro etapas: (1) revisão da literatura acadêmica especializada; (2) análise documental de leis, portarias e decretos produzidos nos três níveis de governo; (3) participação em espaços de negociação e pactuação da política; (3) realização de grupo focal com 40 profissionais do SUAS vinculados às OSC, e de 10 entrevistas semiestruturadas com atores estatais e não estatais; e, por fim, (4) análise e sistematização das informações. O grupo focal e as entrevistas buscaram analisar quais as principais dificuldades na implementação do MROSC no cotidiano dos serviços socioassistenciais, bem como as percepções das profissionais do SUAS sobre esta legislação.

No que concerne a estrutura, este trabalho está dividido cinco seções além da presente introdução e das considerações finais. A primeira trata sobre a relação entre o Estado e as OSC na trajetória de institucionalização da assistência social, trazendo as principais lentes analíticas mobilizadas ao longo do texto. A segunda versa sobre a formulação do MROSC em nível nacional e a sua adequação na política de assistência social. A terceira aborda o

processo de regulamentação das parcerias em São Paulo no período anterior ao MROSC. A quarta analisa a implementação no MROSC na assistência social paulistana. E por fim, a quinta traz as principais dificuldades de implementação que foram sinalizadas pelas/os profissionais entrevistadas/os.

## **1. As relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil na política de assistência social**

As relações entre as OSC e o Estado na assistência social são antigas. Ao longo desta história, o Estado assumiu diversas posturas, atuando sempre de forma residual e subsidiária. Por outro lado, as OSC agiam de forma autônoma e dispersa a partir de projetos e serviços que atendiam demandas específicas das populações mais vulneráveis (Bichir, Brettas & Canatto, 2017). Até a Constituição de 1988, não existiam regras claras sobre quais os papéis e atribuições do Estado e das OSC na execução das ações socioassistenciais.

Este cenário mudou, em certa medida, apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Desde então, as OSC passaram a ser consideradas atores relevantes para a assistência social, porém institucionalmente o seu papel complementar foi ressaltado, cabendo ao Estado a primazia na formulação e implementação da política. Contudo, foi apenas com a publicação da PNAS, em 2004, que a participação das OSC passou a ser mais claramente delineada. Como relatado por Spink e Ramos (2016), “a PNAS incorporou as entidades prestadoras de Assistência Social que passaram a integrar o SUAS como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social” (Spink & Ramos, 2016, p. 289).

A forte participação das OSC na assistência social fez com que a administração pública tivesse que se debruçar não apenas na capacidade de provisão direta de serviços, mas também no aperfeiçoamento de capacidades estatais que envolvem a regulamentação das parcerias, delimitando quais as atribuições do poder público e o que compete às organizações (Bichir, Brettas, & Canato, 2017). Assim, os esforços pelo aprimoramento jurídico das relações entre as OSC e o Estado na assistência social, com vistas a construção de uma rede

de caráter único, vem sendo construídos concomitantemente ao desenvolvimento e consolidação desta política pública.

As diversas normativas da área – seja em nível federal (LOAS, PNAS, NOB-RH, Tipificação Nacional) ou municipal (Portarias e Decretos das Secretarias de Assistência Social e da Prefeitura) – em alguma medida, tratam sobre a participação das OSC e versam sobre a operacionalização dos serviços conveniados. Ou seja, tais documentos foram delimitando as atribuições do Estado e as competências das OSC. Cabe destacar que a elaboração destes documentos que regem a assistência social ocorreu em diálogo com algumas OSC que atuaram substancialmente na construção da política. Neste sentido, são frutos de muitas negociações, discussões e acordos sobre os rumos e objetivos da assistência social no Brasil. Portanto, as capacidades do Estado para formular e implementar as políticas foram (co)construídas por atores estatais e não-estatais (Abers, Silva, & Tatagiba, 2018; Gurza Lavalle et al., 2017; 2019; Pires & Vaz, 2014). Isto é, a sociedade civil (neste caso as OSC) participou ativamente da construção destas capacidades, incidindo e negociando o desenho desta política pública.

Entretanto, a implementação de serviços por meio de parcerias com OSC não é um assunto consensual na esfera pública, tendo gerado muitas controvérsias nos espaços de discussão acadêmica e política (Bretas, 2016). A compreensão do papel e da centralidade destas organizações na assistência tem sido perpassada por posicionamentos divergentes. Muitas vezes a atuação das OSC é associada à manutenção de resquícios de caridade e filantropia (Nunes 2010, Souza 2017) e visto como uma forma de “*desresponsabilização*” estatal (Souza, 2017; Cordeiro, 2017). Estas visões uniformizam o universo das OSC ao adotar um discurso estigmatizante e generalizante (Bichir, Pereira & Lopez, 2020).

Em diálogo com Bichir, Pereira & Lopez (2020), argumentamos que a partir das lentes teóricas da mútua constituição (Gurza Lavalle & Szwako, 2015; Lavalle et al., 2019) – que adotam uma perspectiva mais dinâmica, processual e relacional na compreensão das formas de interação entre Estado e sociedade civil – a participação das OSC na assistência social não pode ser lida apenas como produtora de conflitos e divergências e, portanto, como antagônica à consolidação do SUAS. Tanto o Estado quanto as OSC foram construindo de forma conjunta, nas interações socioestatais, capacidades para a implementação da política.

Se por um lado, o Estado aprendeu junto às organizações a operacionalizar, em serviços específicos, demandas sociais; por outro, as OSC também apreenderam a se especializar nos convênios e a se adequar as regras construídas junto ao Estado.

A Constituição de 1988, a LOAS, a PNAS e todas as outras normativas que regem a assistência social foram importantes meios de disputa discursiva na concepção desta política, influenciando sobre sua operacionalização. Com base nestas legislações, as organizações conveniadas devem prestar serviços baseados nos princípios expostos nestes documentos. Portanto, tendo como premissa central a noção de direito e cidadania. As capacidades que o Estado (co)construiu ao longo dos anos não apenas moldam as formas de atuação das organizações, como também são moldadas e (co)produzidas pelas próprias organizações.

Assim, entendemos que o processo de produção de capacidades não ocorre unicamente pela via do Estado, mas são coproduzidas nos processos interativos com os setores da sociedade civil envolvidos em cada área das políticas públicas (Gurza Lavalle, 2019, Pires & Vaz, 2014). De acordo com Pires e Gomide (2015), as interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas “têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado”, podendo resultar em “complementariedades e sinergias, e não apenas substituição” (Pires & Gomide, 2015, p.125) – como aponta uma parte da literatura que trata sobre capacidades estatais. Esta análise está ancorada nas lentes de governança, que ampliam o olhar nas formas de análises sobre a produção e coordenação de políticas públicas, ao se atentar a todos os atores envolvidos (estatais e não-estatais) e não apenas o Estado como produtor de políticas.

## **2. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedades Civil na assistência social**

Certamente, a relação entre as OSC e o Estado no âmbito das políticas públicas não é nada fácil, pois se por um lado ao adentrarem no campo das políticas públicas, as OSC necessitam se adequar às normativas exigidas pelo Estado – e assim tem sua autonomia “restringida” (Lopes & Abreu, 2014) – por outro, o Estado passa a lidar com um novo ator que não é apenas uma instituição prestadora de serviço, mas sim organizações que possuem identidades, histórias e estrutura organizacionais próprias. Desse modo, este novo arranjo

institucional é marcado por relações complexas, pois envolve dois tipos de “formação institucional”: (I) o aparelho estatal com todo seu arcabouço político e jurídico-institucional e (II) o universo das OSC com toda a diversidade de perfis, históricos e identidades.

Arranjos institucionais mais sofisticados, envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais, podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (Pires & Gomide, 2015, p. 125).

Esta complexidade institucional trouxe novos desafios no desenvolvimento de capacidades estatais na regulação das parcerias, que não se restringem apenas ao campo da assistência social. Temos presenciado também a participação das OSC em outras políticas públicas. Neste sentido, o aperfeiçoamento jurídico das relações entre OSC e Estado, principalmente nas políticas públicas, vem sendo objeto de preocupação do poder público, fundamentalmente, desde a década de 1990. Foram diversas legislações e instrumentos jurídicos utilizados para a celebração das parcerias, sendo o principal deles o convênio.

Em 2014, em meio a um cenário marcado pela instabilidade jurídica e pela emergência de vários casos de corrupção envolvendo algumas OSC, tivemos a promulgação de uma nova lei que, segundo o Governo Federal e alguns setores da sociedade civil organizada, se apresentaria enquanto um grande marco e um avanço na consolidação das chamadas parcerias. A Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), institui novas diretrizes e normativas para a regulamentação das parcerias firmadas entre a administração pública e as OSC, buscando criar parâmetros nacionais que norteiem a celebração de convênios e parcerias com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados (Brasil, 2014; 2015b; 2016). Esta lei é fruto de um logo processo histórico de interações entre as organizações, articuladas em prol a construção de um novo marco legal, e os diversos atores e instituições do Estado (Mendonça, 2017).

A partir desta legislação foram inseridos novos instrumentos jurídicos para a celebração das parcerias – o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de

Cooperação – que substituem os antigos convênios. Em termos gerais, o MROSC buscou a homogeneização do uso de instrumentais jurídicos utilizados nas parcerias, maior transparência no uso do recurso público, garantia de isonomia e equidade na seleção das OSC, desburocratização na prestação de contas, etc. (Brasil, 2015a; Mendonça & Falcão, 2016).

Por ser uma lei que tem abrangência nacional, compete aos estados e municípios a construção das legislações que regulamentem o MROSC nas realidades subnacionais. Concomitantemente, cabe às instituições regulamentadoras das áreas específicas (secretarias municipais, conselhos gestores, etc.) desenvolver normativas que adequem as proposições do MROSC às receptivas especificidades de cada área. As diretrizes dispostas na Lei nº 13.019/2014 são aplicáveis a todas as políticas públicas (tais como cultura, educação, esporte, segurança alimentar, etc.). Contudo, a própria lei prevê que algumas adaptações devem ser realizadas respeitando as especificidades de cada área, bem como disposições normativas específicas de cada política pública, para que não haja prejuízo no desenvolvimento e na operacionalização dos serviços. Ou seja, no que concerne a assistência social, as prerrogativas que norteiam a operacionalização do SUAS devem ser respeitadas.

Seguindo estas recomendações, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicou a Resolução nº 21, de 24 de novembro de 2016, que adapta o MROSC às parcerias celebradas no âmbito da assistência social. Neste documento, estão dispostas recomendações gerais que tratam sobre temas como: exigências mínimas para as OSC, abertura de editais, necessidade de chamamento público (e exceções de dispensa), entre outras (Brasil, 2016). Esta resolução do CNAS se soma a outros documentos oficiais que passam a reger a celebração das parcerias na assistência social.

### **3. A regulamentação das parcerias no município de São Paulo**

A despeito do 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, Bretas & Canato, 2017). Assim, no âmbito municipal há muita variabilidade na implementação da assistência social (Bichir, Simoni & Pereira, 2020) e, conseqüentemente, nos modos de participação e regulamentação das OSC. Temos desde municípios com forte participação a municípios com média e baixa participação. Esta variabilidade de cenários leva a 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 OSC 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 desta 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 OSC (Bichir, Bretas & Canato, 2017). 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 (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.

Ao longo dos anos as OSC foram cavando espaços na estrutura estatal atuando no Fórum de Assistência Social (FAS) e no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) de São Paulo – importantes instâncias de pactuação e negociação da política. Ao analisarmos a composição destas instâncias, constatamos a forte presença das organizações nestes espaços. No município de São Paulo as OSC têm atuado dentro da esfera estatal, disputando e incidindo seus interesses no arcabouço normativo do Estado. Estas organizações da sociedade civil possuem diferentes formas de acesso ao Estado que variam de acordo com o grau de influência e abertura que encontram nas diversas instâncias do poder público (Pereira, 2019).

No que diz respeito a regulamentação das parcerias, a partir de 2001, iniciou-se um forte processo de normatização dos convênios entre SMADS e OSC, principalmente após a publicação da Lei nº 13.153/2001, conhecida como de “Lei das Parcerias”. Esta lei buscava a criação de diretrizes e critérios mínimos para a celebração dos convênios, com vista a garantir o caráter público na oferta dos serviços e a adequação da política de assistência social paulistana às prerrogativas da Constituição de 1988 e da LOAS de 1993. A normativa representou um grande avanço para a consolidação de uma rede de caráter único, ao definir a responsabilização e delimitação do papel do Estado na condução da política e ao caracterizar a rede conveniada como parceira na oferta dos serviços (Marin, 2012; Pereira 2019). Desse modo, as OSC passam a ter que se adequar aos padrões mínimos exigidos pelo Estado para a execução dos serviços.

A partir desta Lei, foram sendo aprimorados os processos e instrumentais utilizados na regulação parcerias por meio da criação de portarias e instruções normativas pela SMADS. Dentre as principais normativas que tratam sobre as parcerias, damos destaque para: (I) a Portaria nº 31/SAS/2003, que disciplina a Lei das Parcerias; (II) a Portaria nº 46/SMADS/2010, que dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação das parcerias operadas mediante convênios; e (III) a Portaria nº 47/SMADS/2010 que versa sobre a referência de custos para os serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios. Estas normas foram construídas em um processo dialógico entre os atores estatais e não estatais envolvidos na política, sendo negociadas e pactuadas pelo COMAS. Desse modo, as capacidades de regulação foram coproduzidas (Lavalle, 2019) de forma gradual nos espaços decisórios.

Ao analisarmos as principais legislações que regem a celebração dos convênios, podemos observar que estes documentos, de forma geral, buscavam: (1) promover uma maior transparência na seleção das OSC, 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 OSC 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.

Em São Paulo, com vistas à descentralização administrativa e a maior proximidade com os territórios, o processo de abertura de editais, seleção das OSC e supervisão dos convênios ficou a cargo das 32 Supervisões Regionais de Assistência Social (SAS). Isto é, o processo era realizado de forma descentralizada a partir da demanda de cada território. A SMADS atuava coordenado este processo e definindo prioridades territoriais para a abertura de novos serviços, e todo o processo de seleção era realizado pelas SAS. Assim, ao longo dos anos, cada SAS foi desenvolvendo junto às OSC de seu território formas de operacionalização de tais disposições (Pereira, 2019).

A despeito deste conjunto de normas (formais e informais) prever um certo grau de padronização no processo de conveniamento, havia, no período anterior à implementação do MROSC, ainda muita disparidade nas formas de celebração e avaliação das parcerias, que variavam muito de território para território. Nas entrevistas, os/as gestores/as e trabalhadores/as relatavam que os critérios utilizados para abrir um convênio e para monitorar as parcerias vigentes eram distintos a depender da equipe da SAS que fazia a supervisão. Os modelos de instrumentais utilizados no processo de prestação de contas também não tinham uma forte padronização.

#### **4. A implementação do novo marco regulatório na assistência social paulistana (2016-2019)**

A regulamentação do MROSC em São Paulo ocorreu mediante 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). Cabe ressaltar que, na virada de 2016 para 2017, tivemos o fim da gestão Haddad e início da gestão de João Doria (2017-2018), também do PSDB, que ficou responsável pelo processo de regulamentação da assistência social ao novo marco regulatório.

Em abril de 2017, o prefeito João Doria destituiu a então secretária de assistência social Sônia Francine para nomear Filipe Sabará<sup>2</sup>, que atuava anteriormente como secretário adjunto da pasta. Esta mudança não foi avaliada de forma positiva pela comunidade política da assistência, pois o perfil novo secretário era associado a uma abordagem mais “assistencialista” e com pouco conhecimento sobre a política pública. Na gestão Sabará, tivemos a publicação das primeiras normativas que trataram sobre a operacionalização do Decreto Municipal nº 57.575/2016. A primeira normativa que encontramos na análise documental – que trata especificamente sobre esta questão – foi a Portaria nº 38/SMADS/2017, publicada em 13 de julho de 2017, logo atualizada pela Portaria nº 55/SMADS/2017, de 20 de outubro de 2017.

A referida portaria nº 55/SMADS/2017 foi sinalizada, em todas as entrevistas, como a primeira regulamentação “oficial” do MROSC na assistência social paulistana. A despeito de terem sido publicadas outras normativas anteriores, foi apenas no momento posterior a publicação desta legislação que as OSC iniciaram o processo de adaptação de seus convênios ao novo marco regulatório. Ainda na gestão de Sabará, tivemos, em agosto de 2018, a publicação da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 que revogou e atualizou a Portaria nº 55/SMADS/2017. A normativa está em vigência até o presente momento, com algumas alterações e adendos realizadas por normativas posteriores, sendo o principal documento que trata sobre a regulamentação da Lei nº 13.019/2014 no âmbito da assistência social paulistano. No mesmo mês, em agosto de 2018, tivemos a publicação das Instruções Normativas nº 04/SMADS/2018 e nº 05/SMADS/2018, que complementaram o referido documento, trazendo novas atribuições para as supervisões técnicas dos serviços, realizadas pelos/as gestores/as de parceria.

Em novembro de 2018, o secretário da SMADS, Filipe Sabará, deixou o cargo para assumir a presidência do Fundo Social do Estado de São Paulo (FUSSP), a convite de João Doria, recém eleito governador do Estado de São Paulo. Neste momento, Bruno Covas

---

<sup>2</sup> Sabará é um dos grandes nomes do Terceiro Setor paulistano a partir de sua atuação na Organização ARCAH, especializada no atendimento à população em situação de rua. Segundo o Folha de São Paulo (19/04/2017) Sabará é caracterizado como “‘Mini-Doria’”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1876767-mini-doria-novo-secretario-de-sp-tem-experiencia-e-gosta-de-atropelar.shtml>. Acesso em: 10/10/19.

(PSDB), sucessor de Dória como prefeito da cidade de São Paulo, convidou José Castro (chefe de gabinete da SMADS na gestão de Sabará) para assumir a chefia da secretaria de assistência social. A gestão de José Castro na SMADS foi permeada por um cenário de fortes reivindicações contra os cortes realizados pelas gestões Dória (2017-2018) e de Bruno Covas (2018-atual) em várias pastas, dentre elas a assistência social. Cabe destacar que, em nível nacional, vivenciamos um cenário de congelamento de gastos com a promulgação da Emenda Constitucional 95, intitulada de PEC do teto de gastos. No período de 2016 a 2019, tivemos uma queda de 33% no orçamento da assistência social, que passou de R\$ 203.437.962,00 para R\$ 137.122.881,00<sup>3</sup>.

Em abril de 2019, José Castro renunciou ao cargo de chefia da SMADS, alegando não ser possível a gestão de uma pasta que vem sendo “precarizada” no último período. Como afirmado em uma entrevista concedida a Folha de São Paulo, José Castro declarou: “o que me preocupa são medidas tomadas sem a consideração das características do sistema único de assistência social e que podem precarizar a rede de serviços. Não acredito que seja possível a manutenção da rede socioassistencial com um corte da ordem de R\$ 240 milhões. Mantido o congelamento, a precarização vai acontecer”<sup>4</sup>.

Desde a saída de José Castro da SMADS, a secretaria se viu atravessada por uma “crise de gestão”, passando em menos de um ano por quatro mudanças de chefia. Até a nomeação do próximo secretário, o então secretário-adjunto Marcelo Del Bosco assumiu a gestão da SMADS. Este processo de transição durou cerca de um mês. O próximo secretário a assumir a pasta foi Cláudio Tucci Junior, que logo foi exonerado (a pedido próprio), no dia 17 de junho de 2019, após apenas 48 dias no cargo. Em seguida, Marcelo Del Bosco novamente passou a assumir a gestão da SMADS até que, em julho de 2019, Berenice Giannella foi convidada a assumir a gestão da secretaria. Ou seja, em menos de dois anos tivemos mais de seis secretários na gestão da assistência.

---

<sup>3</sup> Rede Nossa São Paulo e IBOPE Inteligência, “Viver em São Paulo: Assistência Social”. Disponível em: [https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Apresentacao\\_Pesquisa\\_ViverEmSP\\_Assistencia\\_Social\\_2019.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Apresentacao_Pesquisa_ViverEmSP_Assistencia_Social_2019.pdf). Acesso em: 13/11/19.

<sup>4</sup> Folha de São Paulo (26/03/2019). “Assistência social está sendo precarizada, diz secretário de Covas que entregou cargo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/secretario-de-covas-entregou-cargo-por-ver-risco-de-precarizacao-da-assistencia-social.shtml>. Acesso em: 23/10/19.

De forma geral, a partir do discorrido neste ponto, vemos que o processo de implementação do MROSC na assistência social de São Paulo ocorreu: (I) em um cenário de forte participação das OSC na execução dos serviços e nos espaços decisórios da política; (II) a partir de um robusto arcabouço de regras que estabeleceram um certo padrão de conveniamento construído ao longo dos anos; (III) em um momento de muita instabilidade política na gestão da SMADS, em menos de dois anos, tivemos seis secretários distintos à frente da gestão desta secretaria; e (IV) em uma pasta que passou por contingenciamento acentuado de recursos, constrangida pelo cenário nacional de austeridade e crise econômica (Lara, 2020).

#### ***4.1 Quais as mudanças que o MROSC prevê e como elas foram incorporadas em São Paulo?***

O MROSC discrimina três instrumentos distintos para a celebração dos convênios: o Termo de Fomento, o Termo de Cooperação e o Acordo de Cooperação. O Termo de Fomento é o instrumento que deve ser utilizado quando as diretrizes da parcerias são elaborados pelo poder público. Este é o instrumento mais utilizado nas políticas públicas de responsabilidade estatal, como a política de assistência social. Por este motivo, ao longo do texto, tratamos basicamente do Termo de Fomento.

##### **4.1.1 Etapa de planejamento e seleção**

De acordo com as diretrizes do MROSC, para a celebração de uma nova parceria, o poder público deve elaborar um edital de Chamamento Público, onde devem constar todas as regras e disposições sobre o processo de seleção das OSC. Por sua vez, as OSC interessadas devem elaborar um Plano de Trabalho<sup>5</sup>, documento que deve servir de guia para a realização da parceria e execução dos serviços. No período anterior à vigência do MROSC, as normativas da SMADS que regulamentavam os convênios já previam a elaboração de

---

<sup>5</sup> Segundo a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, o modelo do Plano de Trabalho deve constar no edital.

propostas elaboradas pelas OSC para a concorrência do edital. No entanto, as propostas eram elaboradas de formas muito distintas, pois não havia um modelo pré-estabelecido, e as diretrizes para a elaboração das propostas eram amplas e generalistas.

Assim, existia muita variabilidade no formato das propostas enviadas pelas OSC. Uma das inovações do MROSC foi a exigência de Planos de Trabalhos mais delimitados, pautados em modelos pré-estabelecidos com exigências mínimas de elaboração, algo que facilitaria o processo de avaliação e seleção. O Plano de Trabalho deve ter uma sessão ou anexo contendo a Previsão de Receitas e Despesas (PRD), com a discriminação dos custos do convênios categorizados em “custos diretos” e “custos indiretos”<sup>6</sup>. Os custos indiretos são uma inovação do MROSC, já que anteriormente o recurso proveniente do repasse do convênio poderia ser utilizado apenas para custos diretos.

Como outra inovação do MROSC para a etapa de seleção, temos a delimitação de regras e critérios mais específicos para a seleção das OSC. O MROSC prevê critérios mínimos para as OSC concorrerem a um edital, tais como mínimo de um ano de existência, ficha limpa, e uma série de certificados que comprovem regularidade jurídica. Segundo documentos oficiais (Brasil, 2015a, 2016), esta medida foi uma forma de garantir mais transparência no processo de seleção das OSC. Outra proposição foi a instituição de um sistema de pontuação baseado em critérios pré-estabelecidos. Este sistema de pontuação buscou criar uma certa padronização no processo seletivo, ao instituir critérios gerais que buscam avaliar a “qualidade” da OSC que irá assumir o serviço, o que pode garantir uma certa isonomia no processo de seleção.

#### **4.2.1 Execução dos serviços, monitoramento e avaliação**

A etapa da execução de uma parceria é o momento no qual devem ser operacionalizadas as atividades descritas nos Planos de Trabalho, ou seja, envolve o

---

<sup>6</sup> 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).

cotidiano de trabalho de cada unidade socioassistencial. Para o desenvolvimento de seu trabalho, as organizações utilizam o recurso público advindo das parcerias com a SMADS e recursos próprios, adquiridos por meio de doações espontâneas ou da atuação setor de captação de recursos. No momento de transição para as regras do MROSC, o repasse do recurso do Estado ficou condicionado a adaptação as novas regras. Assim, as OSC que não se adaptaram no tempo estipulado pela SMADS tiveram seus recursos suspensos por determinado período de tempo. Como veremos adiante isto gerou um clima de animosidade entre as organizações e a poder público.

Na etapa de monitoramento e avaliação, a administração pública deve acompanhar os serviços executados pela rede conveniada. Para isto, o MROSC previu a criação de Comissões de Monitoramento e Avaliação e a instituição do cargo Gestor de Parceria. O cargo Gestor de Parcerias deve exercer a função de avaliar e acompanhar o desenvolvimento dos serviços. No município de São Paulo, no período anterior ao MROSC, quem executava este trabalho eram as/os Supervisoras/es Técnicas/os dos serviços – ou seja, assistentes sociais e psicólogos alocados nos CRAS e CREAS. Com o advento do MROSC, este cargo foi transformado no cargo de Gestor de Parcerias que, além das funções já desenvolvidas anteriormente, passou a ter novas atribuições que vieram com o MROSC.

Em linhas gerais, o cargo de supervisão técnica era responsável por: (1) acompanhar os serviços mensalmente (com a realização de visitas técnicas *in loco*), (2) fiscalizar e avaliar os relatórios das atividades mensais desenvolvidas por cada serviço e a prestação de contas de cada unidade, (3) acompanhar e supervisionar o trabalho técnico desenvolvido junto às/aos usuárias/os, de forma a prestar suporte necessário para acessar a rede socioassistencial e de saúde, (4) detectar e solucionar irregularidades nos serviços, entre outros. Assim, podemos dizer que este cargo pode ser lido como “braço” do Estado nos serviços conveniados, ou uma forma do Estado fiscalizar e garantir que os serviços prestados se pautem nas diretrizes do SUAS, de forma a preservar o caráter público, de afirmação de direitos e de cidadania. A maioria das atribuições deste cargo se mantiveram, sendo acrescentadas algumas outras funções.



### **4.1.3 Prestação de contas**

Um dos pontos propostos pelo MROSC foi a desburocratização do processo de prestação de contas a partir da instituição de um “controle por resultados”, em detrimento de um “controle por procedimento”. Isto implicaria na diminuição da burocracia mensal, pois o controle por resultados prevê a avaliação dos convênios pela comprovação do “cumprimento das metas e dos resultados previstos” no plano de trabalho, e não mais a verificação e o acompanhamento de todas as transações realizadas pelas OSC durante cada mês.

Em São Paulo, a forma de prestação de contas, bem como os instrumentais utilizados foram modificados com vista a uma avaliação por resultados. Contudo, esta mudança na forma de avaliação requer também uma mudança na concepção das/os gestores/as que supervisionam as parcerias. Segundo Mendonça (2017), para alguns/as gestores/as, esta transformação pode ser difícil, podendo ocasionar uma duplicação de controles. Em São Paulo, o que aconteceu no processo de implementação foi um “mix” de formas de fazer, que combinou um certo modo de fiscalização, construído ao longo dos anos, às novas proposições do MROSC. Neste sentido, mudaram as ferramentas utilizadas para a avaliação dos convênios, mas a concepção por trás das avaliações continuou a mesma.

O quadro apresentado abaixo sintetiza parte das mudanças trazidas pelo MROSC. De forma geral, no que concerne ao município de São Paulo, pudemos observar que a grande maioria das proposições do MROSC, que podem ser consideradas inovações em muitas localidades, já eram procedimentos adotados para a celebração de parcerias. Isto porque, desde 2001, com a publicação da Lei das Parcerias, uma série de ações foram desenvolvidas para o aprimoramento da regulamentação dos convênios. Assim, ações como chamamento público, abertura de editais, critérios mínimos para a seleção e comissões de monitoramento e avaliação, já eram utilizados nas parcerias.

Neste sentido, o MROSC não trouxe grandes inovações como pode ter trazido em municípios com pouca regulamentação (Lara, 2020). 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. Contudo, a despeito do MROSC não trazer grandes inovações no município de São

Paulo, as prerrogativas e diretrizes dispostas na normativa 03/SMADS/2018 avançam no detalhamento do *modus operandis* de cada etapa do processo de conveniamento. Por um lado, um maior detalhamento pode possibilitar um processo mais padronizado, o que, por sua vez, pode contribuir para uma maior equidade e isonomia na seleção das OSC – aperfeiçoando as capacidades de regulação do poder público. Por outro, o alto grau de detalhamento pode gerar empecilhos na operacionalização e cobranças excessivas.

<b>Instrumento</b>	<b>Portaria 31/SAS/2003 (antes do MROSC)</b>	<b>Instrução Normativa 03/SMADS/2018 (depois do MROSC)</b>
<b>Avaliação geral</b>	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
<b>Principal Instância responsável pela abertura de editais</b>	SAS	SAS e CPAS
<b>Edital de Chamamento Público</b>	Sim. Obrigatoriedade do edital realizado de forma descentralizada pelas SAS	Sim. Obrigatoriedade do edital realizado de forma descentralizada pelas SAS
<b>Apresentação de Plano de Trabalho</b>	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
<b>Critérios claros para seleção</b>	Sim. Critérios mínimos para seleção sem detalhamento mais específico sobre pontuação	Sim. Critérios bem específicos com alto grau de detalhamento do sistema de pontuação
<b>Possibilidade de atuação em rede</b>	Não havia	Sim. Há a possibilidade de mais de um OSC ser responsável pela execução de um convênio
<b>Comitê de Avaliação</b>	Sim, composto por três membros, sendo um o presidente	Sim, composta por três servidores titulares e um suplente
<b>Reunião pública para seleção das propostas</b>	Sim. Audiências públicas. Convite ao COMAS e OSC e divulgação ampla	Sim. Audiências públicas. Convite ao COMAS e OSC e divulgação

		ampla. O gestor das parcerias participa das sessões.
<b>Instrumento jurídico de parceria</b>	Convênio	Termo de Colaboração
<b>Pagamento de despesas indiretas</b>	Não	Sim. Há a possibilidade de pagamentos de despesas indiretas como
<b>Divulgação das ações desenvolvidas pelas OSC</b>	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
<b>Prestação de contas</b>	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.
<b>Cargo para supervisão e acompanhamento dos serviços</b>	Supervisores técnicos	Gestor de Parcerias
<b>Instâncias de Monitoramento</b>	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

## **5. A percepção dos atores estatais e não estatais sobre o processo de implementação do MROSC na assistência social paulistana**

De forma geral, as avaliações sobre o processo de implementação e sobre as mudanças que a legislação trouxe não foram avaliadas positivamente – ainda que o “espírito” ou o propósito do novo marco regulatório (de padronização e transparência nas parcerias) fosse recebido de forma muito positiva e necessária. Dentre as principais dificuldades relacionadas ao processo de implementação do MROSC, tivemos: (1) a falta de espaços de diálogo e capacitação; (2) um curto período de adaptação às novas diretrizes, e mudanças frequentes nas legislações sobre o MROSC e nos modelos dos instrumentais utilizados nas parcerias; (3) o pouco investimento de recursos humanos e financeiros para a efetivação do novo marco regulatório; (4) aumento na carga de trabalho dos cargos “gestor de parcerias”; e (5) procedimentos que favorecem organizações de maior porte. Iremos discorrer, mais detalhadamente, sobre estas cinco dificuldades do processo de implementação da nova legislação.

Primeiro, a falta de capacitação foi sinalizada com uma das principais problemáticas em relação a implementação do MROSC. A grande maioria das/os profissionais afirmaram que não participaram de espaços de capacitação no momento posterior a regulamentação ao MROSC. Ou seja, não houve espaços de treinamento e qualificação fornecido pela SMADS sobre as novas burocracias para a realização das parcerias. Sem um processo de capacitação, a interpretação das normativas ficou a cargo de cada equipe dos serviços, dos gestores de parcerias e das equipes de SAS que fazem a avaliação e monitoramento dos convênios. De acordo com estas/es trabalhadoras/es, a legislação era de “difícil interpretação” e “muito abrangente”, o que permitia com que houvesse muita variabilidade nas interpretações e, assim, muita diferença na operacionalização das parcerias.

Segundo, a mudança frequente nos instrumentais e a falta de um tempo maior de adaptação para que as OSC se adequassem às novas exigências do marco foram sinalizados como elementos dificultadores. As/os trabalhadoras/es contam que foram sancionados vários decretos e normativas sobre o MROSC em um curto período de tempo. Em suas palavras, uma nova forma de operar os convênios foi “imposta da noite para o dia”. De fato, ao

analisarmos as normativas publicadas constatamos que em menos de cinco meses foram publicadas mais de seis normativas que tratavam sobre os mesmos objetos e alteravam procedimentos e instrumentais utilizados nas parcerias. De acordo com as/trabalhadoras, o período de transição do MROSC gerou ainda mais trabalho burocrático, que se acentuou ao ter que refazer um mesmo documento várias vezes, conforme mudavam as portarias.

Terceiro, outro fator apontado foi a não alocação de recursos necessários, em especial de recursos humanos, para a implementação do MROSC na assistência social. Na avaliação destas profissionais, para a adequação dos serviços às exigências do MROSC, era necessária a realização de novas contratações, que dessem suporte para a concretização das proposições desta lei. Isto porque o MROSC enfatizou a corresponsabilização por parte da administração pública na execução dos convênios e passou a exigir uma série de novos instrumentais e formas de avaliação das parcerias.

Quarto, uma parte significativa destas mudanças foram atribuídas ao cargo de “gestor de parceria”, que passou a ter mais responsabilidades e tarefas na gestão dos convênios. Segundo as/os gestoras/es de parceria – que em sua grande maioria são profissionais do Serviço Social – as competências que este cargo passou a exigir e extrapolam as adquiridas em sua formação profissional. Dentre as principais atribuições técnicas que foram avaliadas como não sendo de competência das/os gestoras/es de parcerias, temos: (1) a emissão de pareceres sobre verificação financeira; (2) emissão de opinião técnica sobre ofertas nutricionais; (3) emissão de pareceres sobre estrutura física e habilidade dos imóveis; e (4) participação nas sessões públicas para a seleção das OSC. Junto a isto, foi relatado que o aumento de atribuições, a adequação a novos instrumentais e a uma nova forma de supervisão das parcerias, gerou muita sobrecarga de trabalho e de responsabilidades no gestor de parceria. Como sintetizado por uma das entrevistadas, “tudo fica na mão da assistente social, do gestor de parceria”.

Por fim, foi sinalizada a difícil operacionalização nos cotidianos dos serviços de algumas proposições do MROSC. Por exemplo, foi relatado que no processo de seleção era “bem visto” a elaboração de Planos de Trabalhos “ousados” (com metas “inovadoras” e “consistentes) – e PRD “econômicas” (com maior contrapartida da organização). Nas organizações de menor porte, a elaboração destes instrumentais é realizada pelos próprios

trabalhadores/as dos serviços, já nas OSC de porte maior que possuem uma melhor infraestrutura, tais documentos eram elaborados por equipes especializadas. As/os trabalhadoras/es das OSC menores relataram que entravam em um paradoxo na elaboração destes instrumentais, pois ao mesmo tempo em que deveriam elaborar “bons” Planos de Trabalho, tinham receio de colocar coisas que futuramente pudessem ser cobradas pelo poder público – algo que poderia gerar penalidades caso não consigam garantir a estrutura para executá-las. De acordo com os/as trabalhadores/as, os critérios de avaliação do MROSC e algumas burocracias exigidas para a celebração de parcerias privilegiam as OSC maiores que têm uma estrutura institucional mais consolidada – o que lhes permite contratar especialistas para elaboração dos Planos de Trabalho, bem como fazer PRD mais “econômicas”, com maior contrapartida da OSC – e prejudica as menores que muitas vezes estão mais envolvidas com os “problemas do seu território”.

Ao longo da pesquisa, pudemos perceber que muitas OSC pequenas surgem a partir de demandas territoriais e estão mais envolvidas com as problemáticas do seu bairro. Assim, avaliamos que se, por um lado, é importante qualificar a participação das OSC na política de assistência social, por outro, as novas exigências têm dificultado o acesso das organizações menores aos convênios. O conhecimento destas OSC é importante para a operacionalização dos serviços socioassistenciais, onde um vínculo maior com a comunidade atendida pode trazer mais resultados e aderência do público alvo nos serviços. Deste modo, dependendo do processo de implementação, o MROSC pode prejudicar a permanência das organizações de pequeno porte, que possuem um vínculo orgânico com seus territórios, afetando a pluralidade e a capilaridade territorial da rede conveniada.

Sabemos que o processo de implementação do MROSC ainda é bastante inicial. Portanto, as reflexões aqui construídas tratam sobre este momento do processo de implementação, onde todos os atores envolvidos (estatais e não-estatais) ainda estão se apropriando das legislações e do conteúdo do marco regulatório. Cabe destacar que as reflexões aqui apresentadas não buscam a produção de proposições causais e generalizações, mas procuram exemplificar algumas avaliações realizadas por pessoas que convivem com os efeitos do MROSC em seus cotidianos de trabalho. São percepções iniciais construídas a partir do relato das/os trabalhadoras/es com as/os quais conversamos.

Acreditamos que grande parte destas dificuldades sinalizadas pelas/os trabalhadoras/es foram influenciadas pelo cenário político da assistência social no momento em que o MROSC foi implementado. Isto é, as mudanças frequentes na gestão da secretaria, os cortes na assistência social e a publicação frequente de novas normativas influenciaram o clima de animosidade entre as OSC e a administração pública municipal para a implementação do marco.

### **Considerações finais**

O MROSC é uma política que está relacionada a uma área meio e, portanto, que impacta a implementação de outras políticas setoriais (Mendonça & Alves, 2019). Dependendo da área, do legado e das capacidades institucionais de cada política, seus efeitos podem ser distintos. No caso da assistência social, as OSC ocupam um lugar relevante na política, tendo participado ativamente do seu processo de institucionalização. Tal participação possibilitou o desenvolvimento e aprimoramento das capacidades de regulação do Estado nesta política pública. Como vimos, estas capacidades foram (co)produzidas nos processos interativos entre os movimentos sociais, as OSC e os atores do Estado. Neste sentido, o MROSC tem um importante efeito nesta política, já que afeta uma parte significativa dos serviços socioassistenciais implementados por meio da provisão indireta.

Outro fator que influencia a implementação do MROSC são as diferentes capacidades institucionais dos municípios. Em municípios que tinham capacidades de regulação pouco desenvolvidas, a implementação do MROSC serviu com um mecanismo de indução (Mendonça & Alves, 2019). Já no município de São Paulo, no âmbito da assistência social, foi construindo ao longo dos anos um robusto arcabouço jurídico para a regulamentação das parcerias. Isto é, as capacidades de regulação já eram bastante desenvolvidas.

Neste sentido, ainda que o MROSC tenha contribuído para o aprimoramento de alguns instrumentais, pois permitiu um maior detalhamento e aperfeiçoamento da burocracia – tais como os Editais, a PRD, os instrumentais de prestação de contas – sua implementação trouxe alguns desafios na dimensão político relacional entre o Estado e as OSC. O modo de implementação do MROSC em São Paulo não foi visto com “bons olhos” por parte das OSC,

que têm sinalizado divergências no modo seu modo de implementação no município e nos efeitos da legislação nos serviços. Estas divergências vêm sendo objeto de discussão e pactuação nos espaços decisórios da política. Desse modo, vemos que as OSC não agem de modo passivo às regras do Estado, mas buscam disputá-las nos espaços de interação socioestatal de forma a garantir que seus interesses sejam incorporados.

Em termos analíticos, destacamos que as interações entre as organizações da sociedade civil e administração pública na assistência social paulistana, não geram unicamente conflitos e divergências, mas também são importantes meios de aprimoramento e aprendizado na (co)produção de capacidades socioestatais. Em confluência às reflexões de Pires e Gomide (2015), tal processo pode ampliar as capacidades do poder público em ofertar serviços socioassistenciais, gerando também complementariedades e sinergias, e não apenas antagonismo e substituição.

Por fim, acreditamos que as dificuldades que foram apresentadas pelas/os profissionais podem trazer elementos importantes que podem auxiliar a gestão pública no aprimoramento da regulamentação das parcerias na rede socioassistencial do município de São Paulo. Todavia, sabemos que a consolidação de uma nova lei que propõe um modelo de parcerização, a partir de uma forma de compreensão das OSC como atores importantes para as políticas públicas, é ainda um grande desafio para o poder público.

## Referências

- Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, 15-46.
- Bichir, R., Brettas, G. H., & Canato, P. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), e0003. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020003>
- Bichir, R. M., Simoni Jr, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), e3510207. <http://dx.doi.org/10.1590/3510207/2020>



- Bichir, R., Pereira, G., & Lopez, M. L. (2020). *Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social em São Paulo*. Trabalho apresentado no 12º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política.
- Bretas, G. H. (2016). *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços*. Dissertação de Mestrado, Escolas de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília: Presidência da República. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)
- Brasil. (2015a). Presidência da República. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2015b). *Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 13.109, de 31 julho de 2014, dentre outras atribuições. Brasília: Presidência da República. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)
- Brasil. (2016). Secretaria de Governo da Presidência da República. *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014*. Brasília: Presidência da República.
- Cordeiro, T. G. (2017). *Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Gurza Lavallo, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (Orgs.) (2019). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.
- Gurza Lavallo, A. G., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2017). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Série textos para discussão CEM*, 19.
- Gurza Lavallo, A. G., & Szwako, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157>
- Lara, M. F. (2020). *A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Lopez, F. G., & Abreu, R. (2014). *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*. Brasília: IPEA.
- Marin, T. R. (2012). *Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Martinelli, T. (2011). *O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades privadas sem fins lucrativos: a primazia público estatal colocada em xeque*. Tese de Doutorado, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Mendonça, P. M. E (2017). *Parcerias entre Estado e OSC – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014*. Relatório de Pesquisa apresentado ao ICNL e o USAID. Recuperado em 3 de novembro de 2018, de <http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>
- Mendonça, P. M. E., & Falcão, D, M. (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*, 21(68), 42-60.
- Mendonça, P., & Alves, M. K. (2019). Análise da influência de atores no processo de Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no nível municipal. *Agenda Política*, 7(2), 108-135.
- Nunes, C. R. C. (2010). *Entidades de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.
- 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 de Mestrado, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2015). Governança e capacidade estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Pires, R. R. C., & Vaz, A. C. N. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. *Lua Nova*, 93, 61-91. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>

Souza, E. S. (2017). *A parceria entre Estado e as organizações sociais por meio de convênio para execução da assistência social no Grajaú – São Paulo - SP*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Spink, P., & Ramos, A. M. F. (2016). Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. *O Social em Questão*, 11(26), 285-310.

Sposati, A. (2002). *A política de assistência social na cidade de São Paulo* (2a ed.). São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP.