

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE PSICOLOGIA

Maria Fernanda Aguilar Lara

**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**

São Paulo

2019

MARIA FERNANDA AGUILAR LARA

**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 apresentada ao Instituto de
Psicologia da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em
Ciências.

Área de Concentração: Psicologia Social

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Prioli
Cordeiro

São Paulo

2019

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na publicação
Biblioteca Dante Moreira Leite
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo
Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Aguilar Lara, Maria Fernanda

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 / Maria Fernanda Aguilar Lara; orientadora Mariana Prioli Cordeiro. -- São Paulo, 2019.

178 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social) -- Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Assistência Social. 2. Discurso. 3. Organizações da Sociedade Civil. 4. MROSC. I. Cordeiro, Mariana Prioli, orient. II. Título.

Nome: Aguilar Lara, Maria Fernanda

Título: 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 apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências (Área de Concentração: Psicologia Social)

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Instituição _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Escrever esta dissertação não foi nada fácil. Foram muitos dias de árduo trabalho, de muita leitura, de escrita e reescrita dos capítulos, de crises e choros, de achar que não teria fim e que não iria conseguir. Por outro lado, foi uma caminhada de muito aprendizado, de boas conversas, de leituras prazerosas, de aulas incríveis, de bares e debates longos, de muita risada e primacialmente de muito afeto. Uma caminhada possível pelo apoio, dedicação e disponibilidade de muitas. Não trilhei este caminho sozinha e, portanto, este trabalho é fruto de toda uma rede de apoio à qual agradeço imensamente e dedico esta dissertação.

Em primeiro lugar, não poderia deixar de agradecer ao meu grande companheiro de vida Henrique por todo o apoio incondicional e toda a dedicação e paciência (haja paciência!) que teve comigo nestes momentos finais de escrita. Pelas inúmeras leituras e releituras, comentários e correções, e pelo cuidado que você teve com meu texto. À você agradeço não apenas tornar possível a entrega deste trabalho, mas como também tornar está trajetória profissional e acadêmica mais leve, divertida, afetuosa e rica. As suas longas conversas diárias (muitas delas às 7h da manhã) sobre as reflexões que você teve com algum texto que leu ou escreveu no dia anterior, ou sobre uma teoria que descobriu, ou sobre como funciona o mundo, as pessoas, a política ou seja lá o que for, me fazem (re)significar gradativamente que o processo de aprendizado e de produção acadêmica pode ser leve e gostoso e não, necessariamente, árduo e difícil.

À minha família agradeço pelo apoio, dedicação, amor e por todo o investimento realizado para minha formação. Em especial agradeço às três mulheres mais importantes de minha vida: minha mãe Esther, a minha avó Antonieta e a minha tia Kathia. Mulheres trabalhadoras, professoras, mães, guerreiras, que enfrentaram duplas e triplas jornadas de trabalhos para conseguirem criar seus filhos e darem uma educação de qualidade, são vocês que me inspiram diariamente e me ensinaram o valor, a força e o poder do ser mulher. Meus eternos agradecimentos por todo o carinho e afeto com que me cuidaram. Parte do que sou hoje devo a vocês! Agradeço também às minhas irmãs Carolina e Estefania, ao meu pai German aos meus tios Gil, Maria e Juan pelas trocas afetuosas, pelo apoio incondicional. De maneira especial agradeço a minha irmã Gabriela que tem acompanhado minha trajetória profissional mais de perto e me incentivado diariamente a continuar meus estudos e meu processo formativo.

Não poderia deixar de agradecer à minha orientadora Mariana Prioli Cordeiro, por todo o cuidado, carinho e atenção que teve não só com meu texto, mas com meus relatos e ideias que fui construindo ao longo do processo. Você me inspira como pesquisadora e professora. Obrigada por todo o incentivo, acolhimento e o compromisso que teve comigo nesta trajetória.

Agradeço também a professora Renata Bichir que me fez encantar no estudo das políticas públicas. Pelas diversas conversas que tivemos nas caronas de volta para casa e pelos comentários cuidadosos e construtivos sobre a minha pesquisa. Em você encontrei mais um exemplo de pesquisadora e professora.

Às minhas amigas agradeço por tornarem a minha caminhada mais alegre e colorida. Obrigada pelos bares, risadas, trocas, conversas, jogos e afetos compartilhados nos momentos em que nos encontramos. Nominalmente agradeço a Naiana, Mara, Luana, Ruzia, Aline, Gabriela e Luciana. Com destaque, agradeço aos meus amigos Ingrid, Iuri e Tauã que acompanharam de perto a reta final da escrita desta dissertação. Obrigada por todas as palavras de carinho e alento, pelas longas conversas sobre a vida e pelo incentivo constante.

Em especial agradeço ao meu amigo e companheiro de mestrado Rodolfo que compartilhou e vivenciou junto comigo os momentos mais difíceis e também os mais prazerosos desta caminhada. Obrigada por ouvir minhas diversas reclamações, frustrações e desabafos. Pelos incentivos, pelas palavras carinhosas e por todo o apoio e ombro amigo que encontrei em você.

Agradeço também as companheiras e companheiros que constroem o Coletivo da Pós do IPUSP. Às amigas e colegas de militância da Comuna que atuam comigo para a construção de um mundo mais igualitário, livre, justo e solidário. Em vocês colegas de militância encontro a inspiração e força diária para continuar lutando por um mundo melhor.

Às colegas do grupo de pesquisa do Centro de Estudos da metrópole (CEM/CEBRAP) coordenado pela professora Renata Bichir, agradeço pelas frutíferas conversas e debates. Em especial agradeço ao Guilherme pelas trocas que tivemos nas nossas pesquisas e pelas leituras e comentários com meus textos.

Às funcionárias da secretaria do programa de Psicologia Social da USP, por toda a disponibilidade em me ensinar todos os procedimentos burocráticos necessários no mestrado. Em especial a Teresa, Nalva e Rosângela que sempre me receberam com muito carinho e paciência.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento e Pesquisa (CNPQ) pela concessão da bolsa que permitiu o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, meu eterno agradecimento às trabalhadoras com as quais conversei e que tornaram possível o desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço não apenas o acolhimento e disponibilidade, mas todo o conhecimento apreendido nas longas e produtivas conversas. Com vocês aprendi o que talvez em sala de aula ou nos livros demoraria muito tempo para assimilar. Uma pequena parte deste conhecimento foi exposto nas páginas que compõem este trabalho, a outra grande parte levarei comigo e, certamente, estará presente em minha memória ao longo de toda a minha trajetória profissional.

RESUMO

Aguilar Lara, M. F. (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 de Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar os discursos de profissionais do SUAS acerca do processo de implementação do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo. Buscamos investigar como estas/es trabalhadoras/es, vinculados à administração direta e indireta, compreenderam e avaliaram o MROSC e seus efeitos nos cotidianos de seus serviços. De forma complementar, a fim de contextualizar os discursos produzidos em torno do MROSC, discorremos sobre as diferentes maneiras de caracterização e nomeação da sociedade civil, do Estado e da relação OSC-Estado. Como percurso metodológico adotamos algumas estratégias para a produção das informações apresentadas: uma extensa revisão de literatura sobre temáticas correlatas; levantamento e análise documental de leis, portarias, decretos e demais normativas que tratam sobre o nosso objeto de estudo; participação de espaços de interação socioestatal (reuniões, audiências, atos públicos, oficinas, palestras mobilizações, etc.) nos quais são debatidos assuntos relevantes à política; entrevistas semiestruturadas com trabalhadoras do SUAS que ocupam distintos cargos na rede socioassistencial paulistana. Para a discussão das informações que produzimos a partir da revisão de literatura, da análise documental e das entrevistas e “idas a campo”, no amparamos em três eixos teóricos: (1) a literatura que trata sobre a assistência social, em especial aquela que fala sobre esta política em São Paulo; (2) a literatura acadêmica e os documentos produzidos por diversos órgãos estatais e não estatais que falam sobre a formulação e implementação do MROSC; e (3) os textos que trabalham a análise de práticas discursivas em Psicologia Social. Tais eixos teóricos foram articulados para a construção de uma análise que correlaciona o âmbito institucional e macropolítico das políticas de assistência social, e o âmbito subjetivo e micropolítico das práticas discursivas.

Palavras-chave: Assistência Social, Discurso, Organizações da Sociedade Civil, MROSC.

ABSTRACT

Aguilar Lara, M. F. (2019). *The implementation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations (MROSC) in social assistance of the city of São Paulo: an analysis of the discourses of SUAS professionals* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

The main objective of this research was the analysis of discourses of SUAS professionals about the process of implementation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations (MROSC) in social assistance of the city of São Paulo. We sought to investigate how these workers, from direct and indirect administration, understood and evaluated MROSC and its effects on the daily routine of services. In a complementary way, in order to contextualize the discourses produced around MROSC, we discussed the different ways of characterizing and naming civil society, the State and the OSC-State relationship. As a methodological approach we adopted some strategies for the production of the presented information: an extensive literature review on related themes; survey and document analysis of laws, rules, decrees and other regulations that deal with our object of study; participation of spaces for socio-state interaction (meetings, hearings, public acts, workshops, lectures, mobilizations, etc.) in which relevant issues to this policy are debated; semi-structured interviews with SUAS workers who occupy different positions in the social assistance network of São Paulo. For the discussion of the information we produced from the literature review, the documentary analysis and the interviews and “field trips”, we got support from three theoretical axes: (1) the literature that deals with the social assistance, especially the one that talks about this policy in São Paulo; (2) the academic literature and documents produced by various state and non-state agencies that talk about the formulation and implementation of MROSC; and (3) the texts that work with the analysis of discursive practices in Social Psychology. Such theoretical axes were articulated for the construction of an analysis that correlates the institutional and macropolitical scope of social assistance policies, and the subjective and micropolitical scope of discursive practices.

Keywords: Social Assistance, Discourse, Civil Society Organizations, MROSC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da SMADS	56
Figura 2 – Organograma da Coordenação Gestão SUAS	59
Figura 3 – Legislações que normatizam as parcerias entre OSC e administração pública	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Data de realização das entrevistas e perfil das profissionais entrevistadas	26
Quadro 2 – Data e caracterização dos espaços de interação socioestatal frequentados ao longo da pesquisa.....	28
Quadro 3 – Principais mudanças propostas pelo MROSC na celebração das parcerias	76
Quadro 4 – Legislações que orientam diretamente as parcerias no âmbito da política de assistência social.....	81
Quadro 5 – Desafios de curto, médio e longo prazo para a implementação do MROSC na assistência social.....	84
Quadro 6 – Normativas da SMADS que tratam sobre o processo de regulamentação do MROSC	93

LISTA DE SIGLAS

CASMU	Comissão de Assistência Social do Município
CEBAS	Certificado de Entidades Benéficas de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CPAS	Coordenação de Pronto Atendimento Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro Especializados de Referência de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
DSS	Divisão de Serviço Social
FAS	Fórum de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FUSSP	Fundo Social do Estado de São Paulo
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NCI	Núcleos de Convivência
NUCOP	Núcleos de Capacitação e Ocupação Profissional
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PLAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRD	Previsão de Receitas e Despesas
PROREAS	Programa de Reordenamento da Política de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SAICA	Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SAS	Supervisões de Assistência Social
SEAS	Serviços Especializado de Abordagem Social
SEBES	Secretaria de Bem-Estar Social
SEDESE	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SURSS	Supervisões Regionais de Serviço Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - CAMINHOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS.....	23
1.1 Sobre a construção de nosso campo-tema	24
1.2 Sobre a perspectiva teórico-metodológica que orientou a pesquisa	31
1.3 Análise e sistematização das informações produzidas no decorrer da pesquisa.....	35
CAPÍTULO 2 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO: ANÁLISE HISTÓRICA DAS RELAÇÕES ENTRE OSC E ESTADO	37
2.1 Considerações sobre a participação das OSC na assistência social.....	38
2.2 A assistência social no município de São Paulo	46
2.2.1 <i>Breve histórico sobre a assistência social na cidade de São Paulo</i>	47
2.2.2 <i>Como funciona atualmente a rede socioassistencial paulistana?</i>	55
CAPÍTULO 3 - O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)	64
3.1 Como surge o MROSC no Brasil: uma análise histórica.....	64
3.2 O debate público sobre o MROSC: análise das principais controvérsias.....	70
3.3 Afinal, quais as mudanças que o MROSC propõe na relação entre OSC e Estado?	75
CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	79
4.1 O MROSC e a política de assistência social.....	80
4.2 Como ocorreu a implementação do MROSC na assistência social em São Paulo	86
4.2.1 <i>A regulamentação das parcerias no período anterior ao MROSC</i>	86
4.2.2 <i>A implementação do novo marco regulatório na assistência social paulistana</i>	90
4.3 Quais as mudanças que o MROSC prevê e como elas foram incorporadas em São Paulo?.....	96
4.3.1 <i>Etapa de planejamento</i>	97
4.3.2 <i>Seleção e celebração das parcerias</i>	100
4.3.3 <i>Execução dos serviços</i>	102
4.3.4 <i>Monitoramento e avaliação</i>	104

4.3.5 Prestação de contas	105
CAPÍTULO 5 - O MROSC E A RELAÇÃO ESTADO-OSC: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS	107
5.1 Como as profissionais entrevistadas compreendem o MROSC	108
5.2 Como compreendem a relação entre Estado e OSC	121
5.3 Como definem o “Estado” e a “sociedade civil”	128
CAPÍTULO 6 - O DISCURSO DE PROFISSIONAIS DO SUAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	132
6.1 Falta de espaços de capacitação e diálogo com as OSC e trabalhadoras	134
6.2 Implementação rápida e pouco tempo de adaptação das OSC	138
6.3 Mudanças frequentes nos modelos dos instrumentais	141
6.4 Maior burocratização e dificuldades na prestação de contas	144
6.5 Diversidade na forma de avaliação e monitoramento dos convênios	145
6.6 Privilégio para as OSC de grande porte	149
6.7 Pouco investimento de recursos para a implementação do MROSC.....	153
6.7.1 Sobre o cargo “Gerente de Serviço”	154
6.7.2 Sobre o cargo “Gestor de Parcerias”	155
6.8 Dificuldades na implementação do MROSC: uma síntese dos discursos	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS	170

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa – cujo objetivo principal se tornou analisar como as/os profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) avaliam o processo de implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo – não iniciou tendo como escopo este fim. Inicialmente, este trabalho visava estudar os discursos de profissionais do SUAS sobre as relações entre as organizações da sociedade civil (OSC)¹ e o Estado na implementação da política de assistência social no município de São Paulo. De forma específica, nos interessava discorrer sobre como as profissionais do SUAS avaliavam o papel desempenhado pelo Estado e pelas OSC em relação à política de assistência social, e como elas definiam e avaliavam as relações entre ambas esferas, Estado e OSC, na implementação desta política.

A despeito deste ser o nosso interesse inicial, sabemos que no processo de construção de uma pesquisa nem sempre aquilo que temos como ideia é o que se torna o objeto central do estudo. Isto ocorreu ao longo do desenvolvimento desta pesquisa. Quando fomos a campo, tendo como norte questões construídas a partir do nosso objetivo inicial, nos deparamos com um cenário que acabou mudando, em certa medida, o rumo deste estudo. Logo na primeira entrevista, realizada com uma trabalhadora do SUAS que é gerente de serviço e gestora de uma OSC, quando perguntamos sobre como funcionava a relação entre as OSC e o Estado (no caso, administração municipal) na assistência social de São Paulo, o discurso construído neste encontro se deu a partir da diferenciação de como era a relação “antes” e “depois” da vigência do MROSC na rede socioassistencial paulistana.

¹ Há uma grande gama de termos utilizados para se referir às “instituições privadas sem fins lucrativos” que são conveniadas ao Estado para a implementação de políticas públicas. Dentre os termos utilizados, pela literatura acadêmica e por documentos oficiais emitidos pelo poder público para se referir a essas organizações, podemos apresentar os seguintes: organizações filantrópicas; organizações não governamentais (ONG); organizações sem fins lucrativos; organizações sem fins econômicos; organizações sociais de interesse público (OSCIP); entidades de assistência social; organizações da sociedade civil (OSC); entidades privadas de assistência social; organizações sociais (OS); organizações do Terceiro Setor; entre outros. Contudo, nos documentos oficiais de caráter técnico-administrativo e regulatório, os termos que aparecem com maior frequência são “entidades de assistência social” e, mais recentemente, “organizações da sociedade civil”. Neste trabalho, optamos por utilizar o termo OSC para fazer menção às organizações conveniadas que ofertam serviços socioassistenciais. Assim, as reflexões que serão produzidas dizem respeito apenas a este universo específico das OSC conveniadas ao Estado para a execução de serviços de assistência social.

As mudanças propostas pelo novo marco regulatório acabaram ganhando uma centralidade na narrativa que não esperávamos. Mesmo sabendo o MROSC poderia aparecer como possível assunto transversal nestas conversas – afinal é a principal lei federal que regulamenta as relações entre Estado e OSC – foi uma surpresa a força com que apareceu logo na primeira entrevista. Algo muito semelhante ocorreu na segunda e na terceira entrevista. Este movimento, aliado à falta de conhecimento sobre o assunto (o MROSC na assistência social), fez com que, nas próximas conversas, este tópico continuasse a ter muito destaque, pois procurávamos tirar algumas dúvidas que iam surgindo nas conversas anteriores e nas leituras realizadas paralelamente. Cabe destacar que as entrevistas foram realizadas no período em que estava ocorrendo a transição para o novo modelo de regulação das parcerias instituído pelo MROSC. Ou seja, em um momento conturbado, de adaptação tanto para as organizações quanto para as/os trabalhadoras/es e gestoras/es da administração direta.

Mesmo observando o destaque que esta temática ganhava no nosso “trabalho de campo” até o término das nove entrevistas, mantivemos o objetivo inicial. Foi apenas na transcrição e sistematização das entrevistas que nós demos conta de como as falas sobre a implementação do MROSC na assistência social foram estruturantes nas conversas realizadas. Paralelamente, o estudo desta temática nos levou a participar de outros espaços que também discutiam o MROSC e a organizar uma oficina – intitulada “Diálogos sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)” – cujo objetivo foi debater com trabalhadores/as do SUAS quais os impactos do MROSC no cotidiano dos serviços da rede socioassistencial do município de São Paulo e região metropolitana.

Outro espaço importante para esta pesquisa foi o evento “OSC em Pauta: Desafios e oportunidades do MROSC na Política Municipal de Assistência Social”, organizado pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA) da FGV Direito SP, no qual estiveram presentes diversos atores estatais e não-estatais engajados na assistência social e no estudo e/ou gestão do MROSC para discutir os desafios e as oportunidades que esta legislação traz para a assistência social paulistana.

Assim, sendo este um assunto recente – pois a implementação do MROSC na assistência social começou a ser construída de forma mais substancial no início de 2018 – decidimos fazer um recorte na pesquisa. Decidimos, então, que o objetivo central deste estudo seria descrever e analisar como trabalhadoras/es do SUAS, vinculados à administração direta e indireta, avaliam o processo de implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo. Buscamos discutir, a partir destes discursos, quais os impactos da implementação desta nova legislação nos cotidianos dos serviços socioassistenciais. Para isto, reestruturamos o escopo

deste estudo e construímos as seguintes perguntas de pesquisa: como se estabeleciam as relações entre OSC e Estado na implementação na política de assistência social no município de São Paulo no período anterior ao MROSC? Quais as implicações que o MROSC trouxe para a Política de Assistência Social? Como as/os trabalhadoras/es do SUAS avaliam a implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo?

Estas perguntas nos levaram à elaboração dos seguintes objetivos específicos: (I) analisar a atual estruturação da política de assistência social em São Paulo; (II) averiguar como ocorreu o processo de formulação do MROSC em nível nacional; (III) examinar quais foram as mudanças que o MROSC propõe para a assistência social; (IV) analisar como se deu o processo de implementação do MROSC na assistência social de São Paulo; e, por fim, (V) analisar como profissionais do SUAS avaliam o processo de implementação do MROSC na assistência social de São Paulo.

A despeito de termos mudado o objetivo inicial, ao fazer um recorte e propor estudar os discursos sobre o MROSC, no momento de escrita desta dissertação – momento no qual ao mesmo tempo em que sistematizamos as análises, íamos reconstruindo e tecendo outras análises – notamos que para “sustentar” alguns dos argumentos apresentados no capítulo 6, era necessário apresentar a percepção das trabalhadoras/es entrevistadas acerca dos atores envolvidos no processo de implementação do MROSC. Ou seja, apresentar como elas entendem o “Estado”, como entendem a “sociedade civil” e como caracterizam a relação de ambas as esferas, dando um enfoque específico ao caso das OSC. Assim, construímos uma narrativa que sistematiza estas percepções, apresentada no capítulo 5, como forma de contextualizar parte das análises construídas em torno dos discursos sobre o MROSC. Afinal para analisar as percepções de trabalhadoras/es acerca de uma legislação cujo conteúdo versa sobre as relações entre OSC e Estado, é de fundamental importância entender como estas esferas são compreendidas e avaliadas por estas/es trabalhadoras/es.

No que concerne a aspectos metodológicos, tendo em vista nossas perguntas de pesquisa, escolhemos como uma estratégia possível para o desenvolvimento deste trabalho, conversar com as/os próprias/os atores que estão envolvidos nas interfaces entre OSC e Estado e que trabalham cotidianamente para que os serviços funcionem. Nesta dissertação, por tratarmos especificamente da política de assistência social, tomaremos como objeto de estudo o discurso de profissionais do SUAS, vinculados à administração direta e indireta. São profissionais que trabalham nas interfaces entre as organizações conveniadas e as instituições estatais que regulam o funcionamento dos convênios. Isto é, profissionais que estão vinculadas às OSC (gerentes de serviços, gestoras de OSC, equipe administrativa em geral, etc.) ou à

administração direta (gestoras de parceria, supervisoras das Secretarias de Assistência Social/SAS, etc.), e lidam com as burocracias e exigências para a operacionalização das parcerias. Desse modo, são profissionais do SUAS que foram “afetadas/os”, de alguma maneira, com as mudanças instituídas pelo novo marco regulatório.

Neste sentido, a presente pesquisa foi desenhada e construída a partir do escopo acima apresentado. Convém mencionar que acreditamos que o estudo desta legislação nacional – que busca o aperfeiçoamento jurídico das relações entre as OSC e o Estado principalmente no âmbito das políticas públicas – é fundamental para os estudos que se dedicam a entender a participação das OSC nas políticas públicas; e, portanto, para as pesquisas que tratam sobre a efetivação da política da assistência social. Assim, iremos apresentar a seguir algumas considerações que julgamos fundamentais, tanto para contextualizar o tema quanto para evidenciar a sua importância.

Em primeiro lugar, sabemos que as parcerias entre organizações da sociedade civil (OSC) e Estado na implementação de políticas públicas são, atualmente, uma realidade na administração pública brasileira. Temos presenciado o crescimento e a relevância do papel que as OSC ocupam na implementação de serviços em várias esferas de políticas públicas². Concomitantemente, na literatura de diversos campos acadêmicos (como na Ciência Política, na Administração Pública, na Sociologia, no Direito, na Psicologia Social, no Serviço Social, etc.), este tem sido um assunto recorrente e latente, tendo em vista como se estabelece este tipo de relação público/privada e quais os efeitos produzidos não apenas no âmbito das políticas públicas, mas também na própria configuração de distintas dimensões da esfera pública e da esfera privada.

No que diz respeito ao âmbito jurídico destas parcerias – à despeito de já existirem diversas leis e portarias criadas a nível federal, estadual e municipal – tivemos em 2014 a promulgação da Lei Federal nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC), 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 entre OSC e Estado para a execução de serviços e ações de interesse público (ABONG, 2017; Brasil, 2015a, 2016; ENAP, 2019). Este novo marco jurídico institui novas

² De acordo com Lopez e colaboradores (2014), com base nos dados da Secretaria geral da Presidência da República “das aproximadamente 300 mil OSCs, 45 mil mantiveram algum tipo de relação direta ou indireta com o Governo Federal, o que corresponde a 15% das organizações no país, considerando-se as parcerias para a execução de políticas públicas, a participação em conselhos nacionais de políticas e de direitos e o recebimento de algum tipo de certificação ou inscrição em cadastro federal” (Lopez, Lopes, Souto & Sant’Ana, 2014, p. 332).

diretrizes e normativas para a regulamentação das parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, buscando criar parâmetros nacionais que norteiam a celebração de convênios e parcerias com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados. Apesar de este ser o discurso apresentado nos documentos oficiais do Governo Federal, notamos que há divergências na arena política, no espaço público e no próprio âmbito das organizações sociais, sendo esta legislação ainda um assunto marcado por constantes disputas nos mais distintos espaços de confronto político.

No âmbito da política pública de assistencial social, a relação entre organizações da sociedade civil e Estado na execução de ações assistenciais é antiga e se constitui enquanto um eixo estruturante da política, sobretudo na realidade do município de São Paulo. Se recorrermos a uma análise histórica sobre as práticas assistenciais no Brasil, constataremos o papel central que as organizações da sociedade civil – entidades filantrópicas, organizações religiosas (sobretudo vinculadas ao catolicismo), organizações não-governamentais – ocuparam na promoção de serviços e ações voltadas às populações em situação de vulnerabilidade e extrema pobreza. Por outro lado, historicamente, o Estado assumiu um papel extremamente residual e subsidiário, atuando de forma periférica através da concessão de subsídios e subvenções para as organizações. Foi apenas com a Constituição de 1988 e com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, que a assistência social passou a ser concebida enquanto uma política pública e um dever do Estado, se tornando um direito inalienável (Amâncio, 2008; Marin, 2012; Mestriner, 2008; Sposati, 2002).

Nos principais documentos que regem a política de assistência social (LOAS, PNAS, NOB-SUAS, NOB-RH/SUAS), as organizações são reconhecidas como entidades importantes para a construção da política. Porém, é ressaltado o seu papel complementar, posto que o Estado passa a assumir a centralidade pela condução e consolidação desta política pública. Desde então, observamos, em muitas localidades, que a implementação da política de assistência social se deu a partir de uma rede socioassistencial mista, com a presença de instituições estatais e não estatais – ou seja, a partir de serviços administrados diretamente pelo poder público e de serviços implementados via convênios com as OSC (Bichir, Brettas & Canato, 2017; Brettas, 2016; P. Spink & Ramos, 2016). Por exemplo, de acordo com dados disponibilizados no site oficial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), no município de São Paulo, atualmente, a maioria da rede socioassistencial (em torno de 94%) é implementada pelas organizações da sociedade civil. Como veremos mais adiante (capítulo 2), são mais de 360 organizações conveniadas à SMADS que possuem perfis muito distintos, com trajetórias institucionais diferentes, variados tamanhos e estruturas organizacionais, atuações

diversificadas junto aos espaços decisórios da política. Algumas delas surgem antes da assistência social como política pública, e atuaram fortemente junto aos movimentos sociais em prol da construção e consolidação desta área, outras nasceram junto ao desenvolvimento da política.

No que diz respeito a regulamentação das parcerias estabelecidas entre OSC e Estado na política de assistência social, no município de São Paulo, as normativas do MROSC passam a se fazer vigentes desde início de 2017, porém foram implementadas apenas no fim do mesmo ano. Desde então, as organizações devem se adequar às novas normativas, e o setor público, por sua vez, deve subsidiar estas mudanças. Este processo de implementação de uma normativa que, já no âmbito da formulação, foi permeada por disputas e conflitos traz implicações para a implementação dos serviços e o cotidiano de trabalho das organizações, afetando consequentemente a política como um todo.

Convém mencionar que, no município de São Paulo, já existia uma série de regulamentações que tratam sobre as parcerias com organizações da sociedade civil, posto que a participação das OSC na execução de serviços assistenciais é muito antiga. Este cenário, ao longo do tempo, exigiu do poder público o desenvolvimento e aprimoramento de instrumentais jurídicos que regulamentam a participação das OSC na política de assistência social. Neste sentido, como veremos mais adiante, foram longos anos de diálogo e relacionamento entre as OSC e a administração pública, que buscou melhorar as regulamentação das parcerias no âmbito municipal. Por conseguinte, a implementação do MROSC na pasta da assistência social em São Paulo vem ocorrendo num cenário de forte regulação institucional no que concerne aos convênios, proveniente de um longo processo de negociações e pactuações entre as organizações da sociedade civil e o governo municipal.

Destarte, como veremos ao longo da dissertação, a implementação do MROSC trouxe à tona algumas das dificuldades já existentes na relação entre OSC e Estado na assistência social, uma pasta que comumente não é considerada central na agenda dos governos locais (Amâncio, 2008, Marin 2012). Cabe lembrar que os conflitos provenientes das relações entre OSC e Estado no campo das políticas públicas são antigos, tendo sido objeto de várias legislações que tentaram aperfeiçoar a regulamentação das parcerias público-privada. Isto porque a própria participação das OSC na execução de serviços públicos é avaliada de diferentes maneiras, tratando-se de um campo marcado pelo dissenso.

Por exemplo, se recorrermos à literatura acadêmica, veremos que muitas foram as formas de avaliar a participação das OSC na política pública de assistência social. Uma parte da literatura irá dizer que o Estado continua a se desresponsabilizar pela estruturação da política,

principalmente tendo em vista o avanço do neoliberalismo, junto à defesa do “Estado mínimo” (Perez, 2005; Souza, 2016; Souza, 2017); outra chama essa relação de terceirização (T. Cordeiro, 2017; Reis, 2013; Souza 2017), pois o Estado delega a “terceiros” (às OSC) a execução de serviços que deveriam ser de sua responsabilidade. Alguns estudos afirmam que as OSC perdem sua autonomia, característica da sociedade civil, ao se submeterem às regras do Estado (Couto, 2014; Perez, 2005). Outros trabalhos ainda dirão que o Estado assume outros contornos na relação com as OSC, de corresponsabilização e regulação das políticas públicas, afirmando a possibilidade da construção de uma rede de caráter público com a participação de instituições estatais e não-estatais (Brettas, 2016; Bichir, Brettas & Canato, 2017; Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017; Marin, 2012; P. Spink, & Ramos, 2016). Outros tantos, apresentam outros elementos que apontam para a multiplicidade de relações que perpassam a interação entre Estado e sociedade civil na assistência social (Chiachio, 2006; Costa, 2016; Damião 2014; Martinelli, 2011; Moljo & Durigueto, 2012; Nunes, 2010; Rocha, 2018). Estes foram apenas alguns exemplos encontrados na revisão de literatura que trata sobre este tema.

Certamente, esta relação 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 “perdem” sua autonomia), por outro, o Estado passa a lidar com um novo ator que não é apenas uma instituição prestadora de serviço, mas sim uma organização que tem uma identidade, uma história e uma estrutura organizacional própria. 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 jurídico-institucional e (II) o universo das OSC com toda a diversidade de perfis, históricos e identidades.

Por ser marcado pela complexidade institucional, a regulamentação e implementação do MROSC não seria simples e imediata. Isto fica evidente ao avaliarmos o cenário anterior ao novo marco regulatório de muita variabilidade jurídica no âmbito das parcerias, evidenciando a necessidade da construção de uma lei nacional que buscasse a homogeneização e padronização das parcerias entre OSC e Estado. Assim, o MROSC surge tendo em vista a promoção de uma maior transparência e clareza na realização de convênios, estabelecendo regras objetivas e isônomas que garantam um processo mais equânime.

Segundo Mendonça (2017), pelo fato do MROSC ser percebido pelas gestoras e pelas OSC como uma legislação complexa, marcada por problemas e dificuldades, a depender da forma em como ocorresse sua implementação no nível dos estados e municípios, poderia gerar resistência, desconfianças, e animosidade entre atores estatais e não estatais. De fato, isto ocorreu no município de São Paulo no que concerne a pasta da assistência social. Como

apresentaremos nos capítulos que seguem as/os profissionais com as quais conversamos sinalizam algumas dificuldades relacionadas ao modo de implementação do MROSC no município no que concerne à assistência social. É sobre estas avaliações que nos debruçamos ao longo da pesquisa.

Em termos teóricos e metodológicos, destacamos que esta pesquisa se insere no escopo das produções acadêmicas em Psicologia Social que, na realidade brasileira, pode abranger diferentes perspectivas teóricas e metodológicas e distintos objetos de estudos (M. Cordeiro, 2012; M. Cordeiro & M. J. Spink, 2014). Podemos ter psicologias sociais de base psicanalítica, behaviorista, construcionista, histórico cultural, cognitivista, etc. Por outro lado, a Psicologia Social pode estudar as relações intergrupais, a relação sujeito/sociedade, ideologias e processos políticos, discursos e interação linguística, entre outras temáticas. Temos ainda psicologias sociais de cunho mais sociológico, psicológico, antropológico, em diálogo com a áreas como Educação, Saúde, Esporte, Cultura, Políticas Públicas, etc.

Portanto, não temos uma única forma de *fazer* Psicologia Social, mas “psicologias sociais” construídas a partir de diferentes olhares, abordagens teóricas e metodológicas, em meio a diversas realidades sociais, culturais e políticas (Cordeiro & Spink, 2014). Neste trabalho partilhamos desta leitura em Psicologia Social cuja ênfase reside na possibilidade de seu caráter múltiplo. Partimos de uma abordagem construcionista de produção de conhecimento – em específico de um Construcionismo Social proposto por autores como Tomás Ibañez (2001, 2003), Lupicinio Iñiguez (2003, 2005), Mary Jane Spink (2010, 2013); M. J. Spink et al. (2014) e P. Spink (2003, 2013).

Em especial, para a análise dos discursos produzidos nas entrevistas, utilizamos as no contribuições sobre a produção de linguagem âmbito da pesquisa em Psicologia Social de orientação construcionista. A concepção de linguagem adotada é a *linguagem em uso*, isto é, a linguagem como “ação”, como prática social constitutiva da vida em sociedade. Tal abordagem, propõe o estudo de *práticas discursivas* como ferramenta metodológica que permite a compreensão da *produção de sentido na vida cotidiana*, dando ênfase tanto nos aspectos performáticos da linguagem (de que modo, com que intenções, em que situações, etc.) quanto nas condições de produção (contexto sociocultural, econômico, histórico e político).

Nesta forma de compreender o mundo, as próprias políticas públicas são um produto social, que foi historicamente construído por meio das interações linguísticas. Nas palavras de Peter Spink (2018), política pública “é uma ferramenta discursiva, ou um conceito, que utilizamos para conversar sobre o que governos fazem, dizem que querem mudar ou priorizar e, pela mesma lógica – porque a falta de ação é também ação – aquilo que governos não querem

fazer ou que não querem mudar ou priorizar” (Spink, 2018, p. 13-14) . Neste sentido, a partir da perspectiva construcionista, damos ênfase ao estudo do uso das diferentes linguagens que conformam o funcionamento das políticas públicas, tendo em vista a compreensão da “forma” como são produzidas e dos “efeitos” que produzem nos sujeitos envolvidos.

Para a discussão das informações que produzimos a partir da revisão de literatura, da análise documental e das entrevistas e “idas a campo”, no amparamos em três eixos teóricos: (1) a literatura que trata sobre a assistência social, em especial aquela que fala sobre esta política em São Paulo; (2) a literatura acadêmica e os documentos oficiais produzidos por diversos órgãos estatais e não estatais que falam sobre a formulação e implementação do MROSC; e (3) os textos que trabalham a análise de práticas discursivas em Psicologia Social. Tais eixos teóricos foram articulados para a construção de uma análise que correlaciona o âmbito institucional e macropolítico das políticas de assistência social, e o âmbito subjetivo e micropolítico das práticas discursivas.

No que concerne a estrutura desta dissertação, iremos apresentar esta pesquisa em seis capítulos, além da presente introdução. O primeiro capítulo trata sobre os caminhos teóricos e metodológicos que orientaram e estruturaram o desenvolvimento deste estudo. O segundo capítulo versa sobre a história da assistência social no município de São Paulo, com ênfase na participação das OSC na estruturação e consolidação da política. No terceiro discorremos sobre o processo de construção do MROSC em nível federal, sobre as principais “críticas” de juristas e acadêmicos em relação ao MROSC, e sobre as principais proposições e inovações que o MROSC traz para as parcerias. No quarto capítulo falamos sobre como ocorreu o processo de implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo e como foram incorporadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) algumas das proposições do MROSC. O quinto capítulo aborda as percepções e os sentidos atribuídos pelas trabalhadoras entrevistadas ao MROSC e à relação Estado e OSC na assistência social de São Paulo. Discutiremos assim, como as trabalhadoras compreendem o Estado, seu papel e suas atribuições, e como compreendem a sociedade civil, com um enfoque no papel desempenhado pelas OSC. No sexto capítulo, apresentaremos as avaliações construídas pelas profissionais entrevistadas e pelas/os trabalhadoras/es que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC” acerca da implementação do MROSC na assistência social de São Paulo. Por último, nas considerações finais, retomaremos o objetivo e percurso da pesquisa discutindo os principais achados e contribuições do estudo para a área.

CAPÍTULO 1

CAMINHOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O presente capítulo busca apresentar uma breve narrativa sobre os “caminhos metodológicos” percorridos ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Inspirados nos pressupostos construcionistas em Psicologia Social (Iñiguez, 2003, 2005; Ibañez, 2003; M. J. Spink, 2013, P. Spink, 2003), chamaremos de “caminhos metodológicos” os diferentes momentos de pesquisa, os distintos percursos transcorridos, além dos encontros e desencontros vivenciados ao longo da pesquisa. São as escolhas que somos chamadas a realizar constantemente, os encontros com textos, pessoas, professoras e situações que nos fazem repensar a pesquisa, os instrumentos e métodos selecionados, a análise e o processo de reflexão sobre a temática, e os momentos de escrita e produção textual. Certamente, neste documento, não se fará possível contar toda a longa e produtiva caminhada já percorrida em sua totalidade. Iremos explicitar apenas aquilo que consideramos necessário para a compreensão dos procedimentos metodológicos que envolveram a execução da pesquisa.

Antes de adentrarmos na explicitação do “passo a passo” que envolveu o desenvolvimento deste trabalho, nos pareceu importante mencionar uma reflexão que perpassou constantemente o modo como fomos fazendo e construindo a pesquisa. É o debate sobre “campo-tema” levantado por Peter Spink (2003). Para o autor, o campo não é apenas o momento em que vamos a um determinado lugar que consideramos como “campo” de pesquisa. O campo – ou melhor, “campo-tema” – se constrói a partir do momento em que certo interesse, ou uma curiosidade sobre algum assunto, começa a ganhar corpo na medida em que vamos buscando “respostas” para o assunto. Nas palavras do autor, “campo portanto é o argumento no qual estamos inseridos; argumento este que têm múltiplas faces e materialidades, que acontecem em muitos lugares diferentes” (Spink, 2003, p. 28). Em complementaridade, o autor afirma que:

Quando fazemos o que nós chamamos de pesquisa de campo, nós não estamos “indo” ao campo. Já estamos no campo, porque já estamos no tema. O que nós buscamos é nos localizar psicossocialmente e territorialmente mais perto das partes e lugares mais densos das múltiplas interseções e interfaces críticas do campo-tema onde as práticas discursivas se confrontem e, ao se confrontar, se tornam mais reconhecíveis (P. Spink, 2003, p. 36).

Neste sentido, nosso “campo” foi construído desde o final de 2017, quando começamos a elaborar o projeto para o ingresso no mestrado. Como vemos, desde então, passamos um

tempo considerável “mergulhadas” em nosso “campo-tema”, tendo como norte ou guia algumas perguntas de pesquisa, sendo a última delas: como profissionais do SUAS avaliam o processo de implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo. A despeito destas considerações, em alguns momentos utilizaremos a palavra “campo” com aspas para nos referir a participação nos diversos espaços em que estivemos e nas entrevistas realizadas.

Escolhemos construir nossa pergunta a partir do uso da palavra “como”, pois este termo não nos conduz, necessariamente, à produção de enunciados que respondam, afirmativa ou negativamente, a uma pergunta. Pelo contrário, nos leva a descrição de fenômenos e processos que compõem o fenômeno estudado. Cabe salientar que este é um estudo qualitativo, que não buscou a generalização de resultados. Assim, não pretendemos “dar conta do todo” ou responder às nossas perguntas de pesquisa a partir de explicações causais, mas procuramos aumentar o “caldo discursivo” em torno deste debate, mobilizando a discussão normativa e ampliando nossa capacidade de interpretação sobre o tema.

Outro ponto importante é que, como toda pesquisa, à medida que vamos aprofundando leituras e nos familiarizando com o tema escolhido, vamos (re)construindo os nossos objetivos e nossas perguntas iniciais de pesquisas. Em nosso trabalho, este foi um ponto central: a possibilidade de repensar as perguntas de pesquisa e, ainda que não tenhamos nos afastado do nosso interesse inicial, (re)construí-la a partir de novos interesses e novas perspectivas. Dessa forma, fomos construindo, de forma processual, “caminhos metodológicos” que nos permitiram conhecer, com mais profundidade, o universo que se constituiu como nosso “campo-tema”. Afinal, como mencionado por Spink (2003), em relação à problemática “objeto/método”, não existem “métodos bons ou ruins; há simplesmente maneiras de estar no campo-tema, incluindo a poltrona da biblioteca. Método, nada mais é de que a descrição do ‘como’, ‘onde’ e ‘o quê’” (P. Spink, 2003, p. 36).

Nesse sentido, apresentamos aqui um “passo a passo” do que foi esta caminhada. Portanto, com vistas a sistematizar as informações que serão apresentadas, dividimos este capítulo a partir dos seguintes tópicos: (1) sobre a construção do nosso campo-tema; (2) sobre a perspectiva teórico metodológica que orientou a pesquisa, e (3) o momento de análise e sistematização das informações produzidas no decorrer da pesquisa.

1.1 Sobre a construção de nosso campo-tema

Inicialmente, buscando nos familiarizar com a temática escolhida, realizamos uma ampla revisão bibliográfica sobre produções científicas que trabalharam temas de pesquisas

parecidos com o nosso. Para isto, utilizamos de forma combinada diversos descritores, dentre eles: assistência social, MROSC, marco regulatório, Lei 13.019/2014, OSC, etc. A pesquisa foi realizada em diversos acervos públicos, físicos e virtuais, tendo como principais os seguintes banco de dados: Periódicos Eletrônicos em Psicologia (PePSIC), o Scientific Electronic Library Online (SciELO), o Banco de Teses e Dissertações da CAPES, a Biblioteca da Universidade de São Paulo (USP) e a Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

De forma simultânea, à medida que adentrávamos na temática de pesquisa, fomos realizando também uma análise documental, que se deu, a princípio, a partir da leitura das principais normativas que regiam a política de assistência social e as relações entre OSC e Estado. A medida em que decidimos fazer o recorte na pesquisa, e estudar o discurso de profissionais do SUAS de São Paulo sobre a implementação do Marco Regulatório das Organizações da sociedade Civil (MROSC), fomos selecionando novos documentos que tratassem sobre a regulamentação do MROSC no município e na assistência social.

Posteriormente, foi realizada uma maior sistematização destes documentos (leis, portarias, normativas, etc.), buscando compreender como no campo normativo (das normas) se estruturam as relações entre sociedade civil e Estado no âmbito da política de assistência social e como tinha ocorrido a implementação do MROSC na assistência social paulistana. A sistematização destas informações produzidas no levantamento bibliográfico e na análise documental deu base para a construção dos capítulos 2, 3 e 4.

Um segundo momento da pesquisa compreende os encontros possibilitados pela “ida ao campo”, ou seja, o deslocamento da pesquisadora nos territórios e nos espaços de interação psicossocial que atravessam o âmbito das práticas discursivas que envolvem o campo-tema (P. Spink, 2003). Desse modo, este momento abarca: (1) a realização de entrevistas com profissionais do SUAS (de instituições estatais e não-estatais); e (2) a participação em espaços de interação socioestatal, onde estavam presentes trabalhadoras e gestoras vinculadas ao poder público e às OSC conveniadas.

Primeiramente, o uso das entrevistas foi escolhido por ser um instrumento que possibilita a análise de produções discursivas, permitindo a construção de espaços de diálogo e de “negociação de pontos de vistas e de versões sobre os assuntos e acontecimentos” (Aragaki, Lima, Pereira & Nascimento, 2014, p. 59). Neste sentido, como apresentaram Sérgio Aragaki e colaboradoras:

(...) a entrevista é uma produção discursiva construída por entrevistador/a e entrevistado/a, feita a partir de negociações e pautada pela ética dialógica, sendo entendida como prática discursiva. Por isso, consideramos que as materialidades, os posicionamentos, as relações de poder e o

contexto local e histórico-social performam os discursos e produzem sentidos que podem ser diversos e, algumas vezes, até antagônicos. Tudo isso faz parte da entrevista e é material legítimo para ricas análises e produção de pesquisas (Aragaki et al., 2014, p. 71).

Nesta perspectiva, a realização das entrevistas se constituiu como um momento de diálogo e conversa com as trabalhadoras. Se bem que tínhamos um “roteiro de perguntas” – ou para George Gaskell (2000), um “tópico guia” – buscamos construir um espaço mais “informal”, ou seja, que propicia a construção de reflexões conjuntas sobre o tema em questão. Ao todo, realizamos nove entrevistas com profissionais do SUAS que exercem distintos cargos, algumas vinculadas a organizações estatais e outras a organizações não-estatais, conforme vemos no Quadro 1. As entrevistas tiveram duração média de 1h30, sendo que oito das nove entrevistas foram gravadas em áudio. Apenas uma entrevista não teve gravação de áudio a pedido da pessoa que foi entrevistada. Para esta entrevista, foram realizadas anotações em diário de campo. Todas as entrevistas ocorreram nos locais de trabalho das profissionais do SUAS que participaram da pesquisa. Para a realização de cada uma delas, foi assinado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) conforme orientação do Comitê de Ética³. Todas as entrevistas foram transcritas integralmente.

Quadro 1 – Data de realização das entrevistas e perfil das profissionais entrevistadas

	Data	Vínculo institucional	Instituição de trabalho	Profissão	Cargo
Entrevista 1	19/09/2018	Presidenta de organização	OSC médio porte	Assistente social	Presidenta de organização 1 (OSC 1)
Entrevista 2	30/10/2018	Gerente de serviço (SAICA)	OSC médio porte	Assistente social	Gerente de serviço 1 (OSC 1)
Entrevista 3	13/11/2018	Gerente de serviço (SAICA)	OSC médio porte	Assistente social	Gerente de serviço 2 (OSC 1)
Entrevista 4	14/11/2018	Ex. Supervisora da SAS	SAS Zona Oeste	Psicóloga	Gestora de parceria 1
Entrevista 5	21/11/2018	Gestora de parcerias	CREAS Zona Leste	Assistente social	Supervisora 1

³ O projeto de pesquisa foi submetido para avaliação no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos do Instituto de Psicologia da USP e aprovado mediante parecer nº. 2.975.449.

Entrevista 6	26/11/2018	Coordenadora Administrativa	OSC grande porte	Pedagoga	Coordenadora 1 (OSC 2)
Entrevista 7	27/11/2018	Gerente de serviço (NPJ)	OSC pequeno/médio porte	Assistente Social	Gerente de serviço 3 (OSC 3)
Entrevista 8	28/11/2018	Presidenta de organização Membro do FAS-SP	OSC grande porte	Comunicadora Social	Presidenta de organização 2 (OSC 4)
Entrevista 9	04/12/2018	Gestora de parceria	CREAS Zona	Assistente Social	Gestora de Parceria 2

Fonte: Elaboração própria.

Para a escolha das profissionais que seriam entrevistadas, buscamos abranger distintos cargos que, a partir da familiarização com o campo e da análise de documentos, consideramos como estratégicos. Assim, no âmbito das organizações, conversamos com duas gestoras que ocupam cargos de presidência e coordenação (Presidenta 1 e 2), três de gerentes de serviços (Gerente de serviço 1, 2 e 3) e uma técnica administrativa (Coordenadora 1) que trabalha na parte organizacional e de captação de recurso de uma OSC. Ao todo abrangemos quatro organizações diferentes, com perfis organizacionais bastante distintos. No que diz respeito ao poder público, conversamos com duas supervisoras/gestoras de parcerias de dois CREAS diferentes (Gestoras de Parcerias 1 e 2), e uma profissional que trabalhou tanto como supervisora de uma SAS quanto na própria SMADS (Supervisora 1). Isto ocorreu porque pretendemos abranger um universo qualitativamente mais diversificado, a partir da variabilidade de cargos e posições.

No que diz respeito ao perfil organizacional das OSC, foram abrangidas quatro organizações distintas. A OSC 1 é uma organização de médio porte, localizada na região leste de São Paulo. Foi fundada em 2005 e atua no atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Atualmente possui seis convênios com a SMADS, todos na modalidade de Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA). A organização se mantém financeiramente a partir dos recursos que vem dos convênios, e possui pouca captação de recursos extras. A OSC 2 é uma organização de grande porte, localizada também na região leste e foi fundada em 1981. Atua em mais de 8 modalidades de serviços tipificados na assistência social, com mais de 25 convênios com a SMADS. A instituição oferta outros programas de forma autônoma (sem convênio) e possui serviços conveniados a Secretaria

Municipal de Educação. Em relação a sua estrutura, dispõe de um departamento próprio de captação de recursos e uma infraestrutura grande.

A OSC 3 é uma organização de médio porte com 8 serviços conveniados à SMADS. Foi fundada no ano de 2001 e atua em mais de uma região do município de São Paulo. Possui diferentes tipos de serviços, aproximadamente em 6 modalidades distintas e tem convênios também com a Secretaria Municipal de Educação. Além dos repasses financeiros oriundos dos convênios a organização tem uma boa captação de recursos. Por fim, a OSC 4 é uma organização de grande porte, fundada no ano de 1988, que atua na região Sul de São Paulo. Possui aproximadamente 11 convênios com a SMADS e outros serviços conveniados as secretarias municipais de saúde e educação. A organização tem uma boa estrutura institucional, com pessoal administrativo próprio, porém se mantém majoritariamente a partir dos recursos dos convênios.

Outra fonte importante de produção de conhecimento, que nos permitiu conhecer mais sobre as relações entre OSC e Estado na assistência social e sobre a implementação do MROSC, foram os diversos locais de interação entre as esferas estatais e não-estatais, que envolveram espaços de formação (eventos e palestras), instâncias de negociação (reuniões e plenárias do COMAS e FAS), espaços de reivindicação (atos públicos, mobilizações, etc.), entre outros – sistematizados no Quadro 2. Desse modo, chamaremos estes eventos de “espaços de interação socioestatal”. Para todos os eventos que participamos foram realizados registros em diário de campo, onde constavam as nossas principais impressões e um relato mais descritivo sobre o que tinha acontecido em cada lugar.

Quadro 2 – Data e caracterização dos espaços de interação socioestatal frequentados ao longo da pesquisa

	Data	Evento	Instituição	Local
Espaço 1	31/10/2018	Audiência Pública Orçamento da Assistência Social 2019	COMAS	Câmara Municipal
Espaço 2	10/11/2018	Seminário “A Ética e o Assédio contra Usuários, Trabalhadores e Organizações da Assistência Social”	FAS-SP	Uninove Vergueiro
Espaço 3	13/11/2018	Ato público “Dia da Assistência Social”	FAS-SP	Praça Princesa Isabel
Espaço 4	04/12/2018	Audiência Pública “Conferir”	COMAS	Câmara Municipal

Espaço 5	13/03/2019	Ato público “Carna SUAS”	FAS-SP	Largo de São Bento
Espaço 6	18/03/2019	Plenária do FAS-SP	FAS-SP	Câmara Municipal
Espaço 7	28/03/2019	Ato público contra o decreto nº 58636/2019	FAS-SP	Viaduto do Chá
Espaço 8	02/05/2019	Plenária do FAS-SP	FAS-SP	Câmara Municipal
Espaço 9	14/03/2019	Oficina “Diálogo sobre o MROSC”	IPUSP	IPUSP
Espaço 10	20/08/2019	Evento “OSC em Pauta”	FGV-SP	FGV-SP

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas e a participação em espaços socioestatais compuseram o material empírico do nosso “campo-tema”. Queremos chamar a atenção para dois destes eventos cujos diários de campos foram amplamente utilizados na construção do capítulo 6, por tratarem especificamente sobre a implementação do MROSC na assistência social: a oficina “Diálogos sobre o SUAS: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)” e o evento “OSC em Pauta: Desafios e oportunidades do MROSC na Política Municipal de Assistência Social”. Tendo em vista a importância destes eventos para a construção desta pesquisa, detalharemos como cada um ocorreu nos subtópicos abaixo.

- Sobre a oficina “Diálogos sobre o SUAS: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”

A oficina “Diálogos sobre o SUAS: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”, foi realizada no Instituto de Psicologia da USP, no dia 14 de março de 2019. Teve por objetivo discutir os impactos do MROSC no cotidiano dos serviços da rede socioassistencial do município de São Paulo e região metropolitana. Desse modo, constituiu-se enquanto um espaço de troca e reflexão, no qual trabalhadoras/es do SUAS puderam compartilhar e refletir sobre as dificuldades, desafios e transformações que o MROSC trouxe para o seu cotidiano de trabalho, e sobre as estratégias utilizadas pelas organizações para se adaptar às exigências do novo marco.

Essa oficina foi coordenada pela professora Mariana Prioli Cordeiro (IP-USP) e pelo professor Antonio Euzébios Filho (IP-USP) e fez parte de um projeto de extensão intitulado “O

trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): compartilhando saberes e práticas”. Cabe destacar que participamos como facilitadoras das discussões, bem como da organização do encontro. A atividade era voltada para trabalhadoras/es do SUAS vinculados a OSC, seja do nível de gestão (gerentes de serviços e gestores das OSC), ou de nível técnico dos serviços de proteção básica e especial. Contudo, no dia da oficina, tivemos a participação de uma trabalhadora vinculada a um CREAS. A princípio estava previsto que a oficina ocorresse em dois momentos. No primeiro momento seriam discutidos os impactos do MROSC nos serviços socioassistenciais e no segundo momento seriam sistematizadas as informações produzidas ao longo do primeiro encontro. A oficina previa a elaboração de um “produto final” de autoria das/os participantes para divulgar as informações produzidas nos encontros.

No primeiro encontro, estiveram presentes 26 profissionais de diferentes organizações do município de São Paulo e da região metropolitana. As discussões tecidas neste encontro tiveram como guia um roteiro elaborado previamente. Como “produto final”, o grupo de trabalhadoras/es do SUAS decidiu elaborar uma carta direcionada a SMADS na qual estariam descritas as principais dificuldades em relação ao MROSC, bem como uma solicitação de abertura de canais de diálogo e de espaços de capacitação.

Cabe mencionar que, de início, pretendíamos que a oficina fosse uma das estratégias metodológicas desta pesquisa como forma de diálogo com as os/as trabalhadoras/es do SUAS. Contudo, no momento da oficina, nem todas/os as/os trabalhadoras/es assinaram o TCLE elaborado para este espaço. Assim, optamos por não utilizar trechos de falas específicas das/os trabalhadoras/es, mas as anotações de diário de campo realizadas pela pesquisadora que trataram sobre os principais pontos discutidos ao longo da oficina. Cabe destacar que, com vista facilitar a escrita, ao longo do texto nos remetemos a este evento como oficina “Diálogos sobre o MROSC”, ou apenas “oficina”.

- Sobre o Evento “OSC em Pauta: Desafios e oportunidades do MROSC na Política Municipal de Assistência Social”

O evento foi realizado no dia 15 de agosto de 2019 e organizado pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA) da FGV Direito SP, em parceria com a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e o Instituto de Psicologia (IP) da Universidade de São Paulo. Este espaço teve como objetivo para “debater os desafios e oportunidades do Marco Regulatório

das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na política municipal de assistência social” do município de São Paulo⁴.

Neste encontro, estiveram presentes pesquisadores/as, gestores/as da administração pública, trabalhadores/as da assistência social vinculados à administração direta e indireta, representantes do FAS e do COMAS, entre vários outros atores que, em alguma medida, estão envolvidos e/ou pesquisam o MROSC e sua aplicabilidade nas políticas públicas, em especial na assistência social. Dentre as principais convidadas, tivemos: a Professora Aldaíza Sposati, da PUC/SP, ex-secretária da SMADS (2002-2004); Sonia Francine Gaspar, vereadora de São Paulo e ex-secretária da SMADS (2017), o conselheiro João Antonio da Silva Filho, presidente do Tribunal de Contas de Município de São Paulo; Berenice Giannella, atual secretária da SMADS (2019); Regina Paixão, da presidenta do Fórum da Assistência Social (FAS); e Laís de Figueiredo Lopes, que esteve à frente da articulação técnica e política entorno do MROSC em nível nacional.

Ao longo do encontro, foram apresentados os resultados preliminares de três pesquisas em desenvolvimento que tratam sobre o MROSC: (1) dados preliminares da pesquisa desenvolvida por pesquisadores/as da FGV Direito SP, sob a coordenação de Thiago Donini, que trata sobre os primeiros anos de implementação da Lei nº 13.019/2014; (2) resultados parciais de uma pesquisa em desenvolvimento, coordenada pela professora Patrícia Mendonça, da EACH/USP, que analisou a percepção dos/as gestores/as públicos/as sobre a implementação do MROSC; e (3) os resultados da oficina “Diálogos sobre o SUAS: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”, sob coordenação da professora Mariana Prioli Cordeiro do IPUSP. Também tivemos falas dos/as demais presentes que trouxeram seus olhares e avaliações sobre os impactos, desafios e oportunidades que a implementação do MROSC na assistência social, sendo apresentados distintos olhares e pontos de vistas sobre o assunto.

1.2 Sobre a perspectiva teórico-metodológica que orientou a pesquisa

Neste trabalho partimos de uma abordagem construcionista de produção de conhecimento – em específico de um Construcionismo Social proposto por autores como Tomás Ibañez (2001, 2003); Lupicinio Iñiguez (2003, 2005); Mary Jane Spink (2010, 2013); M. J. Spink, et al. (2014); P. Spink (2003). Com vistas a apresentar um panorama geral dessa

⁴ Cabe destacar que o evento foi gravado e o vídeo está disponível no Youtube, em https://www.youtube.com/watch?v=17YZvEx_2uk&t=3141s. Acesso 20/08/19

abordagem, se faz necessário, primeiramente, explicitar os principais elementos que a caracterizam. Um primeiro elemento que pode ser elucidado é o caráter estritamente anti-essencialista, ou seja, a não existência de uma essência ou natureza constituída *a priori*. Nesta perspectiva, as pessoas e o mundo são produtos, resultantes de convenções e práticas sociais, portanto social e historicamente produzidos (Iñiguez, 2003). Parte-se do princípio de que a “realidade” é mediada por processos que estão condicionados pelas interações linguísticas e socioculturais, impossibilitando a apreensão de uma essência natural das “coisas” que conformam o mundo. Um outro elemento, é o questionamento da própria noção de “objeto”, posto que não há um “objeto real” que precisa ser descoberto, mas há construções e convenções sociais que o fazem existir da forma como nos é apresentado – ou seja, o objeto existe a partir da sua enunciação (Ibañez, 2003; M. J. Spink, 2010).

Desse modo, o dualismo sujeito/objeto não se sustenta nesta forma de olhar o mundo, pois tal dicotomia parte da premissa da existência de um objeto para além do sujeito. Para o construcionismo, tanto o sujeito quanto objeto são construções sociais, materializadas e produzidas nas práticas discursivas (Iñiguez, 2003, 2005). Se ampliarmos a lógica argumentativa que foi apresentada, a própria noção de realidade como tradicionalmente compreendida nas ciências naturais – uma realidade empírica, pré-existente, natural e objetiva – é revista, pois aquilo que concebemos enquanto realidade também são objetivações coletivizadas a partir de convenções sociais (Ibañez, 2003). Em outras palavras, como apresentado por Mary Jane Spink e Rose Mary Frezza (2013) “a realidade não existe independente de nosso modo de acessá-la” (p.11).

Assumimos, então, uma visão *antirrealista* e *relativista* de mundo, que contesta “verdades” e generalizações, a partir de um contínuo questionamento de um tipo de conhecimento produzido que tem como base uma suposta observação e descrição imparcial e objetiva da realidade (Iñiguez, 2003, 2005). Sendo assim, em concordância com Iñiguez (2003), partimos de uma determinação cultural e histórica na produção do conhecimento, posto que “as formas de categorização e conceitualização são específicas de cada cultura e de cada momento histórico concreto” (s/p). Por conseguinte, a produção de conhecimento é resultante dos processos interacionais e das práticas sociais de uma determinada comunidade. Conhecimento, neste sentido, é algo dialógico, produzido nas interações sociais e nas relações intersubjetivas (M. J. Spink & Frezza, 2013). Dessa forma, “se levarmos a sério a proposta de que as realidades são construídas em/por nossas práticas, teríamos que concordar, também, que as diferentes maneiras de fazer pesquisa produzem diferentes realidades” (M. J. Spink, Medrado & Mello, 2014, p. 16).

A partir dessa acepção, os estudos inspirados em uma orientação socioconstrucionista, buscam identificar, descrever e elucidar os processos pelos quais as pessoas dão sentido ao mundo (M. J. Spink, 2010). Debruçam-se, sobretudo, no estudo das práticas cotidianas e das ferramentas utilizadas pelas pessoas para (re)significar o universo a sua volta. Procuram dar ênfase ao caráter social, à historicidade das ações e ao movimento de constante transformação da produção de conhecimento e das práticas cotidianas. Em termos metodológicos, assumem invariavelmente uma postura desreificante, desnaturalizante e dessencializadora (M. J. Spink, 2010).

Outra característica central, como já pode ser notado, é a centralidade que a linguagem assume nessa abordagem. Se a realidade é uma produção social, a forma de materialização e produção é essencialmente discursiva. É através da linguagem que damos sentido ao mundo e produzimos versões daquilo que acreditamos ser “real”. Por outro lado, é também por meio dos processos comunicativos que nos constituímos. Assim, a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação, mas é também uma forma de ação, que produz realidade e que, portanto, tem efeito sobre mundo.

Para Mary Jane Spink (2010), no âmbito da pesquisa em Psicologia Social de orientação construcionista, a concepção de linguagem adotada é a *linguagem em uso*, isto é, a linguagem como “ação”, como prática social constitutiva da vida em sociedade. Neste sentido, a autora, propõe o estudo de *práticas discursivas* como ferramenta metodológica que permite o estudo da *produção de sentido na vida cotidiana*, dando ênfase tanto aos aspectos performáticos da linguagem (de que modo, com que intenções, em que situações, etc.) quanto nas condições de produção (contexto sociocultural, econômico, histórico e político). É justamente esta proposta teórico-metodológica que inspirou a construção de nossa pesquisa e amparou nossas análises e reflexões.

A proposta do estudo de práticas discursivas, como forma de compreensão da produção do sentido na vida cotidiana, foi desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Práticas Discursivas e Produção de Sentidos do Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), sob a orientação da professora Mary Jane Spink. Assim, para a construção deste ponto, utilizaremos essencialmente três livros, resultantes das pesquisas realizadas neste núcleo de pesquisa, que nos apresentam importantes considerações teórico-metodológica para o estudo das práticas discursivas: (1) *Linguagem e produção de sentido no cotidiano* (M. J. Spink, 2010); (2) *Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano* (M. J. Spink, 2013); e (3) *A produção da informação na pesquisa social* (Spink, Brigagão, Nascimento & Cordeiro, 2014).

Com vista a caracterizar o que seriam práticas discursivas, convém mencionar a distinção entre esta acepção conceitual e o uso do termo discurso. Segundo Spink & Medrado (2013), a utilização da expressão discurso faz menção às regularidades da linguagem e ao seu uso convencional, por conseguinte, a um aspecto mais institucionalizado da linguagem. Diz respeito aquilo que está no âmbito das convenções sociais, que representa o acúmulo de saber de determinados grupos (partidos, igrejas, comunidades) ou, em um nível mais macrossocial, em áreas de saber (psicologia sociologia, física, matemática). Neste sentido, o discurso tem uma tendência a permanecer mais “estável” no tempo, pois está mais “consolidado” no imaginário social. Isto não quer dizer que o discurso não seja mutável, e que não sofra transformações. Pelo contrário, como já afirmamos anteriormente, toda prática social está em constante transformação. Afinal, discursos “bem consolidados” na sociedade em determinado momento histórico, foram radicalmente alterados e revistos em outros momentos – a exemplo do papel social da mulher na vida pública.

Para Spink e Medrado (2013) existem prescrições e regras linguísticas, utilizadas pelas pessoas nos atos comunicativos, que tendem a manter e reproduzir certos discursos. Os discursos se localizam no âmbito macrossocial da linguagem, abarcando as estruturas discursivas que perpassam grupos, instituições e segmentos sociais. Por outro lado, a despeito destas regularidades discursivas, existem também as inflexões e variações produzidas nas interações tecidas no cotidiano. Correspondem às formas discursivas que as pessoas utilizam para dar sentido aos repertórios linguísticos presentes no meio social. Portanto, abrange uma perspectiva mais microssocial, localizada nas ações do dia a dia, nos atos comunicativos e nas práticas discursivas do cotidiano. Neste sentido, ao estudar discursos podemos dar ênfase a um ou a outro aspecto da linguagem – ou seja, à análise das regularidades ou das não regularidades do discurso. Como exemplo, as autoras apresentam que, no estudo de algum fenômeno no campo da saúde, podemos dar ênfase a um discurso a partir do saber da Epidemiologia (a luz das regularidades), ou ao sentido que as pessoas atribuem à certa doença (a luz das não regularidades). De acordo com Spink e Medrado (2013):

(...) é inegável que existem prescrições e regras linguísticas situadas que orientam as práticas cotidianas das pessoas e tendem a manter e reproduzir discursos. Sem elas, a vida em sociedade seria impraticável. Mas, embora o conceito de discurso aponte para uma estrutura de reprodução social – ou seja, a linguagem vista a partir das regularidades –, ele não desconsidera a diversidade e a não regularidade presentes em seu uso diário pelas pessoas. É, antes de tudo, uma questão de foco, de distinção entre o que se elege como figura/fundo (M. J. Spink & Medrado, 2013, p. 4).

Embora o conceito de discurso nos remeta a uma estrutura de reprodução social (M. J. Spink & Medrado, 2013), ao elucidarmos o discurso em uso – isto é, sua dimensão de variabilidade a partir da forma como as pessoas o materializam em seus cotidianos – estamos estudando, como proposto por Spink (2010), *práticas discursivas*. Práticas, por que ressaltam o caráter de ação do discurso. Dessa forma, o conceito de *práticas discursivas* nos “remete, por sua vez, aos momentos de ressignificações, de rupturas, de produção de sentido, ou seja, corresponde aos momentos ativos do uso da linguagem, nos quais convivem tanto a ordem como a diversidade” (M. J. Spink & Medrado, 2013, p. 5). Contudo, Mary Jane Spink (2010) sinaliza que:

Embora tenhamos procurado fazer tais distinções (entre práticas discursivas e discurso, entre comunicação face a face e documentos de domínio público), temos consciência de que se tratam de distinções didáticas; distinções feitas pragmaticamente. Nesse momento, é assim que estamos conseguindo lidar com a diferença que percebemos em nosso material textual. Mas reconhecemos que as coisas podem mudar à medida que o próprio referencial amadurece; daqui a cinco anos, podemos dizer: não, não existe discurso, só existem práticas discursivas (M. J. Spink, 2010, p. 27).

As *práticas discursivas* são, portanto, a maneira pela qual as pessoas produzem sentidos, significam e materializam o mundo a sua volta, explicitam e constroem os “fenômenos” do cotidiano, manifestam afetos, (re)inventam as formas de viver e conviver em sociedade. Assim, foi a partir desta abordagem teórica-metodológica que a presente pesquisa foi desenvolvida e as informações levantadas foram analisadas.

1.3 Análise e sistematização das informações produzidas no decorrer da pesquisa

Para Mary Jane Spink e Helena Lima (1999), o procedimento de análise é visto como um processo de produção de sentidos, onde a interpretação emerge “como elemento intrínseco do processo de pesquisa” (M. J. Spink & Lima, 1999, p. 61). Neste sentido, para as autoras, o momento de análise de dados requer uma atenção especial da pesquisadora, em que a manutenção do rigor metodológico se faz fundamental para o tratamento adequado das informações obtidas. Por conseguinte, “o rigor passa a ser concebido como a *possibilidade de explicitar os passos da análise e da interpretação de modo a propiciar o diálogo*” (M. J. Spink & Lima, 1999, p. 58-59). Nesta etapa da pesquisa, foram utilizadas diferentes técnicas para a análise do material produzido. Assim, iremos relatar brevemente cada uma delas.

No que diz respeito às entrevistas, primeiramente, foi realizada uma “transcrição integral” do conteúdo produzido em cada uma delas, de modo a preservar o discurso original das profissionais que participaram da pesquisa. Em um segundo momento, lemos todas as transcrições, ao mesmo tempo em que colocamos em destaque (a partir da utilização da ferramenta “realce do texto” do programa Word) os trechos que consideramos como mais relevantes. Esta etapa foi realizada mais de uma vez, pois, a partir dela, foi possível construir as nossas “temáticas de análise”. Por fim, tendo em vista nosso objetivo da pesquisa, escolhemos três temáticas gerais de análise: (1) como compreendem a relação Estado-sociedade civil no âmbito da assistência social; (2) quais os sentidos atribuídos ao MROSC; (3) como avaliam o processo de implementação do MROSC na assistência social de São Paulo.

Tendo escolhido nossas temáticas de análise, delimitamos quatro passos para o processo de análise discursiva. No *primeiro*, voltamos às transcrições e fomos destacando em diferentes cores (uma para cada temática) os trechos que caracterizavam cada uma das temáticas de análise. No *segundo passo*, transpusemos os principais trechos que caracterizavam cada uma das temáticas em um quadro, discriminando tais categorias em colunas separada. No *terceiro passo*, isolamos e sintetizamos em sentenças curtas as formas como as profissionais enunciam os conteúdos discursivos que se enquadram nas temáticas previamente estipuladas. No *quarto passo*, sistematizamos as informações e construímos uma narrativa, de base interpretativa, para cada uma das temáticas.

A sistematização das informações produzidas com base na análise da primeira e segunda “temática” será apresentada no nosso capítulo 5. Neste capítulo discorreremos sobre como cada profissional compreendeu o MROSC a partir de seus cotidianos de trabalho, e levantaremos reflexões gerais sobre como elas caracterizaram a relação Estado-sociedade civil. No que concerne a terceira temática, a partir das “sentenças curtas” que resumiam o conteúdo mobilizado em cada trecho, selecionamos sete temas que se fizeram mais presentes ao longo das entrevistas: (1) falta de espaços de capacitação e pouco diálogo com OSC; (2) mudança frequente de gestão e pouco tempo de adaptação; (3) falta de investimento para a implementação do MROSC; (4) mudanças frequente nos modelos dos instrumentais; (5) diversidade na forma de avaliação e monitoramento dos convênios; (6) privilégio das grandes OSC; (7) novas atribuições dos cargos de gerência de serviço e gestão de parcerias. Estes temas foram utilizados para organizar a narrativa apresentada ao longo do nosso capítulo 6. Por fim, cabe destacar que, ao longo da apresentação dos capítulos, trataremos mais detalhadamente sobre os caminhos metodológicos adotados para a construção de cada um deles.

CAPÍTULO 2

A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO: ANÁLISE HISTÓRICA DAS RELAÇÕES ENTRE OSC E ESTADO

Existem muitas formas de narrar uma história, dando maior ou menor destaque a eventos e fatos a partir dos nossos objetivos, da nossa visão de mundo, do desenho da pesquisa e de outros fatores que constroem e influenciam a forma como uma narrativa será apresentada. Quando falamos especificamente sobre o histórico da política de assistência social, podemos constatar que há uma vasta literatura acadêmica que se debruçou sobre esta temática (Amâncio, 2008; Chiachio, 2006; M. Cordeiro, 2018; Cruz & Guareschi, 2009; Jaccoud, Bichir & Mesquita Brettas 2016; Marin, 2012, Sposati, 2002; Sposati, Bonetti, Yazbek & Falcão, 1987), que narra de diversas maneiras e a partir de diferentes enfoques os acontecimentos que configuram a estruturação da assistência social como uma política pública.

Desta forma, buscamos construir uma narrativa que expõem o que, para nós, se apresenta como mais relevante para contextualizar a pesquisa. Para isto, neste capítulo, escolhemos tratar a assistência social sob a ótica da institucionalidade, ou seja, daquilo que foi ou não incorporado nas ações do Estado. Nesta perspectiva, o Estado – que é composto por múltiplos atores, abrangendo técnicas, gestoras, governos, burocracias, instituições, normativas e legislações, etc. – assume uma centralidade na narrativa, sendo colocado como agente principal, ou sujeito “da ação”, por ser protagonista dos eventos que serão narrados.

Evidentemente, esta é apenas uma forma de se contar a história da assistência social. Podemos demonstrar, a partir de dois exemplos, as diversas possibilidades de construção desta história e a forte presença de atores da sociedade civil. No primeiro exemplo, em seu estudo sobre a noção de cidadania na assistência social de São Paulo, José Fernando Costa (2016), que utilizou a perspectiva da ação pública, relatou a trajetória da assistência social dando destaque aos atores da sociedade civil que conformam as ações do Estado, em detrimento de uma história centrada unicamente no protagonismo de atores estatais. O autor deu ênfase à atuação de grupos de pesquisa, movimentos sociais, ativistas, profissionais do SUAS, especialistas da área, entre outros grupos sociais.

No segundo exemplo, nas entrevistas realizadas nesta pesquisa com representantes de OSC (entrevistas 4, 7 e 8), notamos que em muitos momentos a sociedade civil aparece como sujeito de “ação”, protagonizada por atores vinculados aos movimentos sociais e às OSC. Assim, o Estado incorpora as demandas e pressões da sociedade civil organizada em prol da

construção desta política, em uma relação de conflitos e diálogos. Nesta narrativa, os atores vinculados às OSC assumem um papel protagonista na construção da política, ocupando cargos em instâncias de participação e controle social, pressionando o poder público para a efetivação de ações, inovando em iniciativas locais para o atendimento à população em situação de vulnerabilidade (algumas que posteriormente se formalizaram como política pública). Esta centralidade, geralmente, não se faz presente nos documentos governamentais que narram a história, onde as organizações aparecem como atores coadjuvantes ou como executoras de serviços.

Neste capítulo, a despeito da escolha narrativa se centrar na ótica da institucionalidade – afinal, marcos institucionais são importantes para compreender a dinâmica atual da política – buscamos também discutir outras possibilidades de se pensar a consolidação desta política, tentando expor diferentes perspectivas e olhares sobre o que compreendemos como central: a relação entre OSC e Estado na implementação da política de assistência social. Para isto, apresentamos de forma breve a história da assistência social no município de São Paulo e a sua atual estrutura institucional, dando destaque à caracterização da rede socioassistencial executada pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC). O intento em resgatar os marcos históricos e as normativas relevantes para a constituição das parcerias público-privadas (ou estatais/não-estatais), pode nos servir como um importante recurso analítico para a compreensão dos efeitos deste legado histórico no desenvolvimento institucional e na dinâmica organizacional na política de assistência social nos dias atuais.

2.1 Considerações sobre a participação das OSC na assistência social

Ao realizarmos uma breve revisão bibliográfica sobre a história da constituição da assistência social no Brasil, é perceptível que as parcerias público-privadas se constituem enquanto eixo central deste processo, onde a sociedade civil toma a iniciativa e o Estado entra com o apoio financeiro. Ademais, as ações socioassistenciais, historicamente, foram marcadas pelo “espontaneísmo” e por um viés assistencialista, caritativo e filantrópico. Assim, podemos constatar que a trajetória histórica da assistência social no Brasil deixou muitas “marcas” e “legados”, que certamente influenciaram a forma como o Estado compreendeu, implementou e consolidou a assistência social enquanto uma política pública. Temos, como exemplo, a ideia da assistência social como qualquer ação voltada a populações vulneráveis (Mestriner, 2008); as concepções da assistência social como caridade benevolência, clientelismo, vinculada à

figura da primeira dama (Amâncio, 2008; Marin, 2012); a falta de prioridade desta política nas agendas governamentais (T. Cordeiro, 2017; Sposati, 2002); entre outros.

Podemos considerar a Constituição Federal de 1988 como um marco para a consolidação do papel do poder público enquanto promotor de políticas sociais. Um dos grandes avanços trazidos pela nova Constituição foi a instituição do chamado “tripé da Seguridade Social” – a partir disso, a promoção de políticas públicas de saúde, previdência social e assistência social se tornam um dever do Estado brasileiro. Por conseguinte, a assistência social (ao menos no plano normativo nacional) deixou de se pautar pelas noções de caridade, benevolência e filantropia, dando lugar às noções de cidadania, direito e política pública (Cordeiro & Sato, 2017; Macedo et al., 2011). Para Thais Marin (2012), a Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase no sistema de proteção social brasileiro que, apesar de não ter significado o fim do legado do assistencialismo e das práticas caritativas/filantrópicas, se apresentou como um importante marco simbólico e jurídico que iria “disputar” as concepções sobre assistência social a partir dos princípios da cidadania e dos direitos humanos.

Outra contribuição importante foi a instituição da descentralização das políticas sociais, outorgando maior autonomia aos municípios para a implementação e adequação das diretrizes nacionais. A partir da utilização de modelos federalistas, com corresponsabilizações e atribuições específicas dos três níveis de governos (união, estados e municípios), as políticas sociais passam a ser implementadas a partir de sistemas únicos – com diretrizes nacionais unitárias que norteiam o processo de implementação que deve se dar a partir da realidade dos municípios (Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017).

Em confluência com esta mudança constitucional, tivemos em 1993 a promulgação da Lei nº 8.742/1993, intitulada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu normas e critérios para a organização da assistência social no Brasil, reafirmando a proteção social enquanto um direito inalienável e um dever do Estado. Em seu artigo 5º, a LOAS define três diretrizes gerais que devem nortear o processo de construção da política: (1) descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; (2) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (3) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Brasil, 1993, 2009).

Portanto, o Estado deve conduzir e protagonizar o processo de construção e implementação da política, a partir de um “jogo” coordenado pelos três níveis de governos, com ampla participação popular em todo o processo. Neste documento normativo, o poder

público reafirma o papel complementar das OSC na assistência social, reconhecendo-as juridicamente como “entidades e organizações de assistência social”. Assim, afirma-se a importância das organizações para a construção e consolidação da política, desde que se adequem e passem a ser regidas por esta normativa. Outro avanço importante da LOAS foi instituir o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como órgão superior de deliberação colegiada da política de assistência social, de composição paritária entre sociedade civil e Poder Executivo. Este órgão é uma importante instância de pactuação, controle e deliberação da assistência social em nível federal.

A partir da promulgação da LOAS, em 1993, passou a ser de competência dos governos (nos três níveis) implementar e consolidar as normativas e diretrizes contidas em lei. Esperava-se, assim, o compromisso real e contínuo por parte do poder público na construção da política de assistência social; ou seja, a priorização desta agenda nos planos de governo e, conseqüentemente, na disposição orçamentária necessária para a sua implementação (Amâncio, 2008). Contudo, a década que sucedeu a LOAS não foi um período de grandes avanços na consolidação da política de assistência social (Chiachio, 2006; Marin, 2012; Mestriner, 2008; Sposati, 2002). Pelo contrário, pouco sistemáticas foram as iniciativas em prol da construção e consolidação desta política.

No entanto, a implementação das políticas de assistência social preconizadas pela LOAS ocorreu em um momento de avanço do projeto neoliberal no cenário internacional (Behring, 2006; Coutinho, 2011), preconizando a “diminuição” do Estado e a restrição de sua capacidade de intervenção sobre a economia e a sociedade. Dessa forma, os governos que se seguiram nos anos de 1990 não incluíram, em sua agenda prioritária, a construção de uma política pública de assistência social que consolidasse as prerrogativas da LOAS. Por outro lado, o cenário econômico e político de instabilidades que marcou esta década influenciou este processo de poucos avanços.

Foi apenas na década seguinte, nos anos 2000, que presenciamos a efetivação das diretrizes estabelecidas pela LOAS, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004 – formulada a partir do acúmulo de amplas discussões com a sociedade civil organizada em torno da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003 (Brasil, 2005). Por meio da PNAS, tivemos a retomada das diretrizes da LOAS e, em 2005, iniciou-se o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – que tem como objetivo a integração e articulação da rede socioassistencial, em seus diferentes níveis

(municipal, estadual e federal), regulamentando também a participação da sociedade civil para a efetivação do controle social⁵.

No texto da PNAS, foi afirmado que a proteção social deve garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Para materializar estas prerrogativas, a segurança de renda deve ser provida pela concessão de benefícios e as outras seguranças devem ser garantidas através da oferta de serviços, programas e projetos organizada a partir de dois níveis de complexidade: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A gestão e implementação destes programas ficariam “sob encargo de equipamentos públicos diferenciados, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além da rede pública e privada voltada a públicos e atendimentos específicos” (Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017, p. 42).

Este documento também versa sobre as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil e afirma que, diante dos problemas sociais que caracterizam a sociedade brasileira, é necessário que o Estado assuma a “primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma” (Brasil, 2005, p. 47). Em outro trecho importante, consta que “somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade” (Brasil, 2005, p. 47). Neste sentido, entendemos que as organizações da sociedade civil vinculadas à assistência social continuam sendo reconhecidas como agentes importantes no processo de consolidação da política. Contudo, é ressaltado o seu papel complementar, cabendo ao Estado o papel protagonista e condutor na estruturação desta política pública.

Nos anos que se seguiram, presenciamos o aumento crescente na implementação de CRAS e CREAS. Em algumas localidades, este aumento da oferta de serviços ocorreu por meio de convênios com OSC. Este cenário de aumento da provisão indireta exigiu do poder público o aperfeiçoamento dos instrumentais jurídicos que regulamentam a participação das OSC na rede socioassistencial (Amâncio, 2008; Bretas, 2016; Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017; Marin, 2012). Desse modo, em 2009, foi promulgada a Lei nº 12.101/2009, que desvinculou a

⁵ A organização do SUAS também está regulamentada pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) e pela Norma Operacional Básica de Recursos do SUAS (NOB-RH/SUAS) (Brasil, 2005, 2011a).

concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)⁶ do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e atribui esta responsabilidade à cada ministério setorial; ou seja, no caso na assistência social passou a ser competência do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) a concessão da certificação. Este movimento possibilitou que o CNAS – que acabava atuando numa lógica cartorial, concedendo ou negando certificações – pudesse assumir de fato a sua atribuição de órgão superior de deliberação, controle social e coordenação da política de assistência social.

Naquele mesmo ano, tivemos a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), que estabeleceu padrões de organização e execução dos serviços, dividindo-os por níveis de complexidade (PSB e PSE de média e alta complexidade). Nesse documento, constam parâmetros mínimos de desenvolvimento e execução dos serviços públicos de assistência social, que devem ser seguidos por todas as instituições que os executem, sejam estatais ou não estatais. Ao estabelecer “parâmetros mínimos” para a execução dos serviços, avançou-se na consolidação de uma rede única de assistência social, na qual todas as instituições (estatais e não-estatais) são regidas pelas mesmas normativas que norteiam a construção do SUAS.

Seguindo esta perspectiva, tivemos em 2012 a revisão e atualização da LOAS que, em sua nova redação, instituiu o “vínculo SUAS” e o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social “ambos visando integrar a rede privada às normativas e à fiscalização pública” (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017, p. 42). Desde então, temos observado o aumento da rede socioassistencial em nível local, que ganhou capilaridade em todo território nacional, seja por meio apenas da provisão direta, ou através da integração de serviços estatais e não estatais. Entretanto, apesar de termos presenciado avanços na consolidação de programas, ações e serviços na assistência social⁷, a rede atualmente implementada não é suficiente para tratar as demandas sociais que caracterizam a realidade brasileira.

Em linhas gerais, tentamos neste ponto apresentar o histórico do desenvolvimento da assistência social enquanto uma política pública. Certamente, não é consenso, nem na literatura acadêmica, nem na arena política, o papel da assistência social no sistema de proteção social

⁶ O CEBAS é definido como um “instrumento que possibilita a organização usufruir da isenção das contribuições sociais, tais como a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, e permite ainda a priorização na celebração de contratualização/convênios com o poder público, entre outros benefícios”. Informação retirada do site oficial do Ministério da Cidadania. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/asistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social-cebas>. Acesso em 10/02/19.

⁷ Isto fica evidente quando analisamos políticas setorializadas, por exemplo, para população em situação de rua, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, etc.

brasileiro. Ao longo das décadas, a assistência social ganhou diferentes posições e contornos em relação à priorização nas agendas dos governos e à própria concepção do que seria esta área. Ainda hoje, vemos que – mesmo após 26 anos da promulgação da LOAS e 31 anos da Constituição de 1988 – a “identidade” da assistência social é alvo de constantes disputas e ataques, sendo necessária a atuação exaustiva de profissionais, especialistas e ativistas em prol da defesa de seus princípios e diretrizes nacionais.

Isto ganhou ainda mais evidência nas últimas gestões no Governo Federal, principalmente na gestão de Michel Temer (2016-2018) que cortou significativamente os repasses direcionados à assistência social e centrou suas ações no fomento ao Programa Criança Feliz, amplamente questionado por especialistas e trabalhadores/as da assistência, por estar desvinculados dos princípios normativos do SUAS. Outra importante medida, sancionada por este governo, que afeta o orçamento das políticas sociais como um todo, foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, intitulada de PEC do teto de gastos durante a sua tramitação no Congresso Nacional. Esta emenda vincula, por vinte anos, a dotação orçamentária (e consequentemente os investimentos públicos) à taxa anual de crescimento do PIB; ou seja, restringe o aumento de investimento em áreas sociais a despeito da atual condição de subfinanciamento.

No que diz respeito à oferta de serviços socioassistenciais por meio de parcerias com as OSC, há muitas controvérsias nos espaços de discussão acadêmica e política sobre o papel e a centralidade destas organizações na política de assistência social. Gabriela Brettas (2016), que também estudou a relação entre OSC e Estado na implementação da assistência social, afirmou que existem três momentos sobre o entendimento do papel das OSC na assistência social. Em um primeiro momento, na fase inicial de implementação do SUAS, havia uma *visão estatista* da execução desta política pública. Entendia-se que a implementação da rede socioassistencial deveria ser realizada unicamente através de serviços administrados de forma direta pelo poder público. As organizações, por outro lado, eram associadas de forma generalizante a práticas conservadoras, assistencialistas e filantrópicas. Portanto, vincular os serviços à oferta pelas OSC seria atrelar assistência social a estas práticas.

Em um segundo momento, em que o SUAS começou a ganhar contornos mais estruturados, a administração pública passou a entender que há uma *rede socioassistencial privada do SUAS*, ou seja, que a despeito da implementação direta (realizada primordialmente através dos CRAS e CREAS), as organizações continuam a ofertar serviços específicos a populações em situação de vulnerabilidade. Neste sentido, as OSC passam a ser vistas como instituições que têm expertise e capilaridade. Concomitantemente, algumas OSC

(principalmente as grandes), participaram de espaços nacionais de construção da política, reivindicando o seu lugar no sistema. Por fim, no terceiro momento, a partir de 2011, entendeu-se que as organizações são importantes ficando evidente o discurso em prol de uma *rede socioassistencial do SUAS única*. Iniciou-se então um processo de aprimoramento das regulamentações que tratam da relação entre OSC e Estado (Brettas, 2016).

A autora destacou que estas concepções ainda hoje permeiam as discussões na assistência social. Evidentemente, isto não é “um processo no qual essas ideias se substituem no tempo de modo linear; ao contrário, envolve dinâmicas complexas e tensões entre as distintas concepções políticas a respeito do papel do Estado e das OSC” (Brettas, 2016, p. 151). Em complementaridade, a autora apresentou que:

questões como o “tamanho” do Estado, as implicações nos espaços de autonomia e papéis das OSC (de controle social, de prestadoras de serviço, de articulação intersetorial, etc.) ou sobre a lógica de vinculação e participação das OSC ao SUAS (seu lugar institucional no sistema), por exemplo, não são consensuais e continuam em disputa nos espaços de reflexão e construção da política – na academia, entre as equipes da SNAS/MDS, no CNAS, entre as OSC, nos conselhos e órgãos gestores locais de assistência ou, ainda, nas instâncias de discussão e deliberação sobre as relações entre Estado e OSC em sentido mais abrangente (como a SGPR ou a Plataforma do Marco Regulatório e também nos fóruns em âmbito local) (Brettas, 2016, p. 152).

Seguindo esta linha de pensamento, Julia Amâncio (2008) destacou que se, por um lado, a participação das OSC na implementação de serviços socioassistenciais aumenta, por outro, a relação que o Estado estabelece com estas organizações não se dá nos mesmos moldes daquelas historicamente construídas antes da promulgação da Constituição de 1988. Como descrito anteriormente, a oferta de serviços era feita de forma fragmentada, sendo considerada como qualquer ação direcionada às populações vulneráveis, baseadas em diferentes princípios (da cidadania, filantropia, assistencialismo, primeiro-damismo) e mobilizando múltiplos atores da sociedade e do Estado.

Após a promulgação da Constituição de 1988 e da LOAS, a luta pela consolidação da assistência social como política pública caminhou num sentido contrário, de desfragmentação. Buscou-se a construção de um sistema único, com diretrizes, princípios e parâmetros universais, pautados nos preceitos da cidadania e do direito social. Disputou-se assim a “identidade” da assistência social, tentando imprimir o caráter de política pública, de direito social e dever do Estado. Esta “disputa identitária” não apenas chegou nas OSC que ofertavam os serviços, mas também foi construída de forma ativa por muitas organizações que participaram dos espaços locais e nacionais de construção da política. Neste sentido, vemos que a relação entre Estado e

sociedade civil não se constrói a partir de relações unilaterais de passividade e atividade, mas sim em um processo dialógico de mútua constituição (Lavallo & Szwako, 2015).

Por outro lado, isto não quer dizer que acreditamos que não houve “*desresponsabilização*” por parte do poder público, como abordado por parte da literatura (Souza, 2016; Souza, 2017; Perez, 2005). Em nossa leitura, isto aconteceu em muitos momentos ao longo da história, pois a história não é linear e a construção desta política não foi puramente progressiva. Tivemos governos (em nível federal, estadual e municipal) nos quais a assistência social ganhou destaque na agenda política, com a maior disponibilidade de recursos, e governos que foram marcados por um momento de retração e pouco investimento.

Contudo, nos parece que em alguns momentos a utilização do termo “*desresponsabilização*” está associada apenas a realização de convênios e parcerias. Certamente, a construção de parcerias com as OSC foi algo “rentável” e “conveniente” para o poder público, pois o governo comumente investe um montante de recurso financeiro insuficiente para a execução efetiva dos serviços. Contudo, não podemos perder de vista que esta precarização ocorre também em serviços da administração direta – quando, por exemplo, há a contratação de uma equipe muito reduzida, a partir de remunerações baixas e um ambiente precarizado de trabalho. Isto é relatado pelas profissionais dos CREAS que foram entrevistadas (entrevistas 5 e 9), além ser retratado em outras pesquisas. Nesse sentido, compreendemos que a *desresponsabilização* está associada à centralidade que a assistência social ocupa (ou, no caso, não ocupa) na agenda governamental, e não apenas do desenho institucional de uma rede socioassistencial mista.

Para Amâncio (2008), o fato da assistência social passar a ser considerada como política pública de dever do Estado não condiciona sua execução exclusivamente pela ação direta do poder público. Portanto, *público* não quer dizer exclusivamente estatal. Numa apreciação similar, Peter Spink e Ana Marcia Ramos (2016) sustentam que “ser o condutor das políticas sociais não impede que os governos tenham parceiros tanto para a execução dos serviços que advém dessas políticas, quanto para a construção conjunta de projetos societários que venham ao encontro de maior justiça e equidade social” (Spink & Ramos, 2016, p. 288). Dessa forma, no que diz respeito à assistência social, entende-se que o caráter público das políticas não advém exclusivamente da oferta direta do Estado, mas do enquadramento normativo construído nas instâncias de pactuação e negociação socioestatais, em que a sociedade civil está presente de forma inerente, pois Estado e sociedade civil são dimensões que se constituem de forma codeterminada (Lavallo & Szwako, 2016). Ou seja, o caráter público dos serviços depende da

vinculação das ações desenvolvidas às diretrizes e princípios nacionais pautados na Constituição e dispostos em lei – como na LOAS, na PNAS e no SUAS.

2.2 A assistência social no município de São Paulo

O município de São Paulo apresenta uma dinâmica própria de funcionamento da política de assistência social, que difere do que acontece na maioria das cidades do país, onde tal política está intrinsecamente vinculada às iniciativas do Governo Federal. Em São Paulo, seja pelo tamanho de seu território e de sua população, bem como do orçamento da assistência vir majoritariamente de repasses municipais, a rede socioassistencial da cidade tem características únicas, sendo considerada a maior da América Latina. Na trajetória histórica de consolidação da área, se por um lado vemos algumas similitudes com a história nacional, por outro, observamos algumas particularidades na forma como esta política de estruturou em nível local. Assim, neste tópico, buscaremos discorrer sobre as especificidades da política de assistência social na realidade municipal paulistana.

Inicialmente, convém mencionar que o município de São Paulo é a maior cidade da América Latina, com aproximadamente 12 milhões de habitantes e um território de 1,5 mil km², sendo também a cidade mais rica do país, apresentando altos índices de desenvolvimento humano nas chamadas regiões “nobres”. Por outro lado, possui diversos bolsões de miséria, com muitas regiões periféricas e empobrecidas, que demandam a construção de uma forte rede de assistência social. Como exemplo dessa desigualdade, podemos citar a expectativa de vida de um morador de Cidade Tiradentes (no extremo leste da cidade), que é de 53,85 anos – semelhante a países com baixo desenvolvimento socioeconômico, como Lesoto e Nigéria – enquanto que, no Alto Pinheiros (na região Centro-Oeste), a expectativa de vida é de 79, 97 anos, similar a países europeus. Temos também a presença de aproximadamente 25 mil pessoas em situação de rua na cidade, um número que vem crescendo, nos últimos anos, com a crise econômica⁸.

A cidade de São Paulo é dividida oficialmente a partir de duas formas: uma administrativa e outra geográfica. Dentro do âmbito administrativo, são 32 prefeituras regionais, que possuem a função de proporcionar uma atenção focada nos devidos territórios, principalmente a partir de ações de “zeladoria urbana”. Tais subprefeituras estão divididas em

⁸ Dados extraídos do portal virtual da Rede Nossa São Paulo: <http://www.nossasaopaulo.org.br>. Acesso: 11/06/2019.

nove regiões oficiais, dentro de cinco grandes zonas (sul, oeste, centro, norte e leste). Com vistas a compreender o funcionamento da rede socioassistencial de São Paulo – e buscando correlacioná-la com a história nacional que foi apresentada – iremos, neste ponto, apresentar um breve relato histórico sobre a consolidação da assistência enquanto uma política pública na realidade municipal (ponto 2.2.1), para posteriormente apresentar a sua atual dinâmica de funcionamento, dando destaque ao papel que as OSC ocupam na construção e implementação desta política (ponto 2.2.2).

2.2.1 Breve histórico sobre a assistência social na cidade de São Paulo

A história que contaremos aqui terá como ponto de partida a década de 1930, momento em que a assistência social passou a ser incorporada de forma mais substancial nas ações do Estado brasileiro (Marin, 2012). Até esse momento, semelhante à história nacional, as ações assistenciais ficavam a cargo de instituições privadas sem fins lucrativos e de instituições religiosas, cabendo ao Estado um papel extremamente residual e subsidiário, em muitos momentos, assumindo contornos higienistas e repressivos. Tais instituições desenvolviam seus trabalhos baseados no que até então se entendia por assistência social: ações pontuais e emergenciais a partir dos preceitos da caridade, do assistencialismo e da filantropia (Marin, 2012; Amâncio, 2008).

Apenas em 1951 foi criado o primeiro órgão municipal de assistência social, a Comissão de Assistência Social do Município (CASMU), que esteve sob a responsabilidade da primeira dama Leonor Mendes de Barros. Esta instituição atuava basicamente a partir de dois eixos: (1) a coordenação de ações e serviços desenvolvidas pelas instituições privadas; (2) a concessão de “atestados” de pobreza para a população solicitante. Neste momento, vimos que o município de São Paulo também imprimiu as marcas do primeiro-damismo, onde as ações assistenciais ficaram a cargo da mulher do governante como um ato de “boa vontade e benevolência”. Posteriormente, a instância foi substituída, em 1955, pela Divisão de Serviço Social (DSS), que assumiu um caráter parecido com o do órgão anterior, de coordenação e articulação das ações socioassistenciais desenvolvidas no município. Ambas as instituições estavam diretamente vinculadas ao gabinete do prefeito e tiveram pouco investimento de recursos e pouca centralidade nas agendas governamentais – o que certamente contribuiu para que a administração municipal se voltasse ao apoio de ações socioassistenciais que já estavam sendo desenvolvidas pelas instituições privadas, em detrimento da promoção direta de serviços e programas.

Ainda que, em determinado momento, as profissionais vinculadas à DSS, maioria assistentes sociais, tivessem algumas iniciativas para a implementação de programas e serviços, as ações eram fragmentadas e não havia de fato uma integração maior em torno da construção de uma política pública unitária (Alchorne, 2012; T. Cordeiro, 2017; Amâncio, 2008; Marin 2012; Sandim, 2018; Sposati, 2002). Segundo Thais Marin (2012), entre as décadas de 1960 e 1980, a despeito de terem existido algumas iniciativas importantes que influenciaram o decorrer da política – como a criação da Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES), que atuou fortemente no fomento às creches; a criação dos Núcleos de Capacitação e Ocupação Profissional (NUCOP), para a capacitação das profissionais da secretaria; a implementação das Supervisões Regionais de Serviço Social (SURSS), como forma de descentralizar a assistência social, entre outras – a assistência social continuou a ser fortemente desenvolvida sob protagonismo das instituições privadas, com maior ou menor incentivo por parte do poder público.

Durante estas três décadas, as ações em assistência social promovidas pelo poder público variaram conforme os governos entravam e saíam, e conforme mudavam as indicações realizadas para assumir a chefia do setor de assistência. Assim, a assistência social se retraiu em momentos de ascenso de governos mais autoritários e conservadores – como nas gestões de Jânio Quadros, Paulo Maluf, Antônio Salim Curiati – e se expandindo em governos mais progressistas – como em Faria Lima, Figueiredo Ferraz, Reynaldo Barros e Mário Covas (Marin, 2012). Neste período, o status do órgão municipal responsável pela assistência social variou entre comissão, secretaria e coordenadoria; e a área “social” englobava as políticas de habitação (através do programa de remoção de favelas), atenção à criança (em especial o fomento às creches) e assistência ao trabalho (a partir do incentivo a capacitação profissional) (Sandim, 2018; Sposati, 2002).

A mudança nos cursos de Serviço Social na década de 1970, que passaram por um “movimento de reconceituação” das práticas assistencialistas, assumindo uma perspectiva mais desenvolvimentista – junto à politização e profissionalização de parte significativa de representantes e funcionárias da área social – foram importantes marcos na luta pela construção e consolidação da assistência social como política pública (Marin, 2012). Esse cenário, aliado à forte organização dos movimentos sociais na luta pela redemocratização do país, à crise econômica que assolou o Brasil na década de 1980 e ao desgaste de governos mais autoritários, propiciaram um cenário fértil para a aprovação da Constituição Federal de 1988 – sem dúvida um importante marco para a consolidação de várias políticas sociais. A partir de então, a assistência social ganhou no cenário nacional contornos de política pública reconhecida como

direito de toda cidadã e um dever do Estado, rompendo, ao menos no plano discursivo-jurídico, com concepções como o assistencialismo, a filantropia e a caridade.

Em São Paulo, tivemos nesse período a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) que priorizou a construção da assistência social conforme as diretrizes constitucionais, e implementou novos programas e serviços geridos diretamente pela administração pública. Essa gestão também teve como prioridade impulsionar um grupo de trabalho, criando em 1988 e vinculado à Secretaria de Assistência Social, que buscava estabelecer o diálogo com as organizações, visando a construção de parâmetros mínimos na oferta de serviços (Amâncio, 2008).

Como destacado por Neiri Chiachio (2006), na gestão Erundina, foi realizado um estudo-diagnóstico sobre as parcerias e os convênios que existiam na época, tendo como principais resultados: (1) a constatação de que não havia concentração de convênios por entidades e 70% das entidades eram de pequeno porte; (2) a prestação de serviços por parte das organizações foi considerada satisfatória, mas se reconheceu que a secretária delegou a execução de serviços que seriam de sua competência; (3) não havia articulação entre os níveis federal, municipal e estadual; (4) as organizações gradativamente assumiram um caráter reivindicatório e participaram da construção da política; (5) nos documentos que regulamentavam as parcerias, havia ausência de clareza das atribuições do Estado e das organizações; (6) em uma diretriz de 1984-85, já era apontado que os convênios eram meios de “buscar o apoio da sociedade civil para diversificar as formas de atendimento” (Chiachio, 2006, p. 103).

No município de São Paulo, a despeito da promulgação da LOAS em 1993, não presenciamos grandes transformações nem uma reorganização da política de assistência social. Pelo contrário, os governos que sucederam à aprovação da LOAS – Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) – se colocaram contrários às prerrogativas aprovadas pela lei nacional e não fizeram esforços para implementar as novas diretrizes que tratavam sobre a organização desta política. Esses governos continuaram a implementar a assistência conforme já vinha acontecendo, a partir do fomento a convênios com instituições privadas, que cresceu significativamente neste período, e desenvolvendo ações e serviços pontuais que atuavam numa perspectiva mais emergencial (T. Cordeiro, 2017; Sandim, 2018).

Neste momento, tendo em vista essa conjuntura política, a sociedade civil passou a se organizar com mais força na luta e reivindicação pela construção da política de assistência social, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Constituição e na LOAS. Temos assim a criação de Fórum de Assistência Social (FAS), em 1993, como uma importante instância de

articulação da sociedade civil, que dentre suas principais pautas tinha a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) (Amâncio, 2008; T. Cordeiro, 2017; Marin, 2012).

Devido a este cenário de oito anos de estagnação, São Paulo foi a última capital brasileira a implementar completamente a LOAS. Isto ocorreu apenas em 2001, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), que priorizou a implementação da política a partir do diálogo com os entes federativos e, portanto, a partir das construções nacionais sobre o que deveria ser a assistência social (T. Cordeiro, 2017, Marin, 2012). Como importantes marcos, a partir do estabelecimento de pontes de diálogo entre sociedade civil organizada e administração pública, tivemos neste mesmo ano a elaboração do primeiro Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), a implementação e regulamentação do COMAS; a criação do FMAS e elaboração da Lei Municipal nº 13.153/2001, conhecida como "Lei de Parcerias".

Nesse período, Aldaíza Sposati, importante pesquisadora da área social, esteve à frente da Secretaria de Assistência Social e instaurou o Programa de Reordenamento da Política de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PROREAS), com vistas a reconceitualizar o caráter compensatório da política e efetivar a política a partir do diálogo com o Sistema Nacional de Assistência Social (Amâncio, 2008). Thais Marin (2012) destacou que, esse movimento de diálogo com instâncias nacionais, possibilitou a forte participação de São Paulo na construção das diretrizes que nortearam a construção da PNAS, em 2004. Outra ação importante da gestão de Aldaíza Sposati foi a elaboração do Decreto Municipal nº 43.698/2003, que regulamentou a Lei das Parcerias. Nesse decreto, foram criados procedimentos para operacionalizar as diretrizes dispostas nesta lei, ou seja, foram elaborados critérios e parâmetros mínimos de seleção e avaliação dos convênios – tais como a abertura de editais, a realização de audiência pública, a instituição de um Comitê de Avaliação, entre outros.

Neiri Chiachio (2006) apontou que as legislações que regulamentavam os convênios tratavam sobre as responsabilidades que eram conferidas a ambas as partes. Assim, competia ao Estado o papel de articulador da rede e de agente de fomento dos contratos firmados. Por outro lado, cabia às organizações implementar os serviços conforme às exigências estabelecidas previamente no contrato. Nesse sentido, o convênio seria um acordo, fixado em termos jurídicos, de mútua cooperação e responsabilidade na prestação de serviços socioassistenciais. No entanto, a despeito do que constava nas normativas, esse não era um fiel retrato do que acontecia no município, pois em alguns momentos o poder público não atuou num movimento de mútua cooperação, mas sim a partir de movimentos instáveis (por exemplo, quebra de

contratos, fim abrupto de programas, etc.), se desresponsabilizando de atribuições que eram de sua competência.

Os esforços realizados para aprimorar a regulamentação dos convênios a partir das prerrogativas das diretrizes nacionais foi um importante movimento para a construção de uma política unificada baseada nos preceitos do direito e da cidadania, com a participação da sociedade civil (por meio das OSC) e do Estado na construção de uma rede socioassistencial de caráter público (Chiachio, 2006, Marin 2012). Por outro lado, a regulamentação deste instrumento jurídico (convênio) serviu também como uma importante ferramenta de disputa discursiva dos preceitos da assistência social, pois as organizações que desejassem firmar algum convênio com o Estado teriam que fazê-lo nos moldes estabelecidos pela administração pública. Disputava-se assim as concepções de caridade e filantropia, que norteavam (e ainda norteiam) as ações de algumas organizações, buscando imprimir os preceitos do direito social, da cidadania e da política pública.

Na gestão municipal seguinte, de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2012)⁹, a condução da política ocorreu em uma perspectiva mais local, funcionando como “uma espécie de releitura municipal das políticas de proteção básica e especial previstas na PNAS e no SUAS” (Marin, 2012, p. 128), em detrimento de um diálogo nacional na implementação da política. Para Marin (2012), a alternância entre gestões mais conservadoras – que atuavam a partir de concepções da assistência como ações paliativas, pontuais e fragmentadas – e gestões mais progressistas, que priorizavam a construção da política nos moldes da LOAS, “nos revela que, embora as instituições tenham influenciado o desenvolvimento do setor por meio do enquadramento das iniciativas locais, as visões sobre políticas também impactaram sua produção” (Marin, 2012, p. 129). As gestões que se seguiram tiveram mudanças menos abruptas nas suas transições, seguindo, de forma geral, os parâmetros estabelecidos nacionalmente para a implementação da política. Desse modo, compreendemos que um dos possíveis motivos desta estabilização institucional ocorreu por causa da consolidação normativa da política de assistência social em nível nacional.

Como afirmado no início deste capítulo, vimos que a história que aqui narramos foi contada sob a ótica da institucionalidade, dando destaque às iniciativas do Estado – ressaltando seu papel subsidiário, em muitos momentos, e protagonista em outros. Em nossa concepção, se

⁹ José Serra (PSDB) assumiu a Prefeitura em 2005, no entanto, renunciou do cargo para concorrer à eleição presidencial de 2006. Gilberto Kassab (PFL, DEM e, por fim, PSD), naquele momento o vice-prefeito, assumiu a prefeitura em março de 2006. Posteriormente, Kassab foi reeleito, assumindo a gestão da Prefeitura de 2009 a 2012.

faz importante conhecer a história institucional do desenvolvimento da assistência social como política pública, pois tal história pode nos apresentar importantes pistas para a compreensão da atual dinâmica da política. Contudo, como já dissemos, uma história pode ser narrada de diferentes formas, dando destaque a alguns fatos em detrimento de outros, abarcando a intencionalidade daquela que a conta.

A política de assistência social tem como um de seus objetivos a promoção de “serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem” (Brasil, 2005, p. 33). Aqui, decidimos dar ênfase à estruturação da política através da oferta de serviços, em detrimento da apresentação do desenvolvimento da área a partir da consolidação de programas e benefícios de transferência de renda. Escolhemos este caminho, pois nosso recorte são as organizações da sociedade civil que atuam diretamente na prestação de serviços socioassistenciais. Poderíamos ter contado a mesma história dando destaque aos programas e benefícios de transferências de renda como fazem outras pesquisas.

Quando realizamos as entrevistas com representantes de algumas OSC que atuam há algum tempo na assistência social e abordamos a trajetória de consolidação da política, a construção narrativa apresentada foi outra. As representantes das OSC deram destaque ao papel das organizações que lutaram em prol da construção da assistência em nível municipal e federal, à importância do trabalho das organizações nos territórios onde atuavam, ao protagonismo no desenvolvimento de ações e programas que depois vieram a ser incorporados nas ações governamentais, à participação na mobilização popular para a construção do FAS, entre outros aspectos.

Por exemplo, na entrevista com uma gerente de serviço que atua desde o ano de 2000 na assistência social, nos foi relatado como a política era organizada antes da institucionalização do SUAS – momento em que as ações assistenciais eram desenvolvidas, principalmente, a partir de projetos com data de início e término previamente estabelecidos e com incerteza de renovação e continuidade. Isso ficou evidente no seguinte trecho dessa entrevista:

Aí nós pegamos, eu estagiária ainda, toda aquela implantação dos programas de transferência de renda, que não existiam em São Paulo. E aí foi consolidando, a gente conseguia escrever projetos, né, começo, meio e fim, que todo ano tinha que renovar, toda aquela novela, porque a política não estava instituída ainda, no SUAS, de fato (Entrevista 7 - Gerente de Serviço 3).

Vemos, no trecho acima, que a trabalhadora se colocou como um sujeito ativo da construção, quando afirmou “a gente conseguia escrever projetos”. Portanto, a sociedade civil

possui também um papel “protagonista” na formulação, proposição e efetivação de políticas de assistência social, e não apenas o Estado e seus atores, em conformidade com o que foi apresentado acima. Em complementaridade, constatamos que algumas iniciativas vinham da sociedade civil, que redigia propostas a partir das demandas de seu território e buscava apoio financeiro do poder público. Isto ficou evidente, por exemplo, nas falas abaixo transcritas:

Esse serviço de combate a drogas que nós tínhamos no passado, só em 2004 ele ganha um conveniamento, tímido, na Secretaria de Saúde e hoje ele é o CAPS-AD. Então, começou lá atrás. Nós desbravamos o CAPS, que era essa unidade comunitária de álcool e drogas, nós desbravamos o serviço de medida. Aqui no [nome do bairro], tinha muito adolescente em conflito com a lei e aí não tinha parceria, na SMADS, na própria Fundação Casa, que era a antiga FEBEM, então a gente teve pessoas aqui, que eram líderes trabalhadores que começaram a se incomodar com a causa e até pensar que precisava prevenir que o jovem fosse para a Fundação Casa. Nós fomos atrás de parcerias, tanto na SMADS, como na Fundação Casa, e conseguimos, com a Fundação Casa, uma parceria técnica. A financeira veio muito depois, via FUNCAD, com a Fundação Telefônica, e aí muito depois formalizamos a parceria com a SMADS pra atender serviço de medida socioeducativa (...).

Eles [“líderes trabalhadores”] começam a se incomodar com a violência. E pra combater tinham que trazer serviço pro território. Nessa de trazer serviço pro território, foram se aproximando do poder público, das universidades, empresas privadas... E a gente começou a assumir alguns serviços complexos, por exemplo: numa região com violência gerada pela droga, nós tínhamos um serviço que combatia álcool e drogas (...).

Então tudo tem uma história! Se você pegar a história do CG, ele vem desmembrando, do serviço de medida... Então, o formato que tá hoje não é o que a gente sonhou. Mas são serviços que se multiplicaram na cidade (Entrevista 8 - Presidenta de Organização 2).

Nesses relatos, vemos que a sociedade civil (aqui representada por uma OSC) tomou a iniciativa na resolução de problemas sociais que afetavam determinado território. Assim, a partir da mobilização popular, a OSC buscou o apoio do poder público e de outras instituições, visando a continuidade das ações socioassistenciais que já vinham sendo desenvolvidas. Percebemos ainda, a partir deste relato, que possivelmente alguns serviços surgiram da iniciativa da sociedade civil e posteriormente passaram a ser incorporados nas políticas públicas.

Uma possível reflexão que surge a partir desses relatos é que a construção da política de assistência social pode se dar, em alguns momentos, (I) a partir da iniciativa da sociedade civil e o apoio do poder público; e, em outros, (II) a partir da iniciativa do Estado, que busca as organizações para atuarem conjuntamente na implementação de serviços. Nesse sentido, nos parece relevante o apontamento de Gabriela Brettas (2016) que diz que, em certo momento da história da assistência social, o poder público reconheceu que as OSC tinham capilaridade nos

territórios e expertise técnica especializada, buscando nos convênios uma forma de ampliar o atendimento à população.

Por outro lado, vemos que a centralidade desta narrativa se encontra nas ações das OSC, que atuavam ativamente na construção da política, e não apenas na execução de serviços que são construídos e elaborados pelo poder público. Obviamente, os trechos que foram apresentados não retratam toda a realidade do município de São Paulo e, certamente, não foram todas as organizações que participaram da construção da política. Como veremos mais adiante, há distintos perfis de OSC, sendo este um universo bastante heterogêneo. Buscamos apenas apresentar outras possibilidades narrativas, como forma de evidenciar a complexidade que envolve a construção de uma política pública. Por fim, gostaríamos de apresentar um último trecho, que dialoga com os anteriores e que evidencia um pouco da realidade das organizações antes da LOAS, quando atuavam principalmente através do voluntariado.

A [nome da organização] tem 30 anos. Dos trinta, eu tenho vinte. Tenho uma caminhada. Quando você pensa em como nós, que amassamos barro, começamos ali, no voluntariado... A nossa história é que a primeira CEI nasceu de mães que precisavam trabalhar, os maridos estavam ficando desempregados... Entre elas, se organizaram, então: “Nós vamos trabalhar, vocês cuidam do filho e a gente mantém com o valor equivalente ao preço de um botijão de gás”. Então foi assim que começa, sem financiamento... Pouco a pouco fomos pegando alguns convênios, mas isso veio muito depois (Entrevista 8 - Presidente de Organização 2).

Neste relato, constatamos que a atuação das OSC na assistência social no município de São Paulo é antiga e inicialmente se estruturou sem o incentivo do poder público. Observamos que a própria sociedade se organizou de forma a suprir as demandas de sua território, já que a atuação do Estado não abrangia todas as especificidades daquele território. Uma forma encontrada foi a organização da comunidade em OSC (na época ONG), pois, mediante a institucionalização e reconhecimento jurídico de “entidade sem fins econômicos”, era possível ter acesso a benefícios e doações que permitiam o desenvolvimento de trabalhos nas comunidades.

Contudo, esta não foi a única saída encontrada para enfrentar os problemas sociais, pois algumas organizações, ao mesmo tempo em que atuavam no atendimento à comunidade, participavam dos movimentos sociais em prol da construção da assistência social no município. Acreditavam, portanto, ser de responsabilidade do Estado o atendimento das demandas da população; entretanto, a falta de ações efetivas do poder público provocou a auto-organização da sociedade tendo em visto o atendimento de suas necessidades socioassistenciais.

2.2.2 Como funciona atualmente a rede socioassistencial paulistana?

Neste ponto, abordaremos o funcionamento da rede de assistência social do município de São Paulo. Apresentaremos, de forma geral, o trabalho desenvolvido por algumas instâncias desta rede, dando destaque àquelas que serão mobilizadas nos capítulos posteriores. Para isto, recorreremos aos dados disponibilizados no site oficial da SMADS¹⁰, às entrevistas realizadas com as profissionais do SUAS e aos diários de campo construídos ao longo da pesquisa.

Atualmente, no município de São Paulo, a gestão da política de Assistência Social é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que “tem a missão institucional de formular, implantar, regular, financiar, monitorar e avaliar a Política Municipal de Assistência Social como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social”. Ainda no nível da gestão, temos as Supervisões de Assistência Social (SAS) que buscam descentralizar a coordenação da assistência social no município, partindo do princípio da territorialização da política. Ao todo são 32 SAS (uma para cada subprefeitura), distribuídas em todo o território do município, que coordenam e supervisionam o trabalho desenvolvido pela rede socioassistencial de cada território.

Em nível operativo, temos os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que ofertam serviços especializados para as famílias e indivíduos em situações instaurada de violação de direitos; e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que atuam sobre uma lógica preventiva de risco pessoal e social, por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os CREAS e os CRAS – junto com os Centros de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP) e a Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS) – são os únicos serviços de gestão direta vinculados à SMADS, ou seja, são os únicos administrados diretamente pelo poder público (ao todo são 91 serviços).

Assim, a maioria da rede socioassistencial municipal é materializada por serviços implementados por organizações da sociedade civil (OSC). Ao todo, são aproximadamente 1200 convênios com 370 organizações, voltadas para crianças e adolescentes (como os Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes – SAICA), idosos (como os Núcleos de Convivência – NCI), população de rua (Serviços Especializado de Abordagem Social –

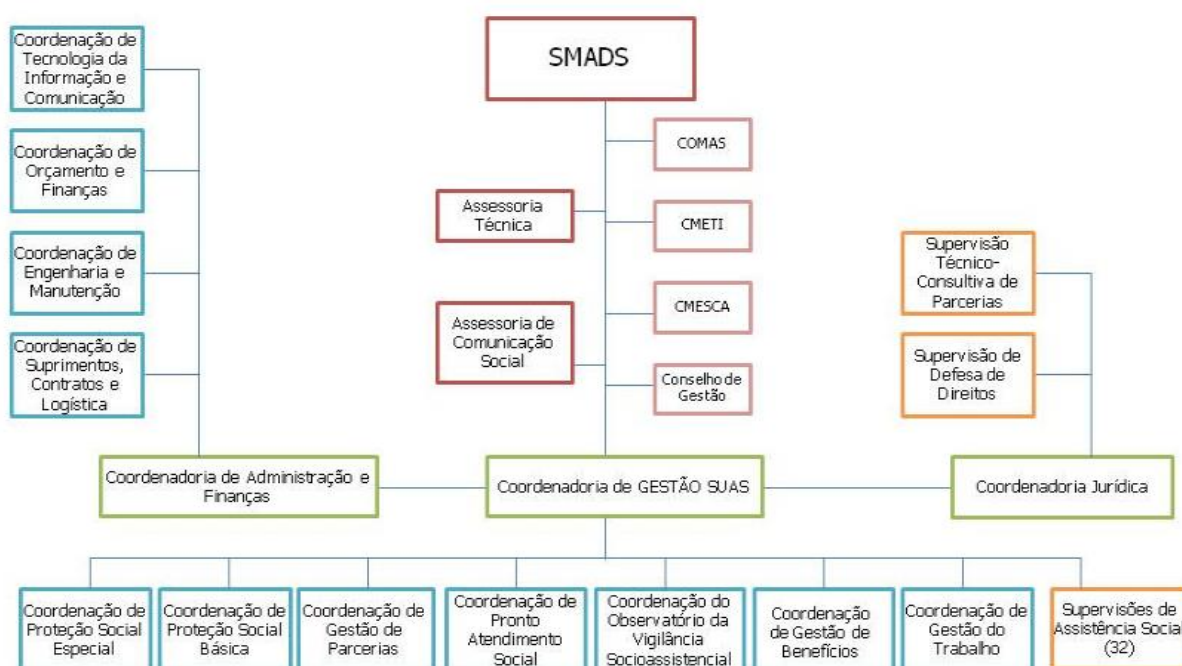
¹⁰ Página virtual da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), vinculado ao portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/. Acesso em 10/07/19.

SEAS), entre diversos outros. Portanto, constatamos que, atualmente, quase em sua totalidade, a rede socioassistencial é implementada por OSC, através da celebração de convênios com a administração municipal¹¹

- *O funcionamento da rede socioassistencial*

Como já foi dito, a SMADS é a instância que coordena as ações desenvolvidas por toda a rede de assistência social; que regulamenta as atribuições de cada setor e serviço, através da criação de normativas municipais adaptadas às diretrizes federais conforme à realidade municipal; que prevê a distribuição orçamentária, avalia o funcionamento da rede e planeja ações e metas a serem cumpridas; que regulamenta o funcionamento dos convênios; dentre outras atribuições.

Figura 1 – Organograma da SMADS



Fonte: SMADS, Prefeitura de São Paulo.

Tendo como foco de ação as políticas de assistência social, a SMADS possui três instrumentos de gestão que regulam a atuação desta secretaria: o Plano Municipal de

¹¹ Portal virtual da SMADS, “Centro de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial”. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/monitoramento/index.php?p=170850. Acesso: 10/08/2019.

Assistência Social (PLAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Na Figura 1, podemos observar algumas instâncias que fazem parte da secretaria.

O Plano Municipal de Assistência Social (PLAS) é uma exigência disposta na LOAS que veio da necessidade da assistência social ter “práticas planejadas baseadas em diagnósticos e estudos de realidade e desenvolvidas com monitoramento e avaliação sistemáticos e contínuos” (Prefeitura de São Paulo, 2018a, p. 18). No âmbito municipal, é um importante instrumento que orienta o planejamento das ações e prioridades que serão executadas pela SMADS. Neste documento, é registrada a avaliação e o diagnóstico dos últimos quatro anos e o planejamento e metas da Secretaria para o próximo período. Atualmente, em São Paulo, está vigente o PLAS 2018/2021.

O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) é um órgão colegiado descentralizado e participativo de composição paritária entre sociedade civil e Estado, que tem caráter permanente, deliberativo e fiscalizador das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial. No município de São Paulo, o COMAS é composto por nove representantes da sociedade civil e nove representantes do poder público, com seus respectivos suplentes (totalizando 18 titulares e 18 suplentes). Nesse órgão, as representações da sociedade civil são divididas entre os segmentos “usuárias”, “trabalhadoras” e “representantes das OSC” – contudo, observamos nos espaços promovidos pelo COMAS que a maioria das representações da sociedade civil são vinculadas às organizações, mesmo nos segmentos “usuárias” e “trabalhadoras”. Assim, tendo em vista a pluralidade da composição deste órgão, compreendemos que se trata de um importante canal de diálogo entre o poder público e a sociedade civil. Dentre as principais atribuições do COMAS, temos: avaliar e aprovar o plano municipal de assistência social e a proposta orçamentária; fiscalizar a utilização e distribuição de recursos; avaliar o desempenho do trabalho dos serviços e programas; elaborar diretrizes e supervisionar o uso do Fundo Municipal de Assistência Social; normatizar e regular as ações executadas pelas OSC; avaliar a inscrição das entidades no conselho (exigência para o processo de conveniamento); entre outras (Tatagiba, 2007).

Outra diretriz fundamental estabelecida na LOAS é o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que tem como premissa a “exigência de orçamento governamental para a implementação das ações, visando tirar a assistência social da dependência das “sobras” de recursos financeiros de outras áreas, e introduzir a cultura e a prática de orçamentação nesta política setorial” (Brasil, 2008, p. 18). O orçamento do FMAS advém de repasses municipais, estaduais e federais sob gestão da SMADS, com participação e controle do COMAS. Na

proporção orçamentária, o maior investimento é o do município – o que dá maior autonomia para a execução das ações socioassistenciais conforme as determinações municipais.

Uma instância importante criada recentemente, em 2017, no âmbito da relação com as organizações, é Coordenadoria de Gestão SUAS, que tem como função “organizar e acompanhar a execução da Política de Assistência Social e está relacionada ao processo técnico e político por meio do qual as ações são formuladas e implementadas” (Prefeitura de São Paulo, 2018a, p. 47). Segundo o Plano de Assistência Social 2018/2021, a coordenadoria está passando por um momento de organização devido a sua recente implementação, sendo uma das metas concretizar e materializar o seu funcionamento.

A Gestão SUAS é dividida em coordenadorias específicas, conforme vemos na Figura 2, tendo uma área específica para tratar das parcerias – a Coordenação de Gestão de Parcerias (CGPAR) – cuja atribuição é orientar as SAS no que se refere a:

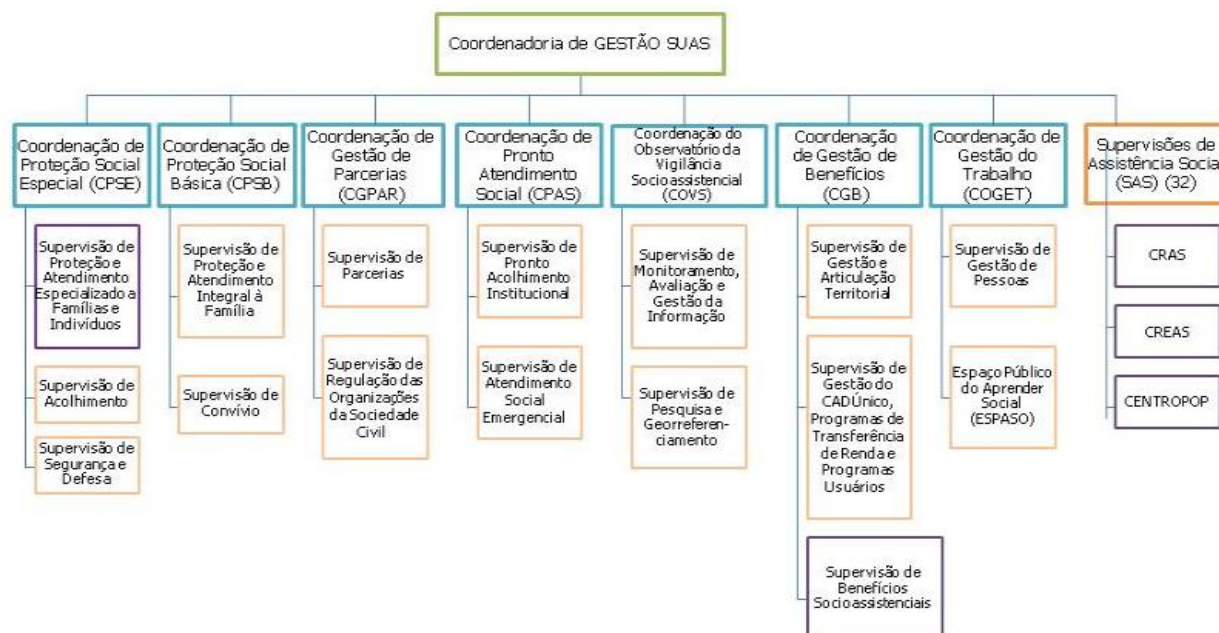
(...) a emissão de pareceres e certificações de OSCs, à elaboração de Plano de fomento para consecução de novos Parceiros, à assessoramento às SAS na operacionalização dos processos de parcerias, ao gerenciamento das informações nos diversos cadastros de OSCs, aos procedimentos de celebrações de parcerias com ou sem chamamento público, às contribuições para definições e atualizações das referências de custos dos serviços da rede socioassistencial parceirizada, à operacionalização de sistemas informatizados de cadastramento, certificações, méritos e dados das parcerias que compõe ou não a rede de serviços socioassistenciais com a esta Pasta, a proposição de padronizações, a uniformização dos procedimentos de prestações de contas e a proposição de legislações no âmbito da SMADS referentes às atribuições desta Coordenação (Prefeitura de São Paulo, 2018a, p. 66).

Contudo, segundo relato das trabalhadoras entrevistadas, esta coordenadoria ainda não estaria em funcionamento pleno, pois as atividades que seriam de sua atribuição foram apontadas como as principais “falhas” no âmbito das parcerias. No próprio documento do PLAS 2018/2021, já está apontada a necessidade de consolidação desta instância, que é considerada como um importante canal de diálogo e coordenação no que diz respeito à efetivação das parcerias.

Ainda no nível da gestão, temos as Supervisões de Assistência Social (SAS), que buscam descentralizar a coordenação da assistência social (exercida principalmente pela SMADS), partindo do princípio da territorialização da política. Dentre suas principais atribuições, temos: a avaliação e diagnóstico das demandas de cada território; o estabelecimento de diálogo entre os serviços territorializados e a SMADS; a supervisão dos serviços executados pelos CRAS e CREAS; a celebração de convênios com as OSC; a fiscalização do trabalho desenvolvido conforme normativas previstas; etc. Cada SAS possui uma supervisora central,

que coordena todo o trabalho desenvolvido por esta instância, além de ser o principal elo de comunicação entre o território (por meio dos serviços) e a SMADS.

Figura 2 – Organograma da Coordenação Gestão SUAS



Fonte: SMADS, Prefeitura de São Paulo.

Segundo as trabalhadoras entrevistadas, as SAS são também um importante canal de diálogo entre as OSC e a SMADS, pois elas conhecem a realidade das organizações que atuam em seu território, o perfil e histórico de atuação das OSC e as principais dificuldades na implementação dos serviços. No entanto, há muita variabilidade na forma como cada SAS se relaciona com seu território – algo que varia conforme o próprio perfil da supervisora que ocupa o cargo. Em alguns territórios, as supervisoras atuam há muito tempo na assistência, conhecem a realidade da política no município e a centralidade das organizações na implementação dos serviços, facilitando o diálogo entre OSC e SAS. Por outro lado, por serem cargos de indicação, há uma grande rotatividade de profissionais, muitas vezes acompanhando as mudanças de comando da gestão municipal. Esta rotatividade foi descrita por algumas trabalhadoras entrevistadas (entrevistas 1, 3, 5, 9) como um elemento dificultador do trabalho, pois quando começa a se construir um “bom diálogo” ocorre uma mudança na supervisão, e tem que se começar tudo novamente.

Cabe destacar que, conforme relatado em todas as entrevistas, há diferentes formas das OSC se relacionarem com a administração pública. Por exemplo, a relação da SAS com a OSC se dá, geralmente, por meio de conversas entre as supervisoras das SAS e as presidentas ou

coordenadoras de cada organização. Nestas conversas, são tratados assuntos gerais dos convênios, como repasse orçamentário, contratação de RH, abertura de edital, demandas específicas dos territórios, e a resolução de dificuldades que não puderam ser resolvidas em outras instâncias hierarquicamente inferiores – como as que são tratadas em nível de CRAS, CREAS e gerências de serviços.

Em nível mais operativo, mas ainda com atribuição de gestão, temos os CRAS e CREAS. Essas unidades, além de ofertarem o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), também atuam na supervisão dos serviços socioassistenciais geridos pelas OSC. Em sua maioria, estas unidades são compostas por 1 coordenadora, 1 equipe de supervisoras (maioria assistentes sociais) e uma equipe de apoio operacional e administrativo.

As assistentes sociais e as psicólogas dos CRAS e CREAS exercem a função de Supervisora de Parceria¹² da rede conveniada, implementada pelas OSC nos territórios. De acordo com as trabalhadoras entrevistadas (entrevistas 4, 5 e 9), as supervisoras têm a atribuição de fiscalizar o trabalho desenvolvido pelos serviços referenciados a sua unidade e verificar se está sendo implementado conforme as exigências normativas. Lidam, portanto, com as equipes técnicas dos serviços, cada uma composta por uma gerente de serviço e duas técnicas, sendo uma assistente social e uma psicóloga. Tratam de questões como: discussão de casos, articulação da rede para um caso específico, prestação mensal de contas, processo seletivo para novas contratações, uso de recurso financeiro conforme previsto em diretrizes, entre outras.

Temos, por fim, as unidades específicas (geridos pelas OSC) que atuam na oferta de serviços da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE). A composição das equipes varia conforme a tipificação do serviço que é executado, mas todas as unidades contam de forma geral com uma gerente de serviço, equipe técnica de nível superior (psicólogas e assistentes sociais), equipe de nível médio (educadoras, oficinairas, orientadoras socioeducativas, etc.) e equipe de apoio administrativo e operacional (técnicas administrativas, cozinheiras, operacionais, etc.).

Outro órgão, muito importante na interlocução entre OSC e administração municipal, é o Fórum de Assistência Social (FAS), que é uma instância de articulação da sociedade civil que busca incidir suas demandas para o poder público, buscando a efetivação e consolidação da política de assistência social. O FAS-SP teve uma importante atuação nos processos de

¹² Esta atribuição mudou com a implementação do MROSC, algo que será tratado nos capítulos posteriores.

pactuação e negociação entre sociedade e Estado, por ser uma instância que reconhecida pelo alto escalão da administração municipal (secretaria e gabinete da SMADS). Nos espaços que participamos, promovidos pela SMADS e COMAS, comumente o FAS era convidado para participar dos eventos. Constatamos também que algumas/ns conselheiras/os do COMAS – representantes da sociedade civil – também fazem parte do FAS. Convém mencionar que atualmente o FAS está dividido em dois grupos, que se autointitulam de fórum da assistência social da cidade de São Paulo. Nas entrevistas, foi relatado que esta divisão é recente e ocorreu por divergências políticas. Percebemos que ambos os FAS, de formas distintas, mantêm um diálogo com o poder público, articulando diferentes setores da sociedade engajados na pauta da assistência social em São Paulo.

Temos ainda outros grupos e movimentos vinculados à sociedade civil que atuam na construção da política de assistência social. Por exemplo, os sindicatos, os conselhos profissionais – em especial o Conselho Regional de Psicologia (CRP) e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) de São Paulo – o Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de São Paulo (FETSUAS-SP), entre diversos outros grupos e movimentos menores.

- Caracterização da Rede de Assistência Social do Município de São Paulo

Segundo dados disponibilizados pela SMADS, em junho de 2018, a rede socioassistencial do município de São Paulo era composta por aproximadamente 1263 serviços de assistência social vinculados à SMADS¹³. A maioria esmagadora da rede (93%) foi implementada mediante convênios com OSC, estando os serviços distribuídos em 368 organizações. Apenas uma minoria (7%) dos serviços é da administração direta, que gerencia 91 serviços. Dos serviços da rede direta, temos a seguinte distribuição: 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 30 Centros de Referência de Assistência Social (CREAS), 6 Centros POP, e 1 Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS). No que diz respeito aos serviços conveniados, a divisão segue a tipificação normativa da SMADS (Portarias nº 46 e nº 47 de 2010), que é realizada pelas especificidades do público-alvo e obedece a seguinte distribuição: 834 Serviços para Criança e Adolescentes, 30 Serviços para Mulheres, 30 Serviços

¹³ Utilizamos os dados de junho de 2018, pois apesar de algumas variações em relação a 2019, não houve uma mudança significativa nas características principais da rede socioassistencial de São Paulo. Dados retirados do documento “Raio-X SMADS”. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/raio%20x/Raio%20X%20Junho%202018.pdf. Acesso em 10/03/2019.

para Idosos, 103 Serviços para Famílias, 47 Serviços para Pessoas com Deficiência, 107 Serviços para a População em Situação de Rua; e 8 Serviços na categoria Outros;

Na dissertação de Guilherme Pereira (2019) – cujo objetivo era compreender a governança e implementação da política de assistência social na cidade de São Paulo a partir do estudo das SAS – foi realizada uma análise do padrão de conveniamento, durante a gestão Haddad (2013-2016), que sinalizou para a existência de distintos perfis de OSC conveniadas à SMADS. Segundo o autor, “foi possível identificar três grupos de organizações, que se diferenciam pelo número de contratos que estabelecem com a SMADS, tipificação dos serviços que ofertam e a forma como se espalham pela cidade, além das relações e canais que acessam” (Pereira, 2019, p. 135) .

Desse modo, teríamos um conjunto restrito de OSC de grande porte que assinam muitos convênios com a SMADS, possuem mais estrutura de recursos humanos e financeiros, e conseguem participar dos espaços de pactuação da política (COMAS e FAS), além de possuir maior abertura e canal de diálogo com o médio e alto escalão da SMADS. Um conjunto maior e mais heterogêneo de organizações de médio porte, maioritariamente atuando a partir de localidades específicas, ou seja, que possuem convênios alocados numa mesma SAS, permitindo um maior proximidade e diálogo com as suas respectivas supervisoras – geralmente, estas OSC não participam dos espaços de pactuação da política. E, por fim, um grande grupo de OSC de pequeno porte, que assinam poucos convênios com a SMADS e enfrentam mais dificuldades financeiras e estruturais que dificultam a participação destas OSC nos espaços de pactuação da política.

Neste trabalho foi apresentado que os distintos perfis de OSC estão vinculados a condições desiguais de acesso aos atores estatais da SMADS e aos canais de negociação e pactuação da política (Pereira, 2019). Cabe destacar que trabalhos como de Chiachio (2006), Amâncio (2008), Marin (2012) e Brettas (2016), Bichir Brettas e Canato (2017) já apontavam para a heterogeneidade das organizações vinculadas à assistência social, que existem a partir de uma grande diversidade em termos de estrutura financeira, capacidade administrativa, expertise e capilaridade territorial.

Em nosso trabalho de campo, pudemos constatar esta heterogeneidade que atravessa as OSC da assistência social da cidade de São Paulo, frequentemente mencionada nas entrevistas e nas conversas realizadas nos espaços de interação socioestatal. Nos pareceu interessante perceber que, nestes espaços, as/os trabalhadores/as também classificam as OSC como “grandes” e “pequenas”, sendo as primeiras caracterizadas como aquelas que possuem mais *know how* para incidir nos espaços decisórios da SMADS, e as últimas como organizações

bairristas e territorializadas, vinculadas às demandas de sua localidade, sendo aquelas que sofrem mais com os cortes de verbas e os atrasos dos recursos públicos.

Nestes espaços, pudemos observar também que alguns conflitos provenientes da relação entre as OSC e a administração pública, no que concerne a celebração de convênios, são antigos e recorrentes. Algumas OSC estão presente nos espaços de controles social (como o COMAS) e/ou em espaços de articulação (como o FAS). Nestes espaços de interação socioestatal são tratados diversos assuntos que envolvem o funcionamento da política de assistência social, dentre eles aqueles que dizem respeito a rede conveniada. Pudemos notar que alguns problemas – como atraso no repasse de dinheiro, falta de padronização das regras dos convênios, fechamento “indevido” de serviços, entre diversos outros – são assuntos cotidianos nestes lugares, sendo apontados pelas/os trabalhadoras/es que participaram destes encontros como “velhos problemas” que envolvem o funcionamento da rede conveniada.

Em acordo com Pereira (2019), acreditamos ser de fundamental relevância o desenvolvimentos de pesquisas que se debrucem no estudo dos diferentes perfis de organizações conveniadas à assistência social e das distintas formas de relacionamento entre as OSC e o poder público. Neste momento, buscamos chamar a atenção para a heterogeneidade no perfil das OSC e para SMADS, algo que evidencia a pluralidade de atores e interesses presentes na sociedade civil, engajados na construção política de assistência social por meio das organizações. Veremos, nos capítulos que seguem, que a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) afetou de diferentes formas as organizações, reconfigurando as relações entre sociedade civil (sobretudo OSC) e Estado na política de assistência social do município de São Paulo.

CAPÍTULO 3

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)

O presente capítulo tratará sobre o processo de construção da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC). Esta legislação instituiu novas diretrizes e normativas para a regulamentação das parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (Brasil, 2014), buscando criar parâmetros nacionais que norteiam a celebração de convênios e parcerias com vistas à homogeneização dos instrumentos utilizados. Segundo o Governo Federal e alguns setores da sociedade civil organizada, o MROSC se apresentaria enquanto um grande marco e um avanço na consolidação das chamadas parcerias entre OSC e Estado para a execução de serviços e ações de interesse público (Brasil, 2015a, 2016).

Apesar de este ser o discurso apresentado nos documentos oficiais do Governo Federal, notamos que há divergências na arena política, no espaço público e no próprio âmbito das organizações sociais, sendo essa legislação ainda um assunto marcado por constantes disputas nos mais distintos espaços de confrontação política. Desse modo, se faz fundamental uma reconstrução histórica desta legislação que trabalhe sobre as interações entre múltiplos atores, os processos políticos e institucionais, as mudanças normativas propostas, as controvérsias e os conflitos. Para a construção deste capítulo recorreremos a uma análise documental – de leis, decretos, portarias e manuais instrutivos promovidos pelo poder público – junto a uma revisão de literatura de trabalhos acadêmicos que trabalharam este assunto.

No que concerne a estrutura, dividiremos este capítulo em três pontos: (1) uma análise histórica do processo de construção do MROSC; (2) uma análise das controvérsias que perpassaram (e ainda perpassam) esta nova legislação; (3) uma análise das mudanças que o MROSC propõe na regulação das relações entre organizações da sociedade civil e o Estado brasileiro.

3.1 Como surge o MROSC no Brasil: uma análise histórica

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no âmbito jurídico, a livre organização da sociedade civil em associações, outorgando autonomia institucional e destacando a relevância

da participação destas entidades associativas nos espaços públicos de interlocução e diálogo com o Estado brasileiro. Instaurou, assim, instâncias de controle e participação social no âmbito federal e local, além de ter previsto o fomento à realização de parcerias com OSC para a execução de programas e políticas sociais¹⁴. No entanto, a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado no Brasil, no âmbito da governabilidade da esfera pública, é antiga e se perde na história, sendo difícil atribuir um marco inicial (Lavalle & Szwako, 2015).

Contudo, nos últimos 30 anos temos presenciado a consolidação e institucionalização de diversas formas de interação entre sociedade civil e Estado no âmbito da governabilidade da esfera pública. No campo institucional, tivemos a formalização de espaços de participação e controle social, tais como fóruns, conselhos, audiências públicas, ouvidorias, consultas populares, reuniões de negociação, comitês e comissões de diálogo com a sociedade civil, entre outros (Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017; Lavalle et al., 2017; Pires & Vaz, 2014). No campo das políticas públicas, observamos a centralidade que as organizações da sociedade civil (OSC) têm ocupado na interface com o Estado, incidindo sobre processos decisórios e participando ativamente no desenho, na implementação e no controle de políticas sociais.

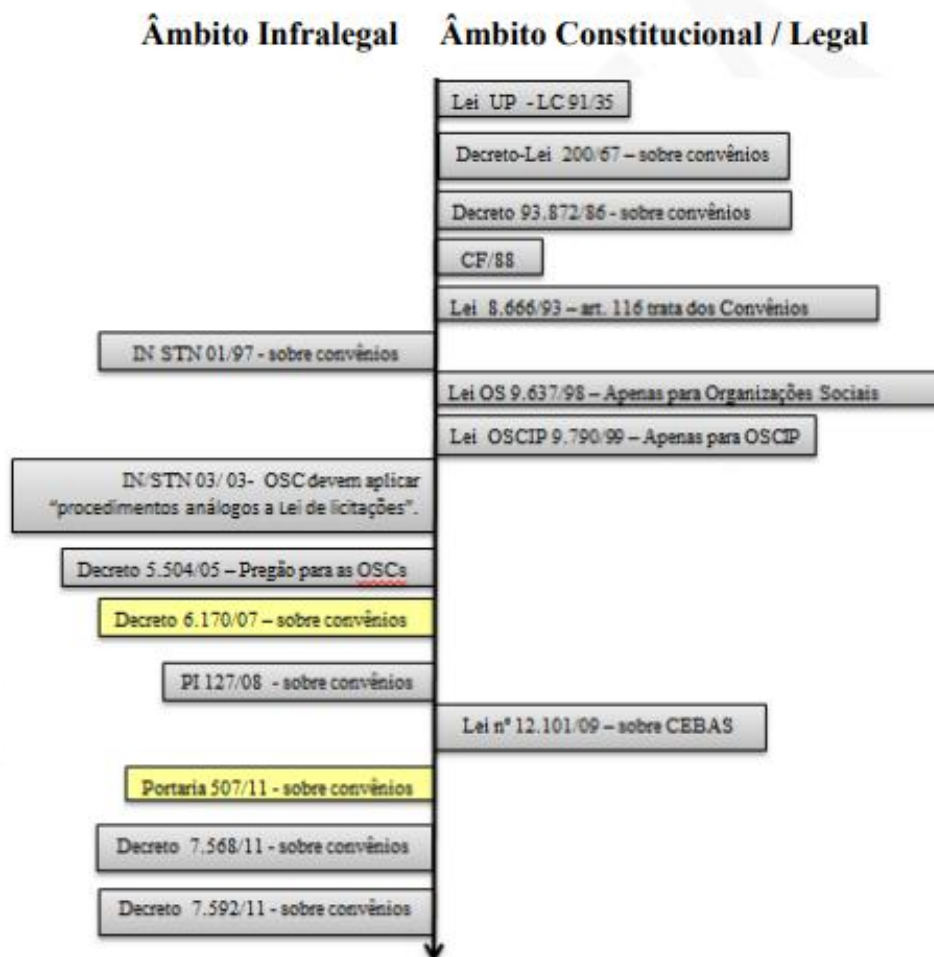
No que diz respeito a marcos jurídicos que regulamentam a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado – no campo da transferência de recursos para a consecução de serviços e programas – até a década de 1990, a legislação que normatizava as parcerias datava da década de 1930, sendo necessários ajustes e alinhamentos que contemplassem o novo cenário social e político que circundava a esfera pública (Mendonça, 2017). A partir da aprovação da Constituição de 1988 e das mudanças sociais da década de 1990 (Bresser Pereira & Spink, 1998), tivemos a promulgação de dois novos marcos institucionais que norteiam a relação OSC-Estado: (1º) a Lei nº 9.637/1998, conhecida como Lei das Organizações Sociais (OS); e (2º) a Lei nº 9.790/1999, que regulamenta a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A Figura 3, retirada do relatório final elaborado pelo Grupo de Trabalho do MROSC (Brasil, 2012), apresenta uma linha do tempo com as normas referentes ao relacionamento da administração pública com as organizações da sociedade civil. Assim, vemos que existiram, ao longo da história (de 1935 a 2011), uma série de legislações e normativas federais que normatizaram as parcerias e convênios entre as organizações da sociedade civil e o Estado brasileiro.

¹⁴ Há várias formas de se entender a participação social, sendo este um conceito constantemente permeado de disputas ancoradas em perspectivas teóricas e políticas distintas (Pires & Vaz, 2014).

Figura 3 – Legislações que normatizam as parcerias entre OSC e administração pública

Linha do Tempo – Normas referentes ao relacionamento com as OSC



Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho do MROSC, Brasil (2012).

Antes da vigência da Lei nº 9.637/1998 e da Lei nº 9.790/1999, o principal instrumento jurídico utilizado para a celebração de parcerias, envolvendo o repasse de recurso financeiro por parte da administração pública, era o convênio¹⁵. Apesar destas novas formas de regulamentação terem sido instituídas, o convênio continuou a ser amplamente utilizado no âmbito dos municípios, dos estados e da união. Dessa forma, passaram a vigorar, concomitantemente, distintos modelos normativos – como as OS, as OSCIP e a modalidade de convênio. No que concerne aos convênios, não existia uma regulamentação nacional precisa,

¹⁵ “Convênio é um compromisso firmado pela União de repassar recursos a outro ente federado ou entidade privada sem fins lucrativos, tendo em vista a execução do objeto do convênio conforme condições ajustadas previamente entre os partícipes” (Brasil, 2014, p. 3).

ficando a cargo das gestoras das esferas municipais e estaduais o estabelecimento de regulamentações que detalhassem o processo de conveniamento com as OSC. Neste sentido, havia muitas diferenças nas formas como os convênios eram operacionalizados.

Essa instabilidade jurídica, provocada pela diversidade de regulamentações existentes – em complementaridade com um cenário político e social de onde emergiram denúncias envolvendo a transferência irregular de recurso público às organizações – fez com que, em 2007, fosse instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida como “CPI das ONGs” com a finalidade de investigar desvios envolvendo as OSC e propor soluções aos problemas encontrados. Esta CPI condensou os pontos de análise e recomendações em um relatório que foi entregue posteriormente à administração pública (Brasil, 2015a; ENAP, 2019; Mendonça & Falcão, 2016, 2017; Rocha, 2018).

Concomitante a este processo, em 2010, uma rede de OSC se organizaram em torno da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil¹⁶, com vistas a exigir que a construção de um novo marco entrasse na agenda do governo. Segundo o discurso do Governo Federal da época, “esse grupo heterogêneo, aberto a adesões, reuniu-se para reivindicar normas e políticas que promovessem e protegessem seus direitos enquanto organizações da sociedade civil autônomas que atuam na esfera pública” (Brasil, 2015a, p. 29). Neste documento, também é afirmado que este grupo de OSC tinham como um objetivo fundamental “construir uma relação harmônica com os governos, além do fomento à participação social e do acesso democrático a recursos públicos” (Brasil 2015a, p. 29).

As OSC organizadas em torno da Plataforma elaboraram uma carta-manifesto, que foi anexada ao relatório elaborado pela CPI, apontando em um de seus eixos o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação das parcerias entre OSC e Estado (ENAP, 2019; Mendonça, 2017). Esta carta foi apresentada aos/às candidatos/as à Presidência da República que concorriam nas eleições de 2010, dentre eles a futura presidenta eleita Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), que assinou o compromisso de dar continuidade às recomendações contidas neste documento reivindicatório.

Em meio a esse panorama, o Governo Federal inaugurou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), oficializado pelo Decreto nº 7.568/2011, em seu Artigo 5, com a finalidade de “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União

¹⁶ Site oficial da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil: <http://plataformaosc.org.br/>. Acesso: 19/11/2018.

mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres” (Brasil, 2011b). O GTI foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência de República e composto por representantes titulares e suplentes de sete órgãos do Governo Federal e de catorze organizações nacionais da sociedade civil, além de contar com a participação de outros colaboradores que auxiliaram na formulação das propostas.

Art. 6º O Grupo de Trabalho previsto no art. 5º será constituído por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Controladoria-Geral da União;

IV - Advocacia-Geral da União;

V - Ministério da Justiça;

VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - Ministério da Fazenda; e

VIII - sete entidades sem fins lucrativos com atuação nacional (Brasil, 2011b).

As atividades deste Grupo de Trabalho tiveram início em novembro de 2011 e contaram com mais de 40 encontros que envolveram reuniões com os membros do GTI, oitivas com outros ministérios e diversas reuniões de aprimoramento das recomendações que seriam apresentadas por este GTI. Os trabalhos deste grupo culminaram na elaboração de um Relatório Final (Brasil, 2012) com formulações e recomendações direcionadas à administração pública que serviam de subsídio para a elaboração do novo marco regulatório.

Dentre os principais resultados deste GTI sobre as parcerias entre OSC e administração pública, podemos apresentar: (1) diversidade nas áreas de atuação das OSC; (2) pouca adesão das OSC aos títulos existentes e aos seus modelos; (3) o poder público utilizava predominantemente do convênio como instrumento de parcerização; (4) ausência de uma lei própria que regulamenta as parcerias entre o Estado e as OSC; (5) uso predominante de normas infralegais que são alteradas com frequência; (6) instabilidade dos regramentos sobre as parcerias; (7) um cenário político marcado pela crescente preocupação com o uso e aplicação do recurso público e do combate à corrupção; e (8) necessidade de aprimorar o acesso à informação, a transparência e o controle social (Brasil, 2012).

Este movimento de mobilização em prol da construção de uma marco nacional – que regulamenta as parcerias entre OSC e o Estado brasileiro – culminou na tramitação e aprovação do PLS nº 649/2011 (PL nº 7168/2014 na Câmara Federal), de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB/SP). Da tramitação do PLS nº 649/2011 no Congresso Nacional a sua aprovação no Plenário, a referida normativa foi atravessada por conflitos, negociações e alterações. Foi

apenas em de 31 de julho de 2014 que tivemos a sua promulgação como Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹⁷. Desde a data de sua promulgação até a sua regulamentação, via decreto em 2016, a proposta inicial do MROSC passou por consecutivas alterações. Neste tempo, houve a formulação de duas medidas provisórias criadas para adiar a entrada da lei em vigor, já que se compreendeu que seria necessário mais tempo para a adaptação da OSC às novas regras.

Em 14 de dezembro de 2015, tivemos a publicação de uma segunda versão da lei do MROSC, Lei nº 13.204/2015¹⁸, que alterou grande parte das disposições que constavam na primeira formulação da lei (Haus, 2017). Esta lei foi desenvolvida com o objetivo de aprimorar as imperfeições apontadas à primeira versão de lei (Lei nº 13.019/2014) por membros das OSC, pelos/as gestores/as e por juristas, incorporando assim as demandas dos grupos de interesse (Souza & Waks, 2016). Segundo Patrícia Mendonça e Domenica Falcão (2016) “houve uma evolução entre as Leis 13.019 e 13.204 com relação a orientações menos formais desta última, e uma maior valorização das OSCs e sua diversidade” (Mendonça & Falcão, 2016, p. 53). Em complementaridade a autora afirma que:

Alguns mecanismos que poderiam estimular boas práticas de governança das OSCs, como a exigência de conselho fiscal e de regulamento próprio de compras, foram retirados e abrandados alguns mecanismos de controle na prestação de contas.

No entanto, os ganhos obtidos pelas OSCs na nova Lei, bem como oportunidades para aperfeiçoamento, podem ser novamente objeto de mudanças na sua regulamentação por meio dos decretos, o que mantém a necessidade de que a mobilização das entidades com o poder público continue (Mendonça & Falcão, 2016, p. 53).

Por fim, foi apenas em 27 de abril de 2016 que ocorreu a regulamentação do MROSC, mediante o Decreto Federal nº 8.726/2016, tendo em vista a sua implementação em todo território nacional. Por conta das dificuldades em torno da operacionalização imediata desta legislação nas diversas localidades, foi concedido aos municípios aproximadamente um ano para a adaptação do poder público e das OSC à nova legislação, sendo o prazo de vigência decretado para início de 2017.

A nova legislação teve por objetivo o aperfeiçoamento do ambiente jurídico que norteia a relação entre organizações da sociedade civil e Estado brasileiro, e o estabelecimento de novas

¹⁷ O MROSC foi, posteriormente, regulamentado pelo Decreto Federal nº 8726/2016. Este decreto passou por consulta pública, levando a aperfeiçoamentos em seu conteúdo antes da sua entrada em vigor.

¹⁸ Esta legislação é oriunda de uma Medida Provisória (MPV 684/2015) publicada pelo Poder Executivo em setembro de 2015.

diretrizes e normativas nacionais para a celebração de parcerias, tendo por objetivo a homogeneização dos instrumentos utilizados¹⁹. De acordo com cartilha elaborada pelo Governo Federal, o novo Marco Regulatório “vai impactar as relações entre poder público e OSCs em todo o País. A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos” (Brasil, 2016, p. 11). Em complementaridade, foi destacado que:

As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora.

Com a nova lei, as OSCs podem ampliar suas capacidades de atuação e incorporar muitas de suas pautas à agenda pública. Além disso, as parcerias com o poder público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultados das parcerias (Brasil, 2016, p. 11).

3.2 O debate público sobre o MROSC: análise das principais controvérsias

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) não é apenas um dispositivo jurídico responsável pela alteração dos marcos legais que regulamentam as relações entre OSC e Estado brasileiro, esta normativa se constitui também como uma ampla agenda política que busca salientar a importância das OSC na gestão pública democrática (FORGEP, s/d; Mendonça & Falcão, 2016). Isto quer dizer que, para além da promulgação de uma normativa jurídica, o MROSC se apresentou como um processo de mobilização que englobou uma série de ações com vista à efetivação de um projeto de governo, no qual as organizações da sociedade civil passam a ser agentes ativos da administração pública, principalmente no âmbito das políticas sociais.

Podemos afirmar que este amplo processo de mobilização – que foi permeado por conflitos, disputas, divergências e negociações – materializou-se em uma legislação bastante abrangente, tendo em vista a multiplicidade de organizações que a normativa abrange e as distintas áreas de políticas públicas as quais se aplica. Em relação às OSC, o MROSC abarcou desde as centenárias organizações filantrópicas e de caridade, passando por organizações,

¹⁹ Com a aprovação do MROSC, passaram a existir no Brasil as seguintes modalidades de parceria entre as organizações da sociedade civil e a administração pública: (1) Contratos de Gestão, firmados com entidades qualificadas como Organizações Sociais, com base da Lei federal n. 9.637/1998; (2) Termos de Parceria, celebrados com entidades com o título de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei Federal n° 9.790/1999; e (3) Termos de Colaboração, Termos Fomento e Acordo de Cooperação, utilizados com organizações da sociedade civil em geral, a partir da nova Lei n° 13.019/2014 (Silva, 2016).

ambientalistas, LGBT, comunidades indígenas e quilombolas, etc. (Schwarz, 2017). Em relação ao poder público, envolve a regulamentação de distintas áreas de políticas públicas (como esporte, cultura, assistência social, educação, etc.) que por sua vez são regidas por diferentes instituições estatais, com distintas capacidades institucionais e distintos percursos históricos. Neste sentido, podemos entender o caráter generalista desta normativa federal que deve, necessariamente, abranger esta diversidade de instituições estatais e não estatais.

A efetivação e a consolidação das premissas definidas pelo MROSC ocorreram a partir da mobilização de três eixos estruturantes: (1) contratualização, compreendida como todas as questões que dizem respeito aos contratos, ou seja, os instrumentos jurídicos propostos para as parcerias OSC-Estado; (2) sustentabilidade, questões pertinentes a tributos, tipificações da sociedade civil, fonte de recursos, etc.; e (3) certificação, instrumentais jurídicos para conceder titulações e certificações às OSC. Como visto em um documento elaborado pelo Governo Federal (Brasil, 2015a), o MROSC pode ser considerado “um projeto político inclusivo – calcado na combinação entre desenvolvimento econômico, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e superação das desigualdades – tem como elemento essencial a participação social como método de governo” (Brasil, 2015a, p. 11).

Em uma cartilha que trata sobre o MROSC, elaborada pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) do Governo do Estado de Minas Gerais, foram citados como fundamentos desta legislação: “a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, possibilitando mais segurança e eficiência a todos os envolvidos no processo da parceria” (Estado de Minas Gerais, 2017, p. 10).

A despeito desta definição – presente não apenas neste texto, mas em diversos documentos oficiais – é possível verificar na literatura (e.g. Carvalho, 2016; Durão, 2014; Haus, 2017; Mendonça, 2017) que existem vários pontos do MROSC que são controversos e amplamente criticados pelos grupos de interesse, vinculados tanto ao processo de construção do marco quanto à própria conformação de suas diretrizes. Aqui, não iremos nos aprofundar em cada uma destas considerações; no entanto, convém mencioná-las a título de fornecer elementos necessários para uma leitura crítica e contextualizada a respeito desta normativa. Assim, apresentamos uma síntese de alguns pontos que produziram controvérsias e posicionamentos conflitantes entre distintos atores da sociedade:

1. *Demora no processo de construção, tramitação, aprovação e regulamentação do MROSC*: segundo o advogado Paulo Haus (2017), a tramitação, discussão e aprovação

da Lei nº 13.019/2014 levou muito mais tempo do que seria realmente necessário. Em sua compreensão, o tempo utilizado foi maior do que o processo de discussão e implementação do Código Civil Brasileiro, uma normativa de maior abrangência e complexidade. Este tempo alargado justificou-se pelas diversas modificações realizadas no texto inicial, tanto para torná-lo mais aplicável quanto para incorporar e sintetizar as opiniões de diversos grupos de interesses. Para o autor, este seria um indicativo das confusões relacionadas à construção de um marco unitário que englobasse os interesses das OSC e dos diferentes posicionamentos presentes no poder público. Isto resultou em uma elaboração jurídica ineficiente que necessitou de muitos ajustes para a sua adequada efetivação.

2. *Mudança na maioria dos artigos contidos na primeira versão da MROSC*: outra crítica, que dialoga com a primeira, é a inviabilidade operacional da primeira versão da lei. Tal fato resultou na alteração de quase toda a redação do MROSC a partir da Lei nº 13.204/2015. Neste ponto, há controvérsias sobre a necessidade de tantas alterações. Algumas autoras, como Eneida Salgado e Tarso Violin (2017), se posicionaram contrárias às modificações realizadas, afirmando que tais mudanças resultaram em retrocessos em relação aos avanços consolidados na primeira versão da lei, principalmente no tocante à transparência pública e a uniformização das parcerias. Já outras, como Patrícia Mendonça (2017), afirmaram que as mudanças aperfeiçoaram as diretrizes da primeira lei e tornaram-na mais flexível e aplicável. Dentre as principais controvérsias entre aquelas que criticam as modificações, temos a retirada da obrigatoriedade do chamamento público para atividades vinculadas a serviços de saúde, educação e assistência social, e a inclusão do artigo que diz que esta lei não se aplica ao modelo de OS e OSCIP. Portanto, continuam a existir distintas formas de regulamentação e uma não uniformização das normativas aplicáveis às parcerias – proposta contrária à apresentada pelos entusiastas do MROSC. Apesar das contradições, podemos apontar que a necessidade de tantos ajustes pode ser uma evidência da pouca aplicabilidade da lei, da complexidade da normativa e das disputas discursivas em torno da aprovação do marco. Algo que, minimamente, requer uma maior atenção da administração pública.
3. *Viabilidade prática e eficácia normativa do MROSC*: em relação à eficácia da normativa, alguns juristas afirmam que a lei é pouco efetiva na sua proposição, pois apresenta várias contradições em sua redação (Haus, 2017). Neste sentido, são apontadas críticas à ambiguidade na redação de certos artigos, o que pode ocasionar

diferentes entendimentos por parte das gestoras. Este espaço de discricionariedade, se por um lado permite a flexibilização para a adaptação da legislação às realidades locais, por outro, pode gerar equívocos de interpretação e, portanto, distintas formas de aplicabilidade. Outro ponto comentado é que esta Lei cria novas obrigações tanto para o poder público quanto para as organizações. Portanto, o processo de implementação do MROSC e, conseqüentemente, de adaptação dos serviços conveniados, pode gerar dificuldades operacionais e resistências. No caso das OSC, dificuldades e resistências vinculadas às novas burocracias exigidas para efetivação das parcerias; no caso do poder público, ao aumento da quantidade de trabalho, às mudanças de atribuições e à necessidade de novas capacitações. Em relação às reflexões sobre a aplicabilidade desta legislação, Paulo Haus (2017) apontou que esta normativa é pouco aplicável no cotidiano dos convênios, pois não foi elaborada com base no perfil da maioria das OSC brasileiras. Segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a maioria das organizações no Brasil são organizações de pequeno porte, com pouca captação de recurso e uma estrutura burocrática reduzida (Lopez, 2018). Em complementaridade, Jorge E. Durão (2014) afirmou que o grande temor de muitos/as gestores/as é que as novas exigências do MROSC e a rigidez dos controles inviabilizem a celebração e a execução das parcerias, provocando maior resistência no cumprimento da lei, tanto por parte do poder público quanto pelas próprias organizações.

4. *Privilégio das grandes organizações em detrimento das menores*: outro ponto que aparece na literatura como crítica ao MROSC é a falta de inovação na legislação e a importação de modelos de gestão que não se adequam à realidade da maioria das organizações brasileiras (Carvalho, 2016). De acordo com Haus (2016), as OSC se organizam a partir da localidade onde estão inseridas e o MROSC, ao utilizar a competitividade como critério de elegibilidade, abre possibilidade para que as grandes organizações (de fora do local) tenham vantagem em relação às menores, que têm inserção na comunidade e que conhecem as especificidades e demandas daquele território. Neste sentido, Carvalho (2016) alertou que, apesar do chamamento público e da regulamentação da competitividade serem aspectos que trazem pressupostos éticos e de transparência, dependendo da forma como tais políticas são implementadas, elas podem ser prejudiciais para as OSC de pequeno porte que são a maioria no Brasil.

De forma geral, vemos que há várias controvérsias em relação à formulação e implementação do novo marco regulatório, sendo esta ainda uma arena permeada por

constantes disputas. Se, por um lado, havia a necessidade de aprimorar as relações estabelecidas entre a administração pública e as organizações (e o MROSC avança neste sentido), por outro, as 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, resultaram em uma lei por “natureza” contraditória.

Por conseguinte, presenciamos a consolidação dos diferentes interesses em uma normativa que pode ser considerada como um modelo híbrido de gestão de parcerias. Em nossa compreensão, nesta legislação, é perceptível a presença de distintas perspectivas que norteiam a formulação de suas diretrizes. Assim, temos paralelamente a promoção de um modelo “participacionista”, ao outorgar centralidade às OSC nas políticas públicas (Lopez & Abreu, 2014), e de um modelo “gerencial” de Estado (Bresser Pereira & Spink, 1998); mais precisamente, um Estado com papel “regulamentador” que passa a busca a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e a construção de parâmetros de avaliação e controle pautados em critérios como “avaliação por resultados” e “competitividade na seleção”. Conforme salienta Durão (2014), no que diz respeito às contradições presentes no novo marco regulatório:

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

Vemos assim que a agenda de mobilização pela construção do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil se configurou enquanto um espaço de interação socioestatal, em que atores da sociedade civil e da administração pública pautavam seus interesses, para então, nas disputas político-discursivas, construir acordos e pactuações visando a elaboração da legislação.

Contudo, como já foi apontado, as divergências não estavam presentes apenas no confronto “interesses dos atores estatais *versus* dos atores sociais”, mas na própria concepção dos atores da esfera pública existiam distintas convicções quanto à forma de realização de parcerias. Por outro lado, nas organizações também existiam distintos posicionamentos quanto à forma de acesso ao Estado, evidenciando a pluralidade de concepções e ideias que atravessam este debate na esfera pública.

3.3 Afinal, quais as mudanças que o MROSC propõe na relação entre OSC e Estado?

De acordo com o relatório desenvolvido pela pesquisadora Patrícia Mendonça (2017), a principal mudança proposta pelo MROSC foi a extinção do convênio como instrumento jurídico para a celebração de parcerias (já que ele foi concebido para as parcerias entre entes federativos) e a criação de dois novos instrumentos jurídicos para a formalização e normatização da transferência de recurso público às organizações: o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração. Na redação final do novo marco regulatório – modificado pela Lei nº 13.204/2015 – temos, no artigo 2º do Capítulo I, as seguintes definições:

VII - *Termo de colaboração*: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

VIII - *Termo de fomento*: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2015b).

Podemos notar que a principal diferença entre estes dois instrumentos é a iniciativa quanto à proposição da ação da parceria. No Termo de Colaboração, a iniciativa é do poder público que solicita a “colaboração” das organizações para a execução da proposta. Já no Termo de Fomento, temos a iniciativa por parte das organizações que solicitam o apoio do governo para a execução de projetos e atividades. Em ambas as formas de relação, há transferência de recurso público às OSC. Neste sentido, o marco regulatório avança ao reconhecer a livre iniciativa das organizações na elaboração de propostas a partir do Termo de Fomento, que podem ser implementadas em mútua cooperação com o poder público. Em muitas áreas sociais, as organizações já estão inseridas nas comunidades e conhecem as especificidades da população que atendem – algo que facilita o desenvolvimento de projetos, colaborando para a construção de propostas e estratégias mais eficazes e, conseqüentemente, de maior interesse do poder público.

Concomitantemente, o marco regulatório apresenta um outro instrumento jurídico: o Acordo de Cooperação, que busca formalizar as parcerias que não envolvam o repasse de recurso público. De acordo com documentos oficiais (Brasil, 2015, 2016), outras importantes inovações propostas pelo MROSC são a centralidade da transparência como fator chave para a

celebração de parcerias²⁰, a obrigatoriedade do chamamento público, o uso do recurso público para despesas particulares das OSC, a mudança de enfoque para a prestação de contas (que passa do “controle de meios” para o “controle por resultados”), entre outras proposições. A fim de sistematizar as principais mudanças propostas pelo novo marco regulatório, elaboramos o Quadro 3, que organiza as mudanças por área da proposição e descrição.

Quadro 3 – Principais mudanças propostas pelo MROSC na celebração das parcerias

Área da mudança	Descrição da proposição
<i>Abrangência nacional</i>	Instituiu diretrizes e normativas gerais para as três esferas de governo (municipal, estadual e federal). Isto possibilita uma homogeneização na regulamentação das parcerias.
<i>Novos Instrumentos Jurídicos</i>	Apresenta dois novos instrumentos jurídicos para formalização de parcerias entre OSC e Estado: o <i>Termo de Colaboração</i> e o <i>Termo de Fomento</i> . Os “convênios” deixarão de ser aplicáveis às relações jurídicas entre Estado e OSC, ficando restritos apenas às parcerias entre entes e estatais.
<i>Atuação em rede de OSC</i>	Poderão ser realizados projetos “em rede” por duas ou mais organizações, desde que contemplado no edital de chamamento público e previsto no plano de trabalho.
<i>Pagamento da equipe de trabalho da OSC</i>	As organizações poderão contratar funcionários para “cargos próprios” (ex. administrativo), com recurso financeiro advindo do repasse do governo.
<i>Obrigatoriedade de chamamento público</i>	Será obrigatório a utilização do “chamamento público” como recurso para a seleção das OSC que concorrem a parceria, salvo as exceções previstas em lei. Cria parâmetros mínimos para a elaboração dos chamamentos, com vistas a tomar no processo mais uniforme, claro e preciso.
<i>Formalização da cooperação</i>	Reconhece o <i>Acordo de Cooperação</i> como instrumento jurídico para a formalização de parcerias que não envolvam repasse de recursos da administração pública.
<i>Exigência mínima para as OSC</i>	Passa ser exigido das OSC que concorrem ao chamamento público pelo menos um ano de existência para o nível municipal, dois para o estadual e três anos para o federal, além de cadastro ativo nos órgãos responsáveis, respeitando as normativas de cada ente federativo.

²⁰ Por exemplo, passa a ser exigido que as OSC publiquem, em seus sites oficiais, a relação do uso do recurso público, de forma semelhante ao Portal da Transparência organizado pelo poder público.

<i>Vedação a exigência da contrapartida financeira</i>	Não será mais exigido a “contrapartida financeira” como critério de elegibilidade para firmar as parcerias. A gestão pública poderá, se julgar necessário, exigir a contrapartida em bens e serviços.
<i>Pagamento de despesas indiretas</i>	As organizações poderão utilizar o repasse público para o pagamento de despesas indiretas tais como transporte, aluguel, luz, água, telefone, internet, serviços contábeis, assessoria jurídica, etc.
<i>Prestação de contas com foco nos resultados</i>	Prevê regras mais simplificadas para a prestação de contas a partir do <i>enfoque por resultados</i> . Passa a ser obrigatório por parte das OSC a apresentação dos seguintes instrumentais: Relatório de execução do objeto e Relatório de execução financeira.
<i>Conselhos de fomentos e colaboração</i>	Prencuncia a criação de espaços de discussão, monitoramento e debate com composição paritária entre membros das OSC e da esfera pública.
<i>Procedimento de manifestação de interesse social - PMIS</i>	Possibilita a livre iniciativa de qualquer cidadão, movimento social, ou OSC apresentar à administração pública propostas para a celebração de parcerias por meio do chamamento público.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015a), FORGEP (s/d), ABONG (2017).

Em termos gerais, podemos observar que, ao estabelecer a transparência como fator chave, o MROSC avança na elaboração de instrumentais que possibilitem maior controle e fiscalização do uso da verba pública, além de instituir uma certa “neutralidade” na seleção das OSC através de chamamento público. Outros pontos positivos para as organizações são a flexibilidade no uso dos recursos públicos e a contrapartida em bens e serviços. A partir das novas diretrizes, as OSC podem utilizar a verba pública para o pagamento de despesas indiretas, ou seja, aquelas advindas de questões organizacionais, tais como a contratação de equipe administrativa. Para isto, a contrapartida da organização pode ocorrer em bens e serviços. Em termos práticos, por exemplo, uma OSC pode flexibilizar o recurso destinado à alimentação para o pagamento do holerite de um contador, e fornecer a alimentação através de parcerias próprias (doação de alimentos, parcerias com supermercados e empresas, etc.). No âmbito das prestações de contas, a nova legislação instituiu o “controle por resultados”, em detrimento de um “controle por procedimento”, junto à diminuição das burocracias. Em cartilha publicada pelo Governo Federal, foi apontado que o “controle por resultados”:

implica no reconhecimento das organizações como legítimas para acessar recursos públicos em razão de seu histórico, acúmulo técnico e político. Além disso, o controle deverá levar em consideração os impactos gerados nos beneficiários das parcerias, utilizando-se dos resultados indicados, por exemplo, em pesquisas de satisfação e outros mecanismos que possam demonstrar a efetividade das ações (Brasil, 2016, p. 39).

O MROSC promoveu a inversão da lógica de análise da prestação de contas, ao colocar em primeiro plano a comprovação das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho, sendo que, apenas no caso de não cumprimento, o relatório financeiro e contábil deve ser analisado. Como visto anteriormente, há distintos posicionamentos em relação ao MROSC. Aqui, foi possível apresentar de forma breve pontos de controvérsias e pontos considerados positivos em relação à nova legislação. Cabe destacar que as considerações aqui tecidas são parciais e contemplaram somente alguns aspectos referentes ao processo de construção do MROSC, sendo esta uma legislação ampla e complexa que requer análises mais sistemáticas e aprofundadas. O que buscamos, portanto, foi debater sobre aquilo que consideramos como os principais pontos de impacto do novo marco regulatório, de forma a trazer uma contextualização geral e introdutória.

CAPÍTULO 4

A IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O objetivo deste capítulo é discorrer sobre as mudanças propostas pelo MROSC no âmbito da assistência social. Daremos destaque a forma como o MROSC foi regulamentado e implementado na rede socioassistencial do município de São Paulo. 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 (Amâncio, 2008; Bichir, Brettas & Canato, 2017; Marin, 2012; Pereira, 2019). Em termos gerais, as diretrizes dispostas na Lei nº 13.019/2014 são aplicáveis a todas as políticas públicas abrangidas por esta legislação (como cultura, educação, esporte, 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 operacionalização dos serviços. Tendo em vista o escopo da pesquisa, daremos ênfase a regulamentação e implementação do MROSC na assistência social de São Paulo, expondo como algumas diretrizes do marco foram adaptadas e incorporadas na rede socioassistencial deste município.

Para apresentar estas discussões, utilizamos três fontes de caráter discursivo: (1) os discursos contido em leis, decretos, portarias e instruções normativas publicadas pela Prefeitura de São Paulo e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), cujo conteúdo tratou sobre a Lei nº 13.019/2014; (2) as informações presentes em notícias publicadas em meio virtual sobre o MROSC na assistência social de São Paulo e sobre as mudanças na gestão da SMADS do período de 2016 a 2019; e (3) as informações produzidas em nosso “trabalho de campo” (transcrições das entrevistas e os diários de campo). A partir deste conjunto de informações, construímos uma narrativa que, além de descrever os principais pontos da implementação do MROSC na assistência social paulistana, busca dar também base às análises que serão tecidas nos próximos capítulos.

Quanto à análise das normativas, se faz importante mencionar que consideramos que leis e decretos são resultados de constantes processos de negociação e revelam a participação de vários atores estatais (gestores/as e funcionários/as do poder público, parlamentares, etc.) e não estatais (representantes das OSC, integrantes de movimentos sociais, etc.) que pensaram,

conversaram, negociaram e pactuaram a política. Ou seja, materializam em termos normativos uma forma de compreender as parcerias entre OSC e Estado no âmbito da política de assistência social. Em complementaridade, partilhamos da concepção sobre documentos de domínio público proposta por Spink (2013), conforme vemos no trecho a seguir:

Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas (P. Spink, 2013, p. 112).

Para a organização do capítulo, dividimos a discussão em três pontos. No primeiro ponto, trouxemos um debate mais amplo sobre o MROSC na assistência social. No segundo, tratamos sobre o processo de regulamentação e implementação do MROSC na assistência social de São Paulo. E, no último ponto, abordamos como algumas disposições do MROSC foram incorporadas, neste último período, na rede socioassistencial paulistana.

4.1 O MROSC e a política de assistência social

A Lei nº 13.019/2014 determina, em seu artigo 2º, que as parcerias disciplinadas por esta legislação “respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação” (Brasil, 2014). Neste sentido, cada área de política pública deverá adaptar as normativas dispostas no MROSC às legislações específicas que as regulamentam. Ou seja, no que concerne a assistência social, as prerrogativas que norteiam a operacionalização do SUAS devem ser respeitadas. Por conseguinte, as instituições responsáveis pelo controle e desenvolvimento da área devem promover resoluções que adequem as exigências do MROSC às especificidades da política.

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.

Portanto, as regulamentações de nível local devem considerar, além da Lei nº 13.019/2014 (e suas respectivas regulamentações estaduais e municipais), a resolução do CNAS e uma série de legislações e normativas nacionais da assistência social que tem como objeto as parcerias. Estas legislações foram sistematizadas no Quadro 4, que possibilita uma melhor visualização do desenvolvimento histórico da normatização das parcerias na política de assistência social.

Quadro 4 – Legislações que orientam diretamente as parcerias no âmbito da política de assistência social

Legislação	Descrição
Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007	Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3 da LOAS.
Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, aprovada pela Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007, do CNAS	Estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho e educação permanente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social;
Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, 11 de novembro de 2009, do CNAS	Estabelece parâmetros para a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.
Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, de 2012;	Aprimora os princípios regulamentadores do SUAS, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993.
Resolução CNAS nº 21, de 24 de novembro de 2016	Estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de

	assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da cartilha do MROSC no SUAS (Estado de Minas Gerais, 2017) e das disposições contidas em cada legislação.

É a partir deste conjunto de legislações que os municípios e suas respectivas instituições responsáveis deverão elaborar as normativas e decretos que adaptam à assistência social ao âmbito das disposições contidas no MROSC. Apesar do MROSC propor o aperfeiçoamento jurídico das relações entre OSC e administração pública, na assistência social esta proposição não é recente, sendo objeto de estudo e de jurisdição desde os primórdios da consolidação da assistência enquanto uma política pública (Cruz & Guareschi, 2013; Mestriner, 2008). O desafio é a construção de uma rede socioassistencial composta por instituições estatais e não estatais pautada em princípios únicos, dispostos na LOAS, na PNAS e nos demais documentos normativos.

Contudo, como afirmado por Peter Spink e Ana Marcia Ramos (2016) para que de fato tenhamos uma rede socioassistencial única, que busque o enfrentamento às desigualdades sociais e assim uma sociedade mais justa, “é necessário que ambos, governo e entidades desenvolvam mecanismos de apropriação de toda a Política, sentindo-se mutuamente responsáveis pelo seu rumo, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida, na sua integralidade” (Spink e Ramos, 2016, p. 287). Ou seja, ainda que o MROSC avance em algumas proposições para a realização das parcerias, o avanço apenas no âmbito jurídico não garante a aplicabilidade destas diretrizes em sua operacionalização.

Para isto, outras ações devem ser realizadas pelos respectivos níveis de governo para que de fato seja garantido o “espírito” do MROSC na execução das parcerias. Isto fica ainda mais delicado na assistência social, pois a materialização das parcerias resulta na execução de serviços que lidam diretamente com as populações vulneráveis – cujos direitos, na grande maioria das vezes, já estão violados. Toda esta complexa rede de normativas institucionais, que tratam sobre as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, se materializa em serviços que atendem a uma população marcada pela vulnerabilidade social. Em complementaridade a este movimento reflexivo, Spink e Ramos (2016) citam Mestriner (2001) para afirmar que:

Não será, como a autora [Mestriner] defende, por normatizações burocráticas, que se afiançarão direitos e cidadania à população que precisa dos serviços de Assistência Social. É necessário, de um lado, a conformação de um novo tipo de Estado, comprometido com a democracia e as causas sociais, e de outro, uma nova configuração da sociedade civil, onde as ES [Entidades

Sociais] sejam, de fato, parceiras e compromissadas com a Política de Assistência Social. Assim, será possível criar novas formas de relação entre o Estado, as ES e a sociedade (Spink & Ramos, 2016, p. 90).

Neste sentido, entendemos que os desafios da construção de uma rede de caráter único, universal e de qualidade, que tenha por objetivo o atendimento das demandas da população, são ainda objeto de preocupação da administração pública brasileira, em especial das instituições que atuam no desenvolvimento da assistência social no Brasil. Neste sentido, para que ocorra uma implementação efetiva do MROSC, sem prejuízos à política de assistência social, se faz necessário que os governos estaduais e municipais invistam em uma série de ações que busquem também a efetivação do SUAS. No que concerne a implementação do MROSC, é de suma importância o investimento em um processo amplo de capacitação dos/as gestores/as e trabalhadores/as da administração pública para que de fato as proposições do MROSC sejam incorporadas em suas ações (Mendonça, 2017; Mendonça & Falcão, 2016)

Como sinalizado acima, o MROSC propõe uma nova forma de entender a participação das OSC nas políticas públicas, baseada na compreensão destas organizações como atores importantes na construção e execução de ações direcionadas à esfera pública (em áreas como educação, cultura, assistência social, etc.). Como destacado no seguinte trecho, que consta em um documento elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República:

As parcerias entre Estado e sociedade na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas oferecem ganhos democráticos legítimos e permitem aflorar características da nossa sociedade, como a criatividade, capilaridade e proximidade dos beneficiários. Reconhecer o trabalho que é realizado e fortalecer as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria são compromissos assumidos pelo governo federal e é uma prioridade estratégica para a Secretaria-Geral da Presidência da República (Brasil, 2015a, p. 11).

Vemos que a participação das OSC nas políticas públicas é avaliada pela gestão Dilma Rousseff (2011-2016) como um ganho democrático, ao garantir uma maior participação da sociedade civil nas ações desenvolvidas pelo poder público. Tal ganho também decorre da participação de novos atores que possuem capilaridade, criatividade e proximidade com as/os beneficiárias/os, contribuindo com a qualificação e o aprimoramento da formulação, desenvolvimento e operacionalização das políticas públicas. Nesta concepção, as OSC são consideradas como parceiras fundamentais do poder público. Contudo, já mencionamos anteriormente que a participação das OSC nas políticas públicas não é um assunto consensual, sendo considerado por muitos, inclusive, como algo negativo e prejudicial – uma forma

(neoliberal) do Estado se desresponsabilizar pela execução de políticas sociais. Estas diferenças concepções certamente pode repercutir na operacionalização das proposições do MROSC, podendo gerar resistências e problemas em nível local que dificultam a efetivação de tais diretrizes.

Segundo Mendonça (2017), outros dois fatores, que podem influenciar a implementação do MROSC, são (1) as dinâmicas previamente estabelecidas entre as OSC e o poder público e (2) a compreensão dos/as gestores/as públicos/as acerca do papel das OSC nas políticas públicas. Em nossa avaliação, acreditamos que tal resistência pode aumentar com a falta de informações mais precisas sobre as disposições presentes nesta nova legislação. Neste sentido, um amplo e consistente processo de capacitação poderia contribuir para a melhor compreensão destas proposições e assim facilitar assimilação desta nova forma de normatização das parcerias entre OSC e administração pública.

Sobre os desafios para a implementação do MROSC no nível do municípios, a cartilha elaborado pelo Governo do Estado de Minas Gerais (2017), intitulada “Orientações para os municípios sobre o Marco Regulatório das Organizações Da Sociedade Civil (MROSC) com enfoque no SUAS”, nos traz alguns apontamentos importantes referentes aos problemas de implementação em curto, médio e longo prazo. Elaboramos o Quadro 5 que sistematiza estes problemas vinculados à implementação do MROSC na assistência social.

Quadro 5 – Desafios de curto, médio e longo prazo para a implementação do MROSC na assistência social

Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Diagnosticar as especificidades locais para elaborar projeto de regulamentação da Lei em âmbito local;	Regulamentar em âmbito local a Lei nº13.019/14;	Acompanhar a execução do objeto das parcerias;
Enumerar os convênios em vigor;	Criar ou adequar normativos e manuais existentes;	Emitir relatórios de execução e cumprimento de metas;
Observar as regras de transição explícita na Lei;	Adequar e fomentar o instrumental Plano de Trabalho, de forma planejada, possibilitando o acompanhamento da administração pública no alcance das metas e cumprimento do objeto;	Promover o monitoramento e transparência das parcerias, a qualquer interessado;

Avaliar a necessidade de prorrogação da vigência, rescisão ou substituição;	Elaborar modelos dos instrumentos jurídicos em conformidade com a nova legislação,	Desenvolver ou adaptar Sistema de gerenciamento, por meio de Plataforma Eletrônica;
Atentar ao arcabouço normativo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);	Adequar os convênios às parcerias, nos moldes da MROSC;	Prestar contas via plataforma, ressalva municípios com até 100 mil habitantes.
Orientar as OSC acerca dos documentos necessários, que as habilitam para celebrar parcerias;	Formular ou ajustar modelos de editais de chamamento público;	
Capacitar multiplicadores quanto ao MROSC, incluindo agentes públicos e integrantes de OSC;	Publicizar informativos e orientações;	
	Instituir e designar membros das comissões permanentes, previstas na Lei.	

Fonte: Elaboração própria a partir da cartilha do Governo do Estado de Minas Gerais (2017).

Vemos que, de forma geral, os desafios sinalizados estão relacionados à regulamentação do MROSC em nível local, à produção informações sobre como operacionalizá-lo, e a ações de monitoramento e avaliação. Uma das orientações de curto prazo diz respeito à análise prévia das especificidades locais, para a posterior elaboração de regulamentações específicas que, ao mesmo tempo em que atendam as disposições do MROSC, estejam em consonância com a realidade local. Para garantir tal empreitada, consideramos que um processo de construção de regulamentações que contemplem a participação dos mais variados atores envolvidos pode garantir maior pluralidade de ideias, ao mesmo tempo em que pode servir como um processo formativo para aqueles/as trabalhadores/as que, posteriormente, irão operacionalizar as diretrizes dispostas nestas normativas.

De forma complementar, a abertura de canais de diálogo com as OSC, que propiciem a participação das organizações na formulação dos documentos normativos e a apropriação das prerrogativas do MROSC por estas organizações, pode propiciar um processo de implementação mais eficiente e confluyente com as particularidades locais. Contudo, como disposto na cartilha que citamos anteriormente, estes são “desafios” em aberto para o poder

público, ou seja, sua materialização depende de uma série de fatores que podem influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimentos destas ações.

4.2 Como ocorreu a implementação do MROSC na assistência social em São Paulo

Neste ponto trataremos sobre o processo de regulamentação e implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo. Primeiramente, discorreremos sobre o funcionamento das parcerias no período que antecede a implementação do MROSC, apresentando as principais normativas que regiam a participação das OSC na assistência social paulistana. Na sequência, apresentamos como ocorreu o processo de regulamentação do MROSC em São Paulo, trazendo algumas reflexões sobre o cenário político e institucional que atravessou a implementação desta legislação.

4.2.1 A regulamentação das parcerias no período anterior ao MROSC

Segundo Guilherme Pereira (2019), no município de São Paulo, 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, algo que fica evidente nos três primeiros incisos do Artigo 1º desta legislação:

§ 1º As atenções de proteção social a serem providas pelo Poder Público em parceria com a sociedade civil, segundo a política de assistência social, mediante serviços continuados, benefícios, programas e projetos, deverão garantir os direitos do cidadão previstos na Constituição Federal, nas Leis Federais nº s 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso), e 7.853, de 24 de outubro de 1989 (Política Nacional da Pessoa com Deficiência), na Lei Orgânica do Município de São Paulo e no Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo - PLASSP.

§ 2º A relação de convênio para a provisão de atenções de assistência social será mantida em caráter de parceria com associações civis sem fins econômicos, incluindo-se as organizações de assistência social, entidades sociais e demais pessoas jurídicas de direito privado que atendam aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.153, de 2001, neste decreto e nas legislações federal e municipal aplicáveis.

§ 3º Para assegurar o caráter público das atenções a serem desenvolvidas em parceria, o processo de formalização e acompanhamento de convênios será submetido aos procedimentos previstos

neste decreto, a fim de garantir transparência, controle social e direitos dos usuários (Prefeitura de São Paulo, 2001).

Desde então, uma série de ações, decretos e normativas foram construídos e publicados pela SMADS com vistas a aprimorar a regulamentação das parcerias. 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 dos convênios, 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.

Dentre as principais normativas que tratam sobre as parcerias, damos destaque para: (I) a Portaria nº 31/SAS/2003, que disciplina o Decreto nº 43.698/2003 que, por sua vez, regulamenta a Lei nº 13.153/2001, conhecida como “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 dispõe sobre a referência de custos para os serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios.

Desde a publicação da Portaria nº 31/SAS/2003, foram adotados alguns procedimentos que visavam a garantia de um processo de conveniamento mais equânime, transparente e isônomo, que assegurasse o caráter público dos serviços socioassistenciais. Assim como evidenciado neste trecho extraído da referida portaria:

Art. 1º - As Supervisões Regionais de Assistência Social, para a aplicação do disposto no Decreto Municipal n.º 43.698/03, deverão adotar os procedimentos detalhados nesta Portaria.

DOS PROCEDIMENTOS

Art. 2º - A sequência dos procedimentos deverá ser a seguinte:

I - quanto ao edital:

I.1. preparo dos elementos do(s) edital(is), agrupando serviços e definindo as datas de entrega de proposta pelas organizações/entidades/associações interessadas, por um ou mais distrito;

I.2. publicação de edital de chamamento para a celebração de convênios no Diário Oficial do Município;

I.3. envio do edital por meio eletrônico às organizações/ entidades/ associações matriculadas e credenciadas nesta Pasta;

I.4. publicação, através do gabinete de SAS, da síntese dos editais de chamamento para convênio.

II - quanto ao Comitê de Avaliação:

II.1. publicação no Diário Oficial do Município de comunicado do Supervisor Regional de Assistência Social constituindo os Comitê(s) de Avaliação(ões), composto por 3 (três) membros, dentre os quais deverá ser designado o técnico que o presidirá;

II.2. plantão do Comitê de Avaliação, na data, horário e local definidos no edital, para recebimento das propostas e conferência de seus elementos, devendo rubricar todos os elementos entregues nesta ocasião;

II.3. recebimento, pelo Comitê de Avaliação, das propostas das organizações/entidades/associações interessadas, na data, horário e local definidos no edital;

III - quanto às audiências públicas:

III.1. programação das audiências públicas, definindo dia, hora, local e o critério de agregação dos serviços para cada audiência;

III.2. formalização de convite aos representantes do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS e dos demais conselhos envolvidos na temática;

III.3. formalização de convite às organizações/entidades/associações pré-qualificadas, por meio eletrônico;

III.4. publicação de convocação de audiência pública no Diário Oficial do Município, em jornais de grande circulação e de bairro;

III.5. reiteração do chamamento para a audiência pública no momento da entrega das propostas pelas organizações/entidades/associações interessadas, por meio de carta, mediante recibo colhido nesse momento;

III.6. realização das audiências públicas, conforme orientação contida nos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º desta Portaria (Prefeitura de São Paulo, 2003, grifos nossos).

No excerto acima, notamos que alguns procedimentos – como abertura de editais, comitês de avaliação e audiência pública – já eram desenvolvidos desde 2003. Consideramos esta normativa 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 as rede conveniada como “parceira” do poder público na oferta dos serviços (Marin, 2012; Pereira 2019). Cabe destacar que esta mudança normativa da assistência social paulista se deu por meio da abertura de uma janela de oportunidade que favoreceu a sua consolidação institucional enquanto uma política pública, a partir da vitória de Marta Suplicy (PT) nas eleições de 2000 para a Prefeitura de São Paulo e da nomeação de Aldaíza Sposati como secretária da pasta de assistência social.

Nesta gestão, foi possível avançar juridicamente e imprimir, ao menos no plano jurídico, um caráter público à assistência social. Junto a outras normativas que regem a assistência social, essas legislações foram importantes meios de disputa discursiva que tiveram forte influência na forma de operacionalização desta política. Posto que, com base nestas legislações, as organizações conveniadas deveriam prestar serviços baseados nos princípios expostos na Constituição de 1988 e na LOAS, portanto, tendo como premissa central as noções de democracia, direito social e cidadania.

Na Portaria nº 31/SAS/2003 foi também determinado que as Supervisões Regionais de Assistência Social (atuais SAS) seriam as instituições responsáveis pela execução de tais determinações. Tal portaria foi gradativamente aprimorada por outras normativas publicadas ao longo dos anos. Posteriormente, em 2010, tivemos a publicação das Portarias nº 46/SMADS/2010 e nº 47/SMADS/2010 que, como mencionamos, foram importantes instrumentos balizadores da assistência social – principalmente no que concerne a regulamentação da rede conveniada. Cabe destacar que, nas entrevistas, ambas as portarias eram frequentemente mencionadas como os principais documentos que regiam o funcionamento dos convênios e dos serviços socioassistenciais no período anterior ao MROSC.

Em linhas gerais, a Portaria nº 46/SMADS/2010 buscou “afiançar a precedência do caráter público do serviço como direito do cidadão e dever de Estado, mesmo quando exercido em parceria com uma organização sem fins econômicos, dado o interesse público almejado” (Prefeitura de São Paulo, 2010). Neste sentido, o conteúdo desta legislação versa sobre assuntos como: delimitação dos recursos humanos para cada modalidade de serviço; criação de indicadores de avaliação e periodicidade das avaliações; tipificação dos serviços e discriminação de seu funcionamento; *modus operandi* da prestação de conta; parâmetros para a criação de novos serviços; entre outros. Em complementaridade a este documento, a Portaria nº 47/SMADS/2010 definiu o valor a ser repassado para cada modalidade de convênio, discriminando as despesas referentes a recursos humanos, encargos sociais e fundo de reserva, alimentação, materiais para o trabalho socioeducativo e pedagógico, entre outras despesas e concessionárias.

Notamos que no município de São Paulo, desde 2001, já havia um forte processo de regulamentação dos convênios, construído ao longo dos anos com a participação das OSC nos espaços de negociação e interação socioestatal. Neste sentido, algumas proposições consideradas inovadoras no MROSC já eram desenvolvidas em São Paulo. Por exemplo, desde a publicação da Portaria nº 31/SAS/2003, é determinado que as Supervisões Regionais de Assistência Social, atuais SAS, devem fazer a supervisão dos convênios, bem como de todos os procedimentos necessários para a celebração de novas parcerias. Houve, então, um processo de descentralização na regulação e supervisão da rede socioassistencial conveniada. Cada SAS, a partir deste conjunto de normativas da SMADS e tendo em vista as especificidades de sua região, foi desenvolvendo junto às OSC formas de operacionalização de tais disposições – ao mesmo tempo em que as OSC construíam um modo particular de execução dos serviços.

Pudemos observar, nos espaços de interação socioestatal dos quais participamos, que o modo de execução e a forma de supervisão dos convênios não era homogênea. Existiam

diversas disparidades na forma como eram feitas a abertura de convênios, assim como na avaliação e monitoramento dos serviços. Esta disparidade não se restringia a um certo grau de adaptação das legislações a especificidades regionais – ou seja, a presença de variações mínimas pautadas nos mesmos critérios de avaliação e seleção.

Segundo relato das/os trabalhadoras/as, 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. Esta distinção se trata de um dos conflitos frequentemente mencionado nos espaços de interação socioestatal, sendo um dos pontos atravessados por constantes discussões e negociações. Alguns/mas trabalhadoras/as relataram também que há um tratamento diferenciado dado a algumas OSC, especialmente as de grande porte. Afirmaram que essas organizações possuem certos “privilégios” na seleção para a celebração de um novo convênio e na forma de avaliação e monitoramento das parcerias.

De forma geral, vimos que no período anterior ao MROSC – principalmente no período posterior ao ano de 2001 – existia em São Paulo todo um conjunto de legislações que regulamentavam a rede conveniada de assistência social, sendo construído um processo de celebração de parcerias com procedimentos semelhantes aos propostos pelo MROSC. Contudo, vimos também que, a despeito deste conjunto de normas prever um certo grau de padronização no processo de conveniamento, havia ainda muita disparidade nas formas de celebração e avaliação das parcerias. Desse modo, o aperfeiçoamento do processo de regulamentação da rede socioassistencial conveniada vem sendo e ainda é um desafio para a administração pública paulistana.

4.2.2 A implementação do novo marco regulatório na assistência social paulistana

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. Naquele momento, tínhamos inicialmente, à frente da gestão da SMADS, Sonia Francine Gaspar Marmo que chefiou esta secretaria de janeiro de 2017 à abril do mesmo ano.

Como enfatizamos anteriormente, nesta gestão, deu-se início ao processo de regulamentação e implementação do MROSC na rede socioassistencial do município de São Paulo. Assim, em abril de 2017, tivemos a publicação da Portaria nº 14/SMADS/2017, que instituiu uma servidora pública para coordenar a elaboração da Minuta de Portaria que regulamentaria o MROSC no contexto municipal, conforme vemos no trecho a seguir:

Art. 1º - Fica designada a servidora Clarissa Marcondes Macéa, RF 748.104-7, para coordenar os trabalhos finais de elaboração de Minuta de Portaria regulamentadora das normas estabelecidas pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelo Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS (Prefeitura de São Paulo, 2017).

Naquele mesmo mês, em abril de 2017, o prefeito João Doria destituiu Sônia Francine do cargo e instituiu, como novo secretário da SMADS, Filipe Sabará, que atuava anteriormente como secretário adjunto da pasta. Em conversas realizadas com trabalhadores/as que estavam nos espaços de interação socioestatal, a gestão de Sabará da SMADS foi avaliada como pouco aberta ao diálogo, calcada em uma abordagem mais “assistencialista”, demonstrando pouco comprometimento com a política de assistência social de São Paulo. Tais trabalhadoras/es afirmaram que Sabará não conhecia de forma aprofundada a política de assistência social do município e que, em diversos momentos, generalizou esta política a partir do trabalho desenvolvido por sua organização social. Em uma matéria publicada pela Folha de São Paulo, Sabará foi caracterizado como um dos grandes nomes do Terceiro Setor paulistano a partir de sua atuação na Organização ARCAH, especializada no atendimento à população em situação de rua²¹. Na matéria publicada pelo Rede Brasil Atual, que tratou sobre uma audiência pública promovida em 21 de agosto de 2017 para debater a crise da assistência social na cidade de São Paulo, o atual o coordenador adjunto do FAS, Allan Carvalho, relatou em entrevista que:

Esse governo está ficando contumaz nesse tipo de atitude. Ele fugiu da realização das 32 conferências regionais de assistência social, fugiu do debate no conselho municipal sobre a Portaria 41, fugiu do debate na conferência municipal e hoje, mais uma vez, acuado, mostrando despreparo e inabilidade de gestor à altura de uma cidade como São Paulo, o secretário se retira e deixa a assistência social a ver navios, afrontando inclusive os demais vereadores e o parlamento como um todo.

²¹ Folha de São Paulo (19/04/2017). “‘Mini-Doria’, novo secretário de SP tem experiência e gosta de ‘atropelar’”. 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.

(...) É lamentável, mas não é um ato isolado. É uma postura de governo que vem se repetindo em todos os espaços. É um governo que afronta sucessivamente todos os espaços de participação direta e controle social²².

Na gestão Sabará, tivemos a publicação das primeiras normativas que trataram sobre a operacionalização do Decreto Municipal nº 57.575/2016, que regulamentou o MROSC em São Paulo na pasta da assistência social. A primeira normativa que encontramos, que trata especificamente sobre esta questão, foi a Portaria nº 38/SMADS/2017, publicada em 13 de julho de 2017²³. Contudo, esta portaria foi logo atualizada pela Portaria nº 55/SMADS/2017, de 20 de outubro de 2017, que revogou a portaria nº 31/SAS/2003 (que disciplina a Lei das Parcerias). A referida portaria nº 55/SMADS/2017 foi sinalizada, em todas as entrevistas, como a primeira regulamentação “oficial” do MROSC na assistência social paulistana. Isto é, a despeito de terem sido publicadas outras normativas anteriores a esta portaria, foi apenas no momento posterior a publicação desta legislação que as OSC iniciaram o processo de adaptação de seus convênios ao novo marco regulatório.

Na dissertação de mestrado de Stefani Rocha (2018) – na qual foram avaliadas as mudanças que o MROSC trouxe ao cargo de “Supervisor Técnico”, que passa a ser chamado de “Gestor de Parcerias” – a autora elaborou um quadro comparativo das portarias nº 31/SAS/2003 e nº 55/SMADS/2017 para evidenciar as semelhanças encontradas nas duas portarias em relação à forma de seleção e abertura de editais (Rocha, 2018, p. 116). Na avaliação da autora, poucas foram as inovações que o MROSC trouxe para o processo de parcerização utilizado na assistência social de São Paulo. Na nossa avaliação, a despeito das regulamentações do MROSC não inovarem nos procedimentos, houve um maior detalhamento e especificação na forma de realizar cada um dos procedimentos que envolvem todo o ciclo de uma parceria, desde a etapa de planejamento à prestação de contas.

Apesar das normativas da SMADS que regulamentaram o Decreto nº 57.575/2016 datarem do ano de 2017, constatamos que desde 2016 outras normativas desta secretaria mencionaram a Lei nº 13.019/2014. Ou seja, vemos que, já em meados de 2016, a regulamentação do MROSC era amadurecida pela gestão da assistência social paulistana. Fizemos um levantamento das publicações da SMADS no período de 2017 a 2019, a partir da

²² Rede Brasil Atual (21/08/2017), “Com assistência social em crise, secretário de Doria abandona pública”. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/08/com-assistencia-social-em-crise-secretario-de-doria-abandona-audiencia-publica/>. Acesso em: 19/10/19.

²³ Como apresentado nas considerações introdutórias desta Portaria, a sua minuta foi inicialmente divulgada por meio de um processo de consulta pública, realizado no período de 17 de maio a 26 de abril de 2017, tendo em vista a proposição de sugestões e adendos..

consulta ao site da Prefeitura de São Paulo²⁴, cujo conteúdo trata sobre as disposições da Lei 13.019/2014, e sistematizamos no Quadro 6 as publicações que consideramos mais relevantes.

Quadro 6 – Normativas da SMADS que tratam sobre o processo de regulamentação do MROSC

Legislação	Descrição
Decreto nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016	Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil.
Portaria - SMADS nº 14, de 5 de abril de 2017	Designar servidora para coordenar os trabalhos finais de elaboração de Minuta de Portaria regulamentadora das normas estabelecidas pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelo Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS.
Portaria nº 38, de julho de 2017	Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por termo de colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as organizações da sociedade civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.
Portaria nº 55, de 20 de outubro de 2017	Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por termo de colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as organizações da sociedade civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.
Instrução Normativa SMADS nº 3, de 31 de agosto de 2018	Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.

²⁴ Prefeitura de São Paulo, “Catálogo de Legislação Municipal”. Disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 28/10/19.

Instrução Normativa - SMADS nº 4, de 31 de agosto de 2018	Cria a nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município de São Paulo
Instrução Normativa - SMADS nº 5, de 31 de agosto de 2018	Estabelece parâmetros para a supervisão técnica dos serviços públicos socioassistenciais prestados no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS

Fonte: Elaboração própria, Prefeitura de São Paulo.

Ainda na gestão de Sabará, tivemos, em agosto de 2018, a publicação da Instrução Normativa nº 3/SMADS/2018 que revogou e atualizou a Portaria nº 55/SMADS/2017. A Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 está em vigência até o presente momento, com algumas poucas 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. No mesmo mês, em agosto de 2018, tivemos a publicação das Instruções Normativas nº 04/SMADS/2018 e nº 05/SMADS/2018, que complementam a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, trazendo novas atribuições para as supervisões técnicas dos serviços, realizadas pelos/as gestores/as de parceria. Veremos mais adiante, no capítulo 5, que a publicação consecutiva de legislações que regem o MROSC foi avaliada pelas gestoras de parcerias que entrevistamos como um dificultador no processo de adaptação e transição ao novo modelo 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 Dória, recém eleito governador do Estado de São Paulo, assumindo a gestão 2019-2022. Neste momento, Bruno Covas (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 pela 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\$ 137.122.881,00²⁵.

²⁵ 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. Acesso em: 13/11/19.

Dentre os principais motivos para as manifestações contra os cortes de verba realizadas no início de 2019, temos a publicação do Decreto Municipal nº 58.636/2019, que determina que as áreas de assistência social, saúde e coleta de lixo “deverão ter seus Planos de Trabalho e Cronogramas de Desembolso renegociados objetivando a redução dos valores e/ou quantidades contratados, considerando sua adequação à disponibilidade orçamentária e/ou ao estritamente necessário para atendimento da demanda, o que for menor” (Prefeitura São Paulo, 2019). Tais cortes reduzem em aproximadamente 15% o valor repassado à assistência social, algo que afetaria significativamente toda a rede socioassistencial²⁶. A partir da publicação deste decreto, diversas atividades foram realizadas com vistas à revogação desta lei municipal, tais como reuniões e plenárias do FAS e COMAS, atos públicos, reuniões de negociação entre o poder público e a sociedade civil, etc.

Em abril de 2019, José Castro renunciou do cargo de chefia da SMADS, alegando não ser possível gestionar 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”²⁷.

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 secretária.

Em síntese, constatamos que no município de São Paulo, desde 2001, vem ocorrendo um forte processo de regulamentação da rede conveniada, com a instituição de procedimentos

²⁶ O Estado de São Paulo (28/03/2019). “Manifestantes fazem protesto no Viaduto do Chá contra cortes de verba para área social”. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,manifestantes-fazem-protesto-no-viaduto-do-cha-contracorte-de-verba-para-area-social,70002771404?fbclid=IwAR3CaeQnEX-8RtOiVOzNTpKThzHBmBAMS3IRuUcdqme6dlVUP6u2g3zrs-o>. Acesso em: 11/09/19.

²⁷ 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-entrega-o-cargo-por-ver-risco-de-precarizacao-da-assistencia-social.shtml>. Acesso em: 23/10/19.

específicos – como a abertura de editais, o estabelecimento de critérios mínimos de seleção, a especificação de procedimentos de monitoramento e avaliação, etc. Desde então, uma série de normativas foram construídas tendo em vista o aprimoramento das relações entre OSC e administração pública na operacionalização da política de assistência social de São Paulo. Neste sentido, alguns procedimentos considerados como inovações do MROSC já eram utilizados nesta política como forma de celebração e monitoramento das parcerias.

Desse modo, em nossa compreensão, o processo de implementação do MROSC na assistência social de São Paulo ocorreu (1) em um cenário de forte participação das OSC na execução dos serviços e nos espaços decisórios da política; (2) a partir de um robusto arcabouço de regras que estabelecem um certo padrão de conveniamento construído ao longo dos anos; (3) 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 (4) em uma pasta que passou por contingenciamento acentuado de recursos, constrangida pelo cenário nacional de austeridade e crise econômica.

Veremos no capítulo a seguir que, na avaliação das/os trabalhadoras/es e gestoras/es com as/os quais conversamos, o processo de implementação do MROSC foi avaliado como conflituoso, sendo permeado por dificuldades cotidianas de operacionalização das novas diretrizes que regem as parcerias. Acreditamos que os fatores acima expostos influenciaram o processo de implementação do MROSC e, portanto, permearam as avaliações construídas por estas/es profissionais. Contudo, a despeito de uma avaliação negativa sobre a forma de implementação do novo marco regulatório, a ampla maioria dessas/es trabalhadoras/es avaliou de forma positiva o “objetivo geral” do MROSC de proporcionar: (I) maior transparência e equidade na seleção das OSC, (II) efetividade no uso do recurso público e (III) o aprimoramento jurídico no processo de regulação das parcerias. Desse modo, avaliamos que, para muitas/os dessas/es trabalhadoras/es, havia uma expectativa de efetivação do MROSC como uma legislação que aprimorasse e, de certa forma, “resolvesse” os conflitos provenientes das relações entre as OSC e administração pública no funcionamento dos convênios.

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

Neste ponto, iremos apresentar como o MROSC foi incorporado nas legislações que regem a assistência social do município de São Paulo, abordando as principais mudanças propostas pelo MROSC. Para isto, recorreremos a uma análise de cartilhas e documentos que

tratam sobre as proposições especificadas pelo MROSC (e.g. Brasil, 2015a, 2016; Estado de Minas Gerais, 2017), e ao estudo minucioso da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, principal documento que regulamenta o MROSC na assistência social de São Paulo. Além disso, buscaremos ilustrar como profissionais do SUAS (gerentes de serviço, técnicas assistentes sociais e psicólogas/os, e gestoras/es de parceria) avaliaram as mudanças trazidas pelo MROSC nos cotidianos de seus serviços – para isso, utilizaremos os conteúdos das entrevistas e os registros produzidos durante a oficina “Diálogos sobre o MROSC”. A apresentação destes trechos não busca criar generalizações sobre as dificuldades encontradas por estas trabalhadoras, apenas tentamos evidenciar algumas percepções sobre o processo de implementação desta nova legislação na realidade municipal.

Conforme relatado no capítulo anterior, 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. Ao longo do texto, por tratarmos desta política pública em específico, tratamos basicamente dos Termo de Fomento. Para a organização geral do ponto, apresentamos algumas das mudanças estabelecidas após o MROSC em cada uma das etapas que envolvem a consolidação das parcerias: (1) etapa de planejamento, (2) etapa de seleção e celebração das parcerias, (3) etapa de execução dos serviços, (4) etapa de monitoramento das parcerias e, por fim, (5) etapa de prestação de contas.

4.3.1 Etapa de planejamento

A etapa de planejamento envolve as diversas ações desenvolvidas pelas OSC e pelo poder público no período anterior à abertura de um edital com vistas à celebração de uma nova parceria. Por parte de poder público, esta etapa abrange procedimentos tais como: estudo de território, análise de demanda, análise orçamentária, plano de ações e metas, entre outros. Por parte das OSC, prevê procedimentos semelhantes que devem estar descritos no Plano de Trabalho que será analisado pelas/os gestoras/es da administração pública.

Para a criação de um novo serviço socioassistencial, 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, documento que deve servir de guia para a realização da parceria e execução dos

serviços. Segundo a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, o modelo do Plano de Trabalho deve constar no edital. No Plano de Trabalho devem ser apresentadas informações que envolvem: a descrição da realidade que será objeto da parceria; a descrição de metas a serem atingidas e das atividades a serem desenvolvidas; previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos; forma de execução das atividades e de cumprimento das metas a elas atreladas; e definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas (Estado de Minas Gerais, 2017).

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” (Prefeitura de São Paulo, 2018b). 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). 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. Apesar desta ser uma inovação interessante para as organizações, nas entrevistas (1, 2 e 3) foi sinalizado que na prática tal mecanismo não funcionava, pois havia um certo “pressuposto” de que quanto mais “econômica” uma OSC fosse, com pouco especificação de custos indiretos, mais condições ela teria para ganhar o processo de seleção – conforme vemos no relato a seguir:

Quando a gente escreveu o plano de trabalho do [nome da OSC] quando a gente fez o demonstrativo de despesas lá... Poderia ter colocado um auxiliar administrativo pra dar esse trabalho de corno que eu não quero estar fazendo, o que seria lindo. Pensa, meu, minha função ia cair uma boa porcentagem. Metade do trabalho que eu preciso fazer. O que seria justo, eu fazer só a outra metade, porque pelo que eu ganho...E aí eu teria que colocar isso no plano de trabalho, no plano de ação, na proposta, tudo quando o serviço inicia. Só que conta pontos. E perde pontos. Vamos supor, vai: a minha organização quer contratar uma auxiliar administrativa. A outra organização que está concorrendo com a gente não teria esse gasto. Então eles vão ficar com a organização que não teria esse gasto. Eu lembro que falavam assim, que a palavra chave agora seria “economicidade”. A organização que economizar, que tiver menos gastos, menos custos indiretos, mais contrapartidas, mais parcerias, que tiver mais serviços, ganha (Entrevista 2, Gerente de Serviço 1).

Vemos que algumas estratégias propostas pelo MROSC – como a utilização do recurso para pagamento de custos administrativo da OSC, que poderiam favorecer as OSC – são de difícil operacionalização na prática, reforçando o privilégio das organizações maiores que

detêm mais recursos e estrutura, e podem elaborar e submeter à administração pública uma PRD mais “econômica”. Neste sentido, são pontos que merecem ser olhados com maior cuidado pelo poder público a fim de verificar como estão sendo operacionalizados tais procedimentos na prática e quais os efeitos que produzem.

No período anterior à vigência do MROSC, as normativas da SMADS que regulamentavam os convênios já previam a elaboração de 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 realizado pela “equipe de avaliação” designada pelo poder público. No momento da transição das normativas após o MROSC, a SMADS passou a exigir, para a renovação dos contratos em andamento, a entrega de Planos de Trabalhos e da PRD já padronizados. Assim, as equipes das OSC deveriam elaborar estes documentos, em cada um dos serviços conveniados, para a renovação das parcerias.

Nas falas da ampla maioria dos/as gerentes de serviço que participaram da nossa oficina, foi sinalizado que existiam dificuldades na elaboração do Plano de Trabalho e do PRD. Uma das principais dificuldades relatadas foi a adequação do modelo do Plano de Trabalho à realidade particular de cada serviço, principalmente no que diz respeito elaboração da PRD. As/os gerentes de serviço relataram que tiveram muitas dificuldades na elaboração de um documento específico que solicita a projeção orçamentária para o tempo de vigência de toda a parceria. Isto é, eles deveriam fazer uma previsão de receitas e despesas com base na realidade material daquele momento, sem saber das futuras condições para a realização daquilo que colocavam como “previsão” em seus planos. Algo semelhante foi relatado em relação a descrição das metas que deveriam ser cumpridas, pois não sabiam se haveria condições futuras para o seu cumprimento. Além disso, para muitas/os destas/es profissionais, foi durante o momento de transição para o MROSC que tiveram que elaborar, pela primeira vez, documentos como o Plano de Trabalho e a PRD.

Estas/es profissionais relataram que o sentimento de insegurança na elaboração destes documentos aumentava devido a condicionalidade de adaptação ao novo modelo para a renovação dos contratos e repasses do recurso. Ou seja, caso os documentos não fossem “bem elaborados”, poderia ocorrer a sua desaprovação e, conseqüentemente, o fechamento do contrato. Isto gerou também sentimentos de angústia, medo e frustração pelas incertezas no

futuro das parcerias e, portanto, do trabalho que cada um/a desses/as profissionais executava. Assim, relataram que entravam em um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que deveriam elaborar “bons” Planos de Trabalho, com metas mais “ousadas” e “consistentes”, tinham receio de colocar coisas que seriam cobradas futuramente, podendo gerar penalidades.

Nas entrevistas realizadas com as gestoras de parceria – profissionais que avaliam os Planos de Trabalho e as PRD entregues pelas organizações – foi relatado que elas também tiveram dificuldades na avaliação e aprovação desses documentos, pois se por um lado sabiam que a renovação do contrato e, portanto, da continuidade dos serviços dependia da aprovação deste documentos, por outro, a aprovação de documentos com “pouca qualidade” poderia resultar em problemas administrativos e dificuldades futuras na gestão dos serviços. Como uma estratégia para a resolução deste problema, em muitos momentos, as próprias gestoras auxiliavam as OSC na elaboração destes documentos, solicitando correções e adequações.

4.3.2 Seleção e celebração das parcerias

A etapa de seleção e celebração é perpassada, como uma das inovações do MROSC, pela obrigatoriedade do procedimento de chamamento público, bem como por regras e critérios mais específicos para a seleção das OSC. Segundo documentos oficiais (Brasil, 2015a, 2016; Estado de Minas Gerais, 2017), esta medida foi uma forma de garantir mais transparência no processo de seleção das OSC, de forma a ampliar as possibilidades de acesso das OSC aos recursos públicos e possibilitar que o Estado estabeleça parcerias com um universo mais abrangente de organizações.

Contudo, o MROSC prevê alguns casos nos quais a administração pública poderá dispensar a realização de chamamento público, dentre eles, como destacado no Artigo 30, “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política” (Brasil, 2014). Ou seja, na assistência social, a SMADS poderia dispensar a realização de chamamento público nos casos em que tal medida possa, na compreensão da administração pública, pôr em prejuízo um serviço já em desenvolvimento por determinada organização.

Como vimos anteriormente, a publicação de edital para a abertura de uma parceria já era realizada no município de São Paulo desde 2003, porém as diretrizes que regulamentam o Chamamento Público não continham diretrizes tão específicas quanto as dispostas nas normativas que regulamentam o MROSC no município. De forma geral, para a abertura de um

novo edital, as SAS devem realizar os seguintes procedimentos: (1) a publicação de edital seguindo as diretrizes da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 e demais legislações pertinentes; (2) o convite de pelo menos três OSC para participar do processo de seleção; (3) designar uma Comissão de Seleção e uma Comissão de Monitoramento e Avaliação; (4) designar o/a Gestor/a de Parceria; (5) publicar, no edital, a data da Sessão Pública para a entrega dos documentos da seleção; (6) publicar o resultado do processo seletivo; (7) firmar o Termo de Colaboração e os respectivos Termos de Aditamento e Rescisão, após autorização da autoridade superior da SMADS; e (8) tratar sobre possíveis impugnações e eventuais ocorrências no processo de seleção.

A instância que analisa as propostas enviadas pelas OSC é a Comissão de Seleção, um órgão colegiado destinado a processar e julgar os chamamentos públicos. A comissão deve ser composta por pelo menos um/a servidor/a público/a de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública, podendo ser convidados especialistas e membros de conselhos de políticas públicas setoriais. Em São Paulo, são os/as gestores/as de parceria que tem participado das comissões, atendendo ao critério de servidor público. Na entrevista realizada com a Gestora de Parceria 1, foi narrado que o MROSC trouxe muitas atribuições que, na compreensão de alguns/mas gestores/as de SAS, não são de atribuição de seu cargo. Uma destas atribuições é a participação nas sessões públicas para a seleção, conforme vemos relato abaixo:

E, abrindo um parênteses, a sessão pública também nós não concordamos que seja função do técnico de CRAS, CREAS, no caso dos gestores de parceria, também acreditamos que seria função da gestão SUAS. Mas nós que fazemos as sessões públicas (Entrevista 5, Gestora de Parceria 1).

Segundo o Artigo 26 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, no processo de seleção, quando mais de um Plano de Trabalho for avaliado como “satisfatório”, a Comissão de Seleção deve adotar alguns critérios de pontuação para o desempate. Este sistema de pontuação busca criar uma certa padronização no processo seletivo, ao instituir critérios gerais que buscam avaliar a “qualidade” da OSC que irá assumir o serviço. Entretanto, nas entrevistas realizadas, foi sinalizado que, em algumas ocasiões, o sistema de pontuação acabou por favorecer as organizações de maior porte, em detrimento daquelas que estão vinculadas ao território onde será desenvolvido o serviço.

Por exemplo, na entrevista realizada com a Presidenta de Organização 1, foi relatado um caso em que a sua organização perdeu o convênio para outra organização que não era do

território. Em 2018, a sua organização foi convidada pela SMADS para assumir, de forma emergencial, um serviço de acolhimento pelo prazo de seis meses, apenas posteriormente ocorreria a formalização da parceria via chamamento público. Durante este período, foram implementadas as normativas do MROSC e, pelas regras do novo chamamento público, outra organização acabou ganhando o convênio, pois no sistema de pontuação sua organização não conseguiu ficar em primeiro lugar. Como descrito no relato abaixo:

A gente já estava no serviço que fomos convidados a assumir e normalmente nesses casos após os seis meses do período emergencial, a mesma organização assume. Só ocorre uma formalização via chamamento público. Mas aí outra organização se candidatou e na contagem de pontos acabou ganhando. (...). Nós tivemos que mandar embora toda equipe que contratamos e de repente perder um convênio do nada. (...) A outra organização não sabia nada de SAICA só ganhou porque tinha serviços na proteção social básica e especial, e isso contava pontos. A gente tem parcerias com a SMADS há sete anos, sabemos muito do SAICA e somos do território, mas nada disso contou na seleção (Entrevista 1, Presidenta de Organização 1).

Percebemos, neste trecho, que o sistema de concorrência via pontuação acabou privilegiando uma organização maior, em detrimento de uma OSC que tinha expertise no serviço e pertencia ao território. Trouxemos este caso para evidenciar que, a despeito das burocracias serem formuladas com base em critérios técnicos, a forma de implementá-las pode gerar efeitos distintos e inclusive contrários aos esperados. Neste caso, uma organização perdeu uma parceria e a gestão de um serviço em desenvolvimento, o que pode gerar problemas para a organização e para as dificuldades de transição para o próprio serviço. A organização que perdeu o convênio teve que demitir ou remanejar a equipe desta unidade, tendo que pagar todas as despesas trabalhistas referentes ao processo de quebra de contrato. Paralelamente, as crianças acolhidas naquele SAICA tiveram que se adaptar, em menos de um ano, a três mudanças na equipe do serviço – da primeira organização que desistiu do convênio, da segunda que foi convidada a assumir emergencialmente a unidade, e da terceira que ganhou no processo de seleção.

4.3.3 Execução dos serviços

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 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. Um agravante, apontado pelas/os trabalhadoras/es, que prejudicou e desenvolvimento das atividades cotidianas, foi o condicionamento do repasse do recurso público dos convênios à adaptação das OSC às novas burocracias. Segundo estas/es trabalhadoras/es, os serviços que não se adequassem às novas exigências não tinham o recurso público repassado. Esta situação gerou um sentimento de insegurança, pois durante período de adaptação houve um aumento na carga de trabalho das equipes dos serviços, que se debruçaram na elaboração dos documentos visando atender às novas exigências.

Contudo, em muitos momentos, as adequações não dependiam apenas do trabalho desenvolvido pelas equipes dos serviços. Por exemplo, uma das adequações exigidas foi a abertura de uma conta bancária para cada serviço, e não mais uma conta única da OSC onde eram depositados os recursos de todos os seus convênios. Todas as gerentes entrevistadas relataram que tiveram muitas dificuldades no processo de abertura dessas contas, pois muitas vezes as unidades do banco não sabiam como proceder para a abertura daquele tipo específico de conta bancária. Entretanto, o repasse do recurso estava condicionado à abertura de conta, conforme vemos no relato a seguir:

Já começou assim, com a abertura de contas (...) eles disseram que cada serviço tinha que ter uma conta aberta.

(...) Primeiro que a SMADS já deu o nome do banco, assim: “Tem que ser o Banco do Brasil”. Não interessa que a organização tem uma conta há vinte anos no Itaú, esquece. A gente só aceita o Banco do Brasil. Todos os trabalhadores têm que abrir uma conta no Banco do Brasil pra receber. Agora só vai pagar por lá. Quem não abrir a conta no Banco do Brasil não recebe e tal. “Mas fiquem tranquilos, porque a SMADS já fez uma conversa com o banco central, ele tá ciente, ele vai abrir as contas com isenção de tarifas, vai ser super prático, super simples”. Na prática, nada disso aconteceu.

(...) Logo no começo, não deu pra abrir contas e aí aquela pressão por parte deles. O dinheiro só vai cair na conta do núcleo, não adianta. (...) “O dinheiro só vai cair na conta do serviço”. Você ia no banco, o gerente não atendia, não sabia explicar o que precisava, se levava um documento, ele queria outro. Então a gente já começou mal daí. Nós e todas as outras organizações. Muita dificuldade na abertura de conta (Entrevista 2, Gerente de Serviço 1).

Nesta entrevista, a Gerente de Serviço 1 narrou as dificuldades que encontrou para a abertura da conta vinculada a seu serviço, e que demorou um tempo para que conseguisse resolver as pendências burocráticas solicitadas pelo banco. Segundo esta trabalhadora, neste período de transição ao MROSC, devido às “irregularidades”, a sua organização ficou quase dois meses sem o repasse do dinheiro. Ou seja, os mais de vinte funcionários daquela unidade tiveram seus salários atrasados e algumas despesas ficaram restritas neste período.

A galera ficou mais de trinta dias sem salário! E ninguém virou e falou: “Olha, não vou trabalhar, porque não quero trabalhar, porque não recebi”. Então teve gente que falou: “Tô sem dinheiro da condução, porque se tiver o dinheiro da condução eu venho trabalhar”. Então a gente arrumou o dinheiro da condução .

(...) E a gente precisa comunicar [para o poder público], a gente tá trabalhando, a gente tá cuidando dessas crianças, mas olha como quem trabalha com a gente está! E se essa galera não vier trabalhar? E se a gente chegar no dia e não tiver o educador? E se a cozinheira não aparecer? E se eu não tiver o operacional, como a gente vai fazer? (Entrevista 2, Gerente de Serviço 1).

Este relato de atraso de verbas também esteve bastante presente nas discussões realizadas na oficina, sinalizado como o principal problema deste período de transição para a execução dos serviços. As/os trabalhadoras/es afirmaram que, no período de transição, a execução das atividades cotidianas que envolvem o atendimento à população foram prejudicadas por conta do aumento do trabalho burocrático vinculado a elaboração dos novos documentos exigidos pelo MROSC.

4.3.4 Monitoramento e avaliação

Nesta etapa, a administração pública deve acompanhar e monitorar 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. A Comissão de Monitoramento e Avaliação é a “instância colegiada responsável pelo monitoramento do conjunto de parcerias, pela proposta de aprimoramento dos procedimentos, padronização de objetos, custos e indicadores e homologação do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação” (Estado de Minas Gerais, 2017, p. 25). Conforme Artigo 44 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018, compete a cada SAS designar os membros desta comissão composta por três membros titulares e um suplentes, sendo que um deles deve ocupar cargo efetivo no quadro da administração pública. O cargo Gestor de Parcerias deve exercer a função de avaliar e acompanhar o desenvolvimento dos serviços. Segundo o Artigo 110 da mesma Instrução Normativa, compete ao gestor de parcerias:

- I – as atribuições previstas em Instrução Normativa específica editada por SMADS, que estabelece parâmetros para a supervisão técnica dos serviços públicos socioassistenciais;
- II - acompanhar a execução da parceria e o alcance de suas metas e resultados;
- III - fiscalizar a execução da parceria e a correta aplicação dos recursos públicos;
- IV - adotar as providências necessárias para sanar os problemas detectados, ao tomar ciência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria ou de

indícios de irregularidades na gestão dos recursos, mantendo o Supervisor de Assistência Social ou Coordenador de Pronto Atendimento Social devidamente informado;

V - elaborar Relatórios de Visita Técnica, sempre que realizada a visita ao serviço;

VI - emitir, em conjunto com a equipe responsável pelas atribuições financeiras das parcerias da SAS, Parecer Técnico da análise dos documentos que compõem o Ajuste Financeiro Mensal;

VII - elaborar Relatório Técnico Semestral de Monitoramento e Avaliação da parceria, que deverá ser submetido à homologação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (Prefeitura de São Paulo, 2018b).

No município de São Paulo, no período anterior ao MROSC, quem executava este trabalho eram as/os Supervisoras/es Técnicos 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. Veremos, nos capítulos que seguem, que algumas das mudanças nas atribuições deste cargo não foram bem avaliadas pelas duas gestoras de parcerias entrevistadas.

4.3.5 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. Dentre as principais inovações do MROSC, no que concerne a prestação de contas, temos:

- Prioriza o controle de resultados e incentiva o uso de recursos de tecnologia de informação e conciliação bancária para o controle de meios;
- Análise dos documentos previstos no plano de trabalho (Art. 66 da Lei 13.019/2014);
- Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto (Art. 67 § 2º da Lei 13.019/2014);
- Prestação de contas e atos que dela decorram deve ser realizada em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado (Art. 65 da Lei 13.019/2014) (Estado de Minas Gerais, 2017, p. 26).

Neste sentido, esperava-se que após a implementação do novo marco regulatório o processo de prestação de contas ficaria mais fácil e menos burocrático. No entanto, 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 suas palavras:

O controle por resultados, não significa ausência de controle. No MROSC, os controles de meios foram realocados para serem controles prévios, no momento da celebração, instituindo o chamamento público como obrigatório e trazendo regras mais sólidas e claras de habilitação técnico-jurídica para a celebração das parcerias. É outra forma de realizar o controle. No entanto, a harmonização do controle de resultados com o controle procedimental é ainda difícil para muitos na administração pública brasileira, o que pode ocasionar uma duplicação dos controles. Este último tenderá a se sobrepor. Além de aprendizado, o controle sobre resultados impõe outro enfoque na forma de trabalho do gestor, por isso que as barreiras culturais foram anunciadas e tão bem enfatizadas por Bresser Pereira no momento em que propôs a reforma gerencial brasileira (Mendonça, 2017, p. 26).

O que percebemos a partir da análise dos relatos das/os profissionais com as/os quais conversamos é que a despeito da alteração de instrumentais – que agora passam a ser elaborados com base no controle por resultado – a forma de entendimento dos/as gestores/as que avaliam a prestação de contas não mudou. Em nossa avaliação, como veremos no capítulo 6, a forma pouco dialógica do processo de implementação do MROSC e a falta de espaços de capacitação contribuíram para a resistência à mudança por parte dos/as gestores/as. Afinal, todo processo de mudança requer tempo para adaptação e assimilação para que assim haja a sua operacionalização. Porém, notamos que não houve este tempo de preparo e tampouco orientações sobre como deviam ser executadas as novas exigências. Isto ocasionou, em muitas localidades, a duplicação do trabalho, ou seja, concomitante às novas exigências foi mantida a forma de avaliação que estava sendo adotada nos últimos anos.

CAPÍTULO 5

O MROSC E A RELAÇÃO ESTADO-OSC: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS

Como mencionado na introdução desta dissertação, a pesquisa inicialmente começou com o objetivo de estudar como profissionais do SUAS compreendem as relações entre as OSC e o Estado na política de assistência social do município de São Paulo. Nosso interesse era saber como elas/es entendem o “Estado”, o seu papel, suas responsabilidades e atribuições; como elas/es analisam a “sociedade civil” a partir do papel desempenhado pelas OSC; e quais as dificuldades, potencialidades e desafios na “relação entre Estado e sociedade civil” na implementação de uma política pública. Contudo, ao longo da realização das entrevistas, o MROSC acabou ganhando uma centralidade que não esperávamos, o que acabou mudando, em certa medida, os rumos e o objetivo da pesquisa.

No momento de sistematização e construção do escopo do capítulo de análise dos discursos sobre o MROSC (capítulo 6), notamos que, para "sustentar" e contextualizar alguns de nossos argumentos, era importante apresentar brevemente as percepções das profissionais entrevistadas sobre os atores envolvidos na implementação do MROSC. Ou seja, discorrer sobre como as profissionais entrevistadas entendem e avaliam o Estado, a sociedade civil e a relação entre ambas esferas. Isto porque acreditamos que algumas das avaliações sobre o MROSC são influenciadas pelas percepções que as trabalhadoras têm sobre o poder público e sua relação com as OSC. Neste sentido, avaliamos que antes de adentrar no capítulo sobre o MROSC é importante apresentar os sentidos que são atribuídos a estas esferas. Em outras palavras, retomar o nosso objetivo inicial de forma a contextualizar os discursos produzidos sobre a implementação do novo marco regulatório.

Tendo isto em vista, reservamos este capítulo para apresentar uma síntese da análise dos discursos das profissionais entrevistadas sobre: (1) o marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC); (2) as relações entre o Estado e as organizações na implementação da assistência social em São Paulo; os papéis atribuídos ao Estado e à sociedade civil. O discurso produzido nas entrevistas e os registros de diários de campo foram analisados com base nas contribuições sobre a produção de linguagem no âmbito da pesquisa em Psicologia Social de orientação construcionista. Em específico, como mencionado no capítulo 1, adotamos o conceito de *práticas discursivas* como ferramenta metodológica que permite a compreensão

da *produção de sentido na vida cotidiana* (M. J. Spink 2010, 2013; M. J. Spink, et al., 2014). Partimos da concepção da *linguagem em uso*, isto é, a linguagem como “ação”, como prática social constitutiva da vida em sociedade. Na nossa análise, daremos ênfase tanto aos aspectos performáticos da linguagem (de que modo, com que intenções, em que situações, etc.) quanto às condições de produção (contexto sociocultural, econômico, histórico e político).

Desse modo compreendemos as *práticas discursivas* como a forma que as pessoas utilizam para dar sentido ao mundo, para explicitar e construir os “fenômenos” do cotidiano, para manifestar afetos, e assim (re)inventar formas de viver e conviver em sociedade (M. J. Spink & Medrado, 2013). Portanto, abrange uma perspectiva microssocial de análise. De forma complementar, utilizaremos, como pano de fundo para embasar as reflexões sobre a relação Estado e sociedade civil, a literatura que trabalha com as lentes teorias da mútua constituição (Lavalle & Szwako, 2015; Lavalle et al., 2017). Nessa perspectiva teórica, o Estado e a sociedade civil se constituem mutuamente. De acordo com Lavalle e Szwako (2015) “o que importa, segundo as lentes analíticas da mútua constituição, é explicar o conjunto de dinâmicas, padrões, encaixes e lógicas que configuram um modo recíproco de constituição socioestatal tendencialmente estável, porém historicamente mutável” (Lavalle & Szwako, 2015, p. 166).

5.1 Como as profissionais entrevistadas compreendem o MROSC

No processo de realização das entrevistas e da participação nos mais distintos espaços de interação socioestatal, percebemos que ao falar sobre o MROSC as pessoas mobilizavam distintos repertórios, ora significando o MROSC de uma forma, ora de outra. Esta pluralidade de significações e sentidos atribuídos ao MROSC nos chamou a atenção para a realização de uma análise mais minuciosa. Desse modo, no momento de análise das entrevistas, buscamos nos debruçar na compreensão dos distintos sentidos produzidos sobre o MROSC e sobre seu processo de implementação na assistência social de São Paulo.

Nas entrevistas realizadas, alguns termos e definições utilizados para qualificar o MROSC foram: “uma lei”, “normativas da SMADS”, “algo que vai trazer transparência”, “diretrizes que buscam melhorar as relações entre as OSC e o Estado”, “decretos que geraram acúmulo de trabalho”, “portarias que prejudicaram organizações pequenas”, entre muitos outros. Mas, afinal o que é o MROSC? As disposições da Lei 13.019/2014? O processo de construção nacional desta legislação federal? O conteúdo das legislações subnacionais que o regulamentam? A sua aplicabilidade a uma política pública específica? Os resultados conseguidos ou o conjunto de todas estas ações?

Estas perguntas podem parecer "ingênuas" para alguns/mas leitores/as, afinal uma resposta possível pode ser: o MROSC se materializa pela Lei nº 13.019/2014 e as demais ações buscam garantir a sua aplicabilidade. Contudo, elas não são "ingênuas" quando buscamos analisar o que o MROSC e sua implementação significou para trabalhadoras/es que estão alocadas/os na ponta de uma política pública, no caso, a política de assistência social do município de São Paulo. Durante as entrevistas, percebemos que, para as trabalhadoras, o MROSC ganhou diversos sentidos a partir das formas pelas quais esta normativa foi incorporada nos cotidianos de trabalho e a partir dos efeitos que produziu em cada serviço.

Entretanto, nos discursos produzidos em cada entrevista, também encontramos elementos comuns que perpassaram a avaliação da implementação do MROSC na assistência social e dos efeitos produzidos nos cotidianos dos serviços. Assim como visto no capítulo 1, de acordo com Spink e Medrado (2013), o discurso pode ser compreendido tanto no âmbito de suas regularidades – ou seja, das estruturas discursivas compartilhadas por grupos e instituições – quanto das variabilidades, das formas discursivas que as pessoas utilizam para dar sentido aos repertórios linguísticos presentes no meio social.

Aqui buscaremos dar atenção a ambos aspectos do discurso: suas regularidades e variabilidades. Isto é, procuraremos expor elementos e conteúdos discursivos compartilhados por este grupo de trabalhadoras do SUAS, que fazem parte de um segmento social que compartilha certos repertórios linguísticos vinculados a sua prática profissional e ao seu pertencimento territorial (no caso, cidade de São Paulo). Ao mesmo tempo, buscaremos analisar como cada pessoa a partir de sua trajetória profissional e de seu cotidiano atribuiu sentido ao MROSC, ou seja, como cada uma compreendeu e avaliou o processo de implementação do marco. Em nossa compreensão, a forma como as trabalhadoras significam, dão sentidos e avaliam uma política pública têm influência sobre o processo de implementação e execução desta política (Cordeiro, Aguilar Lara, Aragusuku & Maia, 2019; Brigagão, Nascimento & Spink, 2011). Destarte, o estudo dos sentidos atribuídos a uma política pode nos fornecer pistas importantes sobre como tal política está sendo materializada nos cotidianos dos serviços.

Desse modo, neste tópico, iremos descrever como cada trabalhadora entrevistada compreendeu e avaliou o MROSC e sua implementação. Para isto, iremos trazer um breve panorama da trajetória profissional de cada entrevistada, do cargo atual que ela ocupa e de como ela abordou o MROSC em sua narrativa. Faremos isto de forma a contextualizar os discursos produzidos ao longo de cada entrevista.

Na primeira entrevista, realizada com um gestora de uma OSC de pequeno porte (Presidenta 1), o discurso produzido sobre o MROSC girou em torno do relato de um caso no

qual sua organização perdeu um convênio, que já estava sendo executado, para uma outra OSC – que no sistema de pontuação obteve mais pontos. A partir deste caso, a gestora foi narrando outras problemáticas, sobretudo burocráticas, que o MROSC estava trazendo para a organização. Nesta conversa, foi enfatizado a percepção sobre o MROSC prejudicar as OSC de pequeno porte. De forma geral, em seu discurso, a Presidenta 1 ressaltou os efeitos negativos e as dificuldades que o novo marco estava causando para a sua organização. Apesar da operacionalização do MROSC ser caracterizada a partir de uma percepção negativa, em diversos momentos de sua narrativa, a gestora afirmou que acreditava que o marco regulatório viria para “facilitar a vida das organizações”. Nestes momentos, foram trazidos objetivos e proposições do MROSC, como a busca por maior transparência nas parcerias e a desburocratização da prestação de contas, para exemplificar como tais “metas” não se concretizavam ao gerarem na prática efeitos contrários que aumentavam e dificultavam o trabalho ao invés de desburocratizar e facilitar.

Percebemos que ao falar sobre as dificuldades que o MROSC estava trazendo para a organização, havia preocupação e angústia sobre o futuro da OSC. Quando ela relatou a sua trajetória profissional na assistência, foi contando como a organização cresceu de uma ação de voluntários para uma instituição que atualmente tinha cinco convênios com a SMADS e mais de 80 funcionários. No início da conversa, foi narrado que ela e um grupo de amigos, vendo que muitas crianças de seu bairro precisavam de abrigo e cuidados, decidiram se juntar para abrir uma instituição que acolhesse estas crianças com problemas de vínculo familiar. A partir de então a organização foi crescendo até que, após alguns anos de atividade, conseguiram um primeiro convênio com a prefeitura. A Presidenta 1 afirmou que se sente motivada no desenvolvimento deste trabalho social, pois acredita que o trabalho realizado pela OSC impacta na vida das crianças que são atendidas.

Entretanto, ela falou que conforme a OSC foi crescendo o trabalho burocrático foi aumentando, principalmente devido aos convênios com a Prefeitura que exigem uma série de documentos que devem ser produzidos com regularidade. Contou que, se por um lado, o convênio com a prefeitura trouxe mais estrutura para os serviços, por outro a organização teve que se adequar às exigências burocráticas que a administração pública exige ao estabelecer uma parceria. Percebemos que devido ao lugar que esta trabalhadora ocupa – ela também ocupa o cargo de gerente de serviço de uma das unidades da OSC – de gestão da OSC, a sua avaliação sobre o MROSC trouxe elementos de como esta legislação afetou a estrutura da OSC e a dinâmica de trabalho da organização. Em sua visão, o MROSC estava prejudicando a sua OSC

(e afetando um “sonho” construído por muitas mãos ao longo dos anos) e dando vantagens a organizações maiores.

Na segunda entrevista, realizada com a Gerente 1, as avaliações sobre o MROSC foram construídas com base em como a operacionalização da lei estava afetando o trabalho que desenvolve enquanto gerente de serviço. Quando perguntamos sobre sua trajetória na assistência social, conta que começou a trabalhar na área como voluntária no atendimento a crianças que estavam acolhidas em um “abrigo” e que, a partir deste trabalho, decidiu fazer a graduação de serviço social. Ela continuou a trabalhar na mesma organização e com o mesmo público mudando de cargo ao longo dos anos. Narrou que “gosta” do trabalho desenvolvido com as crianças e com as famílias e isso é o que a motiva a continuar em seu trabalho. Contudo, relatou que o trabalho de gerente a distanciou deste trabalho de atendimento direto com o público. Em sua narrativa, destacou que, inicialmente, exercer a função de gerente de serviço foi um desafio que trouxe “muitos aprendizados”, porém aos poucos ela foi percebendo que o trabalho burocrático foi consumindo a sua rotina e que cada vez menos ela trabalhava com aquilo que “gosta”.

Quando perguntamos sobre o MROSC, a Gerente 1 relatou que ela acreditava que o marco iria facilitar o seu trabalho, mas a sua implementação gerou o efeito contrário. O trecho abaixo, resume de forma geral, como se estruturou a sua compreensão sobre o MROSC e seus efeitos no cotidiano de trabalho.

E aí a gente entendia que: “Nossa, agora que chegar vai facilitar muito, vai ficar muito mais simples e tal”. Então aquilo que a gente achava que vinha pra desburocratizar, pra facilitar o trabalho, surtiu o efeito exatamente contrário. Burocratizou ainda mais o trabalho, distanciou dessa prática, que é o que a gente gosta, que é o que a gente precisa fazer. Então ficou ainda mais distante (Entrevista 2 - Gerente 1).

Nesta conversa, ficou evidente como, após o MROSC, houve um aumento substancial na quantidade de trabalho burocrático por ela desenvolvido. Ela relatou que, se já estava “cansada” com o excesso de trabalho burocrático que o cargo de gerente cotidianamente exige, o MROSC se apresentou como algo que aumentou ainda mais as burocracias e “prejudicou” o desenvolvimento de outras ações de cunho socioassistencial. Semelhante a percepção da Presidenta 1, a gestora também avaliava que o MROSC viria para facilitar o trabalho burocrático que as organizações desenvolvem. No entanto, notamos um certo “desapontamento” com a legislação que, em sua avaliação, gerou o “efeito contrário”. Este sentimento de frustração e desapontamento esteve presente ao longo de toda a conversa.

Percebemos que, para a Gerente 1, a implementação do MROSC amplificou certas dificuldades que ela vem enfrentando cotidianamente – primeiro, com o desenvolvimento do trabalho administrativo-burocrático de seu serviço; e segundo da “pressão” que sente ao ter que responder aos/às gestores/as de sua organização e aos/às gestores/as da administração pública que monitoram o serviço. Ela relatou ainda que as cobranças vinham por ambas as partes e que estava sendo difícil atender a todas às exigências. Assim, de forma geral, entendemos que para esta trabalhadora o MROSC evidenciou problemas e contradições que ela compreende que enfrenta no cargo gerente de serviço. Portanto, as percepções sobre o MROSC foram negativas, estando esta normativa vinculada a uma série de cobranças burocráticas que afetam o desenvolvimento de seu trabalho.

Na entrevista 3, realizada com a Gerente 2, ela narrou que tinha assumido o cargo de gerência há pouco tempo, concomitantemente ao processo de implementação do MROSC. Desse modo, as percepções sobre o MROSC foram construídas com base no trabalho que ela estava aprendendo a desenvolver. Ou seja, o MROSC se apresentou como algo novo, um desafio que ela estava tendo que lidar ao assumir uma nova posição de trabalho. Em sua narrativa, quando perguntamos sobre o MROSC, foram apresentadas dificuldades vinculadas às atribuições do cargo de gerente, sem adentrar nas especificidades que o MROSC trouxe para a execução das parcerias. De forma a evidenciar parte do discurso trazido durante esta conversa, escolhemos apresentar os seguintes trechos extraídos da entrevista:

(...) a gente explica, a gente mostra, mexe daqui, mexe dali, mas isso reflete na gente. A gente tem que dar um jeito de resolver, e não tem esse respaldo. Então eu acho que as organizações menores acabam sendo mais prejudicadas. E de fato não existe esse respaldo da prefeitura. Porque a prefeitura entende as organizações como iguais. Não tem diferença. É assim que tem que se fazer

(...) Então a gente acaba se afetando. Eu acho que é aí onde a gente diminui a qualidade do trabalho.

(...) Porque que ele não se concretiza, o Marco Regulatório? Ele tá na fase de experiência. Então algumas coisas precisam ser ajustadas. Não dá pra ir com ele até o final. Do jeito que tá, não (Entrevista 3 - Gerente de Serviço 2).

Percebemos que a Gerente 2 compreende que há uma falta de respaldo por parte da administração pública para a realização do trabalho nos serviços. Cabe destacar que, anteriormente ao cargo de gerente, ela trabalhou como técnica de serviço em uma outra unidade da mesma organização. Ela relatou que, neste cargo, ficava mais próxima do atendimento das crianças e das famílias. Por outro lado, no cargo de gerente, estava tendo que lidar com questões administrativas e burocráticas que lhe tomavam parte significativa de seu tempo de trabalho.

Contudo, foi relatado que, no cargo de gerência, havia mais possibilidades de incidir no serviço como um todo, enquanto que como técnica o trabalho era mais restrito ao atendimento das crianças e famílias e à produção de relatórios técnicos e encaminhamentos.

Em seu relato, o MROSC era compreendido como as novas diretrizes que impõem algumas mudanças na forma de elaboração dos instrumentais de avaliação da parceria. Nesta conversa, apesar do MROSC não ser avaliado de forma positiva, não percebemos uma avaliação tão negativa quanto nas outras entrevistas. Acreditamos que isso pode estar, em alguma medida, relacionado com o pouco tempo de exercício no cargo de gerente de serviço. Isto porque nas duas conversas anteriores foram mobilizados discursos que se pautavam no “antes e depois” do MROSC – algo que não ganhou destaque nas falas da Gerente 2. Nesta entrevista, o MROSC apareceu de forma concomitante aos novos desafios que o cargo de gerente trouxe para seu cotidiano de trabalho.

Percebemos que alguns repertórios semelhantes aos usados nas conversas anteriores eram abordados nesta conversa. Cabe destacar que as estas três primeiras entrevistas foram realizadas com trabalhadoras da mesma organização. Assim, notamos que possivelmente certas avaliações eram fruto de percepções compartilhadas sobre o contexto em que esta organização está inserida que, segundo os três relatos, estava sendo bastante afetada com a implementação do MROSC na assistência social da cidade de São Paulo. Conteúdos semelhantes ao da Gerente 2 foram apresentados também no que concerne às dificuldades e contradições que esta função traz para as trabalhadoras.

Na quarta entrevista, conversamos com uma trabalhadora (Supervisora 1) que tinha exercido o cargo de supervisora de uma Supervisão de Assistência Social (SAS) por um longo período de tempo. No momento da entrevista, em novembro de 2018, ela relatou que há pouco tempo tinha sido exonerada do cargo de supervisora pela nova gestão. Cabe ressaltar que ela atuou como supervisora de SAS por quase dezesseis anos, desde 2002, momento em que foi indicada para o cargo. Por não ser concursada, sua exoneração significou também a sua desvinculação da SMADS. Em nossa percepção, esta trabalhadora possui um amplo conhecimento técnico sobre o marco, se destacando das demais entrevistas, possivelmente por ela vir participando desde 2014 de espaços de discussão sobre a implementação do MROSC e seus efeitos na assistência social.

Percebemos também que, pelo longo tempo de atuação na SAS, esta trabalhadora tinha muito conhecimento sobre o funcionamento da assistência social paulistana, bem como sobre o funcionamento da administração pública em termos gerais. No que concerne às percepções sobre o MROSC, o conteúdo mobilizado nesta entrevista foi um pouco diferente das anteriores,

pois foram levantados mais elementos sobre o contexto de surgimento do MROSC e sobre a parte técnico-operativa das diretrizes do marco. Contudo, nos pareceu interessante notar como, mesmo para alguém que ocupa um cargo hierárquico diferente (como representante do poder público) algumas percepções sobre o MROSC são muito parecidas às trazidas nas entrevistas anteriores.

(...) O Marco Regulatório e a questão da legalidade... O Marco Regulatório começou foi por conta da CPI, da corrupção, e a ideia era dar mais transparência à utilização do erário público. Agora, o Marco Regulatório enquanto ação tomou um vulto que é mais importante você entregar uma planilha do que você dar conta de um adolescente que tá num SAICA e que tá numa crise de sofrimento. Então, nesse aspecto, eu vejo de forma muito sofrível.

(...) Porque as pessoas estão tomadas por esse “trem”, pra não falar outra coisa, que é o Marco Regulatório (Entrevista 4 - Supervisora 1).

Para a Supervisora 1, a construção de um marco regulatório que buscasse mais transparência e homogeneização era fundamental em seu contexto de surgimento. Ela relatou que presenciou, ao longo dos anos de trabalho, muitas irregularidades nas organizações e que – desde 2002, quando ela começou seu trabalho como supervisora de uma SAS – o desafio de melhorar o processo de conveniamento já estava presente nas preocupações da administração pública municipal. Porém, a despeito do propósito do MROSC ser avaliado como necessário e muito positivo para as parcerias realizadas entre OSC e Estado, ela avaliou que o MROSC “enquanto ação” se tornou algo diferente do que estava previsto em seu “propósito” inicial. Em nosso entendimento, isto se deve a sua percepção de que o MROSC evidencia uma “falha” antiga na assistência social, onde, em muitos casos, a administração pública dá mais valor à formalidade burocrática do que ao trabalho desenvolvido pelas organizações. Nesta conversa, ela deu destaque às “contradições” que vivenciou em seu cargo, pois como supervisora ela devia exigir e avaliar todos as burocracias dos convênios a partir de uma rigorosidade técnica, ao mesmo tempo em que procurava entender a realidade e as particularidades de cada organização conveniada de sua jurisdição.

Nesta narrativa, foi afirmado que as burocracias são necessárias para o funcionamento adequado das parcerias, porém elas não devem sobrepor as especificidades do trabalho desenvolvido. Entretanto, em sua avaliação, muitas vezes as burocracias (no sentido das exigências administrativas de devolução dos “resultados”) tinham mais valor do que o trabalho realizado. Para ela, o MROSC potencializou esta forma de “avaliação burocrática”, pois a administração pública necessitava se adequar ao MROSC e com isto passou a exigir que as OSC cumprissem as novas diretrizes sem dar um tempo de preparo e adaptação – vinculando o repasse do recurso público às adequações burocráticas. Neste movimento, por vezes apenas o desempenho burocrático era válido, sem uma devida atenção às características processuais dos

“resultados” e avaliações de cunho qualitativo. Podemos perceber esta linha argumentativa na seguinte frase: “é mais importante você entregar uma planilha do que você dar conta de um adolescente que tá num SAICA”.

Na entrevista 5, conversamos com a Gestora de Parcerias 1 que atua como profissional concursada da SMADS desde 2009. No relato de sua trajetória profissional, ela afirmou que iniciou sua carreira na assistência social já a partir do cargo público, não possuindo uma atuação prévia nas organizações. Narrou que, ao longo dos anos, foi trabalhando em distintos serviços até chegar no CREAS, onde atuou por mais tempo. Na conversa, ela afirmou que o cargo que exerceu no CREAS foi ganhando contornos diferentes conforme a própria política de assistência social (em nível nacional e municipal) era desenvolvida e reformulada. Neste percurso, foi dada ênfase às últimas mudanças feitas pela SMADS nas atribuições de seu cargo no CREAS, ocasionadas pela implementação do MROSC no município de São Paulo. O seu cargo, anteriormente intitulado de Supervisora Técnica, mudou para o cargo de Gestora de Parceria, gerando algumas mudanças de atribuição e competência (como descrito no capítulo 4)

Quando perguntamos como ela percebia a participação das OSC na assistência social, a trabalhadora disse que as parcerias são uma forma de terceirização dos serviços que, em sua compreensão, deveriam ser executados diretamente pelo Estado. Ela enfatizou que “a política nacional de assistência social não prevê os serviços da forma que estão. Por exemplo, a começar pelo CREAS, que a política prevê que é uma unidade estatal, direta, e hoje a gente tem, fazendo acompanhamento, executando o PAEFI, uma organização”. Em sua compreensão, “uma unidade que deveria executar o serviço direto, na realidade hoje já é terceirizado esse trabalho”. Trouxemos esta percepção da trabalhadora, pois ao relatar as atribuições de seu cargo, ela narrou como – ao longo dos anos e a despeito das divergências em relação à implementação dos serviços – foi aprendendo a trabalhar em parceria com as organizações. No entanto, em sua narrativa, foi dada ênfase a sua função de “fiscalizar” e “supervisionar” o trabalho desenvolvido pelas organizações, a fim de verificar se estão operacionalizados os serviços conforme as diretrizes nacionais da assistência social, garantindo assim o caráter público desta política.

Ao longo da conversa, ela foi narrando a diversidade de organizações com as quais teve que trabalhar, e relatou que existem muitos perfis de organizações, em que com cada uma aprendeu a trabalhar de uma forma diferente. Hoje ela avalia que o trabalho das organizações que supervisiona é desenvolvido conforme as diretrizes da assistência social, ou seja, que é entregue na ponta uma política de fato pública. Quando perguntamos sobre o MROSC, a construção da narrativa se deu a partir da explicitação das novas atribuições que o marco

regulatório trouxe para seu cargo de gestora de parceria, em especial ao aumento de responsabilização com o trabalho desenvolvido pelas instituições que ela supervisiona. Neste sentido, separamos os seguintes trechos, para exemplificar parte do que aqui foi exposto:

(...) Nós não somos contrários ao Marco Regulatório, mas à forma que ele vem sendo aplicado aqui no município, sem ter realmente condições de aplicar tudo que é previsto, sem ter concurso público pra contratar...

(...) Na realidade, hoje pelo Marco Regulatório nós somos corresponsáveis, então eu fiz uma aprovação, então eu sou responsável (Entrevista 5 - Gestora de Parcerias 1).

Nesta conversa, ao abordar o MROSC, foram evidenciados os seguintes aspectos: elementos técnicos do marco, as portarias que regulamentam a sua implementação na assistência, o curto tempo para a operacionalização das novas diretrizes, as mudanças para o cargo de gestão de parcerias, entre outros. Avaliamos que, nesta narrativa, o conteúdo sobre as especificidades do MROSC foram mais mobilizados. A gestora foi avaliando cada mudança que o marco trouxe e fazendo uma avaliação de como ela tinha melhorado ou dificultado a execução do trabalho.

De forma geral, o MROSC foi avaliado como algo necessário, porém ainda em processo de teste e adaptação, uma política que necessita de muitos ajustes por conta dos “problemas” que estava gerando nos serviços. Ao longo da conversa, foi apresentada uma linha argumentativa semelhante a seguinte fala: “nós não somos contrários ao Marco Regulatório, ele veio realmente pra dar unidade e transparência ao processo de conveniamento, de parceria entre os municípios e as organizações”. A trabalhadora apresentou este pensamento como forma de ilustrar que o marco regulatório era importante, porém era necessária uma significativa reformulação no modo de operacionalizá-lo na realidade da assistência social paulistana.

Na sexta entrevista, conversamos com uma pedagoga (Coordenadora 1) que trabalhava no departamento administrativo de uma organização de grande porte²⁸. A Coordenadora 1 relatou que atuava nesse setor e que, naquele momento, também trabalhava com captação de recursos para a organização. Neste relato, o MROSC foi abordado como as novas diretrizes que trouxeram uma forma diferente de elaborar as burocracias, entregues mensalmente, para o controle da parceria (sediado no CREAS). Como a trabalhadora era vinculada a um setor que trata da parte administrativa e burocrática da organização, as mudanças do MROSC foram pontuais e muito técnicas. Diferentes das outras entrevistas, nesta conversa, não percebemos

²⁸ Esta entrevista a pedido da trabalhadora não foi gravada. Por isto, apresentaremos percepções gerais construídas a partir do registro em diário de campo.

avaliações negativas em relação ao MROSC, que era entendido como uma nova diretriz da SMADS a qual a organização necessitava se adequar para continuar com a parceria. Acreditamos que esta avaliação está, muito provavelmente, relacionada ao fato desta organização possuir um setor administrativo, contábil e de captação de recursos mais estruturado. Ou seja, a organização como um todo tem mais infraestrutura para lidar com as questões burocráticas e possíveis mudanças administrativas no regime de parcerias com o Estado.

Na entrevista 7, realizada com uma gerente de serviço (Gerente 3), o discurso sobre o MROSC foi semelhante ao das duas gerentes de serviço anteriormente entrevistadas. Assim, o marco regulatório foi caracterizado a partir dos efeitos que estava produzindo no cotidiano de trabalho. Contudo, nesta narrativa, a trabalhadora apresentou aspectos positivos do marco, salientando que os problemas que o MROSC estava produzindo decorriam de uma fase de adaptação e, mais especificamente, da forma de aplicá-lo na assistência social do município de São Paulo – de modo impositivo, sem capacitação e diálogo com a administração pública. Vemos, nos trechos abaixo, partes da fala da Gerente 3 sobre o MROSC:

(...) Mas eu acho que o MROSC veio pra melhorar algumas coisas e outras coisas vão ter que ser analisadas. E nós estamos no meio do fogo do teste.

(...) Tudo isso. É. A gente entregou 29 de dezembro do ano passado a adequação pro MROSC, a gente escreveu um plano de trabalho. Todinho, dentro do MROSC. Não sabendo se tá certo ou errado.

(...) Agora é colaboração. Era convênio. Aí você escrevia um plano de trabalho. Agora não é um plano de trabalho. É um outro nome.

(...) A ideia do marco não é ruim, se você for ler o Marco Regulatório. Não acho que seja (Entrevista 7 - Gerente de Serviço 3).

Convém mencionar que esta trabalhadora atua também nos movimentos sociais em prol da assistência social através do Fórum de Assistência Social (FAS), se engajando na temática a partir de uma perspectiva mais “militante” – em detrimento de uma visão pautada unicamente na técnica e na atividade profissional. Assim, em seu relato, ela mencionou que existem muitas diferenças no perfil e histórico das organizações, sendo algumas mais “assistencialistas” e outras mais “militantes”. Ela relatou que, ao longo dos anos em que trabalhou na assistência, presenciou algumas irregularidades por parte das organizações, e que o MROSC era importante para dar mais padronização e transparência ao processo de conveniamento, bem como para desburocratizar o processo de prestação de contas. Entretanto, de forma semelhante às demais entrevistas, esta gestora sinalizou que, a despeito deste objetivo inicial do MROSC, estavam ocorrendo diversos problemas em sua implementação na cidade de São Paulo que deveriam ser

olhados com mais “cuidado” pela administração pública. Neste relato, em linhas gerais, o MROSC foi caracterizado como algo que poderia trazer bons resultados, mas que necessitava de melhorias e adequações para esta realidade local.

Os problemas vinculados ao MROSC eram também lidos como velhos “problemas” da assistência social como uma política pública. Neste relato, ela afirmou que: “não tem nem no âmbito municipal, nem no estadual, nem no federal o interesse político de melhorar a política da assistência. A política já existe, tá implantada, tem que funcionar. Mas não existe o interesse de fazer com que ela seja menos precária”. Neste sentido, diversos problemas advindos do MROSC potencializaram “velhos” problemas já existentes. A trabalhadora enfatizou que para “solucionar” esse impasse era necessário mais investimento e mais interesse político. Ao trazer este relato, ela salientou que em sua compreensão o atual momento político do país caminhava na direção oposta – de menor investimento não apenas na assistência social, mas também em outras políticas sociais.

Na oitava entrevista, conversamos com uma gestora de uma OSC de médio porte (Presidenta 2). Ela relatou que construiu sua carreira na assistência social trabalhando (em cargo menores) na organização que atualmente gerencia. Cabe destacar que esta trabalhadora atua também como membro do Fórum de Assistência Social (FAS) da cidade de São Paulo. Neste sentido, esta narrativa foi construída a partir da mobilização de aspectos mais “políticos” da assistência social, vinculados às lutas que o FAS coordena e às dificuldades de mobilização das/os trabalhadoras/es para uma maior participação e atuação política. Ao falar sobre as dificuldades que as organizações estavam tendo com relação à adequação ao MROSC, ela enfatizou que era necessário que as OSC se juntassem para reivindicar um maior diálogo com o poder público. Neste momento, foi trazida a seguinte fala: “porque, Fernanda, se a gente se unisse... Não teria pra ninguém”.

Por outro lado, ela narrou que é difícil mobilizar as organizações para participarem dos espaços de construção e negociação da assistência, pois as OSC têm perfis muito diferentes e, em sua avaliação, existem algumas organizações que não têm um “compromisso” com a assistência.

(...) Quem são as organizações sociais hoje? Ir pra uma eleição de conselho municipal, e você tá numa fila e você tá assim e ninguém sabe quem é quem. Aí você ouve: “Ah, eu tô recebendo um dia de folga pra tá aqui. Ah, eu tô recebendo 10 reais pra vir aqui.”

(...) Os dirigentes são muito distantes da base. Muito distantes da base. Isso eu vejo nitidamente. Informações que não chegam (Entrevista 8 - Presidenta de Organização 2).

Optamos por apresentar a visão que esta trabalhadora trouxe sobre as “organizações sociais”, pois no que concerne ao MROSC ela avaliou a lei como necessária. Assim como nas outras entrevistas, ela destacou as problemáticas relacionadas à fase de adaptação e à forma “impositiva” de implementação do marco. Em suas palavras, afirmou “O MROSC, no meu ver, ele não é ruim. (...) Porque quem pensou o Marco Regulatório? Entidades que a gente super apoia! (...) Então a gente vê a legislação, era super positivo!”. De forma geral esta foi a construção narrativa desenvolvida ao longo de sua entrevista, na qual o MROSC foi apresentado como uma legislação importante para as organizações, construída por atores que conhecem a realidade das parcerias. Contudo, a incorporação do MROSC na assistência social de São Paulo causou algumas dificuldades provenientes não apenas do marco, mas também da forma em que o poder público vem se relacionando com as organizações.

Na nona e última entrevista, conversamos com a Gestora de Parcerias 2, que tem uma trajetória profissional semelhante a Gestora de Parceria 1, tendo iniciado sua carreira na assistência ao ser chamada no mesmo concurso em 2009. Desde então, atuou em diversas serviços socioassistenciais, sendo o último deles um CREAS, onde trabalha atualmente na supervisão de serviços. Neste relato, foi dada muita ênfase à disparidade e pluralidade que existe no âmbito das organizações. Segundo a trabalhadora existem organizações, principalmente as de grande porte, que têm muita influência sobre os processos decisórios na SMADS – algo que ela avalia como prejudicial para a área.

Por outro lado, há aquelas, principalmente as menores, que conhecem o território e que desenvolvem um trabalho mais próximo à/ao usuária/o e à realidade daquele local. A construção discursiva em torno do MROSC, no primeiro momento da entrevista, ocorreu na diferenciação que o marco produz no cotidiano das organizações grandes e das pequenas. A trabalhadora salientou que reconhece o trabalho de algumas organizações de pequeno porte cuja trajetória se desenvolve a partir do interesse de melhoria das condições de vida no bairro. Em sua avaliação, a participação destas OSC é essencial para a política e contrapõe o trabalho desenvolvido por algumas organizações de grande porte que atuam em uma lógica mais “empresarial”.

(...) Por mais que ela seja a executora, quem coloca a grana pra execução [a SMADS], muitas vezes ela só vem e diz “amém” porque as OSCs querem fazer, principalmente essas grandes (...) Por outro lado, as pequenas vão ficar muito prejudicadas. E a parte boa da relação, que seria as organizações como aquelas que conhecem o território, que têm capilaridade, se perde (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

Outra percepção sobre o MROSC foi construída a partir das atribuições que o marco trouxe ao cargo de gestora de parcerias que ela passou a ter que desempenhar. Ao longo da

narrativa, ela foi trazendo elementos que evidenciam como tinham aumentado as atribuições de seu cargo e o grau de responsabilização nas parcerias. Conforme ela foi narrando as novas atribuições, foram evidenciadas aquelas que acreditava não serem de competência de sua formação e de seu cargo. Nestes momentos, o MROSC era descrito como o conjunto de legislações que estavam “impondo” uma certa forma de trabalhar. Paralelamente, ela deu destaque para o “objetivo” do MROSC, visto de forma positiva pela trabalhadora. Separamos algumas falas, de forma a ilustrar parte dos discursos trazidos ao longo da conversa:

(...) Mas o que eu percebo é: havia uma expectativa muito grande pro MROSC, por todos os lados, nosso e deles (OSC), e ele não veio com tudo aquilo que a gente achava que ia ser. Ele deixa um pouco a desejar nesses pontos que a gente já levantou.

(...) Então assim, fica uma coisa que o MROSC vinha pra meio que homogeneizar (...) o que a gente percebe é que mesmo com o MROSC as secretarias ainda estão criando as suas formas, cada uma, de fazer do seu jeito. Entendeu? Então algo que vinha pra uniformizar ainda tá meio que cada um faz do seu jeito.

(...) Melhorou um pouco no sentido da transparência financeira, isso eu acredito. Mas eu, enquanto estou hoje no que eles denominam como gestão, meu maior receio hoje é do que o MROSC me cobra enquanto gestor de parceria que eu não tenho condições de dar o meu aval (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

Como mencionamos anteriormente, ao longo das nove entrevistas que realizamos, fomos percebendo como o MROSC ganhou contornos distintos a depender da pessoa entrevistada e do lugar que ela ocupa na política de assistência social. Desse modo, foram trazidos diversos atributos para caracterizar o MROSC, dentre eles: uma lei que vinha para facilitar o trabalho das OSC, para dar transparência às parcerias, para desburocratizar os serviços; uma ação governamental necessária; normativas que geram mais trabalho e mais burocracias; uma forma de privilegiar organizações maiores; diretrizes que impuseram novas atribuições e formas de trabalhar, etc.

Contudo, a despeito das variabilidades presentes nos discursos, nos pareceu ainda mais interessante, perceber que mesmo ocupando cargos distintos, as trabalhadoras trouxeram muitos elementos e avaliações semelhantes sobre o marco regulatório. De forma geral, houve uma percepção “negativa” do processo de implementação do MROSC; as trabalhadoras sinalizaram muitas dificuldades na operacionalização das diretrizes do MROSC e apontaram “falhas” da gestão da SMADS na forma como foi realizado o processo de implementação – estas dificuldades serão descritas no capítulo 6.

Percebemos também que todas as entrevistadas relataram elementos comuns sobre os cotidianos de seus trabalhos. Acreditamos que estes elementos possam nos fornecer pistas sobre

algumas especificidades do trabalho na área assistência social de São Paulo, algo que certamente influenciou a forma de compreender e avaliar o processo de implementação do MROSC. Por exemplo, todas elas, de distintas formas, caracterizaram a assistência social como uma área precarizada, com pouco investimento, não prioritária para os governos, com pouco diálogo entre o poder público e as/os trabalhadoras e/ou OSC. Quanto ao trabalho que desenvolvem, todas afirmam ter uma carga excessiva de trabalho, com poucos recursos financeiros e operacionais para a execução das atividades.

Por outro lado, notamos um grande envolvimento e comprometimento das trabalhadoras com o trabalho executado e com o público que atendem. Em diversos momentos, foram relatados casos cotidianos em que as trabalhadoras buscam soluções para as dificuldades que vão aparecendo, seja no sentido de procurar mais recursos, ou de “driblar” a burocracia para que algum/a usuário/a não seja prejudicado/a, ou atrasar o trabalho burocrático para dar prioridade a um atendimento, ou ainda continuar trabalhando mesmo com o atraso frequente de seus salários. Estes foram apenas alguns exemplos sobre os frequentes “malabarismos” que as trabalhadoras fazem para que o trabalho não seja prejudicado. De forma complementar, nas entrevistas, foram trazidos elementos que demonstram que todas as trabalhadoras acreditam que o trabalho desenvolvido pelos serviços socioassistenciais impacta a vida das pessoas que são atendidas. Muitas relataram que são os resultados com as famílias e usuárias/os dos serviços o que as motivam a continuar trabalhando, apesar das dificuldades.

Vimos assim que não há uma única forma de compreender o MROSC, mas uma diversidade de formas significadas e ressignificadas a partir do cotidiano de cada trabalhador/a, apesar de existirem discursos comuns que são compartilhados por este segmento social. Desse modo, uma mesma normativa pode ser significada de múltiplas formas, assim como são múltiplos os efeitos que ela produz para cada lugar e para cada pessoa. Afinal, em conformidade com Odette Pinheiro (2013), “vivemos num mundo de sentidos conflitantes e contraditórios. Lidamos não com o sentido dado pelo significado de uma palavra ou conceito que espelham o mundo real, mas com sentidos múltiplos, o que nos leva à escolha de versões entre as múltiplas existentes”. Ou seja, “lidamos com uma realidade polissêmica e discursiva, inseparável da pessoa que a conhece” (Pinheiro, 2013, p. 145).

5.2 Como compreendem a relação entre Estado e OSC

Como já dito anteriormente, um dos objetivos iniciais da pesquisa era compreender como trabalhadores/as do SUAS avaliavam a relação entre a sociedade civil – mais

especificamente, as OSC – e o Estado na implementação da assistência social do município de São Paulo. Para isto, utilizamos, dentre outras, as seguintes questões norteadoras: Como vocês avaliam a relação entre OSC e o Estado na implementação dos serviços socioassistenciais? Quais as dificuldades e potencialidades desta relação nos cotidianos dos trabalhos? Assim, procuramos entender como as profissionais compreendiam o Estado, seu papel, suas atribuições, sua atuação e a sua estrutura organizacional. Nas entrevistas, tentamos observar que instâncias eram nomeadas como Estado (como eram descritas, caracterizadas e qualificadas) e quais instâncias, grupos, pessoas eram chamados de sociedade civil. Em complementaridade, procuramos compreender como as profissionais avaliavam cada uma das instâncias e atores mobilizados e como definiam a relação entre OSC e Estado na implementação dos serviços socioassistenciais do município de São Paulo.

De forma geral, vimos que uma mesma pergunta nos conduziu a caminhos distintos. Cada profissional entrevistada foi apresentando um discurso próprio, produzido a partir de seus cotidianos de trabalho. Em alguns momentos, a relação OSC-Estado foi caracterizada como uma “desresponsabilização estatal”, uma “terceirização”; em outros – em termos gerais, como uma relação distante, difícil e conflituosa. Outros trechos ainda trouxeram aspectos positivos desta relação, como a possibilidade de construção conjunta entre sociedade e administração pública de um serviço socioassistencial, a parceria construída com alguns/mas gestores/as, a oferta do serviço à comunidade, entre outros. Por outro lado, notamos que, para as profissionais entrevistadas, as relações não são simétricas e muito menos igualitárias, mas em distintos níveis existem relações desiguais de poder que permeiam os espaços de interação e diálogo entre as OSC e o Estado. Em complementaridade, foi possível observar como o Estado é caracterizado de diferentes formas, assumindo funções e características distintas a depender de quem o analisa (entrevistadas) e de quais instâncias e atores foram mobilizados como representantes do poder público. Paralelamente, a sociedade civil também ganha diferentes contornos, funções e papéis que a constituem em sua relação com o Estado.

Acreditamos que a explicitação destas diferentes formas de compreensão da relação OSC e Estado nos auxilia a compreender as diferentes maneiras de avaliação do MROSC. Afinal, o MROSC vem para regulamentar uma relação que na assistência social paulistana é antiga (Amâncio, 2008; Marin 2012; Sposati, 2002), cujos conflitos vêm sendo debatidos e negociados ao longo de décadas, em uma pactuação conjunta sobre as formas de “agir” e operacionalizar a assistência social enquanto uma política pública.

Com vistas a exemplificar a multiplicidade de sentidos atribuídos a relação entre as OSC e o Estado no âmbito da assistência social, apresentaremos brevemente quatro formas utilizadas,

de forma predominante, para a caracterização desta relação: (1) marcada por um distanciamento do poder público em relação as/os trabalhadores e ao cotidiano dos serviços; (2) uma forma do Estado transferir a responsabilidade pela execução da assistência social às organizações; (3) circunscrita por relações desiguais de poder; (4) de cooperação, de aprendizado e de parceria.

Na primeira forma, a depender de quem era mobilizado como “Estado”, a relação era caracterizada como *distante*, ou seja, marcada pelo distanciamento entre o poder público e o cotidiano dos trabalhos, entre o/a trabalhador/a que executa o serviço e o/a gestor/a que formula, entre as demandas da sociedade civil (pelo menos de grande parte dela) e o “conteúdo” das políticas públicas, entre a realidade das OSC (principalmente das pequenas) e as leis que regulamentam as parcerias (com destaque ao MROSC). Geralmente, nestes momentos, o “Estado” era representado pelos governos, pela Prefeitura, pela gestão da SMADS, pela Câmara Municipal, pelo Ministério Público, em menor proporção pelas SAS, entre outros. Ou seja, instâncias que hierarquicamente estariam mais “distantes” da operacionalização e execução dos serviços.

Para cada uma destas instâncias e cargos, existe uma variabilidade na “intensidade” do distanciamento. Percebemos também que o atributo *distante* era mobilizado, em distintas ocasiões, como uma forma de diferenciar a sociedade civil, representada pela população e trabalhadores, do “Estado” como instituição de organização social. Cabe salientar que, em todas as entrevistas, em menor ou menor grau, tivemos o uso da palavra *distante* para caracterizar a relação OSC e Estado. De forma ilustrativa separamos alguns trechos da entrevista realizada com a Gerente 1:

(...) É bem distante. Acho que é uma crítica que você vai ouvir recorrente é a de que quem pensa o serviço, quem escreve, tá muito distante de quem executa. Assim, a gente vê que as ordens que vêm de lá, as coisas da tipificação, é escrito, algumas coisas, por quem a gente vê que nunca nem entrou no serviço de acolhimento.

(...) É bem distante essa relação. A gente não faz encontros. Não tem... A proteção especial, a SMADS não faz, não tem discussão de rede, não faz discussão de caso com os serviços.

(...). Então o diálogo é deles e depois chega pra nós. Então é meio um telefone sem fio assim, fica bem fragmentado.

(...) Esse distanciamento fragiliza, assim. Porque eles não conhecem a nossa realidade, eles não sabem do nosso serviço. Eles não entendem como as coisas se dão aqui na prática. Então, às vezes, são coisas bem irreais, assim (Entrevista 2 - Gerente de Serviço 1).

Neste relato, notamos que – no que diz respeito ao processo que envolve a implementação de uma política pública – as atribuições das OSC e do Estado são diferentes, cabendo ao Estado a função de pensar, formular e escrever a política e às organizações a função

de execução dos serviços. É interessante observar que, nesse trecho, não foi relatado apenas um distanciamento entre o poder público e as organizações, mas também a ação estatal foi caracterizada como “as ordens que vêm de lá”. O uso da palavra “ordem” nos faz pensar que, para a Gerente 1, esta relação não é simétrica ou horizontal. Pelo contrário, nos parece pertinente afirmar que, em sua percepção, existem relações desiguais de poder que permeiam a relação OSC e Estado, nas quais o Estado detém o poder de “escrever a política”; ou seja, de decidir como será realizada a execução do trabalho (normas e diretrizes) e de cobrar resultados.

Uma segunda forma de caracterização parte de leituras sobre o uso de parcerias como uma forma *transferência de responsabilidade* do Estado para as organizações executarem. Em algumas (entrevistas 2, 3 e 5), a transferência de responsabilidade foi caracterizada como uma “terceirização” e vista como algo bastante prejudicial para o caráter público da política de assistência social. Percebemos que estas trabalhadoras partiam de uma concepção específica de Estado, na qual a implementação dos serviços deve ser realizada exclusivamente pelo poder público. Como, por exemplo, apresenta:

(...) Então, eu acho que há uma transferência de responsabilidade, que o Estado deveria administrar esses serviços, mas não o faz. Ele terceirizou. E aí ele coloca as organizações sociais para executar. Só que essa transferência é prejudicada.

(...) Só que essa terceirização também é isso: “Resolve, vocês, porque eu não quero saber de nada”. E aí a gente também tem secretário da assistência que não entende nada disso, ele também não apoia, também não é da luta, sabe? Isso enfraquece. Então é isso que eu falo, é uma conjuntura. A gente não tá aqui sozinho, a gente tá junto com essa... Eles falam que são parceiros, mas eles não são parceiros. A associação é uma e a prefeitura é outra. E acabou. Não existe essa parceria. Então eu pago, eu dou o dinheiro pra você e você tem que se virar com o dinheiro e me presta conta no final do mês. Só isso. E isso não é parceria (Entrevista 3 - Gerente de Serviço 2).

Em outras entrevistas (entrevistas 1, 4, 7, 8 e 9), as parcerias não eram vistas como uma “terceirização”, mas passíveis de serem realizadas como “parcerias de fato”. Contudo, em alguns aspectos, era avaliado que o poder público se eximia de suas responsabilidades, sobrecarregando o trabalho desenvolvido pelas organizações. Neste sentido, havia em menor proporção transferências de responsabilidades estatais para as organizações, que prejudicam a execução adequada desta política.

Nestas entrevistas, foi apontado que a construção de uma “relação de parceria” ou uma “relação mais distante” dependia muito de quem ocupava a gestão da Prefeitura, da SMADS e os demais cargos que gestionam a assistência social. Ou seja, a depender da pessoa que ocupa cargos específicos há menor ou maior abertura ao diálogo.

A relação de parceria, meu Deus, como é difícil a relação de parceria! Por mais que a tipificação nacional, a NOB ou o próprio SUAS, falem da parceria, São Paulo é atípico. São Paulo tem 90% levado pela rede conveniada. E nós nos sentimos tarefeiros do poder público. Nós vamos tentando... Agora mudou o secretário, a gente vai tentando falar que é parceiro, né? Mas de repente até o gestor, que é alguém que tá muito próximo daqui ele não gosta de organização social. Então ele faz de tudo pra prejudicar, ele não autoriza compra, faz com que a gente devolva recurso... Nós ainda não estamos enxergando a parceira na assistência.

Não dá pra colocar todos no mesmo saco, né? Porque aqui, em [nome da região], nós temos uma supervisora [da SAS] que é muito parceira. Ela acabou de chamar todos nós, representantes de organização, pra uma reunião pra dar um chacoalhão mesmo. Tipo, presidente, é o seu nome que vai! Cuida da prestação de contas! Observa os gastos! Olha com o que você tá trabalhando, com nota fiscal (Entrevista 8, presidenta de OSC de grande porte).

No relato acima, vemos que ora a relação OSC e Estado não é caracterizada como uma parceria, ora, dependendo de quem está sendo chamado de Estado, é caracterizada como de parceria. Notamos também que, em alguns momentos, a relação também era caracterizada como “de cooperação”, em que ambos (OSC e Estado) trabalham e aprendem mutuamente. Algumas trabalhadoras (entrevistas 1, 4, 7, 8 e 9) acreditam que as organizações em São Paulo exerceram e exercem um papel fundamental na trajetória da assistência social, sendo caracterizadas como atores importantes para a estruturação da política. Estas trabalhadoras caracterizam muitas organizações (principalmente as menores, de bairro e “militantes”) como instituições fruto da organização da sociedade civil na reivindicação de melhores condições de vida para a população de seus bairros.

A nossa história é completamente diferente. A nossa história é uma história de vinculação com os movimentos sociais. As organizações sociais de São Paulo, de uns anos pra cá, acho que sobretudo final da década de 90, anos 2000, com a abertura democrática e com a abertura política deste país, as organizações sociais têm um papel fundamental. A gente tem organizações sociais de muitos anos e tem organizações sociais que vieram no tapetão. Agora, não me parece que só por isso, ou seja, que por não ser Estado, que obviamente há uma relação de terceirização. Não! Agora, acho que o Estado, SMADS, peca, pecou e continua pecando, porque a relação com as organizações sociais, desde as instâncias de deliberação macro, no gabinete, até a relação com o conselho municipal de assistência social e, sem dúvida, nas instâncias de gestão territorial — as SAS, os CRAS, os CREAS — é alguma coisa que a Secretaria não olha com o cuidado que merecia olhar (Entrevista 4 - Supervisora 1).

Vemos que, para esta trabalhadora, a atuação das OSC na assistência social está vinculada à luta junto aos “movimentos sociais” em prol da construção da política. Para ela, a participação das OSC na assistência não é um processo de “terceirização”, pois a construção e implementação deveria ocorrer de forma conjunta entre atores da sociedade civil e do Estado.

Na nossa compreensão, a trabalhadora parte de uma visão de complementaridade entre OSC e Estado na implementação da política de assistência social ou, fazendo uma inflexão analítica, uma co-construção desta política pública. Entretanto, ela aponta que os órgãos vinculados ao poder público não têm “olhado com o cuidado necessário” para as organizações, fazendo menção a relações de poder que permeiam o cotidiano de trabalho dessas organizações. É interessante notar que, para ela, representantes de ambos os setores (estatal e não-estatal) são trabalhadoras, que juntas atuam para a efetivação da proteção social. Nesta fala também é ressaltado que os serviços ofertados pelas OSC são de caráter público, ainda que não estatal.

Em diálogo com a literatura que trabalha a partir das lentes da mútua constituição entre sociedade civil e Estado (Lavalle & Szwako, 2015; Lavalle et al., 2017) acreditamos que, em alguns momentos, as entrevistas destacaram um processo de cooperação e construção mútua em relação ao relacionamento entre OSC e Estado na formulação e implementação da política pública. Se por um lado, o Estado aprendeu junto às organizações a transformar as demandas sociais específicas em ações e políticas públicas, por outro, as OSC também apreenderam a se especializar nos convênios com o Estado, pois tiveram que estudar as diretrizes que regem a política e a partir delas continuar a desenvolver o trabalho junto às comunidades. Neste sentido, acreditamos que a relação também pode ser caracterizada como de mútua constituição, ou seja, quando o Estado e a sociedade civil se constituem mutuamente nas relações cotidianas e no diálogo e negociações frequentes para a operacionalização da política.

Cabe salientar que esta forma de caracterização da relação OSC e Estado era mais frequente quando a relação era analisada a partir da interação entre as gerentes (representantes das OSC) e as gestoras de parcerias do CREAS (representantes da administração pública). Isto fica evidente nos fragmentos apresentados abaixo:

[Com a gestora de parcerias] A gente discute quantos acolhimentos foram feitos, quantos desacolhimentos, quantas visitas domiciliares, e aí a gente acaba levando pra eles também e aí o trabalho é de parceria... Porque ele fiscaliza, como é dinheiro público, ele tem que fiscalizar o que é feito com esse dinheiro. Então rola essa fiscalização desse dinheiro.

(...) a gente divide com ele as dificuldades de articulação com outros equipamentos da rede. Por exemplo, agora eu tenho dificuldade com o CAPS, tem uma adolescente que tem uma demanda de saúde mental e não é atendida em lugar nenhum. Então eu pedi o auxílio dela pra acionar a supervisão de saúde pra atender. E aí ela faz isso. A gente pede ajuda, sei lá, pra inserir as crianças na rede. Para as crianças começarem a receber os benefícios de transferência de renda. Então ela auxilia junto ao CRAS (Entrevista 2 - Gerente de Serviços 1).

Nesse relato, notamos que a relação com a supervisora é caracterizada como de parceria, de construção conjunta. Foi apontado que, com as supervisoras dos CREAS, ocorrem

discussões de casos, compartilhamento das dificuldades do trabalho e suporte para a articulação da rede. Por outro lado, foi mencionado que as supervisoras de CREAS realizam também um trabalho de fiscalização, justamente por serem representantes do poder público. No entanto, a despeito de elas fiscalizarem o trabalho, nos parece que a relação é vista como mais próxima, e as gestoras são compreendidas como alguém que entende as dificuldades do trabalho, pois conhecem a realidade dos serviços. Para nós, se faz pertinente analisar como as relações entre as OSC e o Estado ganham contornos distintos a depender dos atores envolvidos.

Por fim, independente da caracterização que era realizada pelas trabalhadoras, em todas as entrevistas, foi sinalizada a existência de relações desiguais de poder: de hierarquias, de assimetrias em termos de recursos, de desigualdades na capacidade de tomada de decisões, de subordinação de alguns atores em detrimento do privilegiamento de outros. Na maioria das vezes, o “Estado” era considerado como aquele que “detém maior poder”, seja em termos de recursos ou de poder decisório. Entretanto, no relato abaixo, percebemos que a assimetria de poder também pode estar nas mãos das OSC, mais especificamente, das grandes OSC – como relatado pela Supervisora 2:

Olha, eu falo pra você, que são relações muito fortes na questão da política. Essa relação da prefeitura, do município com essas OSCs. A gente tem desde aquelas OSCs grandes, que detêm vários serviços no município, até aquelas pequenas, menores. Aqui na [nome da região] a gente não sente tanto o poder dessas grandes organizações. A gente não sente tanto essa pressão tão política em cima da gente. É óbvio que pode ser porque a gente ainda não tenha tido grandes relações de atrito, mas eu não senti tanto não.

(...) Mas, historicamente, eu vejo colegas que estão na gestão dos serviços, supervisão de serviços, que eu já vi casos de colegas, assim, serem assediados claramente, pelos dois lados. Tanto por SMADS como pelas OSCs (Entrevista 9 - Supervisora 2).

No relato acima, a Supervisora 2 apontou que as grandes OSC (que detém muitos convênios) teriam mais poder, inclusive em comparação à própria SMADS. Segundo este relato, as grandes OSC interferem no desenvolvimento institucional da política e teriam um poder de diálogo maior com as pessoas que ocupam cargos do alto escalão do poder público. Nesta relação, a gestora de parcerias acabaria por ficar “no meio do fogo cruzado” – como apontado pela profissional em outro momento da entrevista. Assim, percebemos que a relação entre OSC e Estado é bastante complexa e requer uma análise cuidadosa, pois as relações de poder permeiam ambos os espaços a depender de que instâncias estão sendo analisadas.

Os trechos apresentados neste tópico foram pequenos fragmentos de longas e produtivas conversas, nas quais foram apontados muitos outros elementos que nos auxiliaram na compreensão do universo de sentidos atribuídos às relações entre Estado e sociedade civil no

âmbito da política de assistência social na cidade de São Paulo. Dentre os principais, podemos apresentar que: (1) existem distintas maneiras de perceber e caracterizar a relação OSC-Estado; (2) esta caracterização varia conforme mudam os atores envolvidos; (3) há relações de poder que permeiam estes espaços de interação socioestatais; (4) o universo das OSC não é homogêneo e há distintos perfis de organizações; e (5) os conceitos de “Estado” e “sociedade civil” são polissêmicos e difusos, e abarcam uma grande heterogeneidade de atores, instituições, cargos, instâncias, legislações, etc. Portanto, não há como falar em uma “sociedade civil”, uma “OSC” ou um “Estado”, pelo contrário estas são categorias amplas que abrangem uma rede relacional de múltiplos atores (individuais e coletivos) e instituições.

5.3 Como definem o “Estado” e a “sociedade civil”

Em nossa avaliação, Estado e sociedade civil são conceitos de característica macrossocial que, ao mesmo tempo em que generalizam uma ampla rede de fenômenos, reduzem a complexidade do mundo. Em outras palavras, estes conceitos podem ser considerados como conceitos “guarda-chuva”, pois não existe um Estado em “si”, mas um emaranhado de instituições, atores, normativas e burocracias que conformam o que chamamos de Estado (Lavalle & Szwako, 2015). Por outro lado, o uso da palavra Estado, em seu caráter redutivo, auxilia a produção de reflexões “amplas” e gerais, facilitando o processo comunicativo tanto no meio acadêmico quanto nas práticas cotidianas. Entretanto, uma crítica que nos parece pertinente de ser levada em consideração é que o uso destes conceitos, em muitos momentos, acaba por ser transposto do nível macro ao nível microssocial sem os devidos cuidados – posto que, em análises microssociais, o uso de categorias generalizantes empobrece a capacidade analítica ao simplificar processos que são múltiplos e relacionais.

Neste sentido, aqui queremos chamar a atenção para a multiplicidade de formas de nomear e caracterizar o Estado e a sociedade civil. Cabe salientar que nosso objetivo não era analisar as relações entre o Estado e a sociedade civil em termos gerais e abstratos, mas sim uma forma específica e localizada de Estado (a administração municipal de São Paulo) e de sociedade civil (as organizações da sociedade civil que atuam na assistência social). Contudo, nas entrevistas, ora conseguimos focar na relação OSC e Estado, ora estendemos o diálogo para a relação Estado e Sociedade civil. Assim, as reflexões tecidas fugiram apenas do escopo das OSC, abrangendo outras instâncias e setores da sociedade. Portanto, neste ponto iremos falar sobre as caracterizações feitas ao Estado e a sociedade civil de forma ampla.

Nas entrevistas realizadas, alguns repertórios utilizados para fazer menção ao Estado foram “SMADS”, “CRAS e CREAS”, “profissionais da SAS e da UPC”, “Ministério Público”, as/os “juízes/as das Varas”, “Prefeitura”, “burocracia”, as “ordens”, a “SMADS”, os “instrumentais da parcerias”, as “portarias e leis”, a “Câmara Municipal” e inclusive, em algumas ocasiões, o próprio MROSC. Já a sociedade civil foi nomeada como as/os “trabalhadoras/es”, as “organizações”, as/os “usuários”, as “famílias”, a “população em geral”, “voluntárias/os”, a “comunidade”, a “igreja”, os “movimentos sociais”, os “sindicatos”, o FAS, o COMAS, etc.

Foram muitos os repertórios utilizados para fazer menção a cada instância, o que nos mostra como ambas esferas são múltiplas e difusas. Por exemplo, em uma conversa realizada com a Gestora de Parceria 2, ela em alguns momentos se considerava como parte da sociedade civil (por ser trabalhadora, representante de sindicato, cidadã), em outros falava como representante do poder público e funcionária da administração municipal – conforme vemos no trecho abaixo.

Então, hoje, eu vejo assim: SMADS eu vejo como um órgão... Eu sou SMADS mas eu vejo SMADS acima de mim. Entende o que eu quero dizer? Eu sou SMADS, mas SMADS acima de mim, porque eu não tô no processo de construção do que vem da SMADS. Não tô no processo de construção. Então não me considero SMADS o tempo todo. Às vezes SMADS é um email que chega e diz: “cumpra-se!” SMADS às vezes é minha coordenadora que faz uma reunião de equipe e fala: “Olha, eu estive na reunião de coordenadores e supervisores, a gente tem que fazer assim agora.” E às vezes, o que acontece? Eu acabo sendo essa relação entre gerente e SMADS (Entrevista 3 - Gestora de Parceria 2).

Notamos, neste trecho, que a própria SMADS, como representante do poder público, é representada por vários cargos e pessoas, sendo nomeada como a “trabalhadora”, a “coordenadora do CREAS”, e as instâncias de gestão que “estão acima” de ambas. Assim, vemos que em análises de cunho micro e relacional, muitas vezes, é difícil distinguir quem é Estado e quem é sociedade civil (Lavalle & Szwako, 2015; Lavalle et al., 2017) e, conseqüentemente, ambas as esferas ganham diferentes caracterizações.

No processo de análise das entrevistas, notamos que algumas formas de caracterização do Estado foram predominantes, dentre elas podemos apresentar o Estado como: (1) um *órgão promotor*, ou seja, aquele que detém recursos e capacidades para “promover”, viabilizar, suscitar ações e políticas públicas; (2) um *aparelho de coerção*, quando é visto como aquele que coage, que reprime, que é autoritário, que usa o poder de coerção; (3) *instância reguladora e coordenadora* da vida social, que cria leis e diretrizes que regulamentam o funcionamento de

serviços, da própria sociedade civil e das relações entre sociedade civil e Estado (seja pelo uso da força e de métodos mais coercitivos, ou por formas mais dialógicas e democráticas); (4) uma *esfera permeável*, ou seja, passível de ser disputada, suscetível às pressões da sociedade civil; e (5) como um *aparelho difuso*, formado por diversas instâncias instituições, leis, burocracias, atores, que engloba diferentes níveis (municipal, federal, nacional) e diferentes poderes (legislativo, judiciário, executivo) e responsabilidades.

De maneira semelhante, com base nos relatos, a sociedade civil pode ser entendida como aquela esfera que: *reivindica*, que luta para que o Estado zele por seus interesses, que se organiza e disputa o próprio Estado; (2) é *afetada* pelas ações do Estado, seja de forma negativa (pela falta de ações e precarização de serviços) ou positiva (pela promoção de políticas públicas e garantia de direitos); (3) *executa e operacionaliza* ações e serviços muitas vezes de responsabilidade estatal, uma sociedade civil que se organiza para suprir a falta do Estado; (4) *constrói junto*, que participa das instâncias de controle social para a construção de políticas públicas, ou também as próprias OSC que atuam junto no desenvolvimento dos serviços; e (5) *difusa*, também permeada por distintas lógicas, atores, instâncias, movimentos e racionalidades, perpassando também relações de poder, hierarquias e distinções político-ideológicas.

Nesse sentido, podemos observar que o Estado não é um bloco monolítico nem estático. Ao contrário, entendemos que ele é um espaço permeado de conflitos e disputas e que está em constante transformação (Lavalle & Szwako, 2015). Assim, quando nos referimos ao Estado, não buscamos a aceção de uma única conformação que está “pronta e acabada”, mas de um processo que é estritamente relacional, e portanto social, temporal, situacional e historicamente contextualizado. Isto não quer dizer que não possamos traçar perfis e análises conjunturais sobre o Estado, nem que o Estado não possua características constitutivas particulares. Contudo, tais generalizações não são analiticamente úteis quando buscamos interpretações de cunho relacional e análises micropolíticas. Desta forma, o aparelho estatal aqui analisado se remete aos atores, instituições e burocracias que conformam a administração pública na localidade onde se constituiu o nosso objeto de estudo, o município de São Paulo.

Por outro lado, a partir de uma apreciação similar, entendemos a sociedade civil enquanto setores da sociedade organizados em torno da esfera pública, marcados por interesses e processos históricos distintos, que se organizam em prol da participação e da construção política, na luta pela institucionalização de seus interesses na burocracia e na ação do Estado. Sendo assim, não há uma única sociedade civil, mas diversas formas e organizações que podem ser compreendidas analiticamente como pertencentes à “sociedade civil”. Neste trabalho, enfocamos nossa análise em uma forma institucionalizada de sociedade civil, as organizações

da sociedade civil (OSC) que atuam por meio de parcerias com a administração pública na construção e implementação de políticas sociais – especificamente, neste caso, na política de assistência social do município de São Paulo.

Em suma, neste capítulo, buscamos chamar a atenção para a complexidade que envolve o estudo das relações entre OSC e Estado nesta política pública em específico. Tentamos evidenciar como ambas esferas são complexas, difusas, multifacetadas, compostas por diversas instâncias, atores, instituições e burocracias. Em complementaridade, procuramos dar ênfase ao aspecto relacional e multideterminado no estudo relação Estado-OSC, explicitando a diversidade de sentidos atribuídos à “sociedade civil”, ao “Estado”, e de forma mais específica ao “MROSC” e as “OSC. Com isto pretendemos contextualizar alguns pontos específicos sobre o processo de implementação do MROSC na assistência social paulistana que serão discutidos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6

O DISCURSO DE PROFISSIONAIS DO SUAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Como mencionado anteriormente, o MROSC representa um novo marco jurídico que busca regulamentar as relações entre Organizações da Sociedade Civil e Estado, principalmente no que concerne às políticas públicas. Neste sentido, este marco não afetou apenas a assistência social, mas 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. Por estar embasado em uma legislação abrangente – que abarca uma série de áreas como educação, saúde, assistência social, cultura, etc. – o processo de implementação do MROSC certamente necessitará de um longo tempo de adaptação e aperfeiçoamento que envolve a participação de todos atores que trabalham nas interfaces entre OSC e Estado, cujos trabalhos, em alguma medida, foram modificados pela nova normativa.

No que concerne à assistência social, como narrado no capítulo 2, vemos que a participação da sociedade civil na execução de serviços socioassistenciais é antiga e recorrente, se constituindo como um eixo estruturante da política. Em outras palavras, podemos dizer que se faz impossível analisar a assistência social sem levar em consideração a participação de atores não-estatais que ocupam, atualmente, um papel importante na política. Neste sentido, acreditamos que a análise do MROSC, que traz novas regras para a celebração das parcerias, é de extrema importância para a compreensão da organização da política de assistência social do município de São Paulo, onde cerca de 94% da rede é implementada por meio de convênios com as OSC.

Como vimos no capítulo 4, na cidade de São Paulo, já existia toda uma regulamentação construída, ao longo dos anos, que trata sobre as parcerias e convênios nos serviços socioassistenciais. Tais normativas previam pontos que, para alguns municípios, foram inovações propostas pelo MROSC, tais como: chamamento público, edital para a realização de contratos, supervisão e acompanhamento das parcerias, entre outros. Vimos também que, no período em que o MROSC foi implementado no município de São Paulo, a área da assistência social passava por um período de crise de gestão – em menos de dois anos tivemos seis secretários diferentes à frente da gestão da SMADS – e de fortes cortes no seu orçamento. Acreditamos que este cenário político e econômico influenciou o processo de implementação

do MROSC, trazendo desafios e dificuldades para a operacionalização do novo marco regulatório. No capítulo 5, trouxemos uma panorama geral sobre as percepções das profissionais entrevistadas acerca da implementação do MROSC e do efeito que esta normativa provocou em seus cotidianos de trabalho. Vimos que de forma geral foram sinalizadas muitas dificuldades na operacionalização do MROSC e na sua aplicabilidade nos cotidianos dos serviços assistenciais.

Algumas destas dificuldades foram também compartilhadas pelas/os trabalhadoras/es que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC”. Em ambos momentos (entrevistas e oficina) foram unânimes as falas sobre a necessidade da implementação de uma normativa nacional que regulamentasse as parcerias e homogeneíze os instrumentos e as burocracias utilizadas. As/os gestoras/es das OSC, as/os gerentes de serviços e as/os profissionais vinculadas ao Estado (gestoras de parceria e supervisoras de SAS), com as quais conversamos, apontaram a importância de um novo marco de abrangência nacional que regule a participação das OSC nas políticas públicas, pois de fato existiam muitas irregularidades na celebração de convênios com algumas organizações, sendo necessária a criação de regras que tornem o processo mais transparente e equânime.

Somado a isto, foi unânime também a necessidade de padronização dos instrumentais utilizados nas parcerias e da forma de realização dos convênios. Neste sentido, o propósito do marco regulatório de instituir “regras claras e razoáveis que pretendem fomentar as relações de parceria e devem ser seguidas pela União, estados, Distrito Federal, municípios”, buscando um “aumento da estabilidade e segurança jurídica nessas relações” (ABONG, 2017, p. 9), foi avaliado de forma bastante positiva.

Contudo, as/os trabalhadoras/es se colocaram contrárias/os ao modo como foi implementado o MROSC na cidade de São Paulo, sobretudo, no que concerne a assistência social. Dentre os principais pontos relacionados às dificuldades de implementação, foram destacados: (1) a falta de espaços de capacitação e diálogo com o poder público; (2) a forma “abrupta” de implementação da nova normativa; (3) a mudança frequente nos modelos dos instrumentais das parcerias; (4) o pouco investimento de recursos para sua execução; (5) disparidade na forma de operacionalizar o MROSC; (6) o privilégio a grandes OSC; (7) o aumento na carga de trabalho, principalmente nos cargos de gerentes de serviços e gestores/as de parceria.

Assim, reservamos este capítulo para a realização de uma síntese da análise das informações produzidas durante as entrevistas e nos registros do diário de campo. Como mencionado no capítulo 1, que trata sobre os caminhos metodológicos, as entrevistas foram

realizadas com profissionais do SUAS vinculadas a diferentes serviços que lidam diretamente nas interfaces entre OSC e Estado, ou seja, trabalham com as burocracias que garantem a operacionalização dos convênios. De forma complementar, recorreremos a uma análise dos diários de campo construídos durante os distintos espaços de interação socioestatal nos quais participamos. Dentre estes espaços, chamamos a atenção para dois deles: a oficina “Diálogos sobre o MROSC” e o evento “OSC em Pauta”. Desse modo, iremos construir nossa narrativa utilizando fundamentalmente as informações produzidas nestes dois espaços de interação socioestatal e as transcrições das entrevistas realizadas com as profissionais do SUAS.

Neste capítulo, buscamos trabalhar os seguintes pontos: (1) como profissionais do SUAS avaliam o processo de construção e implementação do MROSC na política de assistência social; (2) quais as dificuldades encontradas na operacionalização do MROSC; (3) quais os efeitos no cotidiano do trabalho; (4) quais as estratégias utilizadas pelos/as trabalhadores/as e pelas OSC para se adequarem a nova normativa; e, por fim, (5) quais os desafios para a efetivação e consolidação das prerrogativas do SUAS.

Sabemos também que o processo de implementação do MROSC ainda é bastante inicial, portanto, as reflexões aqui construídas tratam sobre este momento inicial 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 relações 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. Assim, o que esperamos é apresentar pontos de vistas, linhas argumentativas e construções narrativas que fomentam os debates construídos em torno do MROSC e de sua implementação na assistência social.

Para a organização deste capítulo, optamos por apresentar a narrativa dividida em oito subtópicos, sendo os sete primeiros reservados para falar sobre as principais dificuldades de implementação sinalizadas pelas/os trabalhadoras/es e o último ponto para a apresentação de uma síntese do capítulo e uma análise geral sobre a operacionalização do MROSC na assistência social paulistana.

6.1 Falta de espaços de capacitação e diálogo com as OSC e trabalhadoras

A grande maioria das/os trabalhadoras/es com as/os quais conversamos, nos mais distintos contextos, afirmaram não terem participado de espaços de debate e discussão para a

construção da legislação que regulamentou o MROSC em nível municipal. De forma geral, o processo de construção das normativas que regulamentam o MROSC foi considerado como não participativo e pouco dialógico. Por ser uma lei que busca o aperfeiçoamento das relações entre as OSC e o Estado, principalmente no âmbito das políticas públicas, na avaliação dessas/es trabalhadoras/es, a administração pública devia ter prezado pela construção de espaços de diálogo e debate com ampla participação dos atores que estão envolvidos na implementação do novo marco regulatório. Ou seja, ter chamado representantes das organizações, gestores/as de parcerias, supervisores/as de SAS, gestores/as da SMADS, etc.

Afinal, conforme relatado por estas/es profissionais, são eles/as que estão diretamente envolvidos/as na execução cotidiana dos serviços. Como exemplo deste discurso, frequentemente mencionado nas nossas conversas, retiramos um pequeno trecho da entrevista realizada com a Gestora de Parceria 2, no qual podemos notar uma linha argumentativa semelhante à apresentada pela maioria das/os trabalhadoras/es:

E em que momento o trabalhador foi chamado? Já que somos nós que executamos. Nós que estamos ali, no cotidiano, no território, onde o trabalho de fato se efetiva. Em quais momentos nós estivemos nesse processo? Então isso é muito complicado (Entrevista 9 - Gestora de Parceria 2).

Vemos que, na avaliação desta gestora de parceria, era necessária a participação das/os trabalhadoras/es no processo de construção da regulamentação do MROSC em nível local, pois elas/es possuem conhecimento técnico sobre a operacionalização da política nos cotidianos de trabalho. Nesta conversa com a Gestora de Parceria 2, a relação entre o poder público e as/os trabalhadores que executam a política foi avaliada como distante, “impositiva”, com pouco diálogo. A falta de espaços de diálogo e capacitação sobre o MROSC exemplifica esta forma de avaliar a relação com o poder público. Ou seja, a percepção sobre a falta de capacitação além de ser apresentada como um “problema” no processo de implementação do MROSC é utilizada também para reafirmar a distância existente entre “aqueles que formulam” (o Estado) e os que executam (as/os trabalhadoras/es).

Nesta conversa, foi enfatizado que uma maior participação poderia garantir informações importantes e uma maior pluralidade de visões, possibilitando mais qualidade na construção das normativas da SMADS que regulamentam o MROSC na assistência social. Esta linha argumentativa nos pareceu muito pertinente, pois em nossa avaliação os espaços de participação, além de garantir que mais atores contribuam com o processo de regulamentação, possibilitam também que as/os trabalhadores e gestoras/es das OSC gradativamente se

apropriem das proposições do MROSC e aos poucos internalizem o “espírito” desta nova legislação.

Como já mencionamos, todo processo de transformação é gradual e dialógico, incorporado pelos indivíduos a partir de suas experiências cotidianas. Em certa medida, quanto mais amplo o diálogo maior a probabilidade de compreensão e assimilação de novas diretrizes por uma pluralidade de atores, o que conseqüentemente gera mais efetividade e uniformidade na sua operacionalização. Seguindo esta mesma linha de pensamento, em um trabalho desenvolvido por Patrícia Mendonça (2017), que trata sobre a implementação do MROSC nos municípios de Belo Horizonte e Florianópolis e no Estado da Bahia, a autora salienta que:

Diálogo e participação são fundamentais na construção de inovações e entendimentos de todas as partes sobre a importância das OSCs para a provisão de serviços e a garantia de direitos de forma complementar ou suplementar ao Estado. Estes diálogos podem não estar acontecendo no nível local. As OSCs poderão se deparar com contextos de animosidade com o poder público. No nível local há maior chance de ocorrer também a personalização das relações, prejudicando a transparência, a equidade e qualidade da prestação de serviços (Mendonça, 2018, p. 25).

Vemos que, para a autora, a falta de diálogo em nível local pode gerar um clima de animosidade que dificulta o processo de implementação. Nas conversas que realizamos e nos espaços dos quais participamos, percebemos de fato um clima de “animosidade” entre os/as trabalhadores/as das OSC e o poder público, gerado principalmente pela falta de espaços de diálogo e participação no processo de implementação do marco regulatório. Contudo, como pudemos perceber no capítulo anterior, no que concerne a assistência social, este clima de “animosidade” já estava presente no período anterior ao MROSC, muitas vezes relacionado a conflitos inerentes a relação entre OSC e Estado na operacionalização desta política pública. Neste sentido, acreditamos que algumas avaliações negativas sobre a condução do processo de implementação do MROSC advêm da própria percepção geral das/os trabalhadoras/es acerca o Estado e a administração pública, e outras de fato são “agravadas” por problemas locais de gestão e implementação.

A falta de capacitação foi sinalizada com uma das principais problemáticas em relação a implementação do MROSC. A grande maioria das/os profissionais entrevistadas e daquelas/es que participaram da oficina afirmaram que também 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. Tal capacitação não foi ofertada nem a nível das OSC, nem para os gestores de parcerias de CRAS e CREAS. A partir dos relatos pudemos perceber que as capacitações

ocorreram apenas para algumas SAS. Como exemplo, separamos alguns trechos das entrevistas realizadas que trazem elementos importantes que retratam a avaliação das/os profissionais no que concerne a falta de capacitação:

O MROSC é um cavalo de Troia, é um presente de grego. Porque a gente tinha certeza que ia servir, que ia super facilitar o trabalho. E assim Maria, ninguém recebeu uma capacitação. Então, assim, ninguém sabia, elas não sabiam explicar como faz! A gente entregava da forma como a gente achava que tinha que ser (...)

Então a gente ficou num negócio assim: “Eu acho que é assim que faz, eu acho que... E aí se não for a gente vai descobrir e devolve”. Então a gente aprendeu a trabalhar assim. A gente entregava: “Ó, a gente entendeu que não é assim, que é assado. Então vocês trocam?” A gente ia lá e trocava. Janeiro, fevereiro, março, abril... Foi só isso (Entrevista 2 - Gerente de Serviço 1).

(...) Há pouco tempo foi lançada uma online também, pela EMASP, a escola do município, mas era online. Aí pensa eu, com dez serviços, mal dava conta do meu trabalho, como eu ia parar pra estudar de forma online, né? Então não consegui fazer. E sempre fica na nossa mão, no “vai fazendo”.

(...) Então, por exemplo, SMADS nunca fez uma capacitação específica. O que aconteceu aqui na Vila Prudente foi, assim, a equipe, SAS, UPC, nós, pegamos a portaria 55, para dar uma lida, chamar as OSCs do território e juntos pensarmos a forma de trabalho da melhor forma possível. Foi assim que aconteceu (Entrevista 9 - Gestora de Parceria 2).

MF: Vocês passaram por capacitação?

E: Não. Acho que só teve pra SAS. E aí a SAS faziam as capacitações conforme aquilo que eles iam recebendo. Tivemos uma audiência pública, que foi até no Ibirapuera, onde as organizações estavam em peso e nós, trabalhadores, servidores públicos, ficamos sabendo acho que no dia, então nossa participação foi muito pequena, dentro disso. Então, assim, nós mesmos vamos tentando nos apropriar, fazendo leitura dos documentos. Mas como eu te disse, muda a cada hora. Quando você acaba, tá conseguindo se apropriar de alguma coisa, já mudou novamente (Entrevista 5 - Gestora de Parceria 1).

Os relatos acima apontam dificuldades de implementação vinculadas à falta de informação, à falta de capacitação para a apropriação da nova normativa, à mudança frequente de normativas e instrumentais e ao curto período para operacionalização das diretrizes do MROSC. As falas sobre a falta de capacitação formal, oferecida pela secretaria municipal, foram constantes em todos os espaços nos quais participamos, sinalizada como uma das principais falhas da gestão da assistência social no que concerne à implementação do MROSC.

Na avaliação da ampla maioria das/os trabalhadoras/es que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC”, para a implementação de uma lei nacional (que propõe padronização e uniformização na realização de convênios), era necessário o investimento da administração pública em um forte processo de capacitação, que garantisse a qualificação

profissional com vistas a uma operacionalização efetiva da nova legislação. Afinal, “como pode haver uniformidade se cada um interpretar a lei de uma forma?”, como relatado por um dos profissionais que participou da oficina.

Na oficina Diálogos sobre o MROSC, na qual a maioria das/os trabalhadoras/es presentes eram gerentes de serviços, foi sinalizado que a falta de capacitação ocorreu também em nível da administração direta, o que provocou um despreparo grande por parte das profissionais que iriam fazer a supervisão e o monitoramento dos serviços e verificar se as adaptações estavam sendo operacionalizadas conforme as diretrizes. Foi relatado também que, 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. Segundo 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.

A falta de um processo de capacitação fez com que algumas SAS, junto às OSC de seu território, se organizassem de forma individual e autônoma para promover espaços de estudo e discussão sobre as novas normativas. Em outras localidades, os/as próprios/as trabalhadores/as das OSC se auto-organizaram em encontros para estudar as novas normativas e encontrar saídas coletivas para adequarem o trabalho às novas exigências. Contudo, estas iniciativas não ocorreram em todas as localidades. Muitas/os trabalhadoras/es, por exemplo, afirmaram que a oficina estava sendo o primeiro espaço no qual participavam que tratava sobre o MROSC. Assim, o processo de implementação do MROSC foi realizado de formas distintas em cada região da cidade, existindo ainda muitas dúvidas sobre as novas exigências burocráticas.

6.2 Implementação rápida e pouco tempo de adaptação das OSC

Outro ponto sinalizado de forma unânime tanto nas entrevistas quanto na oficina “Diálogos sobre o MROSC”, foi a falta de um tempo maior de adaptação para que as OSC se adequassem às novas exigências do marco. No relato apresentado a seguir, realizado pela Supervisora 1, vemos que em sua compreensão o MROSC buscou trazer mais transparência para as parcerias, principalmente para o uso de recursos públicos. Desse modo, se apresentou como uma normativa importante, ao ter como objetivo a padronização das parcerias, buscando uma maior transparência no processo de conveniamento. Contudo, em sua avaliação, na cidade de São Paulo, no âmbito da assistência social, a sua implementação não ocorreu de forma “gradativa e paulatina”.

Eu entendo que o Marco Regulatório tinha um propósito, acho que vem no bojo do neoliberalismo no aspecto de que precisa haver sim transparência de como é utilizado o erário público, sem dúvida. Ninguém é contra isso. Agora, o modo como isso é operado e executado poderia ter sido de forma gradativa e paulatina pra preparar as organizações, sem dúvida, mas pra preparar os trabalhadores do setor público, que também não estão preparados (Entrevista 4 - Supervisora 1).

Se analisarmos outro trecho de uma conversa realizada com uma gerente de serviço, ou seja, uma profissional que ocupa um cargo distinto das profissionais mencionadas acima, vemos que a sua leitura sobre o MROSC é bastante similar. Nesta conversa, a Gerente 3, relatou que a legislação do MROSC “não é ruim”, mas a forma em como a lei é regulamentada em cada município pode gerar problemáticas que dificultam o processo de implementação. Assim, para ela o “problema” estaria na “marca” que cada lugar deixa a depender da forma como ocorre a regulamentação e implementação. Ela traz este relato, ao fazer menção a regulamentação do marco na cidade de São Paulo, que em sua concepção ocorreu de forma “truculenta”.

A ideia do marco não é ruim, se você for ler o Marco Regulatório. Não acho que seja. Mas é o jeito como faz. Meio truculento. Não do Marco Regulatório, mas de cada lugar. Aqui na Prefeitura de São Paulo é assim, mas como será a outra? E como será a outra? Entendeu? Aí fica a marca pessoal de cada lugar (Entrevista 7 - Gerente 3).

Em outra entrevista, realizada com uma gestora (Presidenta 2) de uma organização de grande porte, foram colocadas as mesmas problemáticas relacionadas à forma de implementação do MROSC na Assistência. A Presidenta 2 relatou que a regulamentação do marco, via Decreto Municipal nº 57.575/2016, foi formulada no final da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), porém a implementação ocorreu em outras gestões – posteriormente, tivemos a gestão de João Dória (2017-2018) e de Bruno Covas (2018-atual). Para a gestora, esse processo de mudanças frequentes na gestão da cidade pode ter contribuído para que a implementação do MROSC ocorresse de forma tão acelerada, sem diálogo com as trabalhadoras e OSC conveniadas.

O MROSC, no meu ver, ele não é ruim. Ele é pensado numa gestão e ele é executado na outra. Por que quem pensou o Marco Regulatório? Entidades que a gente super apoia! Sabe? Muitas. Eu participei, na época tinha a ONG Brasil, eu participei de oficina sobre o Marco Regulatório. Então a gente vê a legislação, era super positivo! Mas ela vira depois do golpe. Em São Paulo começa no começo do ano passado, 2017, pra esse ano. O Haddad, no dia 31 de dezembro [de 2016], quando era prefeito, ele faz o decreto e na virada de 2017 passa a executar, né? Então numa gestão de extrema direita. Porque o Marco Regulatório tá ruim, que você deve estar ouvindo um monte de reclamação e vai ouvir minha também? Porque tem que acontecer. (...)

Só que não teve um tempo de adaptação em São Paulo. E se esse tempo de adaptação não houve. Não houve, não foi possível, e aí saiu portaria, já virou outra, e a gente ainda acha erros... Então, eu não vejo o marco ruim. O que eu vejo é o que a gente vai levar pra audiência pública de sexta feira: precisa de um tempo de adaptação. Precisa de uma anistia pra a gente começar do marco zero. E aí como que vai ser visto isso nessa gestão de direita, nesse momento que a prefeitura nem tem parte do orçamento adequado ao que precisa pra manter os serviços, investir em novos, enfim, né? Então tem tudo isso (Entrevista 9 - Presidenta de Organização 2).

Como observamos no relato acima, de acordo com a Presidenta 2, para que o processo do MROSC ocorresse de forma tranquila era necessário um tempo de adaptação. Nesta conversa, a gestora afirmou que o processo de implementação e adaptação não foi precedido de um tempo anterior de preparo e planejamento junto às organizações conveniadas. Ela conta que foram sancionados decretos e normativas que continham novas exigências, formuladas a partir das orientações do MROSC, que deveriam ser cumpridas de forma imediata pelas organizações. Ou seja, uma nova forma de operar os convênios foi “imposta da noite para o dia”, segundo suas palavras. Este processo de implementação abrupta, sem um tempo adequado de preparação e adaptação, gerou um sentimento de insegurança e em um certo receio dos/as gestores/as das OSC em relação às mudanças.

Cabe destacar que, junto com a mudança de gestão na prefeitura da cidade, tivemos também mudanças na gestão da SMADS. Como vimos no capítulo 4, em menos de dois anos a SMADS passou por mais seis gestões. Certamente este processo de mudanças frequentes na chefia da secretaria influenciou o processo de implementação. Isto pois, a despeito da secretaria ter uma estrutura institucional que tem um certo funcionamento que “independe” de quem ocupa a chefia da pasta, cada secretário/a tem uma forma própria de trabalho e de compreensão da assistência social que influencia a operacionalização de toda a rede socioassistencial. Por exemplo, um trabalho que começou numa gestão pode ser avaliado de forma negativa em outra gestão que pensa em formas diferentes para lidar com a mesma questão.

De forma geral, notamos que compreensão sobre o MROSC foi muito parecida. Ninguém se colocou contrário ao “propósito” do novo marco regulatório de proporcionar maior transparência e homogeneização no processo de conveniamento, porém foram apresentadas diversas problemáticas no processo de regulamentação e implementação da lei, avaliado como muito acelerado e pouco processual. Em nossa compreensão, estas problemáticas acirraram o clima de “animosidade” presente nos espaços de interação socioestatal, dificultando ainda mais o diálogo entre distintos atores (estatais e não estatais) tendo em vista a efetivação do MROSC na assistência social de São Paulo.

6.3 Mudanças frequentes nos modelos dos instrumentais

Nos pontos anteriores, abordamos dificuldades de implementação relacionadas a falta de espaços de capacitação, a mudanças de gestão na SMADS, ao pouco diálogo entre os atores envolvidos na operacionalização da assistência social e a um tempo “curto” para a adaptação. Neste tópico, iremos perpassar pelas mesmas dificuldades, porém dando destaque à mudança frequente de instrumentais e a informações pouco claras e precisas sobre o *modus operandi* do MROSC. Aqui iremos utilizar, de forma ilustrativa, trechos de três entrevistas que trazem argumentos semelhantes aos compartilhados nesta oficina.

No primeiro deles, na entrevista realizada com a Gestora de Parceria 1, foi relatado que uma reclamação frequente dos/as gerentes de serviço é a mudança constante que elas/es tem que fazer nos instrumentais utilizados para a avaliação e monitoramento das parcerias – algo que gera um aumento do trabalho burocrático a ser realizado por estes/as profissionais.

(...) Então eles [gerentes de serviço] reclamam muito da falta de capacitação, dessa mudança frequente de instrumentais, toda hora, que eles mal se adaptaram a um, já tem que fazer um outro.

(...) Então, o que que acontece, esse documento [da prestação de contas] é construído, o presidente da organização tem que assinar, o gestor de parceria tem que dar o parecer, se favorável ou não, e depois, novamente, o presidente da organização tem que dar ciência sobre essa aprovação. (...) E imagina um documento que vai e volta, vai e volta, mil vezes. E aí, o que acontece, saiu também uma portaria também autorizando efetuar o pagamento da diferença do dissídio fazendo flexibilizações. Mais uma vez eles tiveram que fazer a alteração do documento, pra poder se adequar.

(...) E aí, logo na sequência que apresentaram, já mudou pra PRD [nome do novo instrumental].

(...) Então é uma mudança de documentos, assim, frequentes e que o serviço tem que se adaptar a isso. Tínhamos a DEMOFIN, aí passou a ser DEAFIN. Um outro instrumental também. A DEMOFIN era antes do marco, agora é a DEAFIN. Então são muitos instrumentais que eles têm que toda hora ficar mudando (Entrevista 5 - Gestora de Parcerias 1).

Notamos que a Gestora de Parceria 1 entende a dificuldade vivenciada pelas equipes dos serviços no que concerne a adequação frequente dos instrumentais. Nesta entrevista, ela relatou que isto já ocorria, em menor grau, no momento anterior ao MROSC, porém ficou ainda mais acentuado com a publicação frequente de decretos e Instruções Normativas que alteravam o modelo ou as recomendações para a elaboração destes instrumentais. Afirma que, tanto para ela quanto para as/os gerentes de serviço, o período de transição gerou uma carga excessiva de trabalho que prejudicou o desenvolvimento de outras ações. Semelhante ao relatado em outras

duas entrevistas, realizadas com a Gerente 2 e 3, as trabalhadoras sinalizaram as mesmas dificuldades vivenciadas pela mudança frequente nos modelos dos instrumentais.

É tanto instrumental... Primeiro a gente faz a... Olha só. Tudo isso aqui, ó, é instrumental. Que agora faz isso, faz aquilo, faz aquilo. Tudo diante do Marco Regulatório. Só que assim, como São Paulo é muito grande... Então, assim... Esse plano de ação semestral, a gente já fez de um jeito, agora diz que não é, mandaram outro modelo. Relatório semestral, a gente já fez sem modelo, agora mandaram um modelo. E aí a gente não tem retorno se tá certo ou errado. Esse ano. Essa PRD aqui já mudou umas três vezes, que é a planilha de recursos. Eu acho que umas três. Esse ano (Entrevista 7 - Gerente de Serviço 3).

(...) com essa mudança, novos instrumentais, novo jeito de prestar conta pra prefeitura, então tudo muito novo, tanto pra quem tá no serviço, na linha de frente, quanto pra quem é o gestor da parceria. Então pra eles também é muita novidade, então a gente tá junto tentando entender esse processo de transição, de transformação, de como alimentar esses instrumentais.

Esse período de transição está sendo muito difícil porque a gente tá aprendendo a fazer uma prestação de contas — que a princípio, para essas e outras pessoas era muito fácil, já era uma coisa natural.

Então isso ocupa muito tempo nosso e das outras pessoas. Porque a gente vai fazer uma coisa e aí tem choque de informação, não sabe como fazer, aí a gente pergunta pro gestor, que deveria nos dar explicação e eles também não sabem. E isso vai levando, troca email, envia documento, documento volta, tem que corrigir... Então isso que gasta o tempo (Entrevista 3 - Gerente de Serviço 2).

Fica evidente em ambos os trechos que, para estas gerentes de serviço, o período de transição do MROSC gerou ainda mais trabalho burocrático, que se acentuou ao ter que refazer um mesmo documento várias vezes, conforme mudaram as portarias que regem os instrumentais da parceria. No segundo trecho, a gerente reconheceu também que a dificuldade para adaptação às exigências do MROSC também estão presentes no trabalho desenvolvido pelos/as gestores/as de parceria. Em sua avaliação, o/a gestor/a de parceria – que é quem faz a supervisão e avaliação dos serviços – deveria saber dar informações sobre a elaboração destes documentos. Contudo, nesta conversa, foi relatado que tais profissionais também não passaram por capacitação e também estavam tendo dificuldade em se adaptar ao MROSC.

O despreparo dos/as gestores/as da administração direta diante das novas normativas e a mudança frequente de instrumentais foram outros dois pontos destacados na oficina “Diálogos sobre o MROSC” como “entraves” para a implementação do MROSC. Conforme vimos nos relatos acima, os novos instrumentais construídos com base nas diretrizes do MROSC eram preenchidos pelos/as profissionais num sistema de “tentativa e erro”. Nas nossas conversas, todas as profissionais entrevistadas afirmaram que tiveram que encontrar uma forma própria de

elaborar os instrumentais, pois não receberam instruções sobre como eles deveriam ser preenchidos.

Assim, elaboravam um documento com base no que avaliavam como a forma correta de preencher o documento, e os enviavam para as respectivas unidades vinculadas ao poder público para a conferência e avaliação. Em muitas ocasiões, os documentos voltavam com erros pontuais que deveriam ser corrigidos, para assim serem reencaminhados. Em outras, ela relatam que sequer recebiam algum tipo de devolutiva, ou que a devolutiva vinha muito tempo depois. Desse modo, em diversas ocasiões continuavam a elaborar os instrumentais sem saber se estavam preenchendo-os da forma correta.

As trabalhadoras entrevistadas relataram que este processo lhes tomava muito tempo, aumentando a quantidade de trabalho burocrático a ser desenvolvido, em detrimento de outros trabalhos também fundamentais para os serviços – como aqueles que envolvem a assistência direta ao/à usuário/a. Para evitar preenchimento errôneo dos instrumentais, as três gerentes de serviços entrevistadas (Gerente 1, 2 e 3) relataram que telefonavam para as gestoras de parcerias responsáveis por suas unidades para obter mais informações. No entanto, as gestoras também não tinham conhecimento e informações mais precisas sobre como deveriam ser elaborados tais documentos.

As duas gestoras de parcerias entrevistadas (Gestora de Parceria 1 e 2) também informaram que tiveram que aprender junto às organizações como elaborar as novas burocracias pós-MROSC. Neste sentido, a forma como eram operacionalizadas as exigências das normativas que regulamentam o MROSC na assistência social do município de São Paulo ficava a cargo do entendimento dos/as gestores/as da administração direta que cuidam da regulação das parcerias, ou seja, com as profissionais dos CRAS e CREAS e as profissionais das SAS.

As três gerentes entrevistadas afirmaram ter uma relação de mais proximidade e diálogo com as/os gestores de parceria que, por sua vez, também descreveram esta relação da mesma maneira. Já no que diz respeito à relação da gerência das unidade com as equipes da SAS, as gerentes de serviço relataram que a relação é mais pontual e nem sempre tão aberta ao diálogo. Afirmaram também que alguns assuntos, que estão vinculados diretamente à SAS, são comumente tratados a partir da interlocução das/os gestores das OSC para as quais trabalham. Ou seja, o diálogo das gerências de serviço acontece mais com as/os gestoras/es de parceria e em menor proporção com as equipes das SAS, que dialogam mais diretamente com as/os gestoras/es das OSC.

6.4 Maior burocratização e dificuldades na prestação de contas

O processo de prestação de contas foi apontado, em todas as entrevistas, como uma das principais problemáticas nas parcerias, por ser um processo extremamente burocrático que exige um longo tempo de trabalho tanto por parte das OSC, que necessitam mensalmente elaborar uma série de documentos descrevendo item a item das despesas, quanto por parte dos/as gestores/as de parcerias (antigos/as supervisores/as de serviços), que tinham que mensalmente conferir toda esta documentação. As profissionais entrevistadas e que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC” narraram que acreditavam que o MROSC iria desburocratizar a prestação de contas, pois isto era falado pelo poder público em relação ao novo marco regulatório. Contudo, na avaliação da ampla maioria a prestação de contas continuou a ser um processo extremamente burocrático, sendo acentuado nos meses iniciais de transição ao modelo do MROSC. De forma ilustrativa separamos os seguintes trechos de uma das entrevistas:

(...) a prestação de contas sempre envolveu muito papel, muita elaboração. A confecção de muitos documentos, muita impressão, muito tempo, assim, gasto com isso, com a confecção desses documentos, totalmente burocrático... E aí a gente entendia que: “Nossa, agora que chegar o MROSC vai facilitar muito, vai ficar muito mais simples e tal”. Só que não ocorreu dessa forma.

(...) A prestação de contas ficou ainda mais burocrática. Mudou os instrumentais e aí ninguém sabia fazer, tinha que ir descobrindo como fazia pra poder aplicar e mais todas as outras questões da casa.

(...) Após o MROSC, a gente entendeu que alguns documentos da prestação de contas antiga tinham sido substituídos. Só que tem outros. Tem relatório trimestral. E ninguém nunca tinha feito esse relatório trimestral, como é que faz? Tem relatório semestral, tem uma avaliação semestral, e ninguém sabia como é que faz.

Ainda é muita justificativa, o mês todo. Tem que justificar todas as ações. Eu tenho que mandar uma cópia de tudo que eu compro com esse dinheiro (Entrevista 2 - Gerente de Serviço 1).

No relato acima, vimos que o MROSC era visto como uma normativa que viria para desburocratizar as parcerias, especialmente a prestação de contas. No entanto, na avaliação desta profissional a implementação do marco regulatório gerou o efeito contrário. Esta mesma percepção foi compartilhada pela maioria das profissionais entrevistadas, bem como pelos/as trabalhadores/as que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC”. Nesta conversa, a Gerente 1 relatou que o processo de prestação de contas ainda lhe tomava muito tempo e que, a despeito de terem mudado os instrumentais utilizados, ela ainda continuava tendo que apresentar a nota fiscal de todas as transações realizadas, junto a elaboração de novos

instrumentais. Dessa forma, houve uma sobreposição e acúmulo de trabalho. Este cenário provocou a insatisfação dos/as trabalhadores/as das OSC no que concerne às mudanças na forma de elaborar a prestação de contas, gerando resistência às mudanças propostas.

A despeito do MROSC propor a desburocratização, o que aconteceu no processo de implementação foi um “mix” de formas de fazer, que combinou uma certo modo de fiscalização construído ao longo dos anos (talvez baseada numa visão de certa desconfiança com as OSC) e as novas proposições do MROSC (baseadas em um controle de menor burocracia e avaliação de resultados). Neste sentido, mudaram as ferramentas utilizadas para a avaliação dos convênios, mas a concepção por trás das avaliações continuou a mesma. Em conformidade com Mendonça (2016) mudar o padrão de avaliação adotado ao longo dos anos pelo poder público certamente é um grande desafio, em suas palavras afirma que:

Conforme discutido, o rompimento do padrão de controle burocrático ainda é um desafio para a gestão pública como um todo, pois diversos elementos de inércia organizacional se combinam para que ele se mantenha. Está em jogo também uma cultura em que a confiança nas relações precisa continuar sendo construída e constantemente reforçada. Isso impõe desafios para que a mobilização que levou ao novo MROSC se amplie (Mendonça, 2016, p. 56).

6.5 Diversidade na forma de avaliação e monitoramento dos convênios

A despeito do MROSC propor a padronização da celebração e avaliação dos convênios, segundo as/os trabalhadoras/es, cada SAS – no período posterior às normativas que regulamentam o MROSC – continuou a realizar de diferentes formas o processo de gestão e controle dos convênios, em especial das prestações de conta. Sabemos que, quando falamos de uniformização, não significa que todos/as devam executar, da mesma forma, as diretrizes da SMADS e que está previsto no processo de implementação um certo grau de autonomia e discricionariedade (Lotta, 2019; Lotta & Santiago, 2017), vinculado às interpretações particulares das normativas que influencia a execução dos serviços.

Contudo, segundo as trabalhadoras entrevistadas e as/os integrantes da oficina “Diálogo sobre o MROSC” as regras gerais – como a abertura de edital, os critérios de seleção das OSC e os critérios para avaliação da prestação de contas – deveriam ter uma maior padronização. Para isto, era necessário que no processo de formulação e implementação fosse garantida a participação do maior número de atores possíveis, que permitisse a apropriação das novas exigências e o compartilhamento das informações obtidas para o coletivo de trabalhadores/as. Entretanto, como observamos, a capacitação não foi ofertada para as/os trabalhadoras/es que

cuidam diretamente da avaliação dos convênios, como as/os gestoras/es de parcerias e as equipes das SAS; uma ação que seria fundamental tendo em vista a implementação efetiva das novas normativas

Como mencionamos no capítulo 2, na cidade de São Paulo, há uma descentralização na gestão e supervisão das parcerias, pois existem 32 Supervisões de Assistência Social (SAS) que estão encarregadas de fazer a gestão e o controle das parcerias vigentes em cada território. Na dissertação de mestrado desenvolvida por Guilherme Pereira (2019), na qual são analisados os perfis das supervisoras das SAS do município de São Paulo, foi apresentado que existem distintos perfis de supervisoras, que geram diferentes efeitos sobre a forma como os convênios são criados e supervisionados. Este grau de variabilidade na implementação, que é influenciado pelo perfil do/a gestor/a que executa a política, está previsto na literatura que trata sobre análise de políticas públicas (Lotta, 2019). Assim, prevê-se que a despeito das regras serem as mesmas para a implementação de uma determinada política pública, existe um grau de autonomia dos/as gestores/as para adaptar tais exigências aos cotidianos de seus serviços. Contudo, isto não quer dizer falta de uniformidade ou que cada um faz da forma que achar melhor, mas sim que as exigências são as mesmas (regras dispostas nas normativas) e que a forma de apresentá-las e aplicá-las pode ter certo grau de variabilidade.

Contudo, na cidade de São Paulo, a variabilidade na forma de gestão dos convênios, em nossa avaliação, extrapola o nível de discricionariedade e autonomia previsto no processo de implementação, pois há uma grande diferença na forma como são celebrados e avaliados os convênios. Isto foi frequentemente relatado nos espaços de interação socioestatal dos quais participamos. Alguns/mas trabalhadores/as, que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC”, afirmaram que uma mesma organização que possui serviços supervisionados por diferentes SAS recebeu orientações muito distintas para a elaboração dos instrumentais de controle dos convênios. Por exemplo, um mesmo setor financeiro da OSC desenvolve um modelo de prestação de contas para duas unidades supervisionadas por SAS diferentes, em uma SAS a prestação de contas foi aprovada e na outra não. Segundo as profissionais, a mesma questão acontece no processo de abertura de editais para a celebração de convênios – a depender da região onde ocorre o convênios as regras e a forma de seleção não obedecem aos mesmo critérios. Vemos uma linha argumentativa, semelhante à exposta acima, no seguinte trecho:

As pessoas vão ficando sobrecarregadas com tanta informação desencontrada, com tanta SAS, cada uma fala uma coisa. Aqui é de Cidade Ademar, Jabaquara fala outra coisa, Capela do Socorro fala outra coisa, M’Boi Mirim fala outra coisa (Entrevista 9 - Gerente de serviço 3).

Compreendemos que esta grande variabilidade na gestão de convênios pode estar relacionada a falta de participação e centralidade da gestão da SMADS em alguns processos e a falta de construção de manuais claros e precisos sobre a utilização de todos os instrumentais que envolvem as parcerias. Posto que, até março de 2019, não tínhamos um manual de orientação sobre a elaboração da prestação de contas²⁹. Outro exemplo da falta de participação da SMADS é a não promoção de uma capacitação centralizada na SMADS sobre as novas normativas do MROSC.

Isto inclusive foi apontado por Berenice Giannella, atual secretária da SMADS, no evento “OSC em Pauta”, que sinalizou como duas principais falhas da pasta, no que concerne às parcerias, a falta de diretrizes claras e centralidade do processo de avaliação da prestação de contas, que em sua compreensão deveria ser centralizado por uma equipe específica da SMADS, para que não ocorram tantas divergências de avaliação. Como vemos no trecho a seguir, no que concerne a falta de diretrizes:

O sistema parcerizado só funciona quando você tem diretrizes claras do serviço e o controle, quando você segue diretrizes claras, ou quando existem essas diretrizes que eu percebo que em várias áreas da secretaria essas diretrizes não existem. Nós temos a tipificação nacional, a portaria 46 do COMAS, mas nós não temos normas técnicas, mais claras para a grande maioria dos serviços.

A hora que a gente tiver normas técnicas mais claras, a gente vai conseguir ter um serviço melhor prestado. Embora existam as diferenças territoriais, o fato é que a gente não pode ter diferenças nos serviços. Eu não posso ter uma criança que ter direito a uma coisa num CCA e não ter no outro³⁰.

Podemos observar que a gestora avalia que não existem normas claras construídas pela SMADS sobre vários aspectos que envolvem o processo de parcerias. A falta de normas claras pode ocasionar diferentes interpretações sobre como tem que ser operacionalizado determinado processo técnico-administrativo. Neste sentido, a probabilidade de que ocorra uma maior disparidade na forma de celebração e avaliação dos convênios é muito maior. Convém destacar que a falta de regras claras e de manuais instrutivos, que explicitem detalhadamente os instrumentos utilizados nas parcerias, foi um dos pontos abordados pelas/os trabalhadoras/es que participaram da oficina “Diálogos sobre o MROSC”.

²⁹ Cabe destacar que, em março de 2019, a SMADS elaborou um manual de prestação de contas, e, desde então, vem aprimorando no site oficial da secretária a sessão onde ficam dispostos os instrumentais das parcerias.

³⁰ Trecho da fala de Berenice Giannella no evento “OSC em Pauta”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=17YZvEx_2uk. Acesso em: 01/10/19.

Como afirmado anteriormente, entendemos que esta diferença na forma de regulação dos convênios não está relacionada apenas aos diferentes perfis de supervisoras das SAS e a diferenças territoriais, mas também a uma série de fatores que influenciam o processo de implementação da política. Contudo, levantamos aqui a hipótese de que tal disparidade pode estar relacionada à descentralização na gestão da assistência social no município de São Paulo, onde as SAS têm certa autonomia na realização de alguns procedimentos que envolvem os convênios, tais como: abertura de editais, processo de seleção e celebração dos convênios, avaliação das parcerias, etc. Esta descentralização pode ocasionar em uma maior variabilidade na gestão das parcerias.

Não estamos afirmando que o processo de descentralização é negativo. Muito pelo contrário, como narramos no Capítulo 2, em nosso estudo sobre o histórico da assistência social, pudemos notar o papel importante que as SAS ocupam na gestão da assistência. A descentralização na gestão das parcerias permite maior proximidade das secretarias com o território, mais capilaridade, maior diálogo com as OSC, etc. Contudo, a descentralização traz alguns desafios, como a possibilidade de um menor grau de convergência nas ações de determinada pasta. Para que isto não ocorra, é importante que haja uma maior centralidade de uma instância que coordene as ações na assistência social; neste caso, da gestão da SMADS. Seguindo esta linha argumentativa, concordamos com as colocações trazidas por Mendonça (2017), que enfatiza a necessidade e importância de uma instância de coordenação para a implementação do MROSC. Conforme vemos no trecho abaixo:

O papel das instâncias de coordenação locais é muito importante. Para além do CONFOCO, alguma estrutura do executivo deve estar mobilizada para realizar devidos alinhamentos, sanar dúvidas, promover capacitações, e um ambiente de maior segurança institucional para que os gestores públicos, especialmente o que serão responsáveis pelas parcerias possam realizar as adequações normativas, mas principalmente as adequações nas práticas de gestão das parcerias (Mendonça, 2017, p. 51).

Tal como observou a autora, se faz necessário que alguma estrutura do executivo coordene as ações de implementação de uma política pública. No caso da assistência social paulistana, acreditamos que a SMADS deve suprir estas necessidades, estabelecendo padrões e normas técnicas a serem seguidas em todos os territórios. Neste sentido, compreendemos que o processo de implementação do MROSC teve falhas de gestão – principalmente da SMADS – que, em nossa compreensão, a partir da participação nos espaços de interação socioestatal, tem tido pouca atuação de coordenação em alguns processos que envolvem a gestão de parcerias. Algo que certamente está relacionado às mudanças frequentes nas gestões da secretaria.

6.6 Privilégio para as OSC de grande porte

No capítulo 4, relatamos brevemente um caso em que o sistema de pontuação para a seleção das OSC acabou privilegiando uma OSC maior em detrimento daquela que já vinha executando o serviço. A gestora que relatou este caso (Presidenta 1), narrou que ela acredita que os critérios de avaliação do MROSC e algumas burocracias exigidas para a celebração de parcerias privilegiam as OSC maiores, que tem uma estrutura institucional mais consolidada, e prejudica as menores que muitas vezes estão mais envolvidas com os “problemas do seu território”. Em todas as entrevistas realizadas, foram apontadas percepções semelhantes. Isto nos pareceu interessante sob o ponto de vista analítico, pois na revisão de literatura que realizamos para a construção do capítulo 3 – no qual contamos sobre o processo de construção do MROSC e sobre algumas percepções sobre esta lei – análises parecidas foram apresentadas por juristas e especialistas do Terceiro Setor (Carvalho, 2016; Haus, 2016).

De acordo com Haus (2016) ao utilizar a competitividade como critério de elegibilidade o MROSC abre brechas para que as grandes organizações (de fora do território) tenham mais vantagens em relação aquelas menores (que têm inserção na comunidade e conhecem as demandas de seu território). Assim, a despeito do sistema de pontuação e da ampla concorrência a partir dos chamamentos públicos possibilitarem mais transparência e isonomia no processo de seleção, dependendo na forma como tais diretrizes são implementadas podem trazer prejuízos às organizações menores.

Em nossa avaliação, acreditamos que é importante qualificar a participação das OSC nas políticas de assistência social e, para isto, era necessária a criação de critérios mínimos de participação, como proposto pelo MROSC. Como dito, a utilização de critérios mínimos e regras gerais que balizam o processo de seleção também garante maior transparência e isonomia no processo. Desse modo, avaliamos que o MROSC avança neste sentido. Como veremos no trecho a seguir, retirado da uma cartilha produzida pelo Governo Federal sobre o MROSC, as diretrizes da lei buscaram trazer uma maior segurança jurídica para as OSC e tornar o processo de parcerização mais qualificado, ao exigir tempo mínimo e comprovação de capacidade técnica.

O novo Marco Regulatório traz maior segurança jurídica para as organizações da sociedade civil: agora as OSCs contam com uma única norma estruturante, aplicável às suas relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da administração pública federal, distrital, estadual e municipal. A Lei 13.019/2014 também traz para as OSCs a necessidade de agir com mais planejamento e de comprovar tempo mínimo de existência e as experiências prévias na atividade

que pretendem realizar. Também devem ser comprovados capacidade técnica e operacional e regularidade jurídica e fiscal. Algumas OSCs também deverão fazer alterações pontuais em seu estatuto social, para que possam acessar recursos públicos por meio de parcerias com o Estado (Brasil, 2016, p. 27).

Ao analisarmos o trecho acima, notamos que, na avaliação do Governo Federal, o MROSC busca, a partir de uma série de procedimentos, qualificar a participação das OSC nas parcerias com o poder público. Isto a princípio é um argumento muito relevante, de fácil aceitação, inclusive por parte das OSC. Contudo é interessante analisar a operacionalização das diretrizes nos cotidianos das políticas públicas e perceber como algumas proposições – que no nível da formulação parecem interessantes na sua aplicabilidade – podem gerar efeitos diferentes e muitas vezes contrários ao esperado.

Vimos, no capítulo 2, que a grande maioria das OSC atualmente conveniadas à SMADS são de pequeno porte. Em nosso “trabalho de campo”, pudemos perceber que muitas OSC pequenas surgem a partir de demandas territoriais e estão mais envolvidas com as problemáticas do seu bairro. Acreditamos que 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 à política. Dependendo de seu processo de implementação, o MROSC pode prejudicar a permanência das organizações de pequeno porte, que possuem um vínculo orgânico com seus territórios, na prestação de serviços socioassistenciais, afetando a pluralidade e a capilaridade territorial da rede conveniada.

A título de exemplificação, separamos três trechos das entrevistas que mostram como, na percepção destas profissionais, o MROSC vem privilegiando as grandes OSC que possuem mais recursos e estrutura administrativa. No primeiro trecho, a Gerente 2 afirmou que o excesso de burocracia que o poder público coloca para a celebração de parcerias “demonstra” como, para o Estado, as OSC pequenas não estão sendo mais interessantes, pois a burocracia exigida dificulta o trabalho a ser desenvolvido. Cabe destacar que esta gerente de serviço é funcionária da mesma OSC que relatou como o sistema de pontuação acabou privilegiado uma OSC maior (ela trouxe este relato na entrevista também para complementar o que foi aqui apresentado). Vemos esta linha argumentativa no trecho a seguir:

(...) a gente precisava de realmente um diálogo, tinha que ter realmente uma conversa com a SMADS, a gente precisa de representação, sabe? Porque me parecia que o MROSC era isso né? Que alguém estudou as organizações, as necessidades das ONGs e aí entendeu e aí ia ter esse diálogo com o Estado e ia fazer uma coisa que fosse boa pros dois.

(...) Parece que as organizações agora não são mais interessantes pro Estado. Principalmente as organizações pequenas. A dificuldade de atuação, a burocratização pra essa atuação, faz a gente

refletir o quanto parece que o estado quer que a gente continue fazendo esse trabalho. Parece que inverteu (Entrevista 2 - Gerente 1).

Neste relato, foi sinalizada a necessidade de um maior diálogo com a SMADS, a fim de que as OSC possam apresentar suas dificuldades e juntos encontrarem soluções que facilitem o trabalho desenvolvido por ambas instâncias. Uma visão semelhante é compartilhada pelas gestoras de parcerias que entrevistamos. Elas destacam em suas narrativas que percebem que as OSC menores tiveram mais dificuldades na adaptação às exigências do MROSC, e avaliam como não positivo as vantagens que as OSC maiores têm em relação às menores.

Dentre as principais dificuldades vivenciadas pelas OSC menores, foram relatadas: a elaboração de planos de trabalho, que são mais simples e menos “elaborados”; pouco recurso para a manutenção da OSC como um todo; dificuldades na elaboração das burocracias para celebração e manutenção das parcerias. Como vantagens de trabalhar com OSC menores elas apontam que estas organizações têm mais “compromisso” com o trabalho desenvolvido, conhecem o território onde é operacionalizado o serviço, tem mais diálogo e empatia com a população atendida. Como exemplo, destacamos o trecho a seguir:

E aí eu percebo, Maria, quando você participa de uma seleção pública, que você abre um edital pra efetivação de um trabalho num território, uma das coisas que o MROSC te pede é um Plano de Trabalho. Você consegue perceber, assim, o Plano de Trabalho daquelas menores com o Plano de Trabalho daquelas maiores. Você percebe, tá ali, tá dado, tá posto que não foi uma construção em conjunto com os trabalhadores, você percebe que foi uma coisa assim: os caras contrataram alguém pra escrever, pra adequar ao que a SMADS precisa. Quando você vê o [Plano de Trabalho] das menores, é aquela coisa de conhecer o histórico, do bairro crescendo, a capilarização mesmo é onde... Como os processos vão se dando, às vezes parte de reivindicações da população, aquela OSC vem crescendo... A gente sente essa diferença (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

Nesta fala, vemos que a Gestora de Parcerias 2 destacou uma diferença na elaboração dos planos de trabalho apresentados por OSC maiores e menores. Em sua compreensão, o plano de trabalho das OSC menores apresentam uma construção mais coletiva, com uma certa identidade da OSC, um vínculo maior com o território. Em contrapartida, foi evidenciado que as maiores normalmente contratam profissionais especializados para a elaboração dos planos. Assim estes documentos são mais consistentes e “melhor elaborados”. Contudo, a gestora relatou que sente que nestes planos, diferentes das menores, muitas vezes não há o vínculo orgânico com o território, nem uma identidade da OSC.

No capítulo 4, mencionamos como as gestoras de parcerias relatam que entram em contradição no processo de seleção e avaliação dos planos de trabalho, pois se por um lado as

OSC maiores muitas vezes têm estrutura para a contratação de um profissional especializado na elaboração de planos de trabalho e, portanto, o documento é mais consistente; por outro, as pequenas constroem os seus planos a partir do acúmulo de conhecimento dos/as gestores/as daquela instituição, trazendo as características próprias e reivindicações históricas da população de determinado território. Elas relatam que, nestes momentos, ficam inseguras sobre como proceder, pois sabem que as OSC maiores terão mais estrutura para a efetivação da parceria, enquanto que as OSC menores podem trazer um trabalho mais próximo da população, apesar das dificuldades econômicas para a operacionalização dos serviços. Em complementaridade ao trecho anterior, a mesma gestora de parcerias salientou que:

A maior parte dos serviços hoje, a grana dele mensal, 70 ou 75% gira pra cobrir o RH dele. Então sobra muito pouco para efetivação do trabalho socioeducativo, para a capacitação mesmo dos profissionais. A contrapartida é muito grande. Muitas vezes as OSCs menores não dão conta. E hoje eu fico pensando que com o MROSC vai chegar um momento em que só vão resistir as grandes. Porque a contrapartida hoje ficou muito grande, sabe? O MROSC... Eu percebo que o MROSC é um avanço muito grande no sentido da transparência. Mas ele vem colocar situações, vem colocar formas de efetivação do trabalho que ele legalizou de uma forma que as menores não vão ter vez nesse processo. Por mais que a gente queira respeitar o processo histórico, a construção, porque as menores têm aquela ligação com o bairro, com história, às vezes elas vêm de grandes lutas no bairro... Mas essas, se não tiverem grana, o respaldo, dificilmente elas vão resistir ao que o MROSC coloca. Eu percebo que se continuar nesse processo que vem, vai ficar na mão das grandes OSCs (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

Na entrevista 6, realizada com a coordenadora de uma OSC de grande porte, percebemos que nestas organizações – por terem uma estrutura organizacional bem consolidada, com setor administrativo, financeiro e de captação de recursos próprios em atividade – as adequações ao MROSC não impactaram tanto o cotidiano de trabalho dos serviços. Por exemplo, a prestação de contas vem sendo realizada pelo setor de finanças, ou seja, a organização possui pessoal administrativo próprio que trata das questões burocráticas, o que possibilita, para os/as gerentes, um maior tempo de dedicação a outras especificidades do trabalho socioassistencial.

Nas organizações de menor porte, tal questão vem se conformando como a maior dificuldade no âmbito das adequações ao MROSC, pois normalmente a prestação é elaborada pelos/as próprios/as gerentes dos serviços que já possuem outras atribuições. Neste sentido, o trabalho desenvolvido com a equipe e com o serviço voltado à população fica prejudicado pelo excesso de atribuições burocráticas.

6.7 Pouco investimento de recursos para a implementação do MROSC

Para todas as profissionais entrevistadas, em especial na avaliação das gestoras de parcerias, as problemáticas do MROSC não ocorrem apenas pela forma “abrupta” e não processual de implementação, pela falta de capacitação e pelo pouco diálogo com o poder público, mas também pela falta de investimento de recursos para sua implementação. A despeito desta fala referente ao pouco investimento de recurso para a implementação do MROSC ter sido proferida pela ampla maioria dos/as profissionais com os/as quais conversamos, ela ganhou destaque nas falas das gestoras de parcerias que avaliaram que o seu cargo passou a ganhar muitas funções após o MROSC, sobrecarregando ainda mais o trabalho que elas desenvolvem cotidianamente. Detalharemos essas mudanças no cargo de “gestor de parcerias” mais adiante. Neste momento, queremos chamar a atenção para a avaliação dos profissionais em relação à falta de investimento de recurso para a implementação do MROSC.

Na realidade, é o que eu havia te dito, nós não somos contrários ao Marco Regulatório. Ele veio realmente pra dar unidade e transparência ao processo de conveniamento, de parceria entre os municípios e as organizações (...). As regulamentações, o Marco Regulatório em si, não é ruim! A aplicabilidade dele que não está sendo adequada, por não ter recurso humano pra dar conta do que o marco exige, né? (Entrevista 5 - Gestora de Parcerias 1).

No trecho acima, notamos que a gestora avalia que não houve alocação de recurso necessário, em especial de recursos humanos, para a implementação do MROSC na assistência social. Na avaliação desta profissional, para a adequação dos serviços às exigências do MROSC, era necessária a contratação de novos profissionais, 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. Contudo, todas estas mudanças passaram a ser de atribuição do “gestor de parceria” que agora ganha ainda mais responsabilidades e tarefas na gestão dos convênios.

Desse modo, foi frequente o relato do pouco investimento de recursos para a implementação do marco regulatório, principalmente numa política pública já bastante precarizada – com um baixo número de profissionais contratados/as para execução de um grande volume de trabalho. Ou seja, profissionais que normalmente tem uma quantidade grande de trabalho, passam a ter que operacionalizar novas tarefas, gerando um acúmulo de afazeres que prejudica a execução do trabalho que já está sendo desenvolvido. No nosso trabalho de

campo percebemos que os cargos mais “afetados” pelo MROSC foram os de gerentes de serviço e gestores/as de parceria.

6.7.1 Sobre o cargo “Gerente de Serviço”

O cargo de Gerente de Serviço é uma função com muitas atribuições e responsabilidades, já que a gerência da unidade é responsável por todo e qualquer acontecimento do seu serviço, desde a parte burocrática dos convênios à gestão da equipe, manutenção estrutural do serviço e acompanhamento dos atendimentos. Na maioria das OSC conveniadas, a prestação de contas é realizada pelos/as gerentes das unidades, que são também administrativamente responsáveis pela assinatura dos documentos. Em algumas OSC, fundamentalmente as que detêm uma estrutura maior, há um departamento especializado na parte administrativa que cuida de toda a parte burocrática da instituição. Contudo, ao longo do trabalho de campo, percebemos que isto se restringe a poucas unidades, pois, como mencionado no capítulo 2, a grande maioria das OSC é de pequeno porte.

Nas entrevistas realizadas com as três gerentes de serviços, foi apontado que eram elas que realizavam as prestações de contas de suas respectivas unidades. Todas afirmaram que este processo lhes tomava muito tempo de trabalho e acabavam ficando quase o mês todo preparando toda a documentação, deixando em segundo plano outras ações por não ter tempo hábil para executá-las. De forma a exemplificar parte das percepções compartilhadas pelas três gerentes entrevistadas selecionamos um trecho, retirado da entrevista realizada com a Gerente 1, que traz elementos importantes para analisarmos as atribuições e responsabilidades deste cargo:

É, eu não faço 40 horas, né? Fico trabalhando 24 horas. (...) A gente ainda tem que cuidar. Tem o RH todo e todas as demandas que os trabalhadores dão, que é muito pior do que a demanda das crianças. A gente precisa pensar capacitação, fazer compras, então toda... Tem organizações, algumas organizações, têm um setor de compras. A nossa, não. Então eu tenho que ir no mercado, eu tenho que ir no açougue, eu tenho que fazer hortifruti, eu tenho que fazer orçamento de manutenção... Tudo ainda é atribuição do cargo. Intervenções com as famílias, porque não dá pra não participar, não dá pra não assistir, as crianças... (...) E aqui a gente ainda tem o quadro de RH pequeno, quadro de coordenadoras pequeno, então às vezes, mesmo que você não queira, precisa que você participe, precisa que você esteja lá junto olhando e cuidando também.

(...) Eu gosto, eu preciso... Eu gosto de ficar com as crianças, de passar tempo com as crianças. Eu gosto de conversar com as famílias, de acompanhar as famílias. E agora, pra fazer isso, requer que eu me desdobre mais, que eu estenda meu horário. Às vezes a gente marca um atendimento que a gente tinha que fazer junto, que seria legal, que a gente já tinha pensado em algumas coisas e aí eu tenho que escolher entre fazer o atendimento ou buscar um documento,

levar um documento, ir no supermercado, não consigo voltar a tempo (Entrevista 2 - Gerente 1).

Vemos neste relato, que a trabalhadora avalia que seu cargo é perpassado por muitas atribuições, que envolvem a gestão e gerência da sua unidade, administrativas e burocráticas, técnicas de acompanhamento e atendimento ao usuário, entre outras. Segundo a trabalhadora, este excesso de atribuições faz com que ela normalmente tenha que exceder o seu horário de trabalho a fim de dar conta de todo o serviço. Ela ressaltou que frequentemente o trabalho de atendimento ao usuário, que é o que ela mais gosta de fazer, fica prejudicado devido às outras pendências. Uma linha argumentativa muito semelhante foi relatada nas conversas com as outras duas gerentes de serviço entrevistadas.

Um outro ponto comum apresentado nas três entrevistas, foi a posição que elas ocupam na relação OSC e Estado, na qual elas ficam no meio de ambas instituições tendo que atender e lidar com as exigências das duas partes. Assim, frequentemente relataram que são pressionadas tanto pelas OSC quanto pelas instituições da administração direta que interferem e influenciam na forma em como elas gerenciam a sua unidade. Por exemplo, para a compra de algum material para o serviço, ou manutenção de algum equipamento elas devem pedir a autorização da equipe administrativa da OSC, do/a gestor/a de parcerias e da SAS. Elas relatam que muitas vezes há divergências de opiniões entre as instâncias ficando a cargo delas a mediação da situação.

Com a implementação do MROSC, ficou a cargo das gerentes dos serviços a realização de toda a adequação burocrática de suas unidades às exigências do novo marco regulatório. Assim, segundo as três trabalhadoras, este período de transição foi muito complicado, pois aumentou substancialmente a quantidade de trabalho, em especial, aquele que envolve a produção de documentos técnicos. Este aumento de trabalho em um cargo que já é avaliado como “cheio de atribuições” provocou avaliações negativas por parte das gerentes de serviços em relação ao MROSC.

6.7.2 Sobre o cargo “Gestor de Parcerias”

Nesta sessão, iremos discorrer sobre as percepções das duas gestoras de parcerias que foram entrevistadas no que concerne às mudanças que o MROSC trouxe para seus cotidianos de trabalho. Para isto, utilizamos alguns trechos das narrativas das duas gestoras que trazem elementos importantes para avaliarmos as atribuições do cargo gestor de parcerias. Cabe

lembrar que este cargo, no período anterior ao MROSC, era nomeado como “Supervisão técnica de serviços”. Segundo as gestoras de parceria entrevistadas, no município de São Paulo, maioritariamente este cargo é ocupado por assistentes sociais, e uma parcela menor por psicólogos/as.

Em linhas gerais, o cargo de supervisão técnica era responsável por acompanhar os serviços mensalmente (com a realização de visitas técnicas *in loco*), fiscalizar e avaliar os relatórios das atividades mensais desenvolvidas por cada serviço e a prestação de contas de cada unidade, 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), detectar e solucionar irregularidades nos serviços, entre outros. Assim, em concordância com Estefani Rocha (2018), podemos dizer que este cargo pode ser lido como “braço” do Estado nos serviços conveniados, ou seja, uma forma do Estado fiscalizar e garantir que os serviços prestados se pautem nas diretrizes nacionais (LOAS, PNAS, NOB-SUAS, etc.), de forma a preservar o caráter público, de afirmação de direitos e de cidadania, dos serviços socioassistenciais.

Vimos no capítulo 4 que, segundo o artigo 110 da Instrução Normativa 03/SMADS/2018, a maioria das atribuições deste cargo se mantiveram, sendo acrescentadas algumas outras funções. Uma das principais colocações, realizadas por ambas as gestoras de parcerias entrevistadas, foi a de que o MROSC aumentou o número de atribuições e responsabilidades no trabalho que elas desenvolvem. Afirmaram que elas não concordam com algumas destas mudanças, pois avaliam que não são de competência do cargo e extrapolam as competências adquiridas em sua formação profissional, conforme vemos nos trechos a seguir:

Meu maior receio hoje é do que o MROSC me cobra enquanto gestor de parceria que eu não tenho condições de dar o meu aval. No sentido, assim, ele me cobra que eu fale que aqueles serviços têm condições de efetivar o trabalho desde forma estrutural, financeira, efetivação de trabalho, tudo, sabe? Então ele me coloca uma responsabilidade, uma atribuição técnica que eu não tenho, entendeu? Isso é o meu maior receio hoje.

(...) E hoje fica tudo na mão da assistente social, do gestor de parceria e você tem que dizer tudo, você tem que falar estrutural, você tem que falar da parte da capacitação, da efetivação do trabalho, da parte contábilística, você tem que entender de coisas que você nunca viu na faculdade. E aí, amanhã, um desses serviços supervisionados por mim cai na mão de um tribunal de contas, numa auditoria, eu sei que certamente eles me cobrarão situações que eu não tenho como dizer que eu sabia que tava dando certo ou errado com o meu consentimento.

(...) até conhecimento de parte contábil que eu não tenho isso na minha formação acadêmica que me dê um know how, que me dê uma tranquilidade em assinar um atestado ou um parecer que aquela prestação mensal está OK quando eu não tive isso na minha formação. Não é da minha competência (Entrevista 9 - Gestora de Parcerias 2).

(...) Mas eu não consigo fazer a avaliação se o cardápio está sendo balanceado, se não está, se ele está cumprindo a questão dos valores nutricionais... Eu não tenho competência. Só que hoje, com a normatização, nos nossos relatórios de supervisão técnica, isso aparece. Pra avaliação mensal dessa questão nutricional. Não tenho competência técnica pra isso! Eu vou avaliar se tem alimento na despensa, se esses são de qualidade, se tem hortifruti, se tá servindo, basicamente, algumas coisas que são previstas ali naquele manual de alimentação saudável. Mas eu não tenho condições de avaliar além disso. Então, pra fazer uma avaliação mais profunda, tem que ser o profissional da área.

Então, assim, eu vejo que a gente tá aí fazendo atribuições que não são nossas (...)

(...) E, abrindo um parênteses, a sessão pública também nós não concordamos que seja função do técnico de CRAS, CREAS, no caso dos gestores de parceria, também acreditamos que seria função da gestão SUAS. Mas nós que fazemos as sessões públicas (Entrevista 5 - Gestora de Parcerias 1).

Nos trechos que separamos acima, vemos que as duas gestoras de parcerias avaliam que elas estão desenvolvendo ações que não são da competência de suas formações. Foi sinalizado que se sentem despreparadas para fazer algumas destas avaliações, pois não possuem formação técnica para o desenvolvimento destas atividades, contudo elas têm que fazer e dar ciência e aprovação nos documentos. Foi afirmado que esta situação lhe traz muita insegurança, inclusive em termos jurídicos, e que sentem medo de em algum momento ter algum processo aberto no tribunal de contas. Observamos também, no relato do primeiro trecho, que a gestora de Parceria 2 avalia que há muita sobrecarga de trabalho e de responsabilidades no gestor de parceria, ao afirmar que “tudo na mão da assistente social, do gestor de parceria”.

Segundo ambas as trabalhadora entrevistadas, tendo em vista a mudanças nas atribuições do cargo, algumas/ns gestoras/es de parcerias se organizaram em um coletivo de trabalhadoras/es para tentar ter algum rever tais atribuições e ter um respaldo jurídico para possíveis cobranças. 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 sessão pública para a seleção das OSC para novos editais.

Uma das ações do coletivo foi procurar o Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo (CRESS - 9ª Região) para respaldo técnico e profissional. O conselho elaborou uma carta dirigida a SMADS na qual foram analisados vários aspectos do MROSC e as modificações que a lei traz para o cargo gestor de parcerias e apresentado algumas recomendações do CRESS-SP. Neste documento é afirmado que o MROSC trouxe alguns avanços para as parcerias, contudo foi enfatizado que:

não podemos supervalorizar esses avanços e traduzir os mesmos em transferência de responsabilidades e sobrecarga de tarefas aos/às servidores/as públicos/as. Os aspectos das normativas já elencados, colocam um grau de complexidade, de acúmulo de tarefas e responsabilidades aos trabalhadores/as que saltam aos olhos. Por exemplo, o que não é incomum na cidade, podemos observar CRAS e CREAS sem equipes interprofissionais (de acordo com o que é previsto na NOB SUAS RH) e com um número, às vezes, de 3 (três) assistentes sociais para dividirem, entre si, a supervisão técnica ou, como queira, a gestão de parceria de um total de 25 serviços, seja como titulares ou como suplentes (além de acumularem tarefas de atendimento da população), logo, a qualidade das ações, para além das especificidades profissionais, certamente ficarão comprometidas e, esse aspecto precisa ser delimitado nas concepções normativas que estabelecem fluxos, responsabilidades e corresponsabilidades dos/as titulares das pastas.

(...) Embora seja atribuição do cargo de Analista de Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social a elaboração perícias técnicas e emissão de pareceres, tais documentos devem ser confeccionados de acordo com as prerrogativas éticas e técnicas profissionais de Serviço Social, limitando-se a esta área de conhecimento o seu conteúdo³¹.

Assim, vemos que para efetivar algumas proposições do MROSC era necessária a contratação de novos/as profissionais para que aqueles/as já contratados/as não fossem sobrecarregados/as de trabalho. Contudo, isto não ocorreu no município de São Paulo, onde parte do novo trabalho proposto pelo MROSC ficou à cargo das/os supervisoras/es técnicas/os de serviços. Como apresentamos anteriormente, isto também está relacionado ao cenário de corte de verbas e precarização da pasta da assistência social no município de São Paulo.

6.8 Dificuldades na implementação do MROSC: uma síntese dos discursos

Pudemos observar que as diversas dificuldades sinalizadas pelas/os trabalhadoras/es, geraram percepções negativas sobre a implementação do marco na assistência social de São Paulo e, conseqüentemente, sobre a própria lei em sua totalidade. Nos espaços de interação socioestatal das quais participamos, percebemos um clima de animosidade entre os/as trabalhadores/as das OSC e o poder público, gerado principalmente pela falta de espaços de diálogo e participação. Conforme observamos no capítulo anterior, no âmbito da assistência social, a relação das OSC com o poder público, em termos gerais, não é avaliada pelas/os trabalhadoras/es de forma positiva. Vimos que em geral o poder público, principalmente as

³¹ CRESS-SP (22/11/2018), “Manifestação do CRESS/SP sobre a implementação do MROSC na SMADS/SP”. Disponível em: http://cress-sp.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-MROSC-Prefeitura-de-S%C3%A3o-Paulo-SMADS_vf.pdf. Acesso em: 20/06/19.

instâncias hierarquicamente mais altas (SMADS, prefeitura, governos, etc.), foi avaliado como distante, impositivo, preso a cobranças burocráticas em detrimento do serviço prestado.

Por outro lado, a assistência social foi caracterizada como uma pasta precarizada, com pouco orçamento, não prioritária para os governos, etc. Em nossa compreensão esta visão sobre o poder público e sobre a assistência social influenciou na avaliação sobre o MROSC. Em alguns momentos as diretrizes, portarias e decretos que tratavam sobre o MROSC eram lidas como as “regras” e “ordens” impostas por instâncias estatais (SMADS, Prefeitura, etc.). Assim, percebemos que, em alguns discursos, o MROSC era avaliado com os mesmo atributos do Estado. Isto é, por ser uma legislação estatal, acreditamos que em diversas ocasiões o marco ela lido como o próprio Estado.

No entanto, avaliamos que o processo de implementação do MROSC teve de fato alguns problemas de gestão – vinculados à instabilidade institucional da SMADS, como visto no capítulo 4 – que ocasionaram um clima de desconfiança e insatisfação nas/os trabalhadoras/es que atuam na operacionalização das parcerias. Dentre as principais dificuldades sinalizadas pelas/os trabalhadoras/es, tivemos a falta de espaços de diálogo e capacitação sobre as prerrogativas do MROSC e a sua aplicabilidade a assistência social, a mudança frequente dos instrumentais das parcerias, o pouco investimento para a operacionalização efetiva do novo marco regulatório, o aumento nas atribuições e na quantidade de trabalho dos cargos gestor de parcerias e gerente de serviços, entre outros. Na oficina “Diálogos o MROSC”, as/os trabalhadoras/es relataram que as dificuldades enfrentadas estavam sendo tão grandes que geraram, inclusive, o adoecimento de muitas/os trabalhadoras/es.

Se alguns/mas analistas (Durão, 2014; Carvalho, 2016; Haus, 2018; Mendonça, 2017) já avaliavam que poderia haver dificuldades na implementação do MROSC, no âmbito da assistência social, isto ficou ainda mais delicado, pois trata-se de uma política pública que enfrenta diversos problemas estruturais, dentre eles a pouca prioridade na agenda dos governos, as reduções frequentes de orçamento, as leituras distintas de atores estatais e não-estatais sobre a política, equipes de trabalho com muitas atribuições e baixos salários, entre outros.

Assim, ainda que as mudanças propostas pelo marco regulatório buscassem a desburocratização e a padronização das parcerias (e de fato algumas medidas foram construídas com este intuito), a forma como ocorreu a sua implementação no município de São Paulo provocou medo e desconfiança entre os/as trabalhadores/as. Por conseguinte, quando perguntados sobre o MROSC, em sua maioria e em termos gerais, as percepções foram negativas. Afinal, se um/a trabalhador/a já tem muitas atribuições no seu trabalho e sente que a relação com o poder público é distante, pouco dialógica e por vezes impositiva, a

implementação de uma nova normativa que “bagunça” a sua rotina diária e gera ainda mais trabalho certamente seria compreendida como negativa e prejudicial para a execução dos serviços.

Contudo, conforme vimos no capítulo 3, compreendemos que toda a agenda em torno da construção do MROSC se apresentou enquanto uma ferramenta importante no aprimoramento jurídico das parcerias entre OSC e Estado, ao reconhecê-las como atores importantes que contribuem na qualificação das políticas públicas. Assim, acreditamos que muitos dos eixos do MROSC são importantes avanços normativos para as parcerias trazendo diretrizes importantes como aquelas que buscam: maior transparência no uso do recurso público, desburocratização na forma de controle e avaliação, regras mínimas para a participação das OSC nas políticas públicas, editais e chamamentos públicos que garantam mais isonomia no processo de seleção, entre outros.

No entanto, se faz necessário que, no âmbito da assistência social paulistana, a administração pública busque maior diálogo com as organizações e trabalhadores do SUAS e a construção de um processo mais participativo de forma a ouvir as dificuldades que estão sendo encontradas para a efetivação do MROSC nos cotidianos dos serviços. Acreditamos que as dificuldades que foram apresentadas por estas/es profissionais podem trazer elementos importantes que auxiliem a gestão pública no aprimoramento da regulamentação das parcerias na rede socioassistencial do município de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi analisar os discursos de profissionais do SUAS acerca da implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo. Nosso interesse era compreender como estas/es profissionais – vinculados à administração direta e indireta – avaliaram o MROSC e os efeitos desta nova legislação em seus cotidianos de trabalho. De forma complementar, com vistas a contextualizar os discursos produzidos acerca do MROSC, buscamos analisar como elas/es entendiam o “Estado” (o seu papel, suas responsabilidades e atribuições), como analisavam a “sociedade civil” (a partir do papel desempenhado pelas OSC) e quais as dificuldades, potencialidades e desafios na relação entre Estado e OSC na implementação desta política pública. Isto porque acreditamos que a percepção construída sobre estas esferas influencia a forma de avaliação sobre o novo marco regulatório. Afinal, o MROSC é atualmente a principal legislação que rege as relações entre as OSC e o Estado nas parcerias, em especial aquelas firmadas no âmbito de políticas públicas como assistência social, educação, cultura, esporte, etc.

Para nós o estudo dos discursos de trabalhadoras/es que estão na linha de frente de uma política pública é de fundamental importância para a compreensão de seu funcionamento e sua operacionalização. Acreditamos que a forma como as/os trabalhadoras/es significam e produzem sentidos acerca de uma política pública tem influência no modo como a implementam e executam. Portanto, podem nos fornecer pistas importantes sobre como a política está sendo materializada nos cotidianos dos serviços.

Desse modo, buscamos construir esta dissertação apresentando os elementos que consideramos relevantes para contextualizar os principais achados da nossa pesquisa. Para isto, reservamos o capítulo 1 para apresentar os caminhos teóricos e metodológicos que orientaram o desenvolvimento do trabalho. O capítulo 2 buscou apresentar um breve histórico do processo de consolidação da assistência social no município de São Paulo, dando ênfase a atuação das organizações nesta trajetória, bem como o atual funcionamento da rede socioassistencial paulistana. Neste capítulo, vimos que 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. 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 de 88 e da 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, posto que compete ao Estado a primazia na formulação e implementação da política. Contudo, em acordo com Spink e Ramos (2016), foi apenas com a publicação da PNAS, em 2004, que a participação das OSC passou a ser mais claramente delineada. Como relatado pelos autores, “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).

No município de São Paulo, semelhante ao cenário nacional, tivemos um forte processo de participação das OSC na assistência social. 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. Vimos também que em São Paulo existem diferentes perfis organizacionais, ou seja, OSC que possuem distintas trajetórias, estrutura organizacional, “identidades”, objetivos de atuação, porte, entre outros fatores e características.

Em diálogo como Guilherme Pereira (2019), observamos que há um número restrito de OSC de grande porte, um grupo maior de OSC de médio porte e a grande maioria das OSC conveniadas são de pequeno porte. Por outro lado, nos espaços de interação socioestatal dos quais participamos, pudemos observar que a grande maioria das/os gestoras/es e trabalhadoras/es que participavam destes encontros estavam vinculados/as a OSC de médio e grande porte. Poucas organizações de pequeno porte participaram dos espaços de negociação e pactuação da assistência social nos quais estivemos presentes. Inste é, a despeito das OSC de pequeno porte comporem a grande maioria da rede socioassistencial paulistana, são as OSC maiores que detém mais incidência nos espaços decisórios e mais abertura de diálogo com o poder público.

Nos espaços de interação socioestatal, pudemos perceber também que alguns conflitos provenientes da relação entre as organizações e o poder público são antigos e inerentes à própria participação das OSC na esfera pública. Dentre os principais problemas que são tratados nos

espaços decisórios da política, no que concerne a relação das OSC com a administração pública, temos: problemas oriundos de atrasos e “maus” usos dos repasse público das parcerias; diferença na forma em como são efetivados e avaliados os serviços; falta de regras claras sobre o funcionamento das parcerias e da rede socioassistencial; pouca padronização no uso dos instrumentais das parcerias; excessos de burocracias exigidas pelo poder público; diferenças no tratamento das organizações; entre outras problemáticas decorrentes das diferenças de interesse e avaliações das OSC e o poder público em relação ao desenvolvimento da política de assistência social. Segundo as/os trabalhadoras com as/os quais conversamos, estes seriam “velhos problemas” da assistência social na cidade de São Paulo.

Este cenário de forte participação das OSC na assistência social fez com que a administração pública tivesse que se debruçar no aperfeiçoamento das regulamentações que regem tal participação, delimitando quais as atribuições do poder público e o que compete às organizações. 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 da SMADS e da Prefeitura) – em alguma medida, trataram 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. Certamente, a construção de uma rede mista, composta por instituições estatais e não estatais, trouxe novos desafios para os/as gestores/as públicos/as. Por outro lado, as OSC também passaram a ter que se adequar a estas normativas e a uma forma de operacionalizar os serviços baseadas nas premissas dispostas na LOAS, na PNAS e nas demais normativas.

Estas constatações apresentadas ao longo do capítulo 2, nos permitiram construir algumas reflexões de fundamental importância para a pesquisa, dentre elas: (1) o universo das organizações conveniadas à SMADS é bastante heterogêneo e complexo; (2) existem diferentes formas de as OSC acessarem e se relacionarem com o poder público; (3) para a compreensão do funcionamento da assistência social paulistana é necessário o estudo da participação das organizações conveniadas; e, por fim, (4) notamos que alguns conflitos advindos das relações

entre as organizações e a administração pública no âmbito da política de assistência social são antigos e recorrentes, alguns provenientes do próprio desafio da construção de uma rede de caráter único composta por instituições estatais e não estatais, com trajetórias e interesses distintos.

No capítulo 3, vimos que a preocupação na regulamentação das parcerias não é restrita apenas ao campo da assistência social, mas temos presenciado também a participação das OSC em outras políticas públicas. Assim, 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. O contexto de instabilidade jurídica, aliado a outros fatores expostos no capítulo 3, provocou a mobilização de diversas instâncias do poder público e das OSC que culminaram na promulgação da Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). 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.

Podemos dizer, assim como afirmado em vários documentos oficiais, que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é fruto de uma soma de ações que buscam qualificar a participação das OSC nas ações desenvolvidas junto ao poder público e proporcionar maior segurança jurídica para a celebração das parcerias. Desse modo, acreditamos que grande parte das proposições do MROSC avancem neste sentido, e se constituem enquanto fundamentais contribuições para o aprimoramento das regulamentações que regem as parcerias. Dentre os principais avanços temos: obrigatoriedade de chamamento público, avaliação por meio do controle de resultados (o que geraria a desburocratização do processo de prestação de contas), publicização das prestações de contas (o que proporciona maior transparência ao processo), possibilidade de atuação em rede das OSC, remuneração da equipe das OSC e de custos indiretos, entre outros. 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 decretos e normativas que adequem as proposições do MROSC às receptivas especificidades de cada área.

Vimos, no capítulo 4, que no âmbito da assistência social esta legislação passou a regulamentar as parcerias junto a outras normativas da área que tratam sobre o mesmo assunto. 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, em São Paulo 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. 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.

Neste capítulo, pudemos observar também que a implementação do MROSC ocorreu em um cenário de muita instabilidade política na pasta da assistência social, que teve seis mudanças de gestões em menos de dois anos, junto a diversos cortes orçamentários que afetaram significativamente a execução da rede socioassistencial do município. Avaliamos que este cenário – de mudanças frequentes na gestão da SMADS, consecutivos cortes do orçamento da pasta, forte participação das OSC nos movimentos sociais, na execução dos serviços e nos espaços decisórios da política, com um consistente arcabouço jurídico que estabeleceu um certo padrão de conveniamento – influenciou no processo de implementação do novo marco regulatório na assistência social paulistana.

Ainda neste capítulo, vimos que de maneira geral a grande maioria das/os trabalhadoras/es com as/os quais conversamos avaliaram o processo de implementação do MROSC como conflituoso, permeado por muitas dificuldades na operacionalização das diretrizes do marco regulatório nos cotidianos dos serviços. Na nossa compreensão, os fatores acima expostos não influenciaram apenas o processo de implementação, mas também a forma de percepção e avaliação das/os trabalhadoras/es do SUAS. Em contrapartida, a despeito do processo de implementação ter sido avaliado como conflituoso, as proposições e o “espírito” do MROSC foram avaliados como algo muito positivo e necessário para as parcerias entre OSC e Estado nas políticas públicas. Nas falas foi ressaltado de forma unânime a necessidade um novo marco de abrangência nacional que uniformizasse a participação das OSC nas políticas

públicas e buscase maior padronização dos instrumentais utilizados nas parcerias e da forma de realização dos convênios. Segundo as/es trabalhadoras/es no município de São Paulo, existiam muitas irregularidades nos convênios e muita disparidade na forma de seleção e monitoramento das parcerias.

No capítulo seguinte (capítulo 5), apresentamos um panorama geral dos discursos produzidos nas nove entrevistas realizadas com trabalhadoras do SUAS que ocupam distintos cargos na rede socioassistencial paulistana, vinculadas à administração direta e indireta. Nesta seção, procuramos apresentar o contexto de produção dos discursos, descrevendo a trajetória profissional de cada trabalhadora, o cargo atual que elas ocupam na rede e as principais percepções construídas acerca do MROSC, da relação entre OSC-Estado na assistência social, e dos papéis e atribuições do Estado e da sociedade civil.

No processo de análise, pudemos perceber que foram atribuídos muitos sentidos ao MROSC, que foi significado de diversas formas. Nas entrevistas, as trabalhadoras mobilizaram conteúdos e repertórios próprios e construíram avaliações particulares sobre o marco regulatório a partir do efeito que a lei provocou em seus cotidianos de trabalhos. Alguns dos repertórios e definições utilizadas para fazer menção ao MROSC foram: “leis”, “normativas da SMADS”, “portarias e decretos que vão trazer transparência”, “diretrizes que buscam qualificar as relações entre as OSC e o Estado”, “disposições burocráticas que geram acúmulo de trabalho”, “portarias que prejudicaram organizações pequenas”, entre outros. Portanto, não existe apenas uma única forma de compreender o MROSC, mas foram construídas diversas maneiras de significar e ressignificar o MROSC a partir do cotidiano de cada trabalhadora. Desse modo, uma mesma normativa pode ser significada de múltiplas formas, assim como são múltiplos os efeitos que ela produz em cada lugar e para cada pessoa.

As construções narrativas acerca da relação entre as organizações e o poder público, na assistência social de São Paulo, também tiveram variações que não se restringiram aos diferentes cargos e posições institucionais, mas uma mesma pessoa caracterizou a relação de uma forma específica a depender de quem era nomeado como Estado e como sociedade civil. Em alguns momentos, a relação entre as organizações e o poder público foi caracterizada como uma forma do Estado se “desresponsabilizar” por atribuições que deveriam ser de sua competência. Em outros, como uma forma de “terceirização” dos serviços, na qual o Estado outorga às organizações a execução de uma política pública. De forma geral, a relação foi avaliada como “distante”, “difícil”, “conflituosa”, mas necessária para operacionalização da assistência social. Outras vezes, a relação OSC-Estado ganhou atributos positivos, como os de “parceria”, “cooperação”, “aprendizado”. Nestes trechos eram destacados aspectos positivos da

relação, como a possibilidade de construção conjunta dos serviços, maior qualificação e especialização no trabalho desenvolvido, aumento da participação da sociedade civil nos espaços decisórios da política, entre outros. Por outro lado, em todas as entrevistas, foi sinalizado que existem relações de poder que permeiam as interações entre as organizações e o poder público no desenvolvimento e execução da assistência social.

De forma complementar, o Estado e a sociedade civil ganharam diversos atributos, ora sendo nomeados como uma instância específica, ora como regras e legislações, ora como a própria burocracia. Assim, o Estado foi caracterizado de diferentes formas, assumindo funções e características distintas a depender de quem o analisava (as diferentes pessoas entrevistadas) e de quais instâncias e atores eram apresentadas como representantes do poder público. A sociedade civil também ganhou contornos, funções e papéis distintos, que variavam conforme mudava a relação com o Estado. Vimos, portanto, que foram muitos os repertórios utilizados para fazer menção a cada instância que compõem o poder público e a sociedade civil, algo que evidencia que os conceitos de “Estado” e de “sociedade civil” são polissêmicos e difusos, abrangendo uma grande heterogeneidade de atores, instituições, cargos, instâncias, legislações, etc. Desse modo, não há como falar em uma “sociedade civil” ou um “Estado”, mas sim redes relacionais composta por múltiplos atores (individuais e coletivos) e instituições. Em nossa apreciação, a explicitação das diferentes formas de compreensão da relação entre OSC e Estado nos auxilia a compreender as distintas maneiras de avaliação do MROSC.

A despeito de cada profissional ter significado o MROSC de uma maneira particular, notamos que existiram discursos comuns, compartilhados por este grupo de profissionais. Assim, se por um lado houve muita diversidade nas percepções sobre o MROSC, por outro, houve avaliações muitos semelhantes e repertórios comuns. Grande parte destas avaliações foram compartilhadas pelas/os trabalhadoras/es que participaram da Oficina “Diálogos sobre o MROSC”. Estas avaliações e percepções, sobre o processo de implementação do MROSC na assistência social do município de São Paulo, foram apresentadas no capítulo 6.

Neste capítulo, observamos que a ampla maioria das/os gestoras/es e trabalhadoras/es, com os quais conversamos nos mais distintos espaços, caracterizou o processo de implementação do MROSC como “problemático”, pouco dialógico, abrupto e com diretrizes confusas que mudavam constantemente. De forma geral, as avaliações sobre o processo de implementação e sobre as mudanças não foram positivas, ainda que o “espírito” ou o propósito do novo marco regulatório 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;

(3) mudanças frequentes nas legislações sobre o MROSC e nos modelos dos instrumentais utilizados nas parcerias; (4) o pouco investimento de recursos humanos e financeiros para a efetivação do novo marco regulatório; (5) discrepâncias na forma de operacionalizar o MROSC nos territórios; (6) procedimentos que favorecem organizações de maior porte; e (7) aumento na carga de trabalho dos cargos “gerente de serviço” e “gestor de parcerias”.

Em nossa avaliação, a mudança frequente de instrumentais, a falta de um processo de capacitação e um tempo para a transição, provocou mais insegurança aos trabalhadores, que atribuíam percepções negativas ao processo de implementação do MROSC. Sabemos que todo processo de mudança pode gerar resistência, contudo esta resistência pode aumentar ou diminuir a depender de uma diversidade de fatores. Neste caso, um processo de diálogo e capacitação pré-implementação – tanto para as gestoras dos serviços, vinculadas às OSC quanto para as trabalhadoras responsáveis pela supervisão dos serviços, vinculadas à administração pública – poderia diminuir as resistências que comumente perpassam a implementação de uma nova normativa. Entretanto, o que ocorreu foi o inverso. A implementação ocorreu sem um amplo diálogo e uma capacitação adequada para os atores envolvidos

Assim, a despeito do MROSC propor uma certa desburocratização no processo de parcerização e maior transparência e eficácia no uso do recurso público – se apresentando enquanto uma lei importante para qualificar juridicamente o arcabouço jurídico que regulamenta as parcerias – a forma em como ocorreu a implementação no município de São Paulo provocou medo, insatisfação e desconfiança entre os/as trabalhadores/as. Isto provocou percepções negativas acerca da implementação do MROSC e conseqüentemente da lei como um todo. Contudo, como já ressaltado anteriormente, acreditamos que grande parte destas avaliações foram influenciadas pela forma em como as/os trabalhadoras /es avaliam a relação entre as OSC e o poder público (distante, pouco dialógica, impositiva, desigual, etc.), bem como na forma em como analisam a assistência social paulistana (precarizada, pouco central para os governos e com muita carga de trabalho).

Sabemos que o processo de implementação do MROSC nos municípios é bastante recente e, portanto, está em uma fase inicial de adaptações e reformulações. Certamente, neste período inicial alguns procedimentos estão sendo testados e aprimorados. Desse modo, as reflexões que aqui apresentamos tratam deste período inicial de implementação do MROSC. Cabe destacar que tampouco buscamos criar generalizações sobre as avaliações construídas em torno desta legislação. Pelo contrário, buscamos explicitar distintos olhares, pontos de vista e percepções de trabalhadoras/es que convivem cotidianamente com os efeitos do novo marco regulatório nos cotidianos de seus trabalhos.

Acreditamos também que algumas proposições do MROSC – que tratam sobre maior transparência no uso do recurso público, desburocratização das parcerias, qualificação da participação das OSC nas políticas públicas – podem aprimorar os procedimentos já existentes, e qualificar ainda mais o arcabouço jurídico que rege a celebração das parcerias. No município de São Paulo, avaliamos que as regulamentações que tratam sobre o MROSC na assistência social caminharam para consolidar parte destas proposições, contudo necessitam de aprimoramento. Para isto, compreendemos que se faz necessário que a administração pública preze por um diálogo maior com as organizações e trabalhadores/as do SUAS, para que ocorra e um processo mais participativo que leve em consideração as dificuldades que estão sendo encontradas para a efetivação do MROSC nos cotidianos dos serviços.

Neste trabalho, a despeito de estarmos estudando a implementação do MROSC, nosso foco não residiu sobre o processo de implantação “em si”, mas em como trabalhadoras/es percebem o MROSC e o operacionalizam em seus cotidianos. Acreditamos que as dificuldades que foram apresentadas por estas/es profissionais podem trazer elementos importantes que auxiliam a gestão pública no aprimoramento da regulamentação das parcerias da 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 – arena permeada por distintos posicionamentos em relação às organizações e a sua participação na esfera pública.

Por fim, queremos destacar que este trabalho se debruçou sobre um ponto em específico em relação a implementação do MROSC na assistência social paulistana: a percepção e avaliação das/os trabalhadores sobre o processo. Desse modo, traz reflexões iniciais que necessitam de aprofundamento, sendo necessário o desenvolvimento de novas pesquisas que dêem continuidade ao estudo desta temática de forma a aumentar o caldo discursivo em torno do MROSC e sua regulamentação na assistência social, possibilitando assim aprimoramentos no processo de análise e execução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABONG. (2017) Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (2017). *Guia de orientações para gestoras e gestores públicos e para Organizações da Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: ABONG.
- Alchorne, S. C. A. (2012). *Das políticas nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Amâncio, J. M. (2008). *Para além do neoliberalismo: os dilemas, ambiguidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Aragaki, S. S., Lima, M. L. C., Pereira, C. C. Q., & Nascimento, V. L. V. (2014). Entrevistas: negociando sentidos e coproduzindo versões de realidade. In Spink, M. J. P., Brigagão, J. I. M., Nascimento, V. L. V., & Cordeiro, M. P. (Orgs.), *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas* (pp. 57-72). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Behring, E. R. (2006). Fundamentos da política social. In Motta, A. E. et al. *Serviço social e saúde: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa e Serviço Social.
- 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>
- Brasil. (1993). *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm
- Brasil. (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS*. Brasília: MDS. Recuperado de https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf
- Brasil. (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Planos de Assistência Social: Diretrizes para elaboração* (v. 3). Brasília: MDS. Recuperado de https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vo13_planos.pdf
- Brasil. (2009). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *LOAS anotada: Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS. Recuperado de

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf

Brasil. (2011a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *NOB-SUAS: Anotada e comentada*. Brasília: MDS. Recuperado de https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf

Brasil. (2011b). *Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011*. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm

Brasil. (2012). Secretaria-Geral da Presidência da República. *Relatório final do grupo de trabalho: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Presidência da República.

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, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Brasília: Presidência da República. Recuperado de 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

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.

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.

Bresser Pereira, L. C., & Spink, P. K. (Orgs.). (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Brigagão, J., Nascimento, V. L. V., & Spink, P. K. (2011). As interfaces entre Psicologia e políticas públicas e a configuração de novos espaços de atuação. *Revista de Estudos Universitário*, 37(1), 199-215.

- Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 17(2), 360-378. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>
- Carvalho, L. C. (novembro, 2016). Artigo – Quais são as vantagens do MROSC para o terceiro setor?. Fundação Assis Chateaubriand. Recuperado de <http://sites.correioweb.com.br/app/noticia/fac/2016/11/10/noticias-fac-interna,3561/artigo-quais-sao-as-vantagens-do-mrosc-para-o-terceiro-setor.shtml>
- Chiachio, N. B. (2006). *Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da assistência social*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Cordeiro, M. P. (2012). *Psicologia Social no Brasil: multiplicidade, performatividade e controvérsias* (Tese de Doutora). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Cordeiro, M. P. (2018). O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): uma (breve) introdução. In M. P. Cordeiro, B. Svartman, & L. V. Souza (Orgs.), *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas* (pp. 63-80). São Paulo: Instituto de Psicologia.
- Cordeiro, M. P., Aguilar Lara, M. F., Aragusuku, H. A., & Maia, R. L. A. (Orgs.). (2019). *Pesquisas em Psicologia e Políticas Públicas: diálogos na pós-graduação*. v. 1. São Paulo: Instituto de Psicologia.
- Cordeiro, M. P., & Spink, M. J. (2014). A multiplicidade da Psicologia Social brasileira. *Athenea Digital*, 14(1), 289-300. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v14n1.1101>
- Cordeiro, M. P., & Sato, L. (2017). Psicologia na política de assistência social: trabalho em um setor terceirizado. *Estudos de Psicologia*, 34(1), 41-52.
- 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.
- Costa, J. F. A. (2016). *Cidadania, Reconhecimento e Proteção Social: um estudo sobre serviços socioassistenciais na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Coutinho, C, N. (2006). O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Couto, N. P. (2014). *A Complementaridade na PNAS: evolução das parcerias no município de Serra (ES) de 2001 a 2012*. Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santos, Vitória.
- Cruz, L. R., & Guareschi, N. (2013). A constituição da assistência social como política pública: interações à Psicologia. In L. R. Cruz, & N. Guareschi (Orgs.), *Políticas públicas e*

- assistência social: diálogo com as práticas psicológicas* (4. ed., pp. 13-40). Petrópolis: Vozes.
- Damião, V. A. N. (2014). *O público e o privado no sistema local de assistência social do município de Varginha, MG*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alfenas, Varginha.
- Durão, J. E. S. (2014). *O marco legal das OSC: avanço a se comemorar ou vitória de Pirro?*. Recuperado de <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/O-novo-marco-legal-das-OSCI.pdf>
- Escola Nacional de Administração Públicas - ENAP. (2019). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: ENAP.
- Estado de Minas Gerais. (2017). Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. *Orientações para os municípios sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) com enfoque no SUAS*. Belo Horizonte, MG: SEDESE.
- FORGEP. (s/d). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. São Paulo: FLACSO. Recuperado em 4 de novembro de 2018, de <http://flacso.org.br/files/2017/05/Caderno-1-Marco-Regulat%C3%B3rio-da-Sociedade-Civil-Forgep.pdf>
- Gaskell, G. (2008). Entrevistas individuais e grupais. In: G. Gaskell, & M. W. Bauer (Orgs.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (pp. 64-89). Petrópolis: Vozes.
- Haus, P. (agosto, 2017). Palestra: Paulo Haus Martins RJ. Recuperado em 20 de novembro de 2018, de https://www.youtube.com/watch?v=J_NtodC300w
- Ibañez, T. (2001). *Psicología Social Construcccionista* (2a ed.). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ibañez, T. (2003). La construcción social del socioconstruccionismo: retrospectiva y perspectivas. *Política y Sociedad*, 40(1), 155-160.
- Iñiguez, L. (2003). La Psicología Social en la encrucijada postconstruccionista: subjetividad, performatividad, acción. Palestra de abertura. In *Anais do XII Encontro Nacional da ABRAPSO*. Porto Alegre: ABRAPSO. Recuperado de http://abrapso.org.br/siteprincipal/index.php?option=com_content&task=view&id=135
- Iñiguez, L. (2005). Nuevos debates, nuevas ideas y nuevas prácticas en la psicología social de la era 'post-construccionista'. *Athenea Digital*, 8, 1-7.
- Jaccoud, L, Bichir, R., & Mesquita, A. C. (2017). O SUAS na proteção social brasileira. *Novos Estudos*, 36(2), 37-53.
- Lavalle, A. G., Carlos, E, Dowbor, M, & Szwako, J. (2017). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. *Série textos para discussão CEM*, 19.

- Lavalle, 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>
- Lopez, F. G. (Org.). (2018). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Lopez, F. G., Lopes, L. F., Souto, B., & Sant'Ana, D. (2014). As interações entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possível. In L. M. Monasterio, M. C. Neri & S. S. D. Soares (Eds.), *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas* (p. 329-346). Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/web_bd_vol2.pdf
- Lopez, F. G., & Abreu, R. (2014). *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*. Brasília: IPEA.
- Lotta, G. (Org.). (2019). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP.
- Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *BIB*, 83(1), 21-42.
- Macedo, J. P., Sousa, A. P., Carvalho, D. M., Sousa, F. M. S., & Dimenstein, M. (2011). O psicólogo brasileiro no SUAS: quanto somos e onde estamos?. *Psicologia em Estudo*, 16(3), 479-489.
- 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), 42x-60.
- Mestriner, M. L. (2008). *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social* (4a ed.). São Paulo: Cortez.
- Moljo, C. B., & Duriguetto, M. L. (Orgs.). (2012). *Sistema Único de Assistência social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social*. Juiz de Fora, MG: Editora da UFJF.

- 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.
- Perez, O. C. (2005). *ONGs e governo: Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Pinheiro, O. G. (2013). Entrevista: uma prática discursiva. In M. J. Spink (Org.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano* (pp. 156-187). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- 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>
- Prefeitura de São Paulo. (2001). Dispõe sobre a política pública de atenções de assistência social, sem fins lucrativos, operada através de convênios no âmbito do Município de São Paulo. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13153-de-22-de-junho-de-2001>
- Prefeitura de São Paulo. (2003). Secretaria Municipal de Assistência Social. *Portaria nº 31, de 5 de setembro de 2003*. As supervisões regionais de assistência social, deverão adotar os procedimentos detalhados, sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, através de convênios. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-assistencia-social-31-de-6-de-setembro-de-2003>
- Prefeitura de São Paulo. (2010). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Portaria nº 46, de 22 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a tipificação da Rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-46-de-22-de-dezembro-de-2010>
- Prefeitura de São Paulo. (2017). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Portaria nº 55, de 20 de outubro de 2017*. Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por termo de colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as organizações da sociedade civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-55-de-20-de-outubro-de-2017/>

- Prefeitura de São Paulo. (2018a). Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. *Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo - PLAS 2018/2021*. São Paulo: SMADS.
- Prefeitura de São Paulo. (2018b). Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. *Instrução Normativa nº 3, de 31 de agosto de 2018*. Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por Termo de Colaboração. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-3-de-1-de-setembro-de-2018>
- Prefeitura de São Paulo. (2019). *Decreto nº 58.636, de 21 de fevereiro de 2019*. Dispõe sobre a renegociação dos instrumentos jurídicos que especifica, referentes aos serviços de coleta e tratamento de lixo, ações de saúde e assistência social, bem como sobre a análise da prestação de contas de ajustes já encerrados. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58636-de-21-de-fevereiro-de-2019>
- Reis, P. L. A. (2013). *Sistema Único não significa Sistema Igual: a contraditória participação das organizações da sociedade civil na política de assistência social*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Rocha, E. C. (2018). *A Gestão da Parceria/Supervisão Técnica em Serviço Socioassistencial contratado na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Salgado, V. (2015). *Aspectos críticos da Lei nº 13.019, de 2014 - Uma análise do marco regulatório das organizações do terceiro setor*. Relatório de consultoria. Recuperado em 05 de novembro de 2018, de <http://idisa.org.br/files/artigos/artigo%20mrosc%20ago2015.pdf>
- Sandim, T. L. (2018). *Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional: uma análise da Política Nacional de Assistência Social e das práticas em Belo Horizonte e São Paulo*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Schwarz, L. (2017). *Avanços da democracia? Parcerias entre Estado e Sociedade Civil no Brasil do pré-Golpe: a percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Silva, M. M. M. (2016). *As parcerias entre o setor público e as entidades privadas sem fins lucrativos como meio para a viabilização de políticas públicas: marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e a necessidade de procedimentos licitatório para a escolha da entidade parceira*. Dissertação de mestrado, Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.
- 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.

- Souza, N. T. (2016). *Os dilemas do caráter público da política de assistência social: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da região central da cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Souza, A. G., & Waks, B. S. (março, 2016). *Novo marco regulatório para ONGs*. Valor Econômico. Recuperado em 18 de novembro de 2018, de <https://www.valor.com.br/legislacao/4467916/novo-marco-regulatorio-para-ons>
- Spink, M. J. (2010). *Linguagem e produção de sentidos no cotidiano*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, M. J. (Orgs.). (2013). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, M. J. P., Brigagão, J. I. M., Nascimento, V. L. V., & Cordeiro, M. P. (Orgs.). (2014). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, M. J., & Lima, H. (1999). Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In M. J. Spink (Org.), *Práticas discursivas e produções de sentido no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas* (pp. 93-123). São Paulo: Cortez.
- Spink, M. J., Medrado, B. (2013). Produção de sentido no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In M. J. Spink (Orgs.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas* (pp.1-20). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, M. J., Medrado, B., Mello, R, P. (2014). Vinte e cinco anos nos rastros, trilhas e riscos de produções acadêmicas situadas. In M. J. P. Spink et al. (Orgs.), *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas* (pp. 13-30). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, M. J., Frezza, R. M. (2013). Práticas discursivas e produção de sentido: a perspectiva da psicologia social. In M. J. Spink (Orgs.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas* (pp.1-21). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, P. (2003). Pesquisa de campo em Psicologia Social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, 15(2), 18-42. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822003000200003>
- Spink, P. (2013). Análise de documentos de domínio público. In M. J. Spink (Org.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano* (pp. 100-126). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

- Spink, P. (2018). Psicologia e políticas públicas. In M. P. Cordeiro, B. Svartman & L. Vilela e Souza (Orgs.), *Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas* (p. 13-21). São Paulo: Instituto de Psicologia.
- 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.
- Sposati, A. O., Bonetti, D. A., Yazbek, M. C., & Falcão, M. C. B. C. (1987). *Assistência Social na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão de análise*. São Paulo Cortez.
- Tatagiba, L. (2007). O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In C. G. Arregui et al., *Assistência Social: controle social e política pública* (pp. 49-115). São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP.