

AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC EM ENTES SUBNACIONAIS: OS CASOS DE BAHIA E BELO HORIZONTE¹

Bruna de Moraes Holanda

Patricia Maria Emerenciano de Mendonça

// resumo

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei 13.019/14 – é uma regulamentação para as relações de parceria estabelecidas entre poder público e organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil, que vem sendo implementado de maneiras díspares entre os diversos entes federados. Por meio de metodologia qualitativa baseada em observação participante, entrevistas semiestruturadas e análise documental, o presente artigo trata de sua implementação em dois entes subnacionais – o estado da Bahia e o município de Belo Horizonte (MG) –, analisando quais avanços e desafios foram atingidos até 2019, a partir de uma perspectiva de coprodução de políticas públicas. Dentre os avanços, destaca-se a instalação dos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCO) em cada um dos entes, os quais viabilizaram a realização de capacitações, a edição de normas infralegais, entre outras atividades, de forma mais participativa, por meio de um processo de coprodução. Por outro lado, há a resistência de determinados grupos de gestores públicos à atividade coprodutiva, discussões acerca da *accountability* e da transparência dos processos e o fraco impulso que incite determinado grupo de atores a coproduzir e/ou a falta de incentivos para que continuem a participar.

| **palavras-chave:** sociedade civil | parcerias | MROSC | coprodução.

OS ARTIGOS GIFE

A série Artigos GIFE publica reflexões e análises de pesquisadores brasileiros de diferentes áreas do saber com o objetivo de estimular, ampliar e disseminar a produção de conhecimento qualificado sobre o campo da filantropia, do investimento social privado e da sociedade civil no Brasil.

A partir da premissa de que a produção de conhecimento sobre esses temas tem um papel fundamental na expansão, diversificação e qualificação da ação pública pela sociedade, a iniciativa também pretende contribuir para ampliar as conexões entre o setor, as universidades e os centros de pesquisa, promovendo e apoiando o envolvimento de novos atores com a temática e a circulação ampliada de ideias em torno dela.

Este texto integra a quinta edição dos Artigos GIFE, que propõe a publicação mensal de artigos selecionados por meio de chamada pública e convite a autores especialistas em temáticas específicas e relevantes para o setor, buscando apoiar e fomentar a produção de conhecimento sobre o investimento social no Brasil.

O GIFE

O Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) é uma organização sem fins lucrativos que reúne associados de origem empresarial, familiar ou independente que investem em projetos de interesse público. Criado em 1989 como grupo de troca e colaboração e institucionalizado em 1995 por 25 organizações, tornou-se referência no campo da filantropia e do investimento social privado no Brasil.

Nesses mais de 25 anos de atuação, tem contribuído para o fortalecimento de práticas e ações a serviço do bem comum no país, trabalhando para expandir, qualificar e fortalecer o investimento social privado, diversificar e ampliar atores e recursos, criar referências e estimular boas práticas de gestão, bem como articulando o setor com a sociedade e a agenda pública. Atualmente, o GIFE reúne mais de 160 associados que, somados, aportam mais de 3 bilhões de reais por ano em projetos próprios e no apoio a projetos de terceiros.

INTRODUÇÃO

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei 13.019/14 – regula as relações de parceria estabelecidas entre poder público e organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil. De acordo com o Mapa das OSC, existem 781.921 OSC espalhadas por todo o país (IPEA, 2019), as quais são responsáveis por uma diversidade de políticas públicas das mais variadas áreas, como cultura, educação, assistência social, saúde, entre outras.

O MROSC começou a ser concebido em 2010, por meio da [Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil](#), diante de um cenário de insegurança jurídica, dado pela convivência entre diversos modelos de parcerias existentes, e política, frente à retirada da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil e de um movimento de criminalização da sociedade civil organizada que então emergia (MENDONÇA e FALCÃO, 2016). Sua criação, portanto, assumiu extrema importância não apenas para modificar a trajetória das práticas que viabilizavam as parcerias para implementação de diversas políticas públicas, mas também para assegurar o fortalecimento e a continuidade de organizações que são importantes instrumentos, em especial, para as políticas sociais.

Após longo período de elaboração e aprovação (2010-2014), o MROSC passou a vigorar, na União e nos estados, em janeiro de 2016 e, nos municípios, em janeiro de 2017. Normas infralegais para sua implementação, tais como decretos de regulamentação da lei, portarias e outros atos ou instruções normativas do poder executivo, ainda estão sendo editadas.

Pesquisas já foram feitas a respeito do grau de adequação, em relação à lei federal, dos decretos reguladores do MROSC nos estados e municípios. Há muita variabilidade nas regulamentações locais da lei e casos de distanciamento entre o normativo e a prática (DONNINI, 2020; MENDONÇA, 2017; SOUZA e OLIVEIRA, 2020). Nesse sentido, é necessário estudar como está ocorrendo sua efetiva implementação nos entes subnacionais, de modo que este artigo tem o objetivo de identificar avanços e desafios na implementação do MROSC, tomando os casos do estado da Bahia e do município de Belo Horizonte (MG), a partir da perspectiva de coprodução de políticas públicas.

A coprodução refere-se a um processo pelo qual bens, serviços e políticas públicas são produzidos por atores de diferentes organizações, com altos níveis de participação, de forma ativa e sinérgica (OSTROM, 1996; OSTROM e BAUGH, 1973), gerando valor para os atores envolvidos no processo, para o que é produzido e para o seu contexto (BOVAIRD e LOEFFLER, 2012; BOYLE e HARRIS, 2009). Essa é uma concepção aplicada ainda de maneira escassa para análise de experiências da área pública.

Os casos da Bahia e de Belo Horizonte foram escolhidos, resguardadas suas diferenças relativas ao nível da federação, pois regulamentaram seus respectivos decretos (Decreto Estadual 17.091/16 e Decreto Municipal 16.746/17) adequadamente, em termos do que Donnini (2020) classifica como aspectos estruturais da regulamentação, prevendo: capacitações, manuais e outras formas de acesso ao conhecimento; plataformas eletrônicas para o processamento das diversas etapas das parcerias; e criação de colegiados ou unidades administrativas com a função de monitorar e aperfeiçoar as relações de colaboração e fomento – os chamados Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCO).

Os CONFOCO desses dois entes, objetos das análises deste artigo, são os primeiros criados e os únicos funcionando continuamente no país até o momento da publicação desta pesquisa. Ademais, neles há um alto nível de mobilização e participação da sociedade civil organizada desde as primeiras etapas da implementação do MROSC (HOLANDA, 2021; MENDONÇA, 2017).

O presente artigo se divide em quatro partes, além desta introdução: metodologia, onde são apresentados os procedimentos para a coleta de dados desta pesquisa; implementação do MROSC, seção em que são descritos os processos de implementação na Bahia e em Belo Horizonte; avanços e desafios, onde esses aspectos são identificados em cada um dos entes subnacionais estudados, articulando-os com a literatura de coprodução; e considerações finais, na qual são apresentadas as conclusões do artigo, suas limitações e sugestões para pesquisas futuras.

1 METODOLOGIA

Para esta pesquisa foi feito um estudo de caso coletivo (STAKE, 2013), tendo como unidade de análise os CONFOCO de Bahia e Belo Horizonte, utilizando-se as técnicas de observação participante, entrevistas semiestruturadas e análise documental.

A observação participante ocorreu entre 12 e 16 de novembro de 2019, em Belo Horizonte, com participação em reunião do CONFOCO, e entre 29 de novembro e 6 de dezembro de 2019, na Bahia, com participação em reuniões da Plataforma MROSC BA e do CONFOCO.

As entrevistas foram realizadas, presencialmente, com membros dos CONFOCO, no mesmo período, gravadas e transcritas integralmente – excetuando-se os casos em que não foi permitido, nos quais foram feitas anotações. Foram 36 entrevistados, 20 da Bahia – 13 representantes da sociedade civil e 7 do poder público –, e 16 de Belo Horizonte – 5 representantes da sociedade civil, 9 do poder público e 2 convidados especiais.

Realizou-se também a análise documental do Decreto Estadual da Bahia 17.091/16, do Decreto Municipal de Belo Horizonte 16.746/2017 e das atas das reuniões de cada um dos CONFOCO, desde sua formação até o final de 2019.

2 IMPLEMENTAÇÃO DO MROSC

Esta seção descreve os processos de implementação do MROSC no estado da Bahia e no município de Belo Horizonte.

2.1 Bahia

A Bahia, para implementação do MROSC, criou a [Plataforma MROSC BA](#), formada por organizações membras também da Plataforma Nacional por um Novo Marco Regulatório das OSC. Atualmente, a Plataforma é uma ferramenta para balizar os debates estabelecidos pelas OSC antes das reuniões do CONFOCO, além de viabilizar a discussão de diversos aspectos relativos à sustentabilidade e ao fortalecimento das OSC.

A mobilização em torno da Plataforma levou à formação de um grupo de trabalho, constituído por membros de OSC e gestores públicos, que elaborou o Decreto Estadual 17.091/16, por meio do qual foi estabelecido o primeiro CONFOCO do país, que começou suas atividades em setembro de 2017.

O CONFOCO tem a incumbência de atuar na sistematização, incentivo, formação e elaboração de diretrizes relativas às políticas de fomento e colaboração (BAHIA, 2016), de forma consultiva, com reuniões bimestrais. Ele é composto paritariamente por 40 membros, entre titulares e suplentes, e uma secretaria executiva.

A secretaria executiva e o sítio eletrônico do [CONFOCO](#), onde constam informações sobre a lei federal, o decreto estadual e todos os atos desenvolvidos no âmbito do CONFOCO na Bahia, são vinculados à Secretaria de Relações Institucionais, que tem como uma de suas atribuições disseminar o MROSC nos demais órgãos públicos do estado. Há também a preocupação de as discussões sobre o tema chegarem não somente aos altos escalões da gestão pública.

O CONFOCO e a Plataforma MROSC BA organizam as capacitações sobre o tema que ocorrem no estado, com destaque para as Caravanas MROSC, realizadas em territórios do interior da Bahia, financiadas por um edital da União Europeia que as organizações que compõem o CONFOCO ganharam com o projeto “Sociedade civil construindo a resistência democrática”. As Caravanas contam com o apoio do poder público e de atores individuais e organizações que atuam nos próprios territórios.

No espaço do CONFOCO, os entrevistados destacaram a contribuição do poder público, principalmente em termos de disponibilização da sua estrutura financeira e administrativa para a realização das reuniões, além de uma postura de abertura e iniciativa para viabilização das pautas. No que se refere às OSC, recebe destaque o papel de sensibilização da administração pública sobre suas formas de atuação e suas dificuldades.

Até o momento da realização da pesquisa, o CONFOCO, além de produzir atos normativos para a regulamentação do MROSC no estado, consultou as secretarias que estabelecem parcerias, arguindo como funcionava o processo antes e como ficou depois do MROSC, bem como convidou seus membros para participar das reuniões do Conselho, a fim de estabelecer um canal de diálogo. Outra discussão que ocorria no CONFOCO era a transformação do Decreto Estadual 17.091/16 em lei estadual, para que essa regulação ficasse mais fortemente legitimada e menos propícia a alterações diante da vontade política de atores do poder público, além de aprimorar alguns pontos do referido decreto.

O CONFOCO também atua em casos mais específicos. Dois exemplos foram recorrentemente mencionados pelos entrevistados e caracterizados como opostos no que tange à implementação do MROSC: o da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) e o da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS). No caso da SEPROMI, foi mencionado seu processo de adequação no que se refere à criação dos editais. A secretaria foi a primeira a elaborar, no estado, um edital a partir das normas propostas pelo MROSC, mas sua primeira redação se afastava da respectiva regulação. Com a publicação, os membros das OSC se organizaram para levar o assunto ao CONFOCO e discuti-lo com os demais conselheiros. Nesse processo, o edital foi retirado pela SEPROMI, que passou a discuti-lo com o CONFOCO e com as organizações que fariam parte do processo de seleção, por meio de consulta pública. Posteriormente, essa rotina foi estabelecida para todos os editais da secretaria. No que se refere à SJDHDS, foram relatados problemas de atrasos nos repasses de recursos e de solicitação da prestação de contas segundo o modelo antigo de convênio. Os casos foram levados para o CONFOCO, que os debateram.

Dificuldades enfrentadas frente ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) foram mencionadas nas entrevistas como uma das causas desse tipo de situação. Na Resolução 107/18, criada por esse órgão para elucidar como o controle externo das questões relativas ao MROSC seria feito no estado, constam questões que retomam a legislação federal e estadual de licitações – Lei 8.666/93 e Decreto Estadual 9.433/05, respectivamente –, fazendo referência ao exame, pela administração pública, dos documentos comprobatórios de despesa originais das OSC para a verificação da compatibilidade com

as receitas. No entanto, de acordo com o MROSC, esses documentos – que não precisam ser originais – devem ser apresentados apenas quando o alcance das metas estabelecidas no plano de trabalho não for comprovado. Além disso, a ideia de fiscalização – muito associada à vigilância e ao controle – está fortemente presente em vários artigos da Resolução, enquanto o MROSC trabalha com o conceito de monitoramento: o acompanhamento do trabalho executado, com possibilidade de aprimoramento e correções em seu decorrer. A pauta foi levada ao CONFOCO, que escreveu um parecer, com auxílio da Procuradoria Geral do Estado, questionando o TCE sobre a resolução, mas não recebeu resposta oficial até o momento de realização desta pesquisa.

Há ainda a dificuldade de articulação dos sistemas eletrônicos para a gestão das políticas públicas e das parcerias do estado para o MROSC. A Bahia iniciou conversa com o governo federal para acesso à plataforma +Brasil, de operacionalização de transferência de recursos, sem sucesso. Como alternativa, foi adotado o Sistema Eletrônico de Informações.

2.2 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, foram editados dois decretos de regulamentação do MROSC. O primeiro, o Decreto Municipal 16.519/16, ainda mantinha muitos aspectos dos convênios para as relações de parceria entre poder público e OSC. Depois, seu substituto, o Decreto Municipal 16.746/17, se adequou ao proposto pela Lei 13.019/14. Esse processo de substituição se deu a partir da iniciativa do poder público, com protagonismo da Procuradoria Geral do Município (PGM), na figura do então procurador Tomás A. Resende, e da contratação da consultoria da advogada Laís F. Lopes, que foi secretária da Presidência da República no período de formulação do MROSC, liderando sua discussão em nível federal. O novo decreto, assim como o regimento interno do CONFOCO, foi construído em conjunto com as OSC. Foi ele que estabeleceu a criação do CONFOCO e da Gerência de Apoio às Parcerias, de coordenação da implementação do MROSC em Belo Horizonte.

O CONFOCO é um conselho consultivo que começou a funcionar em dezembro de 2017. Seus membros se reúnem mensalmente e têm o papel de ajudar na formulação e implementação da política de parcerias no município nos moldes do MROSC, e de realizar estudos e formações. O Decreto Municipal 16.746/17 previu a formação do CONFOCO com 40 membros, metade dos quais representantes do poder público e a outra metade representantes das OSC, entre titulares e suplentes. Haveria também convidados especiais, atores que têm relação com a temática das OSC, mas não fazem parte delas ou do setor público, não tendo poder de voto. Apesar disso, o Conselho contava, no momento da pesquisa, com a ausência frequente de vários desses membros, fazendo com que a formação paritária não fosse atingida.

Foi lançado o [Portal das Parcerias](#) no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte, com diversas informações acerca da lei federal, do decreto municipal, dos trâmites das parcerias e das reuniões, formações e eventos realizados pelo CONFOCO.

O CONFOCO e algumas OSC, a exemplo do Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais, são responsáveis por uma série de capacitações relativas ao MROSC, com temas desde o conhecimento da Lei 13.019/14 e do Decreto Municipal 16.746/17, até aspectos práticos de sua implementação, como o preenchimento de formulários diversos. Anualmente, o CONFOCO realiza eventos para discussão ampla entre poder público, OSC e atores interessados, os Seminários Municipais de Parcerias. O primeiro foi realizado em abril de 2018, tendo como tema as questões de confiança e transparência nas parcerias. O segundo ocorreu em junho de 2019 e teve como título “Avanços e desafios no século XXI: a construção da cultura de parcerias no município de Belo Horizonte” (BELO HORIZONTE, 2019). Em outubro de 2020, o seminário, cujo nome foi “Olhares plurais sobre as parcerias na cidade”, ocorreu em formato *online*.

Os entrevistados afirmam que as OSC levam como contribuições ao CONFOCO questões relativas à sua atuação e às dificuldades enfrentadas, enquanto o poder público colabora com conhecimento técnico, administrativo e jurídico sobre como funciona o Estado, gerando assim aprendizado mútuo. Os representantes das OSC no CONFOCO, no entanto, levantaram que há dificuldades para que esse aprendizado, assim como o entendimento a respeito do MROSC, chegue aos técnicos das secretarias, os quais lidam cotidianamente com os aspectos práticos das parcerias. Por outro lado, alguns progressos foram conquistados. Um tema frequentemente mencionado nas entrevistas diz respeito aos repetidos atrasos no repasse de recursos do poder público às OSC, da parcela de janeiro de cada ano, às parcerias estabelecidas. Esses atrasos ocorriam desde os convênios e já estavam previstos no primeiro edital produzido nos moldes do MROSC no município. Diante da atuação do CONFOCO nessa questão, esse edital foi alterado, bem como a administração pública se reorganizou para que os repasses de janeiro fossem efetuados sem atrasos. A readequação de editais também ocorreu, por exemplo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo primeiro edital nos moldes do MROSC trazia muitas exigências no que se refere à orçamentação, às quais nenhuma OSC pôde responder no primeiro momento.

A alteração dos fluxos de trabalho também é pauta frequente nas reuniões do CONFOCO, buscando-se sua desburocratização e a conseqüente redução de tempo e recursos neles despendidos. Um problema aparente nesse contexto, contudo, diz respeito à utilização de sistemas informatizados. A prefeitura de Belo Horizonte ainda não tem sistemas integrados. A Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) trabalham nesse sentido. De acordo com entrevistados representantes da sociedade civil, as OSC vem sendo consultadas sobre a utilização dos sistemas já existentes.

3 AVANÇOS E DESAFIOS

As análises das etapas da entrega final de bens e serviços públicos têm destaque na literatura de coprodução. As atividades meio vêm ganhando espaço em estudos recentes (NABATCHI, SANCINO e SICILIA, 2017; SCHOMMER et al., 2015), pois são imprescindíveis para que a entrega final possam acontecer. O MROSC, enquanto uma política pública de gestão, é fundamental para que o poder público e as OSC continuem coproduzindo para a entrega final dos serviços, sendo, portanto, uma atividade meio. Os atores se envolvem como produtores usuais (poder público) e não usuais (OSC) desse tipo de política pública, de regulação das relações entre atores.

O que é coproduzido nos casos da Bahia e de Belo Horizonte não é a totalidade da implementação do MROSC, ou seja, todos os seus processos, mas sim um determinado conjunto deles, que foram analisados no âmbito do CONFOCO. Na Bahia, tem-se como exemplos: o processo de criação do CONFOCO, englobado como requisito para a implementação do MROSC, as capacitações e Caravanas, o processo de adequação da SEPROMI e a tentativa de transformação do Decreto Estadual 17.091/16 em lei estadual. Em Belo Horizonte, há o ajuste nos pagamentos das parcelas de recursos devidos nos meses de janeiro às OSC parceiras do município, a elaboração do Decreto Municipal 16.746/17 e do regimento interno do CONFOCO, os Seminários Municipais de Parcerias e as mudanças em editais e fluxos de trabalho da administração pública. A partir da coprodução desses processos de implementação do MROSC, tem-se um resultado que interessa tanto ao poder público quanto às OSC: a construção de relações de parceria mais equilibradas e participativas entre esses dois conjuntos de atores, assim como mais eficientes e menos dispendiosas para ambos. Poder público e OSC dividem esses benefícios durante a implementação do MROSC, bem como os riscos e as limitações desse processo.

No entanto, nos dois casos, há uma resistência de origem institucional em algumas secretarias e/ou escalões de gestores públicos, resultado da inércia organizacional – processo que descreve as dificuldades para mudanças organizacionais, não ocorrendo ou ocorrendo lentamente e de modo

indesejável (ALVES e KOGA, 2006). A Bahia tem destaque nesse ponto, dada a resistência de gestores públicos vista na postura do TCE e da SJDHDS, órgãos que vêm preconizando uma relação de fiscalização do poder público e as OSC.

Da mesma forma, as discussões a respeito de *accountability* e transparência das parcerias permeiam os dois casos. Nesse sentido, o MROSC, tanto na lei federal quanto nos decretos da Bahia e de Belo Horizonte, traz mecanismos que as garantem, prevendo, por exemplo, a criação de sítios eletrônicos para divulgação dos dados das parcerias firmadas sob seu âmbito entre poder público e OSC, assim como sistemas eletrônicos para processamento de compras e contratações efetuadas com recursos públicos.

A despeito de tal previsão e apesar do lançamento de seus respectivos portais de parcerias, a questão dos sistemas eletrônicos é problemática nos dois casos. Belo Horizonte não tem um sistema unificado para tratar das questões das parcerias, enquanto a Bahia tentou, sem sucesso até o momento de realização da pesquisa, articulação com o governo federal para acesso à plataforma +Brasil.

Observa-se ainda o fraco impulso para coproduzir e/ou a falta de incentivos para continuar a participar (ALFORD, 2015), no sentido de percepção dos benefícios relativos à participação no CONFOCO, em Belo Horizonte, onde há um esvaziamento desse espaço, com ausência frequente de alguns de seus membros.

Todos esses pontos são desafios para a implementação do MROSC nesses entes. Apesar disso, questões como o compartilhamento de experiências, o aprendizado e o entendimento do trabalho e do lugar do outro são muito importantes para que a coprodução ocorra na implementação do MROSC.

Nos termos apresentados, o CONFOCO é um espaço relevante. Ele é pensado e formado para que a implementação do MROSC ocorra de maneira equilibrada entre produtores usuais e não usuais do processo. Num procedimento ortodoxo de implementação, as OSC seriam apenas afetadas pelo MROSC, como atores passivos, mas, nos casos aqui estudados, consolidam-se como atores ativos. Nesse sentido, a própria existência do CONFOCO em ambos os casos analisados corrobora a intenção de participação ativa, o efeito catalisador e a quebra de barreiras entre os atores nele envolvidos, porquanto ele perpassa pelo reconhecimento, por parte do poder público, da participação das OSC como recurso para a implementação do MROSC, permitindo que deem contribuições diretas.

Também se percebe o potencial aproveitamento das habilidades desses atores em ambos os casos a partir das observações a respeito do que cada um deles colabora efetivamente nos CONFOCO. No caso das OSC, referem-se à sua vivência – muito associadas também às percepções dos entrevistados a respeito da experiência e do conhecimento que elas têm, por estarem mais próximas do usuário final do serviço e da comunidade em que ele vive. No que tange ao poder público, esse aproveitamento, na Bahia, diz respeito especialmente à disponibilização de recursos, espaço e estrutura administrativa do estado e, em Belo Horizonte, ao conhecimento legal e administrativo desse ator.

A constituição de redes de suporte e compartilhamento de experiências também é presente nos casos, principalmente por meio das formações e capacitações propiciadas, que tem como um dos objetivos a articulação de um número cada vez maior de gestores públicos e OSC em relação à implementação do MROSC. Em Belo Horizonte, destaca-se a organização dos Seminários Municipais de Parcerias, além de iniciativas pontuais de outras organizações. Já na Bahia, a Plataforma MROSC BA tem um papel central, permitindo a organização prévia das OSC e o atingimento de um número maior delas se comparada ao CONFOCO. Há ainda as Caravanas, que buscam mobilizar também os municípios para a implementação do MROSC.

Apesar disso, essa disseminação é problemática dentro das secretarias em ambos os casos, onde os altos escalões participam do CONFOCO, contudo as discussões chegam com dificuldade aos técnicos que lidam com as OSC no cotidiano, os quais, em alguns casos, fazem a elas cobranças ainda atreladas aos antigos convênios.

Por sua vez, a discussão de redesenho de processos é mais presente em Belo Horizonte do que na Bahia, dado que o município vem se debruçando especialmente sobre as questões de prazos, agilização e desburocratização dos processos. No estado da Bahia, outras pautas vêm recebendo mais atenção nas reuniões do CONFOCO, como a transformação do Decreto Estadual 17.091/16 em lei.

Há, nos dois casos, geração de valor a partir das relações estabelecidas, que assume diversas formas (BOVAIRD e LOEFFLER, 2012). Mais diretamente, há a criação de valor para o usuário, as OSC que participam diretamente do processo de implementação do MROSC e são afetadas por ele; e valor para grupos maiores, geralmente de pessoas próximas ao usuário, nos casos, todo o conjunto de OSC que venham a firmar parcerias com a administração pública no estado da Bahia ou no município de Belo Horizonte, possibilitando-lhes parcerias mais adequadas e participativas, como proposto pela Lei 13.019/14. Além disso, há produção de valor social, fomentador de interação e coesão social entre o poder público e as OSC; valor para o ambiente, que garante a sustentabilidade das políticas que perpassam por ele, dado que a coprodução da implementação do MROSC interfere positivamente no desenvolvimento das políticas setoriais realizadas por parcerias; e valor político, que dá apoio ao processo democrático, criado diante da própria abertura do poder público para a participação das OSC na implementação do MROSC.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do MROSC vem ocorrendo de forma desigual entre os diversos entes subnacionais e ainda não está completa, mesmo nos casos aqui estudados. Apesar disso, o estado da Bahia e o município de Belo Horizonte encontram-se num estágio avançado do processo de implementação da lei.

Aqui foram elencados desafios enfrentados pelo estado e pelo município, os quais passam pelos riscos e limitações comuns a processos coproduzidos: resistência de determinados grupos de gestores públicos à atividade coprodutiva (BOVAIRD, 2007; BOVAIRD e LOEFFLER, 2012), como de grupos de técnicos que lidam com as parcerias no dia-a-dia e de órgãos de controle externo; discussões acerca da *accountability* e da transparência dos processos (BOVAIRD, 2007); fraco impulso que incite determinado grupo de atores a coproduzir e/ou a falta de incentivos para que continuem a participar (ALFORD, 2015).

Também foram elencados avanços. Dentre eles, há a formação e o funcionamento dos respectivos CONFOCO, como mecanismos de coordenação local que tornam possível que a coprodução ocorra na implementação do MROSC, e que ela se dê de forma adequada. Nesse sentido, mecanismos como esse, localizados no território, têm papel relevante na materialização das relações de parceria (MENDONÇA, 2017). Além disso, foram levantadas as mudanças em editais e o redesenho nos fluxos de processos, além de questões como a participação ativa, o efeito catalisador, a quebra de barreiras e a formação de redes de pares entre os atores participantes.

As limitações desse estudo dizem respeito à impossibilidade de um acompanhamento da implementação do MROSC em Bahia e Belo Horizonte por um período mais longo de tempo, portanto, pesquisas futuras podem voltar a esses dois entes e analisar os desdobramentos desse processo a partir de 2020 ou explorar essa implementação em outros estados e municípios.

É possível investigar também como os avanços na implementação do MROSC em entes subnacionais, como os destacados nesse artigo, afetam outros atores, como os investidores sociais privados. De acordo com o Censo GIFE 2018, o MROSC é um dos temas-alvo de maior interesse desse grupo, tornando-se um elemento-chave do ambiente de atuação das OSC no planejamento de ações do investimento social e na sua aproximação com as políticas públicas (DONNINI, 2020; GIFE, 2019). Dessa forma, o MROSC encontra-se no guarda-chuva da agenda de fortalecimento das OSC, que tem ganhado maior relevância no ecossistema dos investidores sociais privados.

Por fim, espera-se que, a partir da identificação dos avanços e desafios da implementação do MROSC na Bahia e em Belo Horizonte, aqui elencados, seja possível melhor compreender possíveis formas de implementação do MROSC no nível subnacional, promovendo aprendizados e orientações práticas. Para atores do investimento social privado que fazem parte de conselhos que gerenciam fundos (idoso, criança e adolescente) ou que direcionam doações a eles, o MROSC pode ajudar a simplificar, dar mais transparência e propiciar melhor acompanhamento da gestão de recursos.

REFERÊNCIAS

ALFORD, John. Co-production, interdependence and publicness: extending public service-dominant logic. **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 673-691, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2015.1111659?journalCode=rpxm20>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

ALVES, Mário A.; KOGA, Natália M. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. **Brazilian Administration Review**, v. 3, p. 68-83, 2006. Disponível em: <<https://bar.anpad.org.br/index.php/bar/article/view/38>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BAHIA. Decreto Estadual 17.091, de 5 de outubro de 2016. Dispõe sobre a celebração de parcerias, no âmbito do Poder Executivo Estadual, entre a Administração Pública do Estado da Bahia e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, em consonância com a Lei Federal 13.019, de 31 julho de 2014. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, 7 out. 2016. Disponível em: <<http://www.serin.ba.gov.br/arquivos/File/Decreto1709105102016.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BAHIA. Resolução do Tribunal de Contas do Estado 107, de 04 de outubro de 2018. Estabelece normas e procedimentos para o controle externo de termos de colaboração, de termos de fomento e de acordos de cooperação celebrados entre a Administração Pública do Estado da Bahia e organizações da sociedade civil. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, 10 out. 2018. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal 16.519, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1173421>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto Municipal 16.746, de 10 de outubro de 2017. Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 11 out. 2017. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1185204>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BELO HORIZONTE. Seminário na Prefeitura discute participação da sociedade nas políticas públicas. **Prefeitura de Belo Horizonte**, 2019. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/seminario-na-prefeitura-discute-participacao-da-sociedade-nas-politicas-publicas>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1119-1138, 2012. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-012-9309-6>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BOYLE, David; HARRIS, Michael. **The challenge of co-production**. London: NESTA, 2009. Disponível em: <https://neweconomics.org/uploads/files/312ac8ce93a00d5973_3im6i6t0e.pdf> Acesso em: 07 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 07 jul. 2021.

DONNINI, Thiago. Regulamentação subnacional do MROSC: uma análise dos decretos editados por estados, distrito Federal e capitais para a execução da Lei no 13.019/2014. In: SOUZA, Aline G.; VIOTTO, Aline; DONNINI, Thiago. (Eds.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE, 2020. p. 25-76. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-avancos-e-desafios>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

DONNINI, Thiago. O investimento social privado e o modelo de acordo de cooperação do MROSC. **Artigos GIFE**, v. 2, n. 2, p. 4-12, 2020. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/o-investimento-social-privado-e-o-modelo-de-acordo-de-cooperacao-do-mrosc>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. **Censo GIFE 2018**. 2019. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2018>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

HOLANDA, Bruna M. **Coprodução e lógicas institucionais no processo de implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: os casos de Belo Horizonte e Bahia. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-17022021-200105/pt-br.php>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Mapa das OSCs**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <www.mapaosc.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2020.

MENDONÇA, Patricia. **Parcerias entre estado e OSCs**: desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. ICNL LEEP Fellowship. Anais. Washington: 2017. Disponível em: <<https://www.icnl.org/post/report/parcerias-entre-estado-e-oscs-desafios-na-construcao-de-colaboracoes-para-implementacao-da-lei-13-019-2014>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domênica S. Novo marco regulatório para a realização de parcerias entre estado e organização da sociedade civil (OSC). Inovação ou peso do passado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, p. 42-60, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

NABATCHI, Tina; SANCINO, Alessandro; SICILIA, Mariafrancesca. Varieties of participation in public services: the who, when, and what of coproduction. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 766-776, 2017. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12765>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9600023X>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

OSTROM, Elinor; BAUGH, William H. **Community organization and the provision of police services**. Beverly Hills: Sage, 1973.

SCHOMMER, Paula C.; ROCHA, Arlindo C.; SPANIOL, Enio L.; DAHMER, Jeferson; SOUSA, Alessandra D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1.375-1.400, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/k3fk6hGz3V88rDGgzfgS8sG/abstract/?lang=en>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SOUZA, Aline G.; OLIVEIRA, Letícia. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSC atuantes na defesa de direitos percebem a Lei no 13.019/2014. In: SOUZA, Aline G.; VIOTTO, Aline; DONNINI, Thiago. (Eds.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. São Paulo: GIFE, 2020. p. 77-124. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-avancos-e-desafios>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

STAKE, Robert. E. Case studies. In: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. (Eds.). **The SAGE handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2013. p. 134-164.

AS AUTORAS

Bruna de Moraes Holanda
holandabm11@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), é mestra e bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

Patricia Maria Emerenciano de Mendonça
pmendonca@usp.br

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), é professora e pesquisadora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

artigos
GIFE

Supervisão: **José Marcelo Zacchi e Gustavo Bernardino**

Coordenação: **Karen Polaz**

Produção editorial: **Gleice Regina Guerra**

Apoio: **Carolina Magosso, Graziela Santiago e Patricia Kunrath**

Comitê de seleção: **Andréa Wolffenbüttel, Graziella Comini,**

Marcos Paulo Lucca Silveira e Patricia Loyola

Diagramação: **Alastra, Comunica.**

Impressão: **Forma Certa**

ISSN: 2674-8061

DOI: doi.org/10.33816/gife.20210301a1

© 2021 GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas



Este material é disponibilizado sob a licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

As opiniões e análises expressas nesta publicação não necessariamente refletem as do GIFE.

Apoio institucional:

Alana

Ford Foundation

Fundação Bradesco

Fundação Lemann

Fundação Tide Setubal

Instituto Unibanco

Laudes Foundation