



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: dinâmicas entre as lógicas institucionais do Estado e da sociedade e sua implicação na coprodução

de **Morais Holanda, Bruna; Emerenciano de Mendonça, Patricia Maria**

A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: dinâmicas entre as lógicas institucionais do Estado e da sociedade e sua implicação na coprodução

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 3, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681011>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.



A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: dinâmicas entre as lógicas institucionais do Estado e da sociedade e sua implicação na coprodução

The implementation of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations: dynamics between the institutional logics of the State and society and their implication in co-production

La implementación del Marco Normativo para las Organizaciones de la Sociedad Civil: dinámica entre las lógicas institucionales del Estado y la sociedad y su implicación en la coproducción

Bruna de Moraes Holanda
Escola de Administração de Empresas de São Paulo -
Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), Brasil
holandabm11@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681011>

Patricia Maria Emerenciano de Mendonça
Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de
São Paulo (EACH-USP), Brasil
pmendonca@usp.br

Recepción: 27 Noviembre 2021
Aprobación: 04 Abril 2022
Publicación: 22 Julio 2022

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: compreender como as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade, dadas pela interação entre diferentes lógicas institucionais, influenciam nos processos de coprodução na implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Enquadramento teórico: referenciais teóricos da pesquisa são as literaturas de lógicas institucionais e de coprodução de bens, serviços e políticas públicas.

Metodologia: estudo de caso instrumental coletivo dos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCOs) de Belo Horizonte e da Bahia, baseado em entrevistas semiestruturadas, observação direta e análise documental, e operacionalizado por meio de análise de conteúdo.

Resultados: determinados conjuntos de processos da implementação do MROSC dentro dos CONFOCOs são coproduzidos nos dois casos estudados, contudo, eles são distintos em cada um. Há forte incidência das lógicas institucionais estatal e comunitária no campo, e as diferentes formas como elas se relacionam produzem resultados coproduzidos distintos.

Originalidade: aplicação de teoria neoinstitucional em estudo sobre coprodução para explicação das variações dos resultados coproduzidos em determinado processo.

Contribuições teóricas e práticas: as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade podem ser explicadas, entre outros fatores, pelas interações entre lógicas institucionais. Essas interações, quando estabelecidas no âmbito dos CONFOCOs, influem nos resultados que são coproduzidos neles.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações da Sociedade Civil, MROSC, Parcerias, Coprodução, Lógicas Institucionais.

ABSTRACT:

Research objective: to understand how the processes of co-production in the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC) implementation is influenced by the State-society organizational dynamics, given by the interaction between different institutional logics.

Theoretical framework: the research theoretical referencies are the literatures on institutional logics and co-production of goods, services and public policies.

Methodology: collective instrumental case study of the Councils of Fostering and Collaboration (CONFOCOs) of Belo Horizonte and Bahia, based on semi-structured interviews, direct observation and document analysis, operationalized through content analysis.

Results: certain sets of processes in the implementation of the MROSC within CONFOCOs are coproduced in the two cases studied, but they are distinct in each case. There is a strong presence of state and community institutional logics in the field, and the different ways in which they relate produce distinct coproduced results.

Originality: application of neoinstitutional theory in a study on co-production to explain the variations of the results co-produced in a given process.

Theoretical and practical contributions: State-society organizational dynamics can be explained, among other factors, by the interactions between institutional logics. These interactions, when established in the scope of the CONFOCOs, influence the results that are co-produced in them.

KEYWORDS: Civil Society Organizations, MROSC, Partnerships, Co-production, Institutional Logics.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: comprender cómo la dinámica organizativa Estado-sociedad, dada por la interacción entre diferentes lógicas institucionales, influye en los procesos de coproducción en la implementación del Marco Regulatorio para las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC).

Marco teórico: el marco teórico de esta investigación es la literatura sobre las lógicas institucionales y la coproducción de bienes, servicios y políticas públicas.

Metodología: estudio de caso instrumental colectivo de los Consejos de Acogida y Colaboración (CONFOCOs) de Belo Horizonte y de Bahía, basado en entrevistas semiestructuradas, observación directa y análisis de documentos, operacionalizado a través del análisis de contenido.

Resultados: ciertos conjuntos de procesos involucrados en la implementación del MROSC dentro de las CONFOCOs son coproducidos en los dos casos estudiados, pero son diferentes en cada caso. Hay una fuerte presencia de las lógicas institucionales estatales y comunitarias en el campo, y las diferentes formas en que se relacionan producen resultados coproducidos distintos.

Originalidad: aplicación de la teoría neoinstitucional en un estudio sobre la coproducción para explicar las variaciones de los resultados coproducidos en un proceso determinado.

Aportes teóricos y prácticos: la dinámica organizativa Estado-sociedad puede explicarse, entre otros factores, por las interacciones entre las lógicas institucionales. Estas interacciones, al establecerse dentro de los CONFOCO, influyen en los resultados que se coproducen en ellos.

PALABRAS CLAVE: Organizaciones de la sociedad civil, MROSC, Asociaciones, Coproducción, Lógicas institucionales.

1 INTRODUÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) atuam nas questões públicas, entre outras maneiras, relacionando-se com o Estado na provisão compartilhada de serviços públicos, notadamente nas áreas sociais (Mendonça, Medeiros, & Araújo, 2019). Conforme afirma Lopes (2019, p. 5), “a incidência, o impacto e a riqueza das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas precisam ser acompanhados de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das organizações à altura dos desafios da democracia brasileira”. Entretanto, o ambiente regulatório, historicamente, não foi adaptado às especificidades dessas relações, com falta de padronização e diferentes legislações e modelos coexistindo (Alves & Koga, 2006; Mendonça & Falcão, 2016).

Diante desse cenário, o Marco Regulatorio das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei 13.019/2014 – entrou em vigor, na União e nos estados, em janeiro de 2016; e nos municípios, em janeiro de 2017, com adoção e implementação desiguais nas diversas administrações públicas locais.

O MROSC traz um conjunto de mecanismos voltados para promover maior participação, transparência, desburocratização e foco em resultados nas parcerias Estado-OSCs. Ele prevê a criação dos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCOs), instrumentos de coordenação para poder público e OSCs se adequarem à nova legislação, que têm como função a proposição de diretrizes de boas práticas de parceria, a manutenção do diálogo entre os atores, a sugestão e o apoio dos processos formativos e o estímulo à participação social. Nesse sentido, os CONFOCOs tornam possível que a coprodução ocorra na implementação do MROSC (Holanda & Mendonça, 2021).

Há uma ampla literatura sobre parcerias Estado-OSCs (Abdala, Assis, Gonçalves, & Abdala, 2014; Alves & Koga, 2006; Mendonça et al., 2019) e sobre o MROSC (Holanda & Mendonça, 2021; Lopes, 2019; Mendonça, 2017; Mendonça & Falcão, 2016), que discute a relevância dessas relações, dos meios pelos quais elas são estabelecidas e de seus resultados, como também seus desafios. Existem ainda trabalhos que tratam da importância dos contextos histórico, social, político e institucional, tanto para as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade (Andrade & Oliveira, 2019; Mcloughlin, 2011) quanto para os resultados da coprodução (McMullin, 2018). É desejando contribuir com tais discussões que este artigo discute que lógicas institucionais incidem de forma diversas nos contextos locais, modificando as dinâmicas de interação Estado-sociedade.

Com base na premissa de que, nos CONFOCOs, as lógicas institucionais que permeiam as relações organizacionais Estado-OSCs incidem de maneira diferente, este artigo tem como objetivo responder à seguinte pergunta de pesquisa: como as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade, influenciadas por diferentes lógicas institucionais, levam a diferentes resultados coproduzidos visando à implementação do MROSC?

Foram selecionados para estudo, os casos dos CONFOCOs do município de Belo Horizonte (BH) e do estado da Bahia (BA). A coleta de dados foi realizada em 2019, por meio de observação direta, entrevistas semiestruturadas e análise documental, e sua análise se deu por meio da análise de conteúdo.

O artigo traz como contribuição o entendimento de que as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade podem ser explicadas, entre outros fatores, pelas interações entre lógicas institucionais. Essas interações, por sua vez, quando estabelecidas no âmbito dos CONFOCOs, influem nos resultados que são coproduzidos neles.

2 LÓGICAS INSTITUCIONAIS E COPRODUÇÃO

A contar da publicação de Friedland e Alford (1991), os trabalhos sobre instituições, no âmbito dos estudos organizacionais e da teoria neoinstitucional, movimentaram-se de um enfoque em compreender o papel das instituições em produzir similaridades, padrões e rotinas, para um olhar que considera a recursividade, historicidade e contingência nas dinâmicas institucionais (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012).

As lógicas institucionais são maneiras de se observar as instituições, manifestadas pelas suas gramáticas de significados e práticas, com formas persistentes e efeitos visíveis (Friedland, 2017).

A partir de sua relação com as ordens institucionais – grandes domínios da vida social, divididos em: religião, família, Estado, mercado, democracia (Friedland & Alford, 1991), profissão, corporação e comunidade (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012) –, são produzidas análises sobre como macroconjuntos dessas ordens, presentes na sociedade, permeiam, na forma das lógicas, a maneira como as dinâmicas institucionais micro se manifestam em diferentes contextos.

Diferentes lógicas podem incidir entre os atores aqui considerados – Estado e OSCs –, por exemplo, nas OSCs, as lógicas da comunidade, do mercado, da família e da religião; e no Estado, as lógicas estatal, do mercado, da democracia e profissional. Apesar disso, este artigo focará na lógica comunitária, que traz elementos comuns a maior parte das OSCs, e na estatal, de maior incidência no Estado, para analisar as relações de parceria Estado-OSCs na provisão de serviços públicos. Decidiu-se por enfatizar essas duas lógicas pelo acompanhamento prévio do processo de elaboração do MROSC e pelo que já tinha sido abordado na literatura sobre o tema (Lopes, 2019; Mendonça & Falcão, 2018; Souza & Viotto, 2020). O Quadro 1 traz algumas características dessas lógicas institucionais.

Quadro 1: Ordens e lógicas institucionais estatal e comunitária

Ordem institucional / Característica da lógica	Estado	Comunidade
Suposição básica	Estado como mecanismo de redistribuição	Fronteiras comuns
Fonte(s) de legitimidade	Participação democrática	União de vontades; crença na confiança e na reciprocidade
Fonte(s) de autoridade	Dominação burocrática	Compromisso com os valores e ideologia da comunidade
Fonte(s) de identidade	Classes sociais e econômicas	Conexão emocional e reputação
Base de normas	Cidadania na nação	Participação no grupo
Bases de atenção	<i>Status</i> do grupo de interesse	Investimento pessoal no grupo
Base das estratégias	Incremento do bem coletivo; ação pública; implementação de políticas públicas; accountability	Incremento de <i>status</i> ; honra dos membros e das práticas; ação pública; solidariedade; altruísmo
Fonte de agência	Coordenação dos recursos públicos; criação de regras; poder de execução	Organização e ação coletiva
Estrutura	Leis; regras de compras públicas; dever de transparência	Expectativa dos participantes
Tempo	Ciclos orçamentário e eleitoral	Momentos de campanha; pontos de inflexão; ciclos de financiamento

Fonte: Adaptado de Jay (2013) e Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012).

A lógica estatal se caracteriza por sua sobrevivência, dependente das exigências de ambientes altamente institucionalizados e formalizados (Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). Ela tem como imperativos normativos e estratégicos a ação pública, a implementação de políticas públicas e a accountability (Jay, 2013). Suas fontes de agência são a coordenação hierárquica dos recursos públicos, a criação de regras e o poder de execução, enquanto sua estrutura se dá pelas leis, pelas regras de compras públicas e pelo dever de transparência, condicionada por uma temporalidade conectada aos ciclos orçamentário e eleitoral (Jay, 2013).

Já a lógica comunitária, parte da ideia do direcionamento dos esforços coletivos à uma cidadania organizada (Lee & Lounsbury, 2015). Seu imperativo estratégico é baseado na ação pública, na solidariedade e no altruísmo (Jay, 2013). Seu espaço de agência se dá por meio da organização e ação coletiva; suas estruturas se baseiam na coordenação em redes, nas expectativas de seus participantes; e seu tempo, consoante aos momentos de campanha, pontos de inflexão e ciclos de financiamento (Jay, 2013).

Salienta-se a interação dessas diferentes lógicas de diversas formas, tanto harmoniosas quanto conflituosas. Uma das maneiras de pensar essa interação é por meio do hibridismo (Battilana & Lee, 2014). A partir dele, tem-se a possibilidade da coexistência de lógicas concorrentes e complementares, e organizações com práticas e crenças características de diferentes ambientes institucionais (D'Aunno, Sutton, & Price, 1991; Teixeira, 2016), de forma que “mesmo sob pressão semelhante do contexto institucional, haverá respostas

diferentes, tendo em vista a variabilidade expressa por um repertório de opções ofertadas” (Teixeira, 2016, p. 89) Pautando-se nisso, busca-se, aqui, superar as divisões artificiais colocadas nas discussões acerca das relações Estado-sociedade (Boyle & Harris, 2009) e extrapolar essa dicotomia que usualmente é estudada com base na perspectiva de tensões inerentes (McLoughlin, 2011).

A coprodução se dá em consonância com esse hibridismo. Ela ocorre no recorte deste estudo, dentro dos CONFOCOS. Nesses espaços, as OSCs estão coproduzindo o processo de implementação junto das administrações públicas locais, à medida que são usuárias dos processos legais e administrativos que permitem a realização das parcerias Estado-OSCs e deles depende a entrega final dos serviços que elas prestam.

O conceito de coprodução foi inicialmente cunhado por Ostrom (1996; Ostrom & Baugh, 1973), referindo-se ao processo de produção de bens e serviços – ou, no caso aqui estudado, de políticas públicas – do qual participam atores que não fazem parte da mesma organização. Posteriormente, ele foi reformulado com foco na dimensão dos valores para além do que é produzido, enfatizando conjuntamente a forma como se estabelecem as relações entre atores e os resultados coproduzidos (Alford, 2015; Boyle & Harris, 2009).

A coprodução demanda que haja envolvimento efetivo de todos os atores na produção da política pública e não apenas participações pontuais (Loeffler & Bovaird, 2016), de forma que nenhum deles pode ser substituído, estabelecendo-se uma relação de complementaridade e interdependência (Mitlin, 2008; Ostrom, 1996; Parks et al., 1981).

Brudney e England (1983) separam a coprodução em três tipos: individual, em grupos e coletiva. Adota-se, aqui, a concepção de coprodução em grupos, dado que um grupo específico de atores – OSCs – partilham de preocupações e interesses semelhantes aos de outro grupo – a administração pública local –, produzindo conjuntamente processos administrativos que dão suporte à implementação de diferentes políticas públicas a partir de parcerias (Brudney & England, 1983; Nabatchi, Sancino, & Sicilia, 2017). Esse tipo de coprodução costuma depender de mecanismos de coordenação formais (Brudney & England, 1983), como é o CONFOCO.

Ao se enfatizar as lógicas comunitária e estatal para compreender como ocorre a coprodução na implementação do MROSC, mobiliza-se dimensões materiais, normativas e simbólicas, que permitem compreender os diferentes resultados.

3 METODOLOGIA

Para este artigo, foi feito um estudo de caso coletivo a partir da compreensão de dois casos com potencial instrumental (Stake, 2013) de gerar insights para o entendimento de proposições mais amplas a respeito da coprodução e das lógicas institucionais na implementação do MROSC.

Apesar de se tratar de um município e de um estado, os casos de BH e BA – cujos CONFOCOs são os primeiros e únicos funcionando regularmente no momento de realização da pesquisa – foram selecionados em razão do alto nível de mobilização e participação do poder público e da sociedade civil nas primeiras etapas da implementação do MROSC até sua efetiva regulamentação (Mendonça, 2017). Dado o objetivo do trabalho, que é compreender como as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade, influenciadas por diferentes lógicas institucionais, levam a diferentes resultados coproduzidos visando à implementação do MROSC, tem-se que os resultados são observáveis independentemente do recorte da federação que se pretende estudar.

Os dados foram coletados a partir de observação direta, entrevistas semiestruturadas e análise documental. As observações foram realizadas em formato outsider – com as pesquisadoras contemplando os atores em seu contexto, tomando notas e fazendo perguntas, mas sem atuar no processo como se fossem membras do grupo (Alonso, 2016; Ritchie, 2003). Elas ocorreram, presencialmente, nas reuniões do CONFOCO de BH, em novembro de 2019, e do CONFOCO e da Plataforma MROSC – rede de OSCs organizada para discutir e articular OSCs em torno de temas como sua sustentabilidade – da BA, em dezembro de 2019. A

partir das reuniões foi possível visualizar para além das impressões dos participantes do processo estudado e captar melhor as disputas existentes no campo. Houve também a participação em eventos, como ouvinte, cuja temática de discussão foi o MROSC, entre 2018 e 2020.

As entrevistas tiveram o papel de aprofundar as impressões reunidas nas observações. Elas foram realizadas em formato semiestruturado, pessoalmente, com 36 gestores públicos e de OSCs, selecionados por serem membros dos CONFOCOs, nos meses de novembro e dezembro de 2019.

Todos os entrevistados foram questionados a respeito de sua percepção sobre a atuação das OSCs nas questões públicas, as mudanças trazidas pelo MROSC, o papel do CONFOCO, sobre sua participação nas reuniões, os conteúdos delas e se há aprendizado nelas. Para os representantes do poder público, também foi perguntado se, a partir das reuniões do CONFOCO, fluxos de trabalho específicos foram alterados dentro dos respectivos órgãos.

Em BH, os entrevistados foram numerados de 1 a 16 (dois convidados especiais, cinco representantes da sociedade civil e nove do poder público); e na BA, de 17 a 36 (13 representantes da sociedade civil e sete do poder público). O Quadro 2 traz esquematizadas as informações para sua contextualização. Algumas das entrevistas foram feitas com pessoas da mesma filiação organizacional. No caso dos representantes do setor público, em BH eles se dividem entre chefes de gabinete, chefes de assessoria e coordenadores. Já na BA, todos ocupam cargos de coordenação.

Quadro 2: Contextualização dos entrevistados

Localização	Forma de participação no CONFOCO	Filiação organizacional
BH	Convidado especial	Nexo Investimentos Sociais
		Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais
	Representante da sociedade civil	Lar de Luz Meimei
		Fórum Permanente de Entidades Socioassistenciais de BH
		Movimento de Lutas Pró Creches
		Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais
		Centro de Luta pela Livre Orientação Sexual
	Representante do poder público	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC)
		Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG)
		Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEL)
		Secretaria Municipal de Educação (SMED)
		Procuradoria Geral do Município (PGM)
BA	Representante da sociedade civil	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
		Comissão Estadual dos Pontos de Cultura
		Centro de Educação e Cultura Popular
		Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
		Associação de Moradores do Conjunto Santa Luzia
		Comunidade Terapêutica Gente Livre MAANAIM
		OSC Legal
		Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira
		Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco
		Associação das Pessoas com Albinismo
		Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS
		ELO Ligações e Organizações
		Coordenadoria Ecumênica de Serviços
	Representante do poder público	Secretaria da Administração (SAEB)
		Secretaria de Relações Institucionais (SERIN)
		Secretaria do Planejamento (SEPLAN)
		Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

A análise documental, por sua vez, caracteriza-se por um processo de investigação qualitativo sistemático de interpretação de documentos (Bowen, 2009; Ritchie, 2003) que complementou as demais técnicas propostas. Os documentos elencados no Quadro 3 não estão isolados do campo, de forma que, por meio de sua análise,

foi possível ter uma compreensão mais ampla e situada através do tempo (Spink, Brigagão, Nascimento, & Cordeiro, 2014), dos acontecimentos dentro do CONFOCO, a partir de suas atas; enquanto a análise das leis e decretos de regulação do MROSC possibilitou observar possíveis distanciamentos entre o normativo e a prática na implementação.

Quadro 3: Documentos analisados[i]

Documentos	Conteúdo
Lei 13.019/2014	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, por meio dos termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.
Decreto Federal 8.726/2016	Regulamenta a Lei 13.019/2014, para a administração pública federal.
Decreto Municipal de Belo Horizonte 16.746/2017	Regulamenta a Lei 13.019/2014, para a administração pública municipal de BH.
Decreto Estadual da Bahia 17.091 de 2016	Regulamenta a Lei 13.019/2014, para a administração pública estadual da BA.
Atas da reunião do CONFOCO-BH	Registro sobre as reuniões do CONFOCO de sua criação, em 2017, até a última reunião de 2019.
Atas da reunião do CONFOCO-BA	Registro sobre as reuniões do CONFOCO de sua criação, em 2016, até a última reunião da primeira gestão, em julho de 2019.
Atos normativos do CONFOCO-BH	Legislações, manuais, minutas padrão e recomendações produzidas pelos respectivos CONFOCOs para implementação do MROSC
Atos normativos do CONFOCO-BA	
Resolução do TCE-BA 107/2018	Estabelece normas e procedimentos para o controle externo relativos ao MROSC na BA.

As descrições e proposições que seguem foram feitas com base na análise de conteúdo dos levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas e anotações de campo. Elas seguiram as três fases propostas por Bardin (2006): (1) na pré-análise, referente à sistematização das ideias iniciais, foi colocada a problemática da pesquisa, escolhidos os casos e estudadas a literaturas utilizadas, bem como, com base nelas, elaborados os roteiros de entrevista; (2) na exploração do material, foi realizado o estudo dos materiais coletados com fundamento no que foi produzido na pré-análise e no contexto em que os dados foram coletados; e (3) no tratamento dos resultados, referente à inferência e à interpretação a partir de uma análise crítica e reflexiva do material, foram identificados aproximações e distanciamentos entre as teorias e o que foi produzido na exploração do material, e feitas discussões a seu respeito.

As categorias de análise utilizadas para conectar a análise de conteúdo com o referencial teórico dizem respeito às características das lógicas institucionais estatal e comunitária, identificadas no Quadro 1, assim como aos resultados coproduzidos identificados em cada caso. Nesse sentido, os conteúdos coletados foram descritos e suas mensagens reinterpretadas de acordo com essas categorias, dando-lhes nova compreensão, análise e inferência para o atingimento do objetivo aqui proposto (Mozzato & Grzybovski, 2011).

4 MROSC EM BH

Em BH, o processo de implementação do MROSC se desenvolveu por iniciativa da prefeitura, que criou um Grupo de Trabalho (GT) composto por técnicos das secretarias municipais e da PGM. Em um primeiro momento, foi assinado o Decreto 16.519/2016, regulamentando a Lei 13.019/2014 no município em moldes ainda semelhantes aos dos antigos convênios, depois substituído pelo Decreto 16.746/2017, que regulamentou o CONFOCO.

Com a mudança de gestão no ano seguinte, foi nomeado um novo Procurador Geral do Município, que possuía um histórico de estudo e defesa do terceiro setor e colocou o MROSC como uma agenda central da PGM.

Conforme afirmado por Laís Lopes, consultora contratada para auxiliar a PGM no processo de implementação do MROSC, na palestra “A experiência de implementação do MROSC no município de BH em doze passos”, realizada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em maio de 2019, seguiram-se 12 passos para a implementação do MROSC no município: (1) o comprometimento da alta gestão; (2) a definição do ponto focal no poder executivo; (3) a criação do CONFOCO; (4) a articulação do CONFOCO com outros conselhos; (5) a criação de mecanismos de transparência; (6) a adesão ao Mapa das OSCs; (7) a criação de mecanismos de participação; (8) a regulamentação do decreto municipal; (9) a elaboração de editais, termos e minutas padrão; (10) a criação de um manual de parcerias Estado-OSCs; (11) a capacitação conjunta dos atores; e (12) a realização de seminários e eventos públicos.

O Núcleo de Apoio às Parcerias, posteriormente Gerência de Apoio às Parcerias (GAPOP), subordinada à PGM, foi criado para coordenar a adoção do MROSC em BH.

O CONFOCO é formado paritariamente, com 20 representações do poder público e 20 das OSCs, além de convidados especiais, que não tem poder de voto. Os mandatos dos representantes são de quatro anos e a presidência do conselho é alternada por um representante do poder público e um das OSCs.

Ocorreram capacitações para servidores públicos e gestores de OSCs, organizadas tanto pela GAPOP quanto pelo CONFOCO e por OSCs, as quais envolveram desde a apresentação do MROSC, do decreto municipal que o regulamenta e do CONFOCO, até questões mais específicas, como a elaboração de editais e planos de trabalho. Também são realizados pelo CONFOCO, anualmente, desde 2018, os Seminários Municipais de Parcerias de BH para discutir, em caráter mais amplo, pontos concernentes às parcerias Estado-OSCs e ao MROSC, com membros variados do poder público, das OSCs, especialistas e cidadãos interessados.

Observa-se, nos relatos coletados, que representantes do poder público e das OSCs têm percepções semelhantes a respeito das OSCs, sendo frequentemente destacadas questões como a maior qualidade do serviço prestado por elas em algumas áreas, diante de sua capacidade de maior adaptação e especialização, além dos processos menos burocráticos e conseqüente redução de custos. Dentro do CONFOCO, suas contribuições se referem, principalmente, à enumeração de momentos nos quais a ação do poder público ainda não está condizente com a nova regulamentação e, diante disso, a busca, em conjunto, por soluções a essas situações.

Sobre o poder público, foi destacado nas entrevistas seu papel no apoio, no acompanhamento e na viabilização do trabalho das OSCs. Dentro do CONFOCO, suas contribuições se referem ao conhecimento sobre as diversas legislações que regem a administração pública, para além do MROSC, bem como dos processos de trabalho internos.

O CONFOCO foi descrito como um espaço privilegiado para as discussões acerca das parcerias estabelecidas a partir do MROSC. Alguns termos-chave levantados a seu respeito foram: “articulação”, “diálogo permanente e sistemático”, “aproximação”, “intermediação” e “elo”. O entendimento geral é que seu objetivo é mapear questões do MROSC e construir processos de trabalho mais simples.

Além disso, aparece em destaque nas entrevistas como ele permitiu que os atores do poder público e das OSCs enxergassem sob a perspectiva uns dos outros, constatando a existência de dificuldades de ambos os lados e alcançando uma desejada transferência de conhecimentos. Sobre isso, a Entrevistada 7 (representante do poder público) diz:

ainda que a Prefeitura tivesse se organizado para fazer capacitação com os servidores, para explicar a realidade das organizações, não se compara ao que o CONFOCO, ao que a relação tem feito, porque a gente tá conhecendo na prática, a gente tá se aproximando, a gente tá estabelecendo relação de confiança com essas

organizações, então isso é muito importante, e o que a gente tem tentado fazer é que as organizações também tenham essa confiança na administração pública. (Entrevistada 7).

Todavia, um ponto frequentemente levantado pelos representantes das OSCs é que, em detrimento da proatividade enxergada nos gestores públicos no que se refere à busca por entender e implementar o MROSC em seus respectivos órgãos, eles não conseguem convencer os técnicos que lidam com as organizações no dia a dia da importância desse processo.

Outros pontos sobre a atuação do CONFOCO podem ser sublinhados dada a frequência com que aparecem em suas reuniões e a relevância com a qual são mencionados por seus membros: a discussão sobre os recorrentes atrasos de pagamentos das OSCs no início de cada ano; a mudança em um edital do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); e a reformulação de diversos fluxos de trabalho da administração pública.

Em relação ao primeiro tópico, a primeira parcela de repasse de recurso que o poder público tem de fazer às OSCs parceiras, em janeiro de cada ano, sempre foi recebida com atrasos, algumas vezes de meses, em razão do fechamento do orçamento municipal. Isso prejudicava a atuação das organizações, o pagamento de seus funcionários e sua prestação de serviços.

A questão do atraso no repasse de recursos parecia estar institucionalizada no município: o primeiro instrumento jurídico produzido em BH e que seguia as regras do MROSC, previa uma pausa no repasse entre os meses de dezembro e fevereiro. Essa discussão foi levada ao CONFOCO pelas OSCs e convidados especiais desde as primeiras reuniões, diante do que foram encaminhadas para dentro das secretarias que efetivamente estabelecem as parcerias.

A respeito do instrumento que previa a pausa, a Entrevistada 2 (convidada especial) diz: “a gente conseguiu fazer a mobilização do Estado para a gente ter uma antecipação do recurso em dezembro, então as entidades iam receber duas parcelas em dezembro para não ter a falta do recurso”.

No caso do edital do CMDCA, ele foi apresentado pelo governo no início da vigência do MROSC e continha exigências tamanhas, especialmente no que se refere à orçamentação, que nenhuma OSC foi contemplada. O edital foi alterado diante da mobilização dos atores do CONFOCO, os quais, junto ao CMDCA, reescreveram-no e reeditaram o formato de seus relatórios, diante do que foi possível o estabelecimento de parcerias. SMASAC e SMED também agiram nesse sentido, consultaram, discutiram e editaram suas minutas e relatórios com as OSCs dentro do espaço do CONFOCO.

Sobre a alteração dos fluxos de trabalho, destaca-se a participação da Subsecretaria de Modernização da Gestão, da SMPOG. A Entrevistada 6 (representante do poder público) afirma que a SMPOG tem o papel de “pensar nessas questões de modernização nesse fluxo município-OSC, que tem ainda muitas coisas para melhorar com relação à prestação de contas, aos repasses, são temas para se modernizar”. Foram relatadas também mudanças de fluxos de trabalho na PGM. Essa questão foi um dos focos da reunião do CONFOCO que as autoras participaram.

5 MROSC NA BA

A mobilização pelo MROSC, na BA, deu-se inicialmente por membros das OSCs que tinham participação na Plataforma MROSC e que, posteriormente, organizaram-se para formar a Plataforma MROSC-BA com o intuito de levar a pauta ao estado.

Houve a criação de um GT para a regulamentação do MROSC no estado, que produziu o Decreto 17.091/2016, o qual já estabelecia o CONFOCO-BA, o primeiro do país.

O CONFOCO é composto por 40 membros, divididos paritariamente entre poder público e OSCs, além de uma Secretaria Executiva responsável pelo apoio técnico e assessoria aos conselheiros.

A Universidade Federal da Bahia também foi envolvida e, junto da Plataforma MROSC-BA e do poder público, foi responsável pela iniciativa Pontos de Gestão MROSC, de divulgação de informações

e da realização de capacitações. Outras formações também foram realizadas pelo poder público e OSCs. Atualmente, existe um forte investimento nas Caravanas MROSC, que atendem às regiões do estado mais afastadas da capital, levando capacitações relativas ao MROSC.

Sobre a atuação das OSCs no estado, os entrevistados pontuaram a respeito de sua experiência e conhecimento, proximidade com o público, capacidade de representação, dinâmica, flexibilidade e acessibilidade. A importância de atuação no contexto democrático e no desenvolvimento mais coeso de políticas públicas, foi acentuada por alguns. Por outro lado, observou-se discursos referentes a seu papel como um “braço do Estado”, no sentido de apenas prestar aqueles serviços que o poder público não consegue e/ou não tem o interesse de prestar diretamente.

Suas contribuições no CONFOCO se referem, principalmente, à sensibilização do poder público quanto à importância de determinadas pautas, a partir do levantamento de suas experiências, especialmente no que diz respeito às dificuldades que estão enfrentando nesse período de implementação do MROSC.

Quanto ao papel do poder público, foi realçada a importância de sua atuação direta nas atribuições constitucionais e no planejamento das políticas públicas, além da necessidade de que ele colabore na estruturação e financiamento das OSCs. Sobre suas contribuições no CONFOCO, são frequentemente mencionadas a disposição de espaço e estrutura administrativa para a realização das reuniões do Conselho, bem como da produção de materiais para as capacitações.

Na BA, há o entendimento da importância da existência do CONFOCO para aproximação dos discursos e atuações do poder público e das OSCs quanto às novas relações de parceria propostas pelo MROSC. São destacados seus papéis mais práticos, como o levantamento das demandas da sociedade civil e a socialização do acesso aos recursos públicos, mas também, àqueles que dizem respeito ao fortalecimento da democracia, ao empoderamento das pessoas, à melhor estruturação das comunidades, ao fortalecimento da representação e da participação, e à sustentabilidade das OSCs, por meio do diálogo, do aprofundamento dos debates e da mediação dos conflitos, disseminando e aprimorando o MROSC e articulando, de forma intersetorial e transversal, as áreas de política pública.

Um resultado, nesse sentido, refere-se aos editais de chamamento público “Novembro Negro 2017”, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI). Eles foram refeitos para que na listagem de pontuação das propostas, fosse adicionada pontuação extra para OSCs que tivessem em seus quadros diretivos representantes de Povos e Comunidades Tradicionais, Jovens Negros e/ou Mulheres Negras.

O CONFOCO é destacado também como espaço de aprendizado. Conforme afirma a Entrevistada 20 (representante da sociedade civil): “no conselho a gente aprende de tudo, sobre políticas públicas, sobre convivência, sobre política partidária, sobre respeito à pessoa humana, sobre respeito à causa”.

Apesar disso, alguns dos entrevistados trazem a problemática do que chamam de “vícios” dos conselhos de políticas públicas, que dificultam atingir a visão de que o CONFOCO não foi estabelecido para resolver casos individuais de organizações, mas para levar à tona tais casos na tentativa de fazer com que os problemas enfrentados neles sejam discutidos, com o objetivo de que as próximas organizações a estabelecer parcerias não passem por eles. Esse ponto é abordado tanto por representantes do poder público quanto da sociedade civil. A Entrevistada 28 (representante do poder público) afirma:

a gente tem que ter muito cuidado, porque às vezes, pelo exercício que se tem com a própria sociedade civil, do CONFOCO não virar um espaço de resolver os problemas de todos que tenham de parcerias, ou não só de parcerias, mas os problemas de outros conselhos, os problemas da sociedade civil que cheguem, porque nós temos uma função, a função e o objetivo primordial do CONFOCO é a implementação da lei. (Entrevistada 28).

No mesmo sentido, a Entrevistada 35 (representante da sociedade civil) acrescenta:

é importante o CONFOCO perceber que ele não tem condição de interferir nas políticas públicas setoriais, [...] a gente não vai conseguir fortalecer os outros conselhos trazendo todos os problemas para o CONFOCO, eu acho que o CONFOCO já tem um trabalho. (Entrevistada 35).

Há ainda disputas a respeito de seu formato: alguns dos representantes defendem que ele deve se tornar deliberativo, enquanto outros não veem problema em que ele se mantenha consultivo.

Outros pontos podem ser destacados em relação ao processo de implementação do MROSC: o papel das secretarias sistêmicas – SERIN e SAEB –, e o relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado (TCE).

A SERIN foi primeira secretaria a abraçar a proposta de implementação do MROSC no estado, sendo o órgão ao qual está vinculado o CONFOCO e sua Secretaria Executiva. Ela e a SAEB encabeçam as discussões sobre o tema dentro da administração pública. Elas atuam na irradiação das ideias do MROSC para os demais órgãos do estado. Apesar disso, críticas são feitas a respeito de essa irradiação chegar apenas aos altos escalões das demais secretarias, mas não aos técnicos que lidam cotidianamente com as parcerias.

Segundo os entrevistados, os membros da administração pública sofrem com a falta e/ou conflito de informações a respeito do MROSC, cenário que se aprofunda diante do posicionamento adotado pelo TCE.

Esse órgão criou a Resolução 107/2018, com o intuito de esclarecer alguns pontos sobre o controle externo das parcerias Estado-OSCs. Contudo, a resolução retoma a Lei 8.666/1993 e o Decreto Estadual 9.433/2005, de licitações, contrapondo-se a princípios norteadores do MROSC. Diante disso, o CONFOCO e a Procuradoria Geral do Estado se posicionaram questionando a resolução, constatando que ela é ilegal e destacando que, por meio dela, o TCE ultrapassa suas competências constitucionais ao tentar legislar sobre o assunto, ao que não obtiveram resposta.

6 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Com base no que foi apresentado nas seções anteriores, temos que nos casos de BH e BA, as lógicas estatal e comunitária incidem de formas diferentes, influenciando os processos de coprodução para a implementação do MROSC, como se verá nesta seção.

A lente teórica das lógicas institucionais colabora para o entendimento das dinâmicas organizacionais Estado-sociedade e, consecutivamente, das parcerias Estado-OSCs, na medida em que traz para a discussão fatores materiais e simbólicos que podem explicar essas relações (Friedland, 2017). Nesse sentido, cada lógica institucional deve ser pensada como capaz de fornecer aos diferentes atores – OSCs e Estado – um associado coerente de princípios organizacionais para um domínio da vida social. Conforma-se, assim, um “espaço relacional” (Wooten & Hoffman, 2008), no caso, na forma dos CONFOCOs, no qual o compartilhamento de práticas materiais, valores, crenças, regras e premissas, influencia nas relações. As interações entre lógicas institucionais embasam essas relações na sociedade e na vida organizacional, não de forma engessada, dadas como certas, mas enquanto premissas que animam e contingenciam a ação.

Nos CONFOCOs, o poder público enxerga a participação das OSCs como recurso para a implementação do MROSC. Ainda que existam milhares de conselhos de políticas públicas no Brasil, a abertura para discutir como melhorar os processos e a gestão do setor público não é comum. Nas parcerias com OSCs, os conflitos e problemas ocorrem, muitas vezes, por conta do enrijecimento dos processos pautados na legalidade dada pela lei como estrutura da lógica estatal e pela criação de regras como sua fonte de agência (Thornton et al., 2012), sem reconhecer que do outro lado existem organizações com naturezas, capacidades e objetivos distintos, regidas por lógicas que se estabelecem por meio de outros mecanismos estruturais e de agência.

Em BH, o Entrevistado 5 (representante da sociedade civil) diz: “o poder público tá bem aberto pra gente, tanto que aqui, a gente implementou o CONFOCO, é um dos poucos lugares que tem o CONFOCO”. O Entrevistado 4 (representante do poder público) afirma que a criação do CONFOCO foi um grande ganho, permitindo um diálogo permanente e sistemático a partir de seu papel facilitador das relações. Na BA, a Entrevistada 33 (representante do poder público) afirma: “eu vejo na BA uma acessibilidade muito grande, uma abertura muito grande pra diálogo”.

Por outro lado, as formas como essas diferentes lógicas se relacionam em cada um dos casos são distintas. Destaca-se que elas incidem nos CONFOCOs de forma a moldar a interpretação dos atores sobre o que é importante nesse espaço, bem como sobre a atuação conjunta para alcançar esses objetivos.

Em BH há maior conciliação entre as lógicas estatal e comunitária, de forma que as ações organizacionais são consistentes à medida que, apesar de haverem discordâncias quanto aos métodos a serem adotados para o atingimento dos objetivos, tais objetivos estão alinhados. Isso é observado, por exemplo, nas discussões sobre redesenho de processos.

Na reunião do CONFOCO-BH em que houve observação direta, discutiu-se o fluxo existente entre a publicação do resultado final de um chamamento público e o efetivo recebimento da primeira parcela do repasse para a OSC parceira. Poder público, OSCs e convidados especiais concordavam quanto à necessidade da desburocratização do processo, reduzindo, portanto, os documentos que as OSCs devem submeter ao poder público e o tempo gasto nele. As discordâncias giravam em torno de quais etapas deveriam e/ou poderiam ser suprimidas.

Com uma convivência mais harmoniosa entre lógicas, há uma maior consonância entre as interpretações e ações dos atores por elas contingenciados em BH. Nesse sentido, os resultados a serem atingidos estão mais alinhados e assumem características concernentes a ambas as lógicas.

Dessa forma, a priorização, no município, foi dada ao aperfeiçoamento dos processos relativos às parcerias Estado-OSCs. Isso pode ser observado a partir do que foi coproduzido lá: capacitações, regimentos, mudança em fluxos de processos, adequações nos repasses de recursos, mudanças específicas em editais – pontos que afetam a prática da parcerização.

A fala de Marcella Aguiar, representante da PGM no CONFOCO, na live OSC Legal “Experiência BH com MROSC”, em setembro de 2020, reforça isso:

Hoje, em BH, desde 2017, a gente trabalha com uma capacitação muito grande de servidor e de OSC, a gente fez ano passado [2019] em torno de 40 capacitações, a gente tem também um kit de ferramentas, assim, padronizados para ajudar todo mundo nesse processo, então a gente tem as minutas de edital, minutas de termo de fomento, de colaboração, proposta, plano de trabalho, tudo isso já padronizado para tentar dar uma fluidez maior [aos processos]. (Marcella Aguiar, 2020).

Por sua vez, na BA, essa conciliação entre lógicas é menor. Existem inconsistências nos objetivos organizacionais, o que pode ser observado a partir das diversas visões trazidas pelos entrevistados a respeito do papel do CONFOCO, citadas na seção anterior, referentes a uma atuação mais atrelada a questões práticas, sobre o próprio processo de parcerização ou mais políticas, como o fortalecimento democrático e da sociedade civil.

No estado, o embate entre lógicas é persistente. Alguns exemplos os realçam: as disputas a respeito do papel das OSCs na produção e/ou prestação de serviços, da função e do formato do CONFOCO, e entre os entendimentos do CONFOCO e do TCE a respeito do MROSC.

Em se tratando desses embates, a forma de incidência das lógicas estatal e comunitária sobre o CONFOCO-BA levam a relações de maior contestação, dado o desalinhamento quanto aos meios e fins a serem atingidos. Isso gera resultados mais disputados, que podem sofrer influências maior de qualquer uma das lógicas.

Sublinha-se ainda que, na BA, a discussão sobre a implementação do MROSC foi encabeçada pelas OSCs, pautando as discussões no CONFOCO em torno da definição de valores comuns, com autoridade múltipla e governança participativa, questões mais presentes na lógica comunitária (Jay, 2013).

Nesse sentido, as questões da participação do grupo e da ação coletiva adquiriram maior ênfase no processo de implementação. Isso pode ser observado, por exemplo, a partir das narrativas acerca da implementação do MROSC mobilizadas pelos atores presentes no campo, as quais estão muito ligadas à priorização da participação democrática. É destacada no CONFOCO, inclusive, a presença de organizações que não recebem recursos públicos, advogando pelo fortalecimento da sociedade civil. Também nesse sentido, Eliana

Rolemberg, atual presidente do CONFOCO, no evento “Desafios e perspectivas da implementação do MROSC”, organizado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), em junho de 2020, afirma:

O CONFOCO é um espaço importante na implementação do MROSC aqui no estado da BA, não só por ele ser um organismo paritário, mas porque essa paridade foi construída ao longo de vários anos, numa articulação entre várias OSCs com secretarias e outros organismos do estado, no sentido de tentar um trabalho conjunto. (Eliana Rolemberg, 2020).

Esses resultados podem parecer mais intangíveis, relativos ao aprendizado nas relações entre poder público e OSCs, contudo, um exemplo concreto é a mudança do edital da SEPROMI para priorização de questões relativas à diversidade e representação. Nesse caso, os processos coproduzidos foram na direção do aprimoramento dos mecanismos de representação e horizontalidade.

Destaca-se que os contextos também importam para os resultados coproduzidos (McMullin, 2018). O município de BH já havia passado por uma reforma administrativa via o Programa BH Metas e Resultados, que instituiu a gestão estratégica orientada por resultados (Silva & Duarte, 2017). Nesse sentido, ele já tinha experimentado mudanças em sua estrutura administrativa que valorizavam a eficiência na gestão das coisas públicas acima do controle de seus processos.

Já na BA, o processo de implementação do MROSC é extensamente definido pelo contexto de atuação das OSCs no estado. De acordo com estudo feito por Borges e Jambeiro (2012) sobre a participação das OSCs em Salvador, essas organizações têm sua atuação vinculada ao aprimoramento da representação, ao ideal de democracia deliberativa e à conscientização e mobilização de suas comunidades. Outros estudos demonstram essa tendência também no interior do estado (Novaes & dos Santos, 2014; Santos & Nascimento, 2016).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi compreender como as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade, dadas pela interação entre diferentes lógicas institucionais, influenciam nos processos de coprodução na implementação do MROSC.

O MROSC, como a lei que regulamenta as parcerias Estado-OSCs, contou com a participação de diversos atores desde sua formulação. Sua implementação e as relações entre esses atores, contudo, variam entre as administrações públicas locais.

A análise dos casos de BH e BA, cujos CONFOCOS funcionam como espaços de coordenação local, é relevante para fins práticos e teóricos. Há a limitação de esses casos não serem representativos de todos os contextos de implementação do MROSC, contudo, podem retratar modos de implementação da lei e, tratando-se de um estudo que não busca a generalização estatística, foram escolhidos exatamente por sua singularidade como casos de destaque, bem como pela possibilidade de, a seu respeito, serem feitas recomendações práticas.

O fato de o CONFOCO ser efetivamente um espaço de coprodução, que permite a convivência de práticas e crenças de ambientes institucionais distintos, é importante não apenas para adaptar a administração pública local e as OSCs à nova legislação, bem como para alinhar interpretações sobre os princípios que norteiam o MROSC: participação, parceria e complementaridade das OSCs e do poder público, transparência, foco nos resultados e simplificação burocrática.

Nas relações estabelecidas no âmbito dos CONFOCOS, é possível identificar duas lógicas institucionais predominantes: a estatal e a comunitária. A primeira possui, entre suas principais características, os ambientes e os processos altamente institucionalizados e burocratizados; ; a segunda, pauta-se, principalmente, na ação coletiva e no gerenciamento de fronteiras com outras instituições e/ou organizações (Jay, 2013; Thornton et al., 2012).

Os resultados permitiram observar que determinados conjuntos de processos da implementação do MROSC dentro dos CONFOCOS são coproduzidos nos dois casos estudados, contudo, eles são distintos

em cada um, dada a variabilidade de repertórios disponibilizados pela combinação das diferentes lógicas institucionais (Teixeira, 2016). Em Belo Horizonte, os principais resultados se referem à adequação e à efetividade dos processos administrativos das parcerias e dos serviços prestados pelas OSCs parceiras. Na Bahia, eles dizem respeito à participação democrática das OSCs no processo de implementação.

Portanto, tem-se como contribuição deste artigo o entendimento de que as dinâmicas organizacionais Estado-sociedade podem ser explicadas, entre outros fatores, pelas interações entre lógicas institucionais. Essas interações, por sua vez, quando estabelecidas no âmbito dos CONFOCOs, influem nos resultados que são coproduzidos neles.

A originalidade do artigo se encontra na aplicação de teoria neoinstitucional, mais especificamente, de lógicas institucionais, em um estudo sobre coprodução (Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012), para o aprofundamento e a explicação das variações dos resultados coproduzidos em determinado processo. Nesse sentido, espera-se que outros estudos apliquem esses dois referenciais conjuntamente, aprofundando o conhecimento teórico gerado e trazendo à tona mais exemplos práticos.

Pesquisas futuras podem estudar como outras lógicas institucionais, para além da estatal e da comunitária, interagem na implementação do MROSC, por exemplo, as lógicas profissionais. Há diferentes perfis profissionais em OSCs e órgãos públicos a depender de sua área de atuação (cultura, educação, assistência social, entre outras). Além disso, podem sofrer maior ou menor influência de áreas internas ou externas de controle, que também possuem profissionais com características específicas dentro da burocracia pública.

Questões a respeito da qualidade dos serviços prestados pelas OSCs antes e depois das parcerias serem reguladas pelo MROSC podem ser levantadas, dado seu novo foco nos resultados, assim como sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação democrática a partir de sua implementação.

Há a possibilidade de investigar como essa implementação está ocorrendo nos demais entes federados e se há outros tipos de arranjos e espaços mais ou menos institucionalizados que os CONFOCOs, nos quais pode também estar ocorrendo coprodução na implementação do MROSC.

Ressalta-se ainda a importância de serem desenvolvidos mais trabalhos que olhem para a interação Estado-OSCs nas parcerias de políticas públicas, dado o crescimento do envolvimento das OSCs com as questões públicas nas últimas décadas e a importância que vêm adquirindo em termos econômicos, sociais e políticos (Carvalho & Fadul, 2012), na prestação de serviços (Abdala et al., 2014) e, em alguns casos, em áreas inteiras de políticas públicas (Mendonça et al., 2019). Ademais, há a necessidade de compreender a gestão de políticas públicas por meio de um novo viés de governança (Bovaird, 2007), que conecte um maior número de atores em seus processos.

REFERÊNCIAS

- Abdala, D. O. S., Assis, L. B., Gonçalves, C. A., Abdala, R. A. (2014). Parcerias entre Estado e Organizações do Terceiro Setor: Perspectivas e Desafios em dois Hospitais de Belo Horizonte e Brasília. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(4), 187-196. <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i4.754>
- Alford, J. (2015). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Alonso, A. (2016). Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In A. Abdal, M. C. V. Oliveira, D. R. Ghezzi, J. Santos Júnior (Eds.), *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco qualitativo*. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP.
- Alves, M. A., Koga, N. M. (2006). Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Brazilian Administration Review*, 3, 68-83. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552006000500011>
- Andrade, L. F. S., Oliveira, M. de L. S. (2019). Distâncias e Relações entre Sociedade Civil e Poder Público Local: Atuação de duas Associações de Moradores em Lavras, MG. *Administração Pública e Gestão Social*, 11, 161-177. <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5373>

- Bardin, L. (2006). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Battilana, J., Lee, M. (2014). Advancing Research on Hybrid Organizing – Insights from the Study of Social Enterprises. *Academy of Management Annals*, 8(1), 397–441. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.893615>
- Borges, J., Jambeiro, O. (2012). Participação política de organizações da sociedade civil de Salvador. *Verso e Reverso*, 26(61), 2-14. <https://doi.org/10.4013/ver.2012.26.61.01>
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Boyle, D., Harris, M. (2009). *The Challenge of Co-Production*. Retrieved from <http://kuuc.chair.ulaval.ca/url.php?i=6176&f=News&l=Fr>
- Brudney, J. L., England, R. E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59. <https://doi.org/10.2307/975300>
- Carvalho, A. O. De, Fadul, E. M. C. (2012). Os Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Organizações Não Governamentais. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(2), 148-171. <https://doi.org/10.21118/apgs.v4i2.102>
- CONFOCO-BH (2018). Portal das Parcerias. Recuperado em 22 janeiro, 2020, de <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias>
- D’Aunno, T., Sutton, R., Price, R. (1991). Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A Study of Drug Abuse Treatment Units. *Academy of Management*, 34(3), 636-661.
- Decreto Estadual n. 17.091/2016 de 05 de outubro do Governo do Estado da Bahia (2016). Recuperado em 20 março, 2019, de https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/controle_interno/DECRETO_N_1709_2016.pdf
- Decreto Federal n. 8.726/2016 de 27 de abril da Presidência da República (2016). Recuperado em 13 janeiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm
- Decreto Municipal n. 16.746/2017 de 10 de outubro da Prefeitura de Belo Horizonte (2017). Recuperado em 20 março, 2019, de em <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2125>
- Friedland, R. (2017). The value of institutional logics. In G. Krücken, C. Mazza, R. E. Meyer, P. Walgenbach (Eds.), *New Themes in Institutional Analysis* (pp. 12-50). Edward Elgar Publishing.
- Friedland, R., Alford, R. (1991). Bringing Society Back in. In W. W. Powell P. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. <https://doi.org/10.1177/1354068801007006001>
- Holanda, B. M., Mendonça, P. (2021). Avanços e desafios na implementação do MROSC em entes subnacionais: os casos de Bahia e Belo Horizonte. *Artigos GIFE*, 3(1).
- Jay, J. (2013). Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations. *Academy of Management Journal*, 56(1), 137-159. <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0772>
- Lee, M.-D. P., Lounsbury, M. (2015). Filtering Institutional Logics: Community Logic Variation and Differential Responses to the Institutional Complexity of Toxic Waste. *Organization Science*, 26(3), 847-866. <https://doi.org/10.1287/orsc.2014.0959>
- Lei n. 13.019/2014 de 31 de julho da Presidência da República (2014). Recuperado em 13 janeiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm
- Loeffler, E., Bovaird, T. (2016). User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006-1019. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1250559>
- Lopes, L. V. C. F. (2019). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. In *Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília: ENAP.
- Mcloughlin, C. (2011). Factors affecting state-non-governmental organisation relations in service provision: Key themes from the literature. *Public Administration and Development*, 31(4), 240-251. <https://doi.org/10.1002/pad.611>

- McMullin, C. (2018). *Co-production and the third sector: A comparative study of England and France*. (March). <http://doi.org/10.31237/osf.io/578d3>
- Mendonça, P. (2017). Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. *ICNL LEEP Fellowship*. Washington.
- Mendonça, P., Falcão, D. S. (2016). Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 21(68), 42-60. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v21n68.56484>
- Mendonça, P., Medeiros, A. K., Araújo, E. T. (2019). Modelos para parcerias entre governos e organizações da sociedade civil: análise comparativa de políticas de AIDS, assistência social e cultura no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 802-820. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180049>
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state - Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339-360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Mozzato, A. R., Grzybovski, D. (2011). Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(4), 731-747. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552011000400012>
- Nabatchi, T., Sancino, A., Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Novaes, F. S., dos Santos, M. E. P. (2014). O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal - A experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, 48(4), 797-820. <https://doi.org/10.1590/0034-76121668>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide#: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Ostrom, E., Baugh, W. H. (1973). *Community Organization and the Provision of Police Services*. Beverly Hills: Sage.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. (1981). Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.
- Ritchie, J. (2003). The Applications of Qualitative Methods to Social Research. In J. Ritchie J. Lewis (Eds.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: Sage.
- Santos, F. E., Nascimento, D. C. (2016). O Exercício da Democracia através da Participação Social nos Concelhos da Criança e do Adolescente: Estudo de Caso no Município de Paulo Afonso - BA. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 10(30), 99-112.
- Silva, L. F. da, Duarte, A. (2017). Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Política e Administração Da Educação - Periódico Científico Editado Pela ANPAE*, 33(3), 751. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79306>
- Souza, A. G.; Viotto, A., Donnini, T. (Eds.). (2020) *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. São Paulo: GIFE.
- Spink, M. J., Brigagão, J. I. M., Nascimento, V. L. V., Cordeiro, M. P. (2014). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Stake, R. E. (2013). Case Studies. In N. DENZIN Y. LINCOLN (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (pp. 134-164). <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-385971-6.00008-7>
- Teixeira, M. G. (2016). *A influência do hibridismo de lógicas institucionais no processo decisório de adoção de prática de governança corporativa: o caso cooperativa veiling holambra*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2853.7840>
- Thornton, P. H., Ocasio, W., Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Verschuere, B., Brandsen, T., Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>

Wooten, M., Hoffman, A. J. (2008). Organizational Fields: Past, Present and Future. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Handbook of organizational institutionalism*. London: Sage.

NOTAS

- [i] As atas da reunião e atos normativos do CONFOCO-BA foram coletadas no campo, os demais documentos encontram-se disponíveis online.