



Análise da influência de atores no processo de Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no nível municipal

108

Analysis of influence of actors in the process of Implementation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations at the municipal level

*Patrícia Maria E. Mendonça¹
Marcelo Kaique de Oliveira Alves²*

¹ Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, mestre em Social Policy and Planning in Developing Countries pela London School of Economics and Political Science. É professora e pesquisadora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas – EACH/ USP

² Assessor Técnico na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social/ SP. É bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP, com intercâmbio por mérito acadêmico pela Universidade de Copenhague. É cofundador da Vertuno - Empresa Júnior de Gestão de Políticas Públicas da USP

Resumo: O presente artigo busca analisar os atores envolvidos no processo de implementação da lei federal 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no nível municipal, compreendendo as possíveis formas de influência empregadas por esses agentes interessados. O MROSC passou por uma longa etapa de formulação, buscando trazer uma legislação que unificasse entendimentos acerca das parcerias entre organizações da sociedade civil- OSCs- e a administração pública, visando diminuir a insegurança jurídica. As administrações públicas locais, no entanto, ainda necessitam criar ou adaptar marcos regulatórios locais e bem como adaptações para implementar as atuais regras e procedimentos. O trabalho analisa dois casos de implementação- Florianópolis e Belo Horizonte – identificando diferentes atores e resultados envolvidos. O estudo contribui para a sinalização de que as áreas meio da administração pública são dimensões fundamentais de processos de implementação, por vezes esquecidas nos estudos.

Palavras-chave: MROSC; Implementação; Atores; Organizações da Sociedade Civil; Parceria.

Abstract: This paper seeks to analyze the actors involved in the process of implementation of federal law 13.019 / 2014 - Regulatory Framework of Civil Society Organizations (MROSC) at the municipal level, understanding the possible forms of influence employed by these stakeholders. The MROSC has gone through a long phase of formulation, seeking to bring legislation that would unify understandings about partnerships between civil society organizations (CSOs) and public administration, aiming to reduce legal uncertainty. Local government, however, still needs to create or adapt local regulatory frameworks and adaptations to implement current rules and procedures. The paper analyzes two implementation cases - Florianópolis and Belo Horizonte - identifying different actors and outcomes involved. The study contributes to the signaling that the middle areas of public administration are fundamental dimensions of implementation processes, sometimes forgotten in the studies.

Keywords: MROSC; Implementation; Actors; Civil Society Organizations; Partnership.

1. Introdução

É possível identificar a existência de um amplo, diverso, articulado e autônomo campo de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que vem atuando sobretudo após a década de 1990, na implementação de políticas públicas e na efetivação de direitos. A expansão desse campo expressa um maior protagonismo das OSCs na produção de bens e serviços em resposta a necessidades coletivas em diversas municipalidades brasileiras. Em 2017, foram 15.800 propostas de projetos de OSCs cadastradas no Portal de Transferências do Governo Federal, evidenciando algum tipo de relação

entre Estado e OSCs, sendo 7.080 o número de organizações que receberam repasse de recursos federais para o desenvolvimento de suas ações (Lopez, 2018).

A necessidade de relações mais harmônicas com governos e o acesso democrático a recursos públicos pautaram discussões de entidades envolvidas em prol de um novo ambiente regulatório, que pudesse dar uma resposta à insegurança jurídica vigente para a celebração de parcerias. A promulgação da lei 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) se propunha a superar desafios importantes no âmbito de atuação das entidades, sobretudo a ausência de uma legislação geral que orientasse as celebrações de parcerias do Estado com essas entidades. O advento da elaboração do MROSC tem sua agenda orientada por 3 eixos: contratualização, certificação e sustentabilidade (Lopes, Santos e Xavier, 2015). Os eixos incorporam temáticas importantes para a celebração de parcerias entre governos e OSCs, tais como planejamento, seleção, execução, avaliação e accountability (contratualização); melhoramento de títulos, desburocratização do ordenamento jurídico e aumento da autonomia (certificação); e simplificação do pagamento de tributos, diversificação de tipos societários e atuação na cooperação internacional (sustentabilidade).

A nova regulamentação, que dá ênfase à transparência, controle de resultados e simplificação de procedimentos na prestação de contas das parcerias, entrou em vigor para o governo federal e os estados em 2016, e para os municípios em 2017.

Esse artigo se propõe a compreender a implementação do MROSC nas estruturas burocráticas subnacionais, enfatizando os desafios de gestões municipais e OSCs para a instrumentalização local da norma federativa.

A literatura de implementação de políticas públicas tem se debruçado nos últimos anos sobre análise de implementação considerando especificidades do contexto brasileiro: a) complexa rede de coordenação e competição federativa que combina autonomia e dependência dos entes federados; b) participação e envolvimento de atores sociais no ciclo das políticas públicas e no controle social, com menor incidência no momento da implementação; c) baixa capacidade local (Lotta, 2019). Neste sentido, este trabalho focaliza a implementação de uma política relacionada a uma área meio, que impacta na implementação de outras políticas

produtoras de bens e serviços públicos, relacionando-se a direitos da população em uma complexa rede de implementação através de parcerias. A análise de implementação é aqui tratada, portanto, como um objeto que não tem sido focalizado pelos estudos sobre implementação.

Este trabalho busca identificar os atores envolvidos na implementação do MROSC, enfatizando a diversidade de arranjos que podem assumir no âmbito local, destacando as formas como lidam com as ambiguidades do processo e os instrumentos que criam para lidar com o momento da execução.

Como se trata de um processo ainda em fase inicial, este estudo tem caráter exploratório e descritivo, baseado na utilização de dados secundários, a partir do relatório de pesquisa de Mendonça (2017). O estudo em questão foi viabilizado pelo Programa Unificado de Bolsas da USP e por meio do suporte da United States Agency for International Development (USAID), através do LEEP Fellowships- Legal Enabling Environment Program, acolhido pelo ICNL- International Center for Not-for-Profit Law – e realizado com o auxílio de um grupo de pesquisa da EACH/USP sobre o tema.

111

Os casos de Florianópolis e Belo Horizonte foram escolhidos por terem iniciado precocemente o processo de implementação com a elaboração de minutas ou a promulgação de decretos municipais ainda em 2016. Nos dois casos houve a participação de OSCs ligadas a Plataforma Por um Novo Marco Regulatórios das OSCs³, garantindo que haveria atores com capacidade técnica e jurídica de compreensão da Lei para incidir no processo. Por fim, a escolha também levou em consideração a possibilidade de acesso ao campo para coleta de documentos e realização de entrevistas.

A metodologia para elaboração dos casos de Mendonça (2017) utilizou análise documental (decretos, e outros atos normativos pertinentes aos casos, documentos administrativos, sites de notícias, blogs, páginas de redes sociais, entre outros) e a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, pesquisadores, gestores de OSCs, profissionais de assessoria às OSCs. Estas primeiras entrevistas, 5 em Florianópolis e 6 em Belo Horizonte, no segundo semestre de 2017. Os autores deste

³ Uma coalização de diversas OSCs com grande diversidade temática e abrangência geográfica, para mais informações ver <http://plataformaosc.org.br/>

trabalho realizaram duas entrevistas complementares às aquelas iniciais, com pessoas que já tinha sido previamente entrevistadas no estudo de Mendonça (2017). Estas entrevistas foram realizadas em novembro e dezembro de 2018 e tiveram como objetivo atualizar alguns pontos no processo de implementação, especialmente para confirmar alguns relatos iniciais, colhidos em 2017, que apontavam para o envolvimento de atores importantes que ora adentravam no processo de implementação e que foram confirmados como centrais, tanto em Florianópolis (Legislativo Municipal) como em Belo Horizonte (Assessoria da PGM).

Para avançar em relação ao relatório de Mendonça (2017) e aprofundar o mapeamento e análise de atores envolvidos, foi utilizada a matriz de envolvimento (Fundap, 2006), uma ferramenta de mapeamento de partes interessadas aplicada em projetos de interesse público, que organiza quem são os participantes, seus recursos, interesses e limitações em processos de intervenção.

Como contribuições deste trabalho, cumpre-se observar que as experiências de implementação se encontram em estágios iniciais, além de os casos selecionados representarem capitais de estados, com estrutura de gestão considerável frente a maioria dos municípios brasileiros. Mesmo com essas limitações, o olhar frente a essas etapas iniciais nos dá algumas pistas sobre a implementação local do MRSOC. Trata-se de uma política complexa, com alto grau de tecnicidade de gestão e jurídica, que representam uma política direcionada a áreas meio da administração pública, com diversas possibilidades de micro implementações locais.

Os casos analisados demonstram que a combinação modelos analíticos *top-down* e *bottom-up* de implementação de políticas públicas são mais adequados para sua compreensão. A implementação do MROSC é direcionada a estruturas e atores, e não a programas. Outrossim, a verificação de resultados da implementação se torna mais complexa e de difícil mensuração, assim como a questão entre autonomia e adequação das administrações públicas locais e sua interação com diferentes atores estatais e não estatais frente a utilização da nova legislação são centrais neste estudo.

A seguir faremos uma breve revisão sobre a literatura sobre implementação, destacando os *gaps* existentes ao se considerar áreas meio da administração pública como objeto; em seguida uma sessão que destaca brevemente como foi o processo e

formulação do MROSC no governo federal; apresentamos os casos de Florianópolis e Belo Horizonte; a análise sobre arenas decisórias, atores e instrumentos na implementação local para, então, fechar o trabalho com as considerações finais.

2. Implementação de Políticas Públicas

A implementação de políticas públicas tem sido estudada há bastante tempo, já tendo passado por várias fases. Lotta (2019) destaca que a primeira onda buscou se debruçar em compreender o *gap* que se estabelecia entre o que foi planejado/formulado e o que foi executado. As abordagens *top-down* mantinham a separação entre formulação/ implementação e buscavam encontrar prescrições e lógicas normativas sobre como diminuir este *gap*. Essa abordagem tende a adotar uma perspectiva 'legalista' do processo de implementação, muitas vezes reduzindo seu olhar a um processo administrativo, ignorando o papel de atores ao longo da cadeia de relacionamentos formulação-implementação (Camões e Meneses, 2016).

As abordagens *bottom-up* surgem em seguida como uma crítica, apontando que as decisões não se encerram no momento da formulação, mas continuam ao longo da implementação, tendo grande parte dos estudos se concentrado na burocracia de nível de rua e na dimensão da discricionariedade dos gestores (Matland, 1995; Grindle, 1991; Silva e Melo, 2000).

A seguir surgem abordagens da terceira e quarta geração dos teóricos sobre implementação que buscam integrar os olhares *top-down* e *bottom-up*, e caminham na direção de compreender formulação/ implementação não como duas etapas separadas, mas integradas, e que são construídas ao longo de uma cadeia complexa de interações em múltiplas camadas e níveis, e com a participação de atores estatais e não estatais (Hill, 2006; Lotta, 2012).

Especificamente sobre os atores e as atividades que compõem o processo implementador, Hill (2006) considera um pequeno segmento de atores, dos quais são exigidos: 1) negociações (burocratas e órgãos públicos) para a prática das decisões políticas; 2) participação ou influência do grupo alvo da implementação; e 3) ações dos prestadores dos serviços. Grande parte da responsabilidade da provisão dos serviços fica à cargo dos servidores da administração pública, que estão entre o controle e a

discrecionalidade, no que se refere à implementação de uma política pública. Muitos desses são os chamados burocratas de nível de rua, importantes atores que atuam 'na ponta' da implementação e apresentam relevante impacto na vida das pessoas - aos quais, por sua vez, recaem importante atenção acerca de um alinhamento junto ao desenho da política. Segundo Lotta (2012), decisões vagas, falta de diretrizes e guias práticas podem gerar decisões conflituosas e problemas na implementação.

As análises sobre implementação de políticas públicas ganham complexidade adicional no contexto brasileiro, uma vez que se trata de um país continental, com heterogeneidade dos contextos de implementação, além de ser formado por unidades federativas autônomas no âmbito federal, estadual e municipal. Dada a responsabilidade de implementação pelos governos municipais das políticas sociais, a caracterização dos atores e o exercício de sua influência se torna fundamental para entender a dinâmica do processo de implementação, ainda mais quando se consideram as diferentes capacidades gerenciais entre os municípios brasileiros (Souza, 2006).

114

Lascoumes e Les Galès (2014) consideram o processo de implementação como portador de uma parte relevante de ambiguidades e incertezas. Isso se dá em decorrência dos fluxos simultâneos no âmbito das *politics*, considerando a influência das arenas e mesmo da política pública sobre a implementação da ação. O cenário político é também constituído de diferentes interesses e sua influência pode se dar favorável ou negativamente à implementação de uma determinada ação, contribuindo ao processo.

Para Hill (2006), a implementação seria a prática dos objetivos políticos inicialmente traçados. "Empreendimentos públicos" podem ser distintos em seu momento de implementação daquilo que foi previsto pelos *policy makers*; é o que destaca um estudo citado pelo autor (in Hill, 2006) que ressalta fatores influenciadores na implementação de políticas públicas. Por outro lado, a abordagem da "escolha dos instrumentos" ou "*policy design*" (Hill, 2006) considera que a implementação envolve várias ferramentas políticas ou de governo, bem como a combinação de meios. Para uma implementação bem-sucedida a escolha desses "modos de fazer" deve estar

relacionada aos objetivos políticos para uma integração entre novos objetivos e políticas existentes.

Os estudos sobre implementação no Brasil têm avançado incorporando as especificidades do contexto brasileiro (Lotta, 2019; Pires et al. 2018). No entanto, esses estudos têm se concentrado nas atividades fim e nas ações dos burocratas do nível de rua na interação com os cidadãos na prestação de serviços. Considera-se neste estudo uma dimensão esquecida da implementação - as atividades meio que dão suporte a essas ações, das quais são base diversas políticas de Estado voltadas para a modernização e melhoria da gestão. Um dos poucos estudos a analisar a implementação de políticas de gestão é o de Camões e Meneses (2016); os autores, entretanto, acompanham a formulação-implementação apenas no âmbito do governo federal. Compreende-se aqui, portanto, o MROSC como uma política pública voltada à melhoria da gestão, que dá suporte a complexas redes de implementações multisetoriais por todo o território nacional.

115

3. O processo incompleto de formulação/implementação do MROSC no âmbito federal

A Lei 13.019/14 começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, elaborada por uma coalizão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira. O cenário naquele momento impunha desafios importantes a serem superados pelas OSCs: mudanças na arquitetura de financiamento dessas entidades, com a diminuição e redirecionamento programático do apoio da cooperação internacional para o desenvolvimento; na emergência de novos modelos e formatos de sustentabilidade financeira, em parte sustentada por doações de pessoas físicas e jurídicas; e pela crescente “mercantilização” nas relações com o Estado; pela perda de quadros para trabalharem nas áreas sociais, cujas políticas públicas incorporaram as próprias agendas das OSCs ao longo, principalmente, das duas gestões do governo Lula (Mendonça, Alves e Nogueira, 2013).

Aliado a isso, entre 2007 e 2010, emergem denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs, que geraram a instauração

de duas “CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONGs”, uma na Câmara outra no Senado Federal no ano de 2007 e, em 2010, a suspensão temporária, de todos os repasses de convênios federais com OSCs. As recomendações dos relatórios finais das CPIs das ONGs foram incorporadas numa carta-manifesto da Plataforma das OSCs, tendo como um dos eixos centrais o aperfeiçoamento dos mecanismos pelos quais se materializam a relação de parceria entre Poder Público e ONGs.

O governo federal instaura então um GT para discutir o MROSC, envolvendo vários ministérios (SGPR, Ministério da Fazenda, Planejamento, Justiça, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Casa Civil e IPEA) e OSCs nacionais. Scardone (2014) relata este processo de forma detalhada, destacando a mobilização no governo e da sociedade civil.

Há uma série de regulações que se aplicam de forma seletiva a diferentes OSCs, de forma voluntária ou compulsória, como as que tratam de imunidades e isenções. E há, por fim, as regulações, como as aprofundadas neste estudo, que se aplicam apenas a um conjunto ainda menor de OSCs que recebem financiamento estatal, da qual trata a Lei 13.016/14- MROSC. O quadro 1 sumariza as principais inovações e limitações acerca desta nova regulamentação, que entrou em vigor em 2016 para União e estados, e em 2017 para municípios; por ele é possível, portanto, identificar os principais destaques da nova Lei.

Quadro 1- Principais mudanças do MROSC

Inovações	Limitações
Legislação Unificada para todos os entes subnacionais- diminuição da insegurança jurídica	Ainda convivem nas parcerias modelos diferentes, como o de OS- Organizações Sociais (Lei 9.637/98) e OSCIPs (Lei 9.790/98) Exceções na qual a Lei 13.019/14 não se aplica, convênios no âmbito do SUS- Sistema único de Saúde. Estes casos representam uma quantidade considerável de recursos, e concentram-se em OSCs maiores. Em algumas áreas, como a de cultura, os modelos de OS e do MROSC podem vir a competir, uma vez que apresentam características semelhantes.
Transparência na escolha das OSCs com o chamamento público e estabelecimento da comissão de seleção	O Artigo 30 da Lei 13.019/14 elenca diversas situações em que poderá ser dispensado de chamamento público: caso de urgência, de guerra ou grave perturbação da ordem pública; programa de proteção a pessoas ameaçadas,

	<p>atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, casos de iminência de descontinuidade de serviços públicos. Além destes itens continuam valendo as indicações realizadas através das emendas parlamentares.</p> <p>Para todos os casos de dispensa a Lei exige a publicação da justificativa nos meios de comunicação oficiais.</p> <p>Passam a valer mesmo para os casos de dispensa de chamamento todas as demais regras de celebração, monitoramento e avaliação previstas na Lei 13.019/14.</p> <p>O decreto Federal 8726/16 no seu art. 8º § 2º também indica a realização de chamamento e cumprimento da Lei 13.019/14 pelos fundos de direitos, respeitando-se suas legislações específicas.</p>
Definição de OSCs e requisitos para participação nas parcerias	<p>Algumas exigências de documentação muito detalhadas. OSCs pequenas podem ter dificuldade em cumprir, como adequação às normas brasileiras de contabilidade, além de ter que assumir custos adicionais para adequar seus documentos de constituição aos requisitos da Lei 13.019.</p>
Simplificação dos controles e ênfase nos resultados das parcerias: criação da comissão de monitoramento	<p>A cultura da gestão pública está consolidada numa lógica de controles burocráticos.</p> <p>As áreas de controle interno e externo da administração pública são muito fortes em termos de capacitação e influência em outras áreas, e tendem a ter entendimentos mais conservadores sobre controle. Os gestores públicos no executivo, responsáveis por contratos tenderão a seguir o que estas áreas recomendarem.</p>
Criação de instrumentos jurídicos mais apropriados: termo de colaboração e termo de fomento.	<p>Estes instrumentos devem estar conectados com planos de trabalhos, que por sua vez devem ser conectar com os detalhamentos sobre controle de resultados e metas que os editais de chamamento público devem trazer.</p> <p>A utilização destes instrumentos representa uma quebra na lógica de funcionamento da burocracia pública.</p>
Possibilidade de introduzir inovações das OSCs- termo de fomento	<p>O termo de fomento deve partir de iniciativas que as OSCs apresentem ao Estado para serem financiadas. As OSCs estão acostumadas a fazer pressões com relação a agendas mais amplas. Poderão ter dificuldade em apresentar demandas mais detalhadas e estruturadas ao Estado.</p> <p>O contexto de crise fiscal do Estado e instabilidade política também pode dificultar que as OSCs se sintam compelidas a apresentarem estas propostas.</p>
Atuação em rede das OSCs, e a possibilidade de potencializar os recursos	<p>Algo novo para o Estado regulamentar. Um dos possíveis pontos de inovação nos governos locais é a criação de critérios para formalizar esta atuação.</p>

aplicados com capacidades, inserção territorial e geração de contrapartidas.	Muitos governos locais podem optar por não utilizar este dispositivo.
Criação de espaço de participação estratégico para atuar como instância de coordenação- o conselho de fomento e colaboração	<p>O Conselho é de constituição paritária entre poder público e OSCs e deve funcionar enquanto um espaço participativo que possa promover as parcerias que utilizam a Lei 13.019/14, buscando transformá-las em uma política de Estado.</p> <p>Muitos governos locais podem optar por não utilizar este dispositivo.</p> <p>Ele precisa estar abrigado em algum órgão do poder executivo que vai promover sua criação e funcionamento.</p>

Fonte: Mendonça, 2017

118

Os atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação da legislação federal são distintos daqueles participantes no processo de implementação no nível local. O destaque para o momento de formulação foi a existência de um *locus* institucional de coordenação das ações: A Secretaria Geral da Presidência da República, que foi capaz de mobilizar diversos recursos e atores no legislativo e executivo, bem como de especialistas e das próprias OSCs, para aprovação da Lei. O processo de formulação no nível federal previa a criação de instrumentos que pudessem dar suporte ao processo de implementação local: ações de capacitação e apoio para os entes subnacionais (que não participaram diretamente da formulação), manutenção de repositório de boas práticas, ampliação de diálogos entre OSCs e poder públicos nos contextos locais e criação do CONFOCO nacional. O contexto político, com a saída de Dilma Rousseff da presidência em 2016, faz com que muitas destas ações não tenham continuidade.

A maior parte das parcerias entre governo e OSCs ocorre nos entes subnacionais, onde são executadas as políticas e entrega de serviços públicos. Se a implementação local do MROSC já era em si um objeto que requeria atenção no seu processo de implementação, a descontinuidade no nível central só faz com que o aprendizado e sistematização de experiências locais se torne ainda mais relevante.

No âmbito local, os atores envolvidos no processo de implementação variam, bem como as características da burocracia pública e sua relação com órgãos de controle, capacidade de articulação das OSCs e histórico local de relacionamento entre

essas e o governo municipal. A diversidade de contextos, atores e formas de relacionamento torna, portanto, o cenário de implementação complexo.

4. Implementação Local: Florianópolis e Belo Horizonte como casos de estudo

Os municípios de Florianópolis e Belo Horizonte estão entre as primeiras capitais brasileiras que, de alguma forma, se mobilizaram em torno da implementação do MROSC. Segundo dados do IBGE (2010), a capital de Santa Catarina conta com população de 469 mil habitantes, enquanto a capital mineira possui 2 milhões e 500 mil habitantes - a terceira maior aglomeração urbana do Brasil. Em ambos os municípios, as OSCs têm relevante expressividade de atuação e o advento da implementação local foi requerido pelas mesmas. Enquanto no primeiro caso temos uma discussão mais conturbada em termos de embates entre gestão municipal e OSCs, vemos em Belo Horizonte um processo mais colaborativo.

Os casos de implementação do MROSC em Florianópolis e Belo Horizonte promovem tanto a identificação de diferentes atores ao longo do processo, bem como demonstram formas pelas quais empreendem esforços de influência. Os atores podem buscar exercer influência de modo distinto, uma vez que detêm interesses, expectativas, potenciais e recursos diferentes entre si. Por isso, torna-se importante analisar esses elementos de caracterização e, assim, ilustrar todas as pessoas, grupos e organizações ligados ao “projeto” e seu envolvimento com o mesmo (Fundap, 2006). Outros pontos de análise como o movimento da *politics*, o modelo de tomada de decisão, o distanciamento entre formuladores e implementadores e a análise dos integrantes da burocracia local possuem uma enorme relevância para o processo de implementação.

Florianópolis conta com uma coalizão local de OSCs, denominado Fórum de Políticas Públicas (FPPF) que, por sua vez, vem realizando esforços colaborativos para discutir o MROSC desde 2014. Uma comissão foi criada para levar as demandas das OSCs sobre a questão da contratualização ao poder público e eventos foram organizados pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) em parceria com o Instituto Comunitário da Grande Florianópolis (ICOM), Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e outras instituições que trouxeram especialistas no tema. O grupo interno

do FPPF se transformou posteriormente no Grupo Intersectorial do MROSC, integrando também representantes da OAB, das Secretarias Municipais de Transparência e Controle, de Assistência Social e de Educação. Esse espaço de articulação promoveu assembleias, audiências públicas, reuniões e capacitações, para que o decreto municipal fosse elaborado de forma participativa.

Mesmo após toda a movimentação do FPPF para a discussão pública da minuta e o acompanhamento próximo da transição na gestão municipal (2016-2017) para a finalização e efetivação de um decreto municipal, a nova gestão de Florianópolis empossada em janeiro 2017 editou um decreto (17.361 de março/17), que apresentava mudanças com relação à minuta que havia sido colocada em debate pela antiga gestão. A postura de aprovação de um novo decreto unilateral não foi bem aceita pela sociedade civil organizada⁴, sendo sua anulação requerida junto ao MP estadual por algumas entidades, e provocando revisão e redação de um novo decreto pela Administração Local. Um grupo de vereadores protocolou o Decreto Legislativo nº 2.400/2017 com o objetivo de revogar Decreto Municipal no 17.361/2017, e iniciar novos esforços de debate da nova proposta enviada pelo Poder Executivo.

⁴ O principal ponto de rejeição no decreto 17.361/2017 dizia respeito à impossibilidade de OSCs com assentos em conselhos de políticas públicas poderem pleitear recursos públicos nas áreas setoriais desses conselhos.

Quadro 2- Matriz de Análise de Envolvimento para a Implementação do MROSC em Florianópolis

Atores	Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis	Ministério Público	Prefeitura Municipal	Conselhos da Assistência Social - CAS e da Criança e do Adolescente - CCA	Câmara de Vereadores
Recursos - que tem condição de alocar em prol da implementação	Levantamento de informações, estudo da lei, recomendações	Mediação entre Prefeitura e OSCs para consenso	Realização de consultas públicas, disposição dos servidores, competência técnica	Estão alocados na gestão pública, possuem recurso de diálogo/recomendações e órgão de controle	Responsáveis pela discussão do projeto de lei; capacidade técnica e pressão política
Interesses e objetivos, que o motivam	Aprovação de decreto condizente com as prerrogativas da lei nacional	Legalidade	Adequação às exigências legislativas	Continuidade de projetos, sobretudo ao CCA, via fundo próprio	Atendimento de demandas das OSCs e subvenção social
Elementos de força, potenciais	Rede de OSCs, capacidade de articulação e capital social	Sujeito processual e exercício de ação penal	Responsabilidade pela formulação de instrumentos legais e papel-chave na transferência de recursos	Estrutura paritária, amparadas por redes nacionais	Capacidade de articulação política, força institucional e mídia própria
Limites, debilidades ou dificuldades internas	Não-institucionalização (ausência de CNPJ e recursos)	Acesso limitado ao órgão, devido aos encargos jurídicos	Ausência de diálogo interno, falta de RH para articulação com OSCs, oscilações políticas	Pouca mobilização do CAS; e discordância na interpretação dos conselheiros do CCA	Falta de conhecimento técnico/ prático sobre o campo da gestão social

Fonte: Autores, 2019

No caso de Belo Horizonte, a mobilização para implementação do MROSC partiu de um GT, criado para a realização de um diagnóstico interno da gestão municipal, proposições de adequações internas das diferentes áreas, capacitações internas, bem como elaboração da primeira versão de decreto (Nº 16.519 de dezembro de 2016), substituído posteriormente pela redação final do decreto n.º 16.746 de outubro de 2017. Os esforços de implementação ficaram a cargo da gestão que assumiu o governo local em 2017, com importantes atores nesse processo, dentre eles, o destaque à Procuradoria Geral do Município (PGM), que liderou os debates

internos – por meio de um procurador geral com experiência no campo da gestão social. Esse ator-chave ampliou a agenda do MROSC, dando novos contornos na prefeitura. A ex-assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) para o MROSC passa a auxiliar no processo de implementação local, como consultora externa, se apropriando de instrumentos e da *expertise* propiciada pelo contexto federal.

Além do comprometimento da alta gestão com a agenda do MROSC, foi criada uma unidade de orientação das entidades da administração pública municipal para a materialização e viabilização jurídica das parcerias - a Gerência de Apoio às Parcerias (GAPOP), vinculado à Procuradoria Geral do Município. O CONFOCO foi estrategicamente instituído, no sentido de cumprir seu papel monitorador, com planejamento e uma relevante articulação entre os demais conselhos de políticas públicas do município - articulando secretarias fim e a sociedade civil local, com um conselho paritário.

Para além dos demais atos da PGM, com vistas a melhores práticas de implementação (mecanismos de transparência ativa com um Portal Eletrônico e a disponibilização dos dados referentes às parcerias celebradas), uma consulta pública prévia antecedeu o Decreto n.º 16.746/2017 e garantiu uma participação mais efetiva acerca dos dispositivos legais entre as partes interessadas. No âmbito das capacitações, seminários e eventos públicos foram realizados, num importante esforço da GAPOP. O Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS) teve, também, um papel-chave tanto em capacitação/ treinamento, quanto num apoio mais direcionado às OSCs que necessitassem se adequar às novas regras do MROSC.

Quadro 3- Matriz de Análise de Envolvimento para a Implementação do MROSC em Belo Horizonte

Atores	CONFOCO	Procuradoria Geral do Município	Consultoria Externa	Centro Mineiros de Alianças Intersetoriais - CEMAIS
Recursos - que tem condição de alocar em prol da implementação	Articulação intersectorial, interação de diferentes órgãos e mediação de conflitos	Organização prévia dos servidores (GT), constituição de ponto focal, <i>expertise</i>	Experiência do governo federal, capacidade de equilíbrio de propostas, presença nas discussões sobre o decreto	Assessoria e articulação com OSCs; pressão por capacitação
Interesses e objetivos, que o motivam	Apoio a ações voltadas ao fortalecimento das parcerias e acompanhamento da implementação	Orientação dos órgãos internos para a implementação	Construção de experiência positiva de implementação no território, visando o bom funcionamento da lei	Aprovação do decreto e conhecimento das novas regras pelas OSCs
Elementos de força, potenciais	Vinculação à PGM, composição paritária, formação a partir de ampla mobilização, diversidade imediata na composição	Centralidade do órgão com autoridade política; experiência do Procurador no campo da gestão social	Proximidade com o tema dos atores assessorados; competências locais que facilitaram atuação (CONFOCO, GAPOP, etc.)	Membresia no CONFOCO; proximidade com agentes do CONFOCO e da PGM; legitimidade e histórico na geração do conhecimento
Limites, debilidades ou dificuldades internas	Falta de compreensão do Conselho por seus membros, justamente por ser um novo espaço institucional	Redução da agenda a termos meramente jurídicos	Residência fixa em outro município; possível resistência de agentes locais	Não-representatividade de todas as OSCs locais

Fonte: Autores, 2019

5. Arenas decisórias, atores e instrumentos na implementação local

Apesar de ser uma Lei nacional, visando unificar procedimentos para que o Estado realize parcerias com OSCs, o MROSC requer normatização local, que demanda a construção de arenas decisórias e envolvimento de atores. A elaboração dos decretos municipais que regulamentam localmente o MROSC foram momentos importantes de engajamento, constituindo-se como uma arena decisória. As normas elaboradas se constituem num importante instrumento de política pública para implementação local.

A edição de normas para regulamentação da Lei 13.019/14 no nível local se dá de modo distinto de um município para outro estudado, tanto com relação aos atores envolvidos no processo, quanto ao resultado de seu conteúdo. Além dos decretos outros documentos como portarias, modelos de editais e termos de fomento e colaboração também são elaborados.

O decreto de Florianópolis traz nos anexos modelos de declarações exigidas na documentação e diversos formulários para orientar a apresentação de propostas, algo que sempre ajuda as OSCs e uniformiza o processo facilitando a análise da comissão de seleção. Algumas secretarias devem propor adequações a esses anexos, como a de Assistência Social, uma vez que ainda precisa seguir as regulamentações específicas do SUAS- Sistema Único de Assistência Social, como é o caso, por exemplo da resolução 21/16 do CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social- que elenca os requisitos que a OSC deve cumprir para que possa preencher o critério de dispensa de chamamento público elencados no Art. 30 do MROSC.

124

Em Belo Horizonte, a instrumentalização através de normas passa por dois períodos. Inicialmente parte do corpo técnico das secretarias e da procuradoria, que acompanhavam os processos de mobilização e discussões no plano nacional do MROSC, montam um GT, e elaboram a minuta do decreto que será então sancionado, o decreto Nº 16.519, é assinado em 26 de Dezembro de 2016, preparando a entrada em vigor no início de janeiro de 2017. Em outubro de 2017, com novos atores mobilizados e já com a estruturas de coordenação local dentro da procuradoria, é lançado o novo Decreto de regulamentação do MROSC, revisado após consulta pública, que revoga inteiramente o decreto anterior. Além de muito mais detalhado traz importantes modificações com impactos significativos na gestão das parcerias: formaliza o CONFOCO; estabelece a centralização das informações sobre o MROSC no Portal de Parcerias; detalha critérios de classificação de propostas a serem adotadas nos editais de chamamento público e no Plano de trabalho, orientado para resultados; simplificação da prestação de contas.

Com relação às normas, observa-se a importância de um ator que não estava presente na formulação no governo federal, mas que tem significativo impacto na implementação local: os tribunais de contas estaduais. Florianópolis edita normas que

se contrapõe ao MROSC para se adequar a Instruções Normativas do TCE anteriores à lei 13.019-14.

A implementação caracteriza-se pela ampliação da participação de atores, governamentais e não governamentais, em comparação com as fases anteriores de formulação no nível federal. Cada um deles, nos diferentes contextos locais, possuem seus interesses, que afetam o processo de implementação e moldam os resultados e o formato dos seus arranjos (Hill, 2006; Medeiros e Farah, 2013). Esta complexidade organizacional será fonte de muitas variações, abrindo oportunidades e limitações na implementação do MROSC. Neste estudo específico, uma importante variável do contexto político se mostrou decisiva nos casos estudados, a troca de gestão municipal que se inicia em 2017.

A Prefeitura de Florianópolis inicia o processo com consultas públicas, disposição dos servidores e elaboração da minuta do decreto. O FPPF buscava a aprovação de um decreto municipal condizente com as prerrogativas da lei federal 13.019/2014, por isso se aproveitou de sua integração em rede para envidar ações (dentre estudos e mobilizações) nesse objetivo. No entanto, na troca de gestão este processo é quebrado e o processo segue a partir daí permeado de conflitos, inclusive com a judicialização de diferentes itens da implementação do MROSC. O Ministério Público de Santa Catarina foi acionado nestas ocasiões, sobretudo, para recorrer à legalidade dos processos que estavam em curso. De outro modo, com recursos políticos e sob pressão de demandas da sociedade civil, parte da Câmara Municipal também se contrapôs à proposta do Executivo e buscou apoiar a agenda de um MROSC local que compreendesse os anseios das OSCs.

Já na experiência da capital mineira, seus principais atores foram: Prefeitura Municipal (secretarias e a Procuradoria Geral do Município); o Conselho de Fomento e Colaboração (ligado à PGM)- posteriormente à mudança de gestão; as OSCs locais, com destaque ao Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais; e a Consultoria Externa, prestada pela ex-assessora especial da SGPR para o MROSC. Outros conselhos municipais, órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, também estiveram presentes nesse processo, mas não tiveram um papel-chave de grande relevância para a orientação da implementação em Belo Horizonte. Ao contrário de Florianópolis, em

BH as arenas e atores de implementação local não são modificadas, mas sofrem um aprofundamento no sentido de aproximação a partir dos arranjos inicialmente propostos.

Em BH, a Procuradoria se constituiu como *locus* orientador interno para a implementação do MROSC, contando com um Procurador experiente em gestão social e com a Gerência de Apoio às Parcerias como referência central para os processos. Mesmo com o risco da redução da agenda a termos meramente jurídicos, o órgão buscou diálogo com OSCs e com o CONFOCO, integrando institucionalmente o Conselho à Procuradoria e trazendo um diálogo mais ampliado para a formulação do que viria a ser o decreto municipal 16.746/2017.

O CONFOCO buscou, então, propor e apoiar ações voltadas ao fortalecimento das parcerias entre as OSCs e a Prefeitura, acompanhando a implementação e o cumprimento do MROSC. Para o alcance desse objetivo central, a articulação intersetorial com diferentes órgãos de governo e sociedade civil permitiu superar conflitos e prevenir problemas, a fim de garantir o efetivo monitoramento da implementação. A vinculação à Procuradoria, sua composição paritária e a construção em conjunta e de modo mobilizador são elementos de força do próprio CONFOCO. Por outro lado, a compreensão de seu papel pelos seus componentes pode ser caracterizada como um desafio, justamente por se tratar de um novo espaço institucional - em que inclusive aqueles que o compõem precisam se familiarizar.

A PGM de BH contou com uma assessoria especializada através da contratação da ex-assessora especial da SGPR para o MROSC, como consultora externa. Já o CEMAIS auxiliou com a assessoria e articulações com outras OSCs (inclusive para a necessidade de capacitação) e na composição do CONFOCO. Por mais força representativa que tivesse, a não representação de toda a sociedade civil pode ser uma das limitações do CEMAIS, mas sua legitimidade como OSC-referência e sua capacidade de disseminação de conhecimento contribuiu para o entendimento das novas regras pelas OSCs belo-horizontinas.

A partir desse entendimento dos diferentes arranjos de atores participantes nos processos de implementação em BH e Florianópolis, vemos como se faz relevante o MROSC ser incorporado à agenda política. Assim como descreve Hill (2006), uma

implementação bem-sucedida requer a escolha de meios relacionados aos objetivos políticos; então, os instrumentos apropriados e o próprio processo de implementação poderá ter melhores desempenhos se estiver na compreensão estratégica da alta burocracia pública, como vemos em Belo Horizonte. No caso mineiro, a agenda de implementação se torna uma prioridade na gestão que assume a Prefeitura Municipal, fazendo com que todo o corpo da alta burocracia e os demais técnicos estivessem mobilizados para com esse fim político.

Os fluxos decorrentes das *politics* - arenas de políticas públicas - trazem interferências no estágio de implementação (Lascumes e Le Galès 2014), assim como vemos em ambos os casos. Especificamente no caso da participação do Poder Legislativo, a Câmara Municipal em Florianópolis está muito mais em evidência do que no caso de Belo Horizonte. Isso não descarta o Legislativo como ator no caso mineiro, uma vez que é esse o Poder responsável por aprovar o decreto municipal formulado; o que ocorre, no entanto, é uma exposição muito maior de um grupo de parlamentares florianopolitanos em decorrência da pressão das OSCs. O alinhamento de interesses e a rejeição à proposta final do Executivo se dá então, trazendo para evidência o poder político para essa arena pública.

As externalidades políticas (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2009) são ainda mais evidentes na relação entre troca de gestão e continuidade/ descontinuidade da priorização política da implementação. A implementação considera as decisões políticas da nova gestão que, no caso de Belo Horizonte, optou por definir um ponto focal no Executivo, mas em Florianópolis optou pela celeridade na formulação de um decreto que não considerava as discussões anteriores. Assim, a troca de gestão (um fenômeno político) trouxe novas divergências aos anseios das organizações locais e adiou ações importantes para o processo de implementação, como a institucionalização de uma instância de monitoramento, como o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração.

O modo como as decisões são tomadas influenciam nos resultados alcançados. Sabatier (1986) aponta uma alta centralidade aos tomadores de decisão no modelo *top-down*, como é perceptível no caso de Florianópolis. De fato, a responsabilidade de formulação dos instrumentos legais e atividades de mobilização está a cargo do

próprio agente formulador local - a administração municipal. No entanto, a capacidade de descentralizar o poder de tomada de decisão e articular diálogos com os demais atores do processo se fazem necessários no caso do MROSC, uma vez que OSCs, órgãos de controle e sociedade têm interesses diretos ou indiretos nos produtos da nova legislação, a saber as políticas públicas executadas, bem como os instrumentos que a elas dão suporte.

Como o *top-down* negligencia o papel de atores importantes, a abordagem *bottom-up* deve ser pensada como melhor alternativa para o caso do MROSC, uma vez que pode comparar melhor o papel dos atores públicos e privados na solução dos problemas advindos da implementação (Sabatier, 1986). A participação das partes envolvidas (sobretudo os que participam da realização de parcerias), facilita a elaboração legislativa no âmbito local, uma vez que os recursos empregados serão fruto de uma ampla discussão e de consensos entre ambos os lados. A “não-participação” na tomada de decisão [ou a desconsideração de demandas] por interessados de outro segmento (não-público) na implementação em Florianópolis estagnou o processo implementador e contou com um caráter muito mais de “cima para baixo” do que participativo.

Os dilemas referentes ao distanciamento entre a formulação e a implementação no caso do MROSC também são passíveis de ocorrer no contexto municipal. A formulação da legislação federal em si não poderia abarcar uma “participação total” - considerando todas as municipalidades e OSCs locais - em discussões no âmbito federal. Desse modo, a própria legislação federal estabeleceu diretrizes mais gerais, buscando entender as diferentes realidades estaduais e municipais em um país de proporções continentais como o Brasil, fazendo com que os próprios entes subnacionais pudessem realizar adequações locais. Isso, no entanto, não impede que haja distorções entre o que os formuladores desenharam no âmbito federal e sua aplicação no contexto local.

O município de Florianópolis apresenta, dentre outras questões, divergências com a previsão federal, como a sobreposição de normatizações do Tribunal de Contas (Mendonça, 2017), por exemplo. Isso reforça a distinção entre empreendimentos públicos em seus diferentes momentos: o de implementação e da previsão realizada

pelos *policy makers* (Hill, 2006). A impossibilidade de administrações municipais como Belo Horizonte e Florianópolis se fazerem presentes no momento de discussão inicial (mobilização federal) pode ser um fator limitante para o estágio de implementação, justamente pela passividade de distanciamento entre o que foi elaborado como política orientadora e a efetividade de sua territorialização.

Por fim, é importante ressaltar o papel das áreas meio da administração pública como ator fundamental na implementação local. Esses departamentos (gestão de contratos, seção financeira, TI, contabilidade, etc.) podem contar com estrutura e capacidade técnica distintas a depender do município, o que pode influenciar nas atividades necessárias para a implementação do MROSC - capacitações, apoio interno, servidores disponíveis e assim por diante. As disfunções de ordem organizacional (Weber, 1999) podem, portanto, contribuir ou ser fator limitante.

A estrutura intermediária das organizações públicas é complexa, principalmente entre os municípios brasileiros, e precisa de maior atenção para o entendimento da territorialização de programas e projetos. Como destaca Howlett (2011), os agentes intermediários passaram a desempenhar importantes papéis de responsabilidade com a descentralização federativa (aumento do exercício de autoridade, fortalecimento de suas vozes e setores, orientação voltada aos usuários dos serviços), passando a ter grande potencial de influência. Dimensões institucionais ou organizacionais interferem também no desempenho dos burocratas, sobretudo os de nível médio: a dicotomia técnica e política; a capacidade de alterar decisões; e habilidades de negociação, articulação e mediação (Lotta, 2012; Lotta, Pires e Oliveira, 2014). Esses elementos fazem parte das características pessoais e profissionais que, certamente, estarão presentes no cotidiano dos burocratas públicos e influenciam na implementação de instrumentos regulatórios, como o MROSC.

6. Considerações Finais

O presente estudo evidenciou como os atores locais são elementos-chave e exercem grande influência para a implementação do MROSC à nível municipal. Em primeiro lugar, as relações históricas entre o Poder Público e a OSCs afetam esse estágio, na medida em que orientam o modo como o processo será realizado - com

maior ou menor grau de participação. Em segundo lugar, as diferenças de capacidades de gestão são também fundamentais na medida em que as administrações locais precisam envidar recursos de diferentes ordens (humanos, técnicos) para executar as atividades necessárias referentes à formulação do decreto municipal. Em terceiro lugar, a cultura da gestão pública e a resistência a mudanças podem ser um empecilho, uma vez que os administradores podem ser avessos a novas regras e procedimentos, buscando perpetuar lógicas anteriores de parcerias. Por fim, a perspectiva dos gestores do controle público pode dificultar ou contribuir com a regulamentação local, tendo entendimento diferenciados ao que preconiza o MROSC e gerando ambiguidades no processo.

Os casos de Florianópolis e Belo Horizonte não expressam a realidade geral de todos os processos de implementação municipal do MROSC (não é esse um objetivo deste estudo), mas eles sustentam como as partes envolvidas detêm recursos, interesses, forças e limitações distintos e como esses elementos são capazes de alterar e definir processos correspondentes à implementação. Por um lado, as administrações municipais podem buscar entender a nova legislação e propor ações de comprometimento da gestão com a agenda de parcerias locais que considerem uma ampla participação dos atores interessados. Por outro lado, os processos podem simplesmente não ocorrer ou contar com uma série de dificuldades internas e de articulação entre administração pública e OSCs. Certamente os casos não são triviais (de sucesso ou fracasso, por assim dizer), mas contam com peculiaridades de acordo com o contexto local e com os atores que se fizeram presentes.

Sob outra perspectiva da influência dos atores, as experiências apresentadas mostram a relevância dos arranjos estabelecidos entre as OSCs e diferentes áreas da burocracia local. Tanto os processos recorrentes na política local (como as diretrizes estratégicas e a troca de gestão), quanto os modelos de implementação adotados pela burocracia (mais *top-down* ou *bottom-up*) são pontos de atenção. Os diálogos e as articulações entre atores formuladores e implementadores se fazem necessários, assim como a atenção às capacidades, interesses e a própria discricionariedade dos recursos humanos que compõem o corpo burocrático.

A análise do corpo burocrático em si deve ser melhor aprofundada, no sentido de entender o perfil e a capacidade de influência do gestor público municipal. Em alguns casos, são esses os agentes intermediários responsáveis pela conexão entre a alta burocracia e os chamados burocratas de nível de rua e, no caso do MROSC, são atores que podem se apropriar de certo grau de discricionariedade, articulação técnico-político de seu contexto e de habilidades de negociação e mediação para obtenção de resultados. Essa, portanto, se configura como uma importante agenda de pesquisa futura a ser explorada, no sentido de contribuir para a análise do processo de implementação do MROSC nos contextos subnacionais.

Referências

BELO HORIZONTE (2016). Decreto Municipal nº 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.* Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1173421>>.

BELO HORIZONTE (2017). Decreto municipal nº 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.* Belo Horizonte, MG. Recuperado em 22 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://portaldasparcerias.pbh.gov.br/sites/portaldasparcerias.pbh.gov.br/files/2017-10/Decreto%2016.746-2017.pdf>>.

BRASIL (2002). *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil Brasília, DF, 11 de jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 09 de agosto 2018

BRASIL (2014). *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre as parcerias voluntárias.* Diário Oficial da União, Brasília, DF. 01 fev. 2014, Seção 1, página 1. Brasil. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos.* Diário Oficial da União, Brasília, DF. 24 mar. 1999. Seção 1, página 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>.

BRASIL (2016). *Decreto federal n. 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as*

organizações da sociedade civil. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>.

CAMÕES, Marizaura R. S.; MENESES, Pedro P. M. (2017). *Gestão de Pessoas no Governo Federal: Análise da Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. CADERNOS ENAP, v. 45, p. 1.

FLORIANÓPOLIS (2017). Decreto Nº 17.361, de 15 de março de 2017. Regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil. Florianópolis, SC. Recuperado em 16 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1736/17361/decreto-n-17361-2017-regulamenta-as-parcerias-entre-o-municipio-de-florianopolis-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil-para-a-consecucao-de-finalidades-de-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-projetos-e-atividades-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-nos-termos-das-leis-federais-n-13019-de-2014-e-13-204-de-2015-e-do-decreto-federal-n-8726-de-2016>>.

FUNDAP (2018). *Educação continuada: Gestão de programas e projetos governamentais. Planejamento e Gerenciamento de Projetos*. São Paulo: Fundap, 2006.

132 GRINDLE, S. Merilee. (1991). *Public choices and policy change*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

HILL, Michael (2006). *“Implementação: uma visão geral”*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, Volume 2. Brasília: ENAP. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2014.

HILL, Michael (1993). *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

HJERN, Benny; PORTER, David O. (1981). *Implementation structures: a new unit for administrative analysis*. *Organizational Studies*, 3, pp. 211-37.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. (1993). *“Why perfect implementation is unattainable?”* In: HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de Mexico: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

LIPSKY, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. NY: Russell Sage Foundation.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo (2018). *Passo a passo para implementação do MROSC em Municípios – a experiência de Belo Horizonte - MG*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara (Orgs.) (2015). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: a construção a agenda no governo federal: 2011-2014*. Brasília: Governo Federal.

LOPEZ, Felix G. (org) (2018). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Brasília: Ipea

LOPEZ, Felix. FIGUEIREDO LOPES, L., Souto, B., e SANT'ANA, D. (2014). *A interação entre organizações da sociedade civil e governo federal: Colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis*. Brasil em desenvolvimento- Estado planejamento e políticas públicas. v. 2. Brasília: Ipea, 2014. Recuperado em 20 de março, de ISSN 2236-5710 Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 68, Jan./Abr. 2016

LOTTA, Gabriela S. (2012). *O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade*. FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha. C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias (2014). *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 65, n. 4.

LOTTA, Gabriela S. (2019). *Implementation of Public Policy, Brazil*. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. 1ed.: Springer International Publishing, pp. 1-7.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (2009). *Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

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

MENDONÇA, Cíntia M. (2018). *Ofício do FPPF no 001/2018 - Relato de Experiência: Implementação do MROSC no município de Florianópolis/ SC*. FLORIANÓPOLIS: Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis

MENDONÇA, P.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. (2013) *Quadro geral da Arquitetura de Apoio às OSCs: tendências e reflexões*. In: Mendonça, P.; Alves; M. A.; Nogueira, F. A. (Org.). *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*.

1ed. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2013, v. 1, pp. 25- 39. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf

MENDONÇA, P. (2017). *Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014*. Washington: ICNL LEEP Fellowship. Disponível em: <http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>. Acesso em: 29 de agosto de 2018

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, [S.l.], v. 21, n. 68, jan. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484>. Acesso em: 11 de setembro de 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n68.56484>. Acesso em: 3 de outubro de 2018.

MEDEIROS, A. K.; FARAH, M. F. S. O papel da implementação na reformulação de políticas públicas. In: ENANPAD, 37, 2013, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. 1 CD-ROM.

134 PLATAFORMA MROSC (2010). *Termos e Compromissos*. São Paulo: Plataforma MROSC. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/termos/>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

SABATIER, Paul A. (1986), *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Journal of Public Policy, v. 6, n. 1, pp. 21-48.

SCARDONE, Diego (2014). *Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil*. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.icnl.org/research/library/files/queue/Scardone_ICNL_FINAL.pdf

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. de (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas*. Cadernos de Pesquisa, n. 48, UNICAMP, NEPP, pp. 1-17.

SOUZA, Celina (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias [online], n. 16, pp. 20-45. Acesso em: 14 de agosto de 2018.

WEBER, Max (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UNB

Recebido em 6 de junho de 2019
Aprovado em 20 de setembro de 2019
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.2.5>