



**CONFERENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ISTR
QUITO, ECUADOR, 18 AL 20 DE OCTUBRE DE 2017**

PAINEL

**PARCERIAS ENTRE OSCS E O ESTADO BRASILEIRO: POSSIBILIDADES APÓS A
EDIÇÃO DA LEI 13.019/2014**

Trabalho 3

Desafios na construção de colaborações para implementação do MROSC

Patricia Maria E. Mendonça
Universidade de São Paulo – pmendonca@usp.br

Introdução

As OSCs têm um histórico de longa data de relacionamento com o Estado no Brasil. Esta relação é permeada de percalços, ora mais visíveis, ora menos visíveis, mas sempre presentes (Coelho, 2000). É de grande relevância também a participação direta das OSCs na provisão de serviços públicos. O escopo desta participação, bem como os seus modelos e formatos de implementação, tem variado, tanto em termos setoriais, quanto numa perspectiva histórica.

Em pesquisa que compara Aids, Assistência Social e Cultura Mendonça, Araújo e Medeiros (2016) reforçam a existência de diferentes modelos de parcerias Estado-OSCs, indicando também que há muitas particularidades das parcerias nos contextos de implementação subnacionais.

Esta necessidade se torna ainda mais proeminente no momento em que os entes subnacionais encontram-se em processo de regulamentar e implementar na realização de parcerias o MROSC. A Lei 13.019/14, conhecida como MROSC, começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs (<http://plataformaosc.org.br>), elaborada por uma coalisão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira.

Para além de um dispositivo jurídico responsável por alterar a forma como são regidas as parcerias entre OSCs e Estado, com seus desafios de adequação normativa dos entes subnacionais, o MROSC é também um processo de mobilização, na busca por reiterar importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrática.

Debates e processos participativos têm sido uma marca deste processo de mobilização, que tem aproximado gestores públicos, órgãos de controle, universidades e OSCs em discussões que extrapolam as dimensões meramente regulatórias, para uma compreensão mais ampla da diversidade das OSCs e seu importante papel como parceiras do Estado. Desde 2016 estão ocorrendo diversas iniciativas de capacitação (Souza & Wacks, 2016).

Por vezes estes processos de mobilização nos contextos locais de implementação estão dando origem a instâncias informais de coordenação e colaboração, como GTs, fóruns, ou ainda instâncias formais de coordenação como os Conselhos de Fomento e Colaboração, previstos na Lei 13.019/14, e que já foi regulamentado no Estado da Bahia (<http://www.serin.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=22>).

Há uma preocupação também com os processos e mecanismos gerenciais que estão sendo criados ou adaptados para lidar com a nova natureza jurídico-administrativa das parcerias. Por se tratar de um modelo que traz inovações não apenas para as parcerias, mas para a lógica de funcionamento da administração pública como um todo (foco na transparência controle de resultados, simplificação de procedimentos e prestação de contas, participação), este é também um elemento importante a se observar nos processos de implementação. Os entes federados têm autonomia administrativa, podendo haver espaços para inovações gerenciais.

Diante dos desafios de implementação do MROSC nos contextos subnacionais e da possibilidade de que, ao lado das inovações jurídicas, processos gerenciais instância de colaboração e coordenação locais possam se configurar em inovações, este artigo realiza os primeiros mapeamentos de implementação em 3 casos distintos: o estado da **Bahia**, o município de **Belo Horizonte** e no município de **Florianópolis**.

Estes mapeamentos tem o objetivo de: identificar: Atores envolvidos; forças de colaboração/ tensão presentes na implementação, principais desafios operacionais/ gerenciais.

Estes três casos foram identificados a parti da interação com redes de profissionais envolvidos em capacitações, pesquisas e diretamente envolvidos nos processos de implementação. Foram então realizadas entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, pesquisadores, gestores de OSCs. Estas entrevistas foram complementadas com análise documental dos casos (decretos, e outros atos normativos pertinentes ao caos, sites de notícias, blogs, páginas de redes sociais, entre outros). Esta pesquisa está ainda e andamento e os primeiros resultados serão apresentados na última sessão.

Antecedentes

A Constituição Federal do Brasil reconhece, em seu art. 5º, a liberdade de reunião pacífica e a liberdade de associação para a realização de atividades lícitas, excluindo a ação armada, civil ou militar, como também assegura imunidades e isenções tributárias gerais, aplicadas a todas as OSCs (Storto, 2014).

Outro destaque da CF é a interação e participação das OSCs nos processos decisórios governamentais, com destaque para as legislações específicas sobre conselhos de políticas públicas nas três esferas governamentais (Lopes & Abreu, 2014). Verifica-se a partir daí o incremento de espaços e articulações voltados à participação em temas ligados a acesso a informação, transparência e também propostas para os modelos de desenvolvimento local (Storto, 2014).

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.

Até o início da década de 90, a Legislação que norteava as relações Estado-OSCs datava da década de 1930 e necessitava ajustes (Comunidade Solidária, 1997). De acordo com Oliveira e Haddad (2001) a legislação ultrapassada reunia diferentes normas construídas a partir do Código Civil de 1916, não existia nenhuma tipologia de OSCs, apenas categorias frouxas, que, de acordo com os autores, privilegiavam certas categorias de organizações.

Foram iniciadas discussões por meio da Comunidade Solidária que buscavam reestruturar as bases institucionais que permeavam as relações governo-OSCs (Alves & Koga, 2001). Nessas discussões, começou a ficar clara a necessidade de instrumentos legais distintos para a pluralidade de OSCs (Oliveira & Haddad, 2001).

Durante esse período novos marcos institucionais foram criados: o modelo de Organização Social (OS) (Lei 9.637/98) e a Lei nº 9.790/99, que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esta última, ainda, criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio (Ferrarezi, 2001, p. 16).

Apesar destas inovações, não houve a substituição de uma legislação que já estava vigente, que era as dos convênios, apenas instituíram novos modelos que passaram a conviver com outros. Esta convivência de diferentes normas que vão se acomodando tem gerado insegurança jurídica, tanto para os gestores públicos, quanto para as OSCs (Junqueira & Figueiredo, 2012). O que se observa é que a falta de clareza deu margem à que diferentes práticas de gestão por parte dos órgãos públicos contratantes fossem aceitas.

Houve inovações relevantes para as OSCIPS em relação à transparência, sendo obrigadas a submeter anualmente a auditorias internas e externas, e a tornarem públicas suas demonstrações financeiras e seus relatórios de atividades.

A adoção desse novo modelo institucional, conforme demonstraram Alves e Koga (2006), foi objeto de muitas resistências por parte das OSCs. Ainda há um desconhecimento dos modelos de OS e OSCIP e de seus instrumentos jurídicos, formas de controle/ acompanhamento e avaliação (Coutinho et. al. 2008), ou seja, a criação de outros instrumentos para parcerias acarretou em problemas tanto para os gestores públicos como para as OSCs (Carvalho, 2007).

A qualificação de OSCIP obteve baixa adesão por parte das OSCs que permaneceram utilizando os convênios como instrumento jurídico para mediar as transferências de recursos pelo Estado, ao invés da possibilidade de utilizar o Termo de Parceria. Entre os motivos que levaram à baixa adesão das OSCs ao modelo de OSCIPs estão um movimento de resistência ideológica por parte de muitas organizações, que identificam o modelo como um assalto neoliberal ao Estado, e o risco de perda de autonomia das OSCs (Durão 2003; Oliveira & Haddad, 2001).

Outros motivos podem ser ainda apontados, como ausência de maior detalhamento normativo, como existe nos convênios, mas principalmente, a cultura e resistência dos gestores públicos, que ainda tem desconhecimento sobre o Termo de Parceria. Além disso, as procuradorias dos órgãos públicos que avaliam e acompanham a execução dos Termos de Parceria são os mesmos que avaliam os convênios, tendendo-se a pautar-se pelos mesmos critérios, seguindo a instrução normativa aplicável aos convênios. (Barbosa, 2011; Trezza, 2007).

Alguns dos motivos que levaram a legislação sobre OSCIPS a “não pegar” parecem estar também por trás das dificuldades já visualizadas com o MROSC. Conforme já colocado por Alves e Koga (2006), o peso do passado tem exercido considerável influência na mudança regulatória das OSCs.

A Agenda do MROSC no Governo Federal

A Lei 13.019/14 começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs (<http://plataformaosc.org.br>), elaborada por uma coalisão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira.

O cenário naquele momento impunha desafios importantes a serem superados pelas OSCs. Mendonça, Alves & Nogueira (2013) destacam 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.

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 das ONGs” (Brasil, 2011), uma na Câmara outra no Senado Federal, em 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 incorporados 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 (fazenda, planejamento, justiça, controladora, casa civil, Ipea), e OSCs. Outras ações para lidar com a crise se concentraram na melhoria do Sistema de Gerenciamento de Convênios (SICONV) –para dar maior transparência aos convênios e outros contratos realizados com as OSCs. Novos

procedimentos para a contratação de entidades foram criados, tornando obrigatória a realização de chamamento público (Figueiredo Lopes et al., 2013).

Souza & Wacks (2016) apontam que um os principais problemas levantados pelo GT, bem como pelos relatórios da CPI das ONGs e outros estudos (Storto *et al.*, 2012), foi a ausência de uma norma que abarcasse tipos distintos de organizações da sociedade civil, o que gera insegurança jurídica, devido aos entendimentos conflitantes de aplicação da Lei perante diferentes instâncias da Administração Pública, bem como entre diferentes entes federados.

Mendonça & Falcão (2016) analisaram este processo de mobilização e os marcos jurídicos resultantes. No segundo semestre de 2014, a SGRP realiza consulta pública para regulamentação colaborativa da Lei 13.019/14. Houve uma grande mobilização tanto da Administração Pública, especialmente no âmbito municipal, como também de OSCs, alegando prazo insuficiente para adequação necessária, tanto de infraestrutura como de familiarização com as novas regras. Havia também o cenário político pré-eleitoral, que dificultava ainda mais estes ajustes. Diversos pedidos de adiamento de entrada em vigor da Lei 13.019 por parte de OSCs e municípios são enviados ao governo federal, e os resultados da consulta colaborativa (SGPR, 2014) também apontavam sérios obstáculos para sua operacionalização.

Em 30 de outubro de 2014, a Medida Provisória n. 658, prorroga o prazo de entrada em vigor, e novamente em 21 de julho de 2015, a Medida Provisória (MP) de 684, impõe novo adiamento para o MROSC. Com isso a Lei 13.019/14 retorna à casa Legislativa, onde passa a receber diversas emendas. Finalmente, em 14 de dezembro de 2015, é publicada a Lei 13.204, com significativas alterações de mérito na Lei 13.019/14, também discutidas por Mendonça & Falcão (2016).

As principais mudanças introduzidas com a nova legislação foram a criação de novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, e que passam a substituir os convênios (estes não poderão mais ser utilizados nas parcerias do Estado com OSCs). Os dois objetivos gerais que o MROSC destaca são: a) Colaboração: execução de políticas públicas contínuas em parceria Estado/OSCs; b) Fomento: ações de incentivo ou financiamento pelo estado de ações desenvolvidas pelas OSCs (Lopez et. al. 2014). Para tanto cria o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração. Souza & Wacks (2016) destacam ainda a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas. Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque no controle de meios para o controle de resultados.

Muitas destas inovações aprofundam ou complementam os pressupostos contidos no arcabouço da Reforma Administrativa (Mare, 1995; Bresser Pereira, 1998). Neste período foram aprovadas as legislações de OS e de OSCIPs ((Lei 9.790/99 e Lei 9.637/98), que já contemplavam a realização de chamamento público, com concursos de projetos, bem como a formalização de resultados a serem alcançados com a parceria. Estudos legislações anteriores apontaram diversos problemas, como dificuldades para qualificação como OSCIPs, o desconhecimento dos gestores públicos acerca dos modelos de parceria e seu regime jurídicos diferenciado, bem como dificuldades em trabalhar com a proposição e formalização de resultados OS (Alves & Koga, 2006; Trezza, 2007;

Barbosa, 2011; Lemos, 2006; Coutinho, 2009). Isto fez com que, pelo menos no caso das OSCIPs, a utilização da Legislação tenha ficado aquém do esperado, permanecendo como predominando o método anterior de celebração via convênios.

Estas são, como apontam Mendonça & Falcão (2016) dificuldades de ordem gerencial e cultural, relacionadas ao fato de mudança de papéis estabelecidos ante a adoção do modelo de parcerias, que exige um olhar para além da lógica de funcionamento do poder público. No entanto, as autoras fazem uma importante observação que diferencia o processo atual das inovações que ocorreram na década de 90.

Pensando o novo MROSC como processo de mobilização entre as OSCs e o poder público, não apenas como o reflexo de suas normas, é possível verificar um caráter inovador no próprio diálogo estabelecido entre gestores públicos, OSCs e órgãos de controle, que desnudam os desconhecimentos, preconceitos e dificuldades de entendimento presentes na atuação das entidades. Em termos de regulamentação, as inovações ficam por conta da possibilidade de atuação em rede das OSCs, da criação de um instrumento específico para propostas das OSCs e de outro que permita a cooperação para além da transferência de recursos e da preocupação com a transparência e com critérios mais claros para a realização dos chamamentos públicos, com ênfase no controle de resultados (pag. 53).

O novo MROSC entrou em vigor no âmbito da União e dos Estados em Janeiro de 2016, e no âmbito dos municípios em Janeiro de 2017. Ainda está ocorrendo nas instâncias estaduais e municipais a edição de normas infralegais para regulamentação da Lei.

O MROSC

As principais mudanças na legislação com o MROSC são refletidas principalmente pelo novo regime jurídico de parcerias entre Estado e OSCs. A extinção dos convênios e a criação de novos instrumentos de mediação (termos de fomento, de colaboração e de cooperação) são considerados os grandes ganhos. O termo de fomento e de colaboração se aplicam para transferências de recursos do Estado para OSCs, sendo que no primeiro o plano de trabalho é proposto pelas próprias organizações e no segundo o plano é de proposição da administração pública; já o termo de colaboração também é um instrumento para formalização de parcerias, mas que não envolvem transferência de recursos. Para ambos os termos, a nova lei delimita a seleção por chamamento público, a exigência de 3 anos de existência da organização conforme registro de CNPJ e comprovação de capacidade técnica e *expertise* no objeto de parceria.

Com o advento da nova legislação, Administração Pública e organizações da sociedade civil podem planejar, celebrar e acompanhar parcerias na execução de políticas de forma mais clara e segura, visto a adequação dos novos critérios. Há também que se ressaltar as novas possibilidades participação das OSCs com a possibilidade de manifestação de interesse social, e, especialmente, com a criação de conselhos de fomento e colaboração, ambiente institucional pensado para potencializar a formulação, o diálogo e o fortalecimento de boas práticas no âmbito de abrangência entre os entes federativos. O MROSC prevê, ainda, a participação dos beneficiários na avaliação de desempenho das organizações, por meio de pesquisa de satisfação, como mecanismo de monitoramento e avaliação (Lopes *et al.*, 2013). As novas ferramentas de transparência e controle

fomentam, portanto, uma maior transparência na utilização de recursos públicos, bem como possibilita um maior engajamento da população quanto às decisões a serem tomadas.

No contexto de evolução entre as leis de 2014 e de 2015, temos a caracterização de orientações menos formais e valorização da diversidade das OSCs. Ademais, em termos de regulamentação, a atuação em rede se mostra como caráter inovador. Enquanto a primeira lei era marcada por uma excessiva ênfase na lógica burocrática-formal de controle, sua alteração em 2015 permitiu um reconhecimento maior da lógica de atuação das OSCs e uma maior flexibilização de critérios e, conseqüente, conferência de autonomia para atuação das entidades. O desafio posto está bem relacionado à necessidade de monitoramento das leis de regulamentação pelos entes subnacionais, para a garantia do cumprimento das exigências da lei federal.

Em termos de avanço, a remuneração de equipe e custos indiretos, a obrigatoriedade do chamamento público, atuação em rede e a extinção da contrapartida financeira são considerados grandes avanços. Por outro lado, a exclusão de várias modalidades de contratos de parceria é considerado o principal negativo, uma vez que enfraquece o processo de coordenação institucional. A inércia organizacional e eventuais barreiras ideológicas, gerenciais ou culturais podem influenciar nas mudanças regulatórias e na implementação das políticas públicas, como reflexo de um peso do passado. O rompimento do padrão confere, portanto, um desafio a ser enfrentado pela gestão pública, assim como seu aparato administrativo e jurídico voltado ao controle formal dos meios.

O processo de implementação e os casos analisados

Existe uma rede de multiplicadores e colaboradores que acompanharam o início das iniciativas do MROSC e/ou se engajaram ao longo do seu processo de construção e implementação. Esta rede tem centros de organização e difusão diferentes, ligados a Universidade, governos estaduais (a rede da Bahia já foi previamente identificada), OSCs.

Há hoje em andamento duas iniciativas importantes já focadas no MROSC, no entendimento de seu processo de implementação, há uma iniciativa da ABONG (Associação Brasileira de ONGs), que busca mapear os desafios de adequação das OSCs e seu engajamento com a implementação local do MROSC (<http://www.cese.org.br/wp-content/uploads/2017/03/1%C2%AA-Chamada-P%C3%BAblica-do-Projeto-Construindo-a-Ressist%C3%A2ncia-Democr%C3%A1tica-23.03-v2.pdf>) e outra do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) em parceria com a Fundação Getúlio Vargas- Direito SP e com o IPEA (<http://gife.org.br/gife-novas-parcerias-para-fortalecer-a-sustentabilidade-economica-das-oscs-no-pais/>), ambas financiadas com recursos de um projeto de pesquisa da União Europeia. Enquanto o enfoque da ABONG centra-se na participação e impacto das OSCs no processo, o enfoque da do GIFE e seus parceiros estão no mapeamento sob o ponto de vista jurídico, verificando legislações e normas infra-legais que estão sendo criadas neste processo (conforme apontado por Storto, 2016).

Os casos Analisados

Município de Florianópolis

Mobilização/articulação

O [Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis](#), uma articulação de OSCs existente desde 2007 (notadamente concentrando entidades da área de assistência social/ criança e adolescente), que a partir de 2014 passa a ter a discussão do MROSC puxada por um de seus membros. O Fórum cria uma comissão sobre o tema e leva a demanda até o poder público, que até então, não estava acompanhando o debate.

É realizado um evento com mais de 600 pessoas, que foi o primeiro gatilho de mobilização da sociedade civil, neste evento participaram como debatedores a ABONG e juristas especialistas da área. Deste evento é feita uma carta de Florianópolis com as demandas relacionadas á agenda do MROSC.

O Fórum durante o processo eleitoral de 2016 chamou os candidatos a prefeito (segundo turno) para assinarem uma carta de compromisso. Ambos candidatos à gestão municipal se comprometeram a se dedicar à questão do decreto logo na primeira semana de gestão.

Em paralelo se estabelece um GT com técnicos da prefeitura (secretaria de controle e transparência) para elaboração do decreto municipal, tendo sido posto em consulta pública, inclusive com realização de algumas audiências na Câmara dos Vereados de Florianópolis.

Principais entidades envolvidas: ABONG, ICOM, IVG, Federação das APAES, ESAG-UDESC, Vereadores de Florianópolis, Secretaria Municipal de Transparência e Controle, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público Estadual e Federal.

Destacada atuação do **ICOM** para formação e desenvolvimento de OSCs, com foco em organização política, reconhecimento, a entidade acompanhou o movimento do Marco e vem fomentando novos espaços de mobilização

Oposição assume a prefeitura em 2017. A nova gestão da Secretaria de Assistência Social assume um papel preponderante nas discussões do MROSC na prefeitura (que no período anterior tinham ficando muito concentradas na Secretaria Municipal de Transparência e Controle, que foi reestruturada tendo se enfraquecido na troca de gestão em 2017). A Secretaria de Assistência Social interrompe alguns diálogos com a sociedade e redige um decreto com modificações em relação ao que tinha sido discutido nas consultas públicas. Um dos principais pontos de tensão deste decreto foi a exclusão de OSCs participantes de conselhos de PP dos editais de chamamento. Passagens sobre a tensão instalada:

“Tudo isso tem na cidade como ajudar, mas o ponto é: elas não sabem direito esses pontos e o Marco acaba sendo recebido como “veio para cá para detonar com tudo”, principalmente no Fórum quanto no Fundo da Infância. Não aceitamos o Marco, não queremos o Marco! Chega ao ponto de ignorar que a lei existe.”

“Já que a gente fala em qualidade de vida e permitir que as organizações possam ter isso, elas devem entender como a legislação nova pode contribuir para esse novo contexto (nova relação entre Poder Público e sociedade civil), para entenderem isso para que as atores se envolvam na causa, não o inverso que a gente tá achando - as OSCs estão achando que é mais uma lei, mais uma burocracia”

Impactos operacionais já visíveis na realização das parcerias

- Transição de normas

Houve aditivos de convênios no final de 2016 em várias áreas estendendo até 2017. Não ocorreu esta extensão de convênios generalizada com muitas entidades da assistência social. O processo foi de aditivização de convênios foi de acordo com entrevistados mais generalizado em e outras áreas, como educação. Na área de assistência, aditivos só foram realizados em 2016 com OSCs que se mobilizaram para pressionar. Em 2017, como solução diante da relação tensa que se estabeleceu, foram celebrados alguns termos com dispensa de chamamento público. A justificativa foi com base na prestação de serviço continuado. Boa parte dos novos chamamentos não foram realizados com a justificativa de contingenciamento de gastos.

-Capacitação do poder Público e OSCs

Antes de ser desarticulada em 2017, a Secretaria Municipal de Transparência e Controle (transformada em uma Superintendência de Controle e Transparência) realizou muitos treinamentos e deu suporte mais próximo às OSCs, bem como a órgãos internos a Secretaria de Cultura e a Fundação Municipal Desportos (que já realizaram chamamentos em 2017). Chegaram a realizar 250 treinamentos para OSCs. Os gestores desta secretaria também chegaram passaram eles mesmo por diversas capacitações.

A área de saúde ainda não fez chamamentos, mas já estruturou comissões de monitoramento e foram nomeados os fiscais dos contratos de dispensa. Só não fizeram chamamento, mas os outros instrumentos que a lei exige já estão firmados.

- Plano de Trabalho

Cada secretaria tem feito da sua própria forma para adaptação das entidades. No plano de trabalho especificamente, inclusive antes do Marco Regulatório, principalmente na Assistência Social. Quando nós indicamos o decreto, era uma sugestão de formulário. Nós deixamos abertos para as secretarias e unidades adaptarem a política pública ao nosso formulário. Então lá na Assistência Social conseguiram fazer um controle bem ideal, porque pegaram a lei do SUAS e disseram (hipótese): “pra cuidar de uma criança tem que ter 2 psicólogos, 3 professores...”. Então eles adaptaram lá no plano de trabalho obrigando a entidade a dizer “vou contratar 2 psicólogos ou vou contratar 3...”

- Prestação de contas e Controle

Precisa ter 2 profissionais - financeiro e controlador de processos. Muita alteração em relação à exigência técnicas e de documentação (currículo ao trabalhador, comprovação de formação), que levaram a demanda de adequação das entidades. O relatório de atividades do gestor do processo já tinha, mas agora está combinado com o financeiro.

Há prestação de contas parciais independente da duração – a cada 70 dias.

- Sistemas de acompanhamento

Não há um sistema específico para acompanhamento e prestação de contas, é tudo em papel. Tinham procedimento de fiscalização por amostragem.

Há um sistema contábil e financeiro, mas não um sistema de controle interno.

Querem pensar este sistema já no modelo de prestações de contas simplificado porque é praticamente só o que existe no município (repasse inferiores a 600 mil). Querem fazer algo parecido com o SICONV, onde já tem chamamento, seleção, e as outras etapas tudo junto.

- Normativas conflitantes do Tribunal de Contas

- FMDCA- Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente

Precisa atualizar normativas (resolução de 2009) e se adequar ao MROSC. Muitas incertezas com relação ao que pode pagar, e como são os trâmites de repasse; atualmente, as organizações estão tratando sobre alterações do Fundo da Infância sem considerar o Marco.

- Documentação

Uma série de documentos que as organizações deveriam fornecer que não era a realidade daqui local - organizações que não tem sede ou que a sede não tem regularidade.

A exigência do alvará de funcionamento das organizações tem sido um empecilho para as entidades participarem das parcerias (sendo que a própria Câmara Municipal não tem esse documento). Foi feita uma adaptação com relação às exigências de documentação do endereço que consta no CPJ no decreto municipal.

Estado da Bahia

Mobilização/articulação

- **Plataforma MROSC Bahia** (mais de 30 organizações da sociedade participam) é a grande rede engajada em todo o processo do MROSC no estado. Essa plataforma esta articulada com a plataforma MROSC nacional, mas possui suas especificidades. Basicamente, é a rede engajada que esta “puxando” a agenda, conjuntamente com alguns órgãos públicos específicos do poder público que se mostram dispostas a ter uma relação de paridade nas decisões.

- **Governo estado** – SERIN- Secretaria de Relações Institucionais- e SAEB- Secretaria de Administração - são desde as mais engajadas, e constituíram GT para desenvolver minutas do decreto. A SAEB busca envolvimento com outros com outros órgãos públicos para orientar a realização de chamamentos públicos. O Tribunal de contas participa da discussão, mas em geral, assim com outras secretarias, são mais reticentes. A SERIN é o principal articulador dentro do poder público para essa mobilização, sendo responsável pelo processo de articulação dentro do estado, e também junto às prefeituras, e fazendo essa ligação necessária entre a sociedade civil e o poder público.

- **Universidade** tem colaborado com o “Curso Livre”, fornecendo o edital com 20 vagas para membros acadêmicos, 20 para OSC e 20 para o poder público. Porém, a mobilização conjunta da

rede com as universidades é um pouco dificultada devido a exigências acadêmicas e a forma de utilização do orçamento, além de o projeto da universidade ser muito limitado.

- Relação com **prefeituras** são mais complicadas, porém, existe diálogo, mostrando interesse em desenvolver um decreto em colaboração com a rede. Fica claro que existe desinformação dentro do poder público, há resistências percebendo a Lei 13.019 como muito complicada, muitas vezes optando por utilizar a 8666, onde, na visão dos gestores, não terá problemas com o TCE em etapas posteriores.

A Bahia já possuía um histórico em relação à mobilização da sociedade em relação a todo esse processo de reconhecimento das OSC pelo Estado. Foi o primeiro ente a instituir o [CONFOCO – Conselho de Fomento e Colaboração](#). O conselho foi empossado, foi aberto um [edital](#) de inscrição para OSCs interessadas participarem da eleição, especificando critérios e procedimentos a serem adotados. Foram aceitas inscrições tanto de OSCs individuais como de redes e articulações de OSCs.

Impactos operacionais já visíveis na realização das parcerias

- Transição de normas

Desconhecimento de parte do poder público sobre o MROSC, principalmente em municípios pequenos. Dificuldade de entendimento da lei.

Mudança de cultura e falta de preparação para algo novo. (Acostumados a terem moldes prontos, tendo dificuldade em elaborar pontos gradualmente)

Necessidade de se focar no resultado da política pública, e não apenas em processos contábeis dentro dos órgãos de controle.

No âmbito estadual, apenas quatro editais foram lançados, sendo os dois primeiros não correspondendo corretamente às normas da lei e fora dos padrões.

Salvador ainda não possui decreto (GT constituído agora), apesar de outros municípios terem (alguns considerados problemáticos como Feira de Santana). Espera-se que Salvador ao fazer o seu decreto sirva de modelo para outros municípios.

-Capacitação do poder Público e OSCs

Capacitação conjunta – multiplicadores e multiplicadoras, semelhante ao ENAP âmbito nacional. Projeto ProExt- UFBA

-Do órgão público dentro do processo de capacitação, todos que estão interessados podem participar (prefeitos, secretários, procuradores...) em conjunto com a rede das OSC, que são as mais interessadas. (a nível municipal) --→ eventos gratuitos

- Rede ABONG-BA bastante engajada.

Chegando na parte de capacitação, onde a responsabilidade viria a ser do setor público, houve uma “estagnada”, sendo o processo muito lento. Além disso, muita dificuldade na produção de um modelo geral para o marco.

- Plano de Trabalho

Não foi explicado, mas deixou claro que a dificuldade dos gestores de entender a real essência no MROSC acaba por atrapalhar uma adaptação desses pontos. Sabem que precisa mudar, mas não sabem o que ou como.

- Prestação de contas e Controle

- Sistemas de acompanhamento

O desenvolvimento de sistemas específicos pode levar até 3 anos.

Com a falta de recursos acaba não se fazendo nada ou adaptando (deforma inadequada) -

- Normativas conflitantes do Tribunal de Contas

O tribunal de contas propôs um grupo de trabalho, tiveram muito debate, muitas diferenças, mas chegaram a certos acordos com a rede MROSC de OSCs e os GTs do executivo. Porém, quando houve a consulta pública para a minuta, o TCE não participou, realizaram uma vídeo conferência com o GT do Governo do Estado e OSCs tendo várias resistências em relação à questão de taxação e de prestação de contas simplificada.

Há ainda a insistência em utilizar a Lei 8666

“Tribunal de contas é um grande problema quando chega a esse ponto. Enquanto ele não entender exatamente todos os processos do MROSC e a forma de implementação, ele continuará usando a 8666 até que seja revogada. Instrução normativa. O Tribunal precisa mudar sua cultura, focando nos resultados ao invés de foco financeiro normativo. “

- FMDCA- Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente

- Documentação

As novas OSC ficam sem suporte nas primeiras fases de implementação do MROSC, pois não possuem referência para dar credibilidade ao poder público, dificultando seu acesso à repasses.

Referências Bibliográficas

ABONG. Lei 13.019/2014: fortalecer a sociedade civil e ampliar a democracia. Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade, 2015.

Alves, M. A., & Koga, N. M. (2006). Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. BAR. Brazilian Administration Review, v. 3, p. 5.

- Barbosa, M. N. L. (2011). A experiência dos termos de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS). In: Sundfeld, C (Org.). Parcerias Público-Privadas. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, v. 1, pp. 522-562.
- Brasil Lei n. 9. 637 de 15 de Maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 18 mai. 1998. Seção 1, página 8.
- Brasil. Congresso Nacional (2010). Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. Relatório final da “CPI das ONGs”. Brasília. Recuperado em 15 abr., 2015, de www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594
- Brasil. Lei n. 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 n. 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.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 1, pp. 5-42, jan.-mar.
- BROCHARDT, Viviane. Construção participativa. Entenda o papel das OSCs na construção do MROSC e a tramitação da Lei no Congresso Nacional.
- CARÍTAS BRASILEIRA. Marco regulatória das relações entre Estado e sociedade civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil, 2013. Disponível em:
http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_Gov_OSC_e_Parceiros/Marco-Critas-WEB.pdf
- Carvalho Neto, A. A. de. (2007). Transferência de recursos do orçamento da união para organizações não governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle. 146 f. Monografia (especialização), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF.
- Coutinho, F. de M.; Bernardo, R. A., & Silva, F. A. (2008). Contratualização de resultados com o terceiro setor (OSCIP), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 1, Brasília. Anais. Recuperado em 10 jan., 2015, de <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/82?mode=full>
- Dora & Panunzio (2013). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: cenário Atual e Estratégias de Avanço. Análise CPJA, Direito FGV. Recuperado em 20 de Abril de 2014: http://cpja.fgv.br/sites/cuja.fgv.br/files/marco_regulatorio_das_oscs.pdf.
- Fagundes, L.; Silva, V., & Silva, C. G. (2014). Certificações públicas concedidas às organizações da sociedade civil no Brasil. Entre dimensões normativas e complexidades contextuais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, jan.-jul. Recuperado em 12 fev., 2015, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/8930/25690>
- FGV Projetos. (2014). Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Governo Federal. FGV Projetos. Recuperado em 10 mar., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf

- IPEA. Comunicados do IPEA nº 123: Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Brasília: IPEA, 2011.
- Lemos, C. (2006). Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: Vilhena, R. et. al. (Org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 129-144
- Lopes, L. V. F., Araújo Jr., E., Souza, A., & Sant’Ana, D. (2013). As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. Novena Conferencia Regional de ISTR Santiago de Chile. Recuperado em: 20 jan., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sg-novena-conferencia
- Lopez, F. G., & Abreu, R. (2014) A Participação das ONGs nas Políticas Públicas: o ponto de vista dos gestores federais. IPEA, Textos para Discussão 1949. Brasília: IPEA, Abril de 2014.
- Lopez, F. G., & Barone, L. S. (2014) As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise dos convênios e organizações (2003-2011). IPEA, Textos para Discussão 1896. Brasília: IPEA, Abril de 2014. Recuperado em 28 de Abril de 2014: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20642
- Mendonça, P.; Falcão, D. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 21, p. 44-62, 2016.
- Mendonça, P.; Araújo, E. T.; Medeiros, A. (2016) Models of Non Profit and State Partnerships: comparative analysis of Brazilian policies in health, social service and culture. In: ISTR International Conference, 2016, Estocolmo. ISTR Working Papers.
- Plataforma da sociedade civil pelo novo marco regulatório (2014). Primeira contribuição da plataforma das OSCs para o processo de regulamentação da Lei n. 13.019/2014. Brasília. Recuperado em 20 abr., 2015, de https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta_regulamentac3a7c3a3o_lei13019_plataformamrosc_final.pdf
- Ribeiro, V. M. (2013). A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 6, Brasília. Anais... Brasília, 2013. Recuperado de 13 maio, 2015, de www.participa.br/articles/public/0008/5675/pesquisa-abong.pdf
- SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidades do terceiro setor. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/1027>>. Acesso em: 02 de outubro de 2017.
- SGPR (Secretaria-Geral da Presidência da República). (2015). Relatório da 2º Consulta Pública: Regulamentação Colaborativa, Lei 13.019/2014. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0045/7479/20160223-Relatorio2aConsulta.pdf>. Acesso em Maio de 2017.

- Souza, Aline; Wack, Bianca S. (2016) Novo marco regulatório para ONGs. Valor Econômico. 07/03/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/legislacao/4467916/novo-marco-regulatorio-para-ongs>, acesso em Maio/2017.
- Storto, P. (2016) Questões de impacto federativo decorrentes do marco regulatório das organizações da sociedade civil e a Lei 13.019/14. Revista Brasileira de Direito do terceiro Setor, 20, Jul-dez.
- Storto, P., Golfieri, M. et al. (2012) Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil. Série Pensando o Direito, v. 41. Brasília: Ministério da Justiça. Recuperado em 7 abr., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/2013-sal
- Trezza, V. (2007). O Termo de Parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP, FGV.