

AS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS: TIPOLOGIA E ANÁLISE DE CONVÊNIOS E ORGANIZAÇÕES (2003-2011)

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

Leonardo Barone

Pesquisador do Ipea e do Centro de Estudos de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) na Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). E-mail: <leobarone@gmail.com>.

Este texto apresenta uma análise sobre os tipos de entidades sem fins lucrativos (ESFLs), suas áreas de atuação nas políticas públicas federais, bem como os objetivos dos convênios celebrados entre estas entidades e o governo federal, de 2003 a 2011. Para tanto, desenvolveu-se uma tipologia inédita para classificar a natureza e os objetivos dos convênios celebrados. Esta tipologia é utilizada de forma integrada com outras bases de dados classificatórias, principalmente a classificação adotada no estudo Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De 2003 a 2011, o governo federal dispendeu quase R\$ 190 bilhões em convênios com outros níveis de governo e entidades sem fins lucrativos (ESFLs). Estes recursos estão distribuídos entre diferentes órgãos governamentais e compõem objetivos de política pública bastante variados. Apesar do grande volume de recursos dispendido nos últimos anos com convênios, as análises sistemáticas sobre seus destinos e objetivos ainda são escassas, sobretudo em relação aos convênios entre Estado e ESFLs.

As ESFLs compõem aproximadamente 15% do total de transferências realizadas pela União entre 2003 e 2011, o que corresponde a quase R\$ 29 bilhões. Entidade sem fins lucrativos é a classificação jurídica dada

a um conjunto diverso de organizações, entre as quais estão compreendidas desde organizações da sociedade civil de defesa de direitos e sindicatos até fundações de ensino e pesquisa e hospitais beneficentes. Neste período, aproximadamente 10 mil ESFLs firmaram pelo menos um convênio com o governo federal.

A quantidade de recursos e os objetos dos convênios variam de acordo com o tipo de organização envolvida. Da mesma forma, os programas governamentais nos quais os convênios estão inseridos são também bastante diversos. Há grande variação entre ministérios. Em alguns deles, o número de convênios é elevado, indicando relações estáveis entre o governo federal e as organizações convenientes; porém, em outros, os convênios são pouco frequentes.

A distribuição geográfica de recursos é bastante desigual pelo país. Quinze municípios concentram ESFLs que receberam quase 70% do total de recursos. As organizações sediadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília que celebraram convênios com a União, somadas, receberam mais de um terço das transferências para esta categoria.

Associações e fundações, inclusive as de apoio à pesquisa, receberam, de 2003 a 2011, mais de 90% do orçamento destinado a convênios com ESFLs do governo

1. Os autores agradecem as seguintes pessoas e instituições que, em diferentes momentos, ajudaram a esclarecer dúvidas ou obter dados que foram indispensáveis para a análise apresentada neste trabalho: Laís de Figueiredo Lopes, Aline de Souza, Evânio de Araujo Júnior, Maria Victoria Hernandez e Diogo Coutinho (Secretaria-Geral da Presidência da República); Aldino Graeff (Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP); José Elias Romão (Ouvidoria-Geral da União/Controladoria-Geral da União – CGU); Bruno Garcia e Neimar Guimarães (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), técnicos do Siga Brasil, do Senado; Marina Parente (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV/MP); e Sandro de Souza e Cristina Fernandes (Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP). No Ipea, os agradecimentos vão para os colegas Rodrigo Orair, da Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest); Ézio Leal, da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – (Dimac); e à assistente de pesquisa Jayane Maia. Todos os erros são de responsabilidade dos autores deste texto.

2. Todas as informações financeiras foram ajustadas para valores de junho de 2012, sempre com base na data de celebração do convênio.

federal. Hospitais e santas casas, sindicatos e demais entidades sindicais, serviço social autônomo, cooperativas e demais entidades não classificadas receberam, somadas, a menor parte dos recursos transferidos às cerca de 10 mil organizações convenientes.

Apesar de as áreas da saúde e da ciência e tecnologia receberem maiores valores absolutos, ao se considerar as porcentagens gastas com transferências para ESFLs como porcentagem do total de cada um dos ministérios, apenas para poucos órgãos os valores tem impacto relevante no orçamento.

Utilizando-se a classificação adotada no estudo Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil), as organizações de educação e pesquisa representam quase 30% do volume total de recursos destinados a convênios com ESFLs no orçamento federal, enquanto as da saúde correspondem a pouco mais de 10%.

A principal surpresa ocorre com as organizações da assistência social. O gasto com elas corresponde a quase 7% do orçamento de transferências para ESFLs, acima, inclusive, dos hospitais, terceiro maior subgrupo ao se desconsiderar as não classificadas. Acompanhando este grupo, estão as organizações de defesa de direitos, com gasto total superior a R\$ 1,7 bilhão em oito anos, bem como os centros comunitários e as outras organizações de saúde, ambos com orçamento superior a R\$ 1 bilhão no mesmo período. Centros comunitários são, de resto, as organizações com valores médios de convênios mais elevados de 2003 a 2011: R\$ 3 milhões.

Os convênios foram classificados em quatro tipos – posteriormente, em subtipos: *i*) financiamento a atividades; *ii*) eventos ou produção; *iii*) parceria na execução de políticas públicas; e *iv*) subvenção à organização e aos serviços prestados pelas organizações ao Estado. Parcerias correspondem a 48% dos convênios; e financiamentos a projetos, 43%. Subvenções e prestação de serviços são, portanto, residuais.

Apesar de o universo de entidades e convênios ser bastante diverso, há grande previsibilidade no tipo de organização e de objetivos de convênios em cada área de política e nos órgãos do governo federal.

Mesmo que se possa encontrar quase todo tipo de organização e objetivos para celebrar convênios em diversos órgãos, os ministérios têm padrões estáveis de conveniamento com as ESFLs.

SUMÁRIO EXECUTIVO