

Título AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (2003-2011)

Autores (as) Felix G. Lopez
Leonardo S. Barone

Título do BOLETIM BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Cidade Brasília

Editora Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

Ano 2013 (n.3)

ISSN 2237-6208

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (2003-2011)*

Felix G. Lopez**
Leonardo S. Barone***

1 INTRODUÇÃO

O espaço e a relevância das organizações da sociedade civil¹ (OSCs) no ciclo das políticas públicas têm sido objeto de permanente debate. Da perspectiva estatal discute-se a qualidade e os efeitos potenciais da atuação das OSCs em diferentes políticas *vis-à-vis* a burocracia pública. A discussão no seio das organizações civis incorpora, para além da eficácia e efetividade das políticas, aspectos normativos sobre as vantagens e desvantagens, efeitos institucionais e políticos de atuarem junto aos setores governamentais na condução de políticas.

Para o debate sobre políticas públicas, parece haver duas questões relevantes: *i*) se as organizações civis devem ser consideradas indispensáveis à implementação de políticas públicas por parte do Estado brasileiro; e *ii*) a natureza da atuação cooperada e as particularidades da atuação conjunta do Estado com OSCs. A resposta a estas questões permitirá aos gestores e políticos tomarem decisões mais bem informadas sobre estratégias a adotar em diferentes ações governamentais.

Há, contudo, severo obstáculo empírico para o avanço deste debate. A deficiência de informações sistemáticas sobre quem são e onde atuam as OSCs que mantêm algum tipo de cooperação com o governo federal brasileiro. Essa limitação de informações é particularmente relevante quando a legitimidade das OSCs para atuar em políticas do Estado é posta em xeque, o que costuma ocorrer tanto

* O texto aqui apresentado resume parte dos resultados da pesquisa *Estado e organizações civis no Brasil*, conduzido na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

*** Pesquisador-colaborador do Ipea e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP); pesquisador do Centro de Estudos em Economia e Política do Setor Público na Fundação Getúlio Vargas-SP (FGV-SP).

1. Como se sabe, há diversas formas de nominar as organizações da sociedade civil, em conceitos que vão desde a denominação oficial do Estado brasileiro, entidades sem fins lucrativos (ESFLs), a definições bem mais precisas, mas sem fronteiras demarcatórias nítidas, como o conceito de organizações não governamentais (ONGs), que na tradição política assumiu contornos específicos. A definição de ESFL tem a virtude de recortar o universo das ONGs por um critério único e abrangente, de cunho econômico – “não ter lucro” –, resultando em conceito guarda-chuva que abriga um leque vasto de organizações com estrutura, princípios e áreas de atuação diferentes. Para um nível de análise que se pretenda mais específico, o termo diz pouco sobre as formas de ação, áreas de política e estilos de atuação de cada conjunto de organizações. A natureza indiferenciada dos conceitos demarcatórios do conjunto das organizações civis também pode servir para reproduzir imaginários e discursos – que se convertem em decisões e ações concretas – sobre papéis e princípios de atuação cambiantes no mosaico atual das organizações civis brasileiras. Para tais mudanças, um conjunto de fatores ainda pouco estudados tem colaborado: o movimento de ampliação dos recursos estatais destinados às organizações da sociedade civil (OSCs), a diversificação das áreas de atuação daquelas organizações (em resposta à emergência de novas questões quanto ao imperativo da sobrevivência organizacional), a ampliação dos canais de interlocução de mais setores governamentais à participação de organizações civis e a aproximação dessas organizações da esfera parlamentar são alguns destes movimentos visíveis nos últimos anos. Pensa-se, por exemplo, na autorrepresentação que as organizações filiadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) têm de seu papel como atores cuja alma atua em defesa e fortalecimento da democracia, cuja contraparte é ofuscar e reduzir seu eventual papel como instituições prestadoras de serviços ao Estado, por meio de convênios firmados com órgãos públicos. Sendo herdeiras de uma trajetória que foi marcada pela proximidade com movimentos sociais em luta por democratização do Estado, talvez essas organizações não mantenham, hoje, uma dinâmica de atuação que se diferencie daquelas organizações vocacionadas para a execução de políticas públicas.

por denúncias eventuais de corrupção quanto por redefinição da balança de poder entre aqueles que defendem fortalecer a burocracia pública no ciclo das políticas e aqueles que sustentam a necessidade de ampliar o espaço de atuação das OSCs naquelas mesmas políticas.

Neste artigo, o esforço foi precisamente sistematizar parte dessas informações. O objetivo do texto é apresentar estes dados de forma sucinta. Em particular, proveram-se alguns dados gerais sobre evolução das transferências estatais para as organizações e, especificamente, para o nível federal, dados sobre áreas de políticas, formas de cooperação/parceria e tipos de organização civil no espaço de quase uma década (2003-2011).

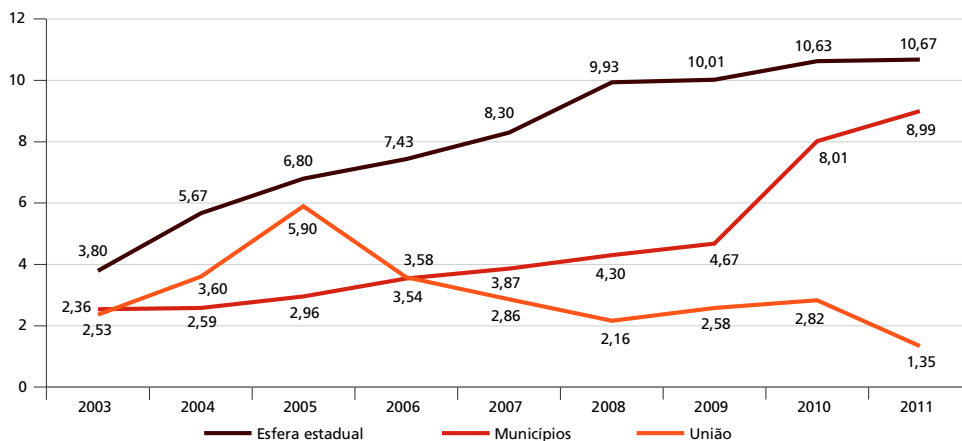
2 EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

O gráfico 1 resume duas informações importantes. Primeiro, as transferências estatais para organizações da sociedade civil estão crescendo de forma expressiva. Segundo, que esse crescimento está ocorrendo nos níveis subnacionais. É difícil explicar as razões deste deslocamento, mas dois movimentos são importantes. A primeira razão é a crescente descentralização das políticas públicas, especialmente na área de saúde e educação (Orair e Gobetti, 2010; Ipea, 2007). A segunda diz respeito à recente e crescente restrição para celebração de convênios com organizações civis no governo federal, em parte como efeito de rígidos controles procedimentais e ações oficiais que resultaram na paralisação e suspensão dos convênios.

GRÁFICO 1

Transferências voluntárias para organizações da sociedade civil por nível de governo (2003-2011)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Senado Federal (base de dados Siga Brasil); Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs.: valores atualizados a preços de junho de 2012 (IPCA, jun./2012). Transferências feitas pela modalidade 50.

3 TIPOS DE ORGANIZAÇÃO E NATUREZA DOS "CONVÊNIOS"

Classificar cerca de 10 mil organizações que receberam recursos federais é difícil, tendo em vista que as classificações oficiais são demasiadamente genéricas e/ou precárias e pouco confiáveis. Contornou-se o problema combinando duas classificações diferentes. A primeira classificação específica um pouco mais a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), incluindo tipos mais específicos. Incluíram-se hospitais e santas casas, bem como fundações de apoio à pesquisa.

Além desta classificação, adotou-se também a classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inspirada na Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI) da Organização das Nações Unidas (ONU), e utilizada na publicação (IBGE, 2012). Com isso, têm-se formas classificatórias que permitem olhar a cooperação entre OSCs e governo federal de diferentes ângulos: pela natureza do objeto, pela forma da organização e pela área de atuação dominante da organização.

A tabela 1 indica a classificação com base em um misto de tipo jurídico e setor de atuação.

TABELA 1

Tipos de organização, convênios celebrados e recursos recebidos (2003-2011)

Tipos de organização	Volume transferido (R\$)	Número de "convênios"
Associações	14.040.450.599	22.046
Fundações de apoio à pesquisa	8.819.704.149	6.099
Fundações	3.363.264.832	2.750
Hospitais e santas casas	972.948.142	3.550
Outras	24.474.006	25
Total geral	27.220.841.729	34.470

Fonte: Senado Federal (base de dados Siga Brasil).

Elaboração dos autores.

É possível observar que, tal como no universo das organizações civis do país (IBGE, 2012), o maior volume de convênios é celebrado com associações, mas o volume de recursos destinados para ciência e tecnologia faz das fundações de apoio uma destinação de recursos expressiva.

Na classificação baseada nas áreas de atuação das organizações, na tabela 2, resumem-se os resultados. Vê-se, considerando organizações apenas as organizações classificadas como OSCs – excluindo-se o grupo "outras instituições" –, que pertence ao grupo "educação e pesquisa e "desenvolvimento e defesa de direitos", nos quais a maior parte dos recursos está alocada. Mas o tipo "defesa de direitos" recebeu volume de recursos pequeno, desproporcional à capacidade de incidência das organizações ali albergadas – por exemplo, aquelas filiadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) na esfera pública.

TABELA 2

Transferências voluntárias federais para OSCs, por grupos e tipos de OSCs

Grupos	Tipos de organizações da sociedade civil (OSCs)	Empenhado (R\$)	Número de convênios	Média empenhada (R\$)	Subtotal por grupo (R\$)
Habitação	Habitação	962.717	2	481.358	962.717
Assistência social	Assistência social	1.973.466.207	5.049	390.863	1.973.466.207
Saúde	Hospitais	1.914.106.251	4.924	388.730	2.976.081.308
	Outros serviços de saúde	1.061.975.057	790	1.344.272	
Cultura e recreação	Esporte e recreação	961.084.957	888	1.082.303	1.898.343.898
	Cultura e arte	937.258.941	2.000	468.629	

(Continua)

(Continuação)

Grupos	Tipos de organizações da sociedade civil (OSCs)	Empenhado (R\$)	Número de convênios	Média empenhada (R\$)	Subtotal por grupo (R\$)
Educação e pesquisa	Educação infantil	14.932.543	20	746.627	
	Ensino fundamental	602.130.572	1.001	601.529	
	Ensino médio	58.221.290	125	465.770	
	Educação superior	916.518.336	1.154	794.210	
	Educação profissional	133.707.483	168	795.878	
	Outras formas de educação/ensino	414.885.241	628	660.645	
	Estudos e pesquisas	4.964.918.986	3.269	1.518.788	7.105.314.451
Desenvolvimento e defesa de direitos	Associações de moradores	133.248.306	134	994.390	
	Desenvolvimento rural	330.679.471	309	1.070.160	
	Centros e associações comunitárias	1.119.511.789	359	3.118.417	
	Emprego e treinamento	363.335.733	477	761.710	
	Defesa de direitos de grupos e minorias	355.452.889	438	811.536	
	Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.582.358.931	2.615	605.109	3.884.587.119
Partidos políticos, sindicatos, associações profissionais e patronais	Partidos políticos	15.144.262	21	721.155	
	Associações profissionais	982.568.801	879	1.117.826	
	Sindicatos, federações e confederações	824.467.853	947	870.610	
	Associações de produtores rurais	433.386.861	627	691.207	
	Associações empresariais e patronais	368.679.162	641	575.162	2.624.246.939
Religião	Religião	680.729.745	384	1.772.734	680.729.745
Meio ambiente	Meio ambiente e proteção animal	164.783.268	368	447.781	164.783.268
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	Sistema S	481.927.517	401	1.201.814	
	NA – classificação indisponível	4.011.030.804	5.764	695.876	
	Conselhos, fundos e consórcios municipais	3.595.221	12	299.602	
	Caixas escolares e similares	590.567.951	293	2.015.590	
	Outros	352.913.302	654	539.623	
	Condomínios	1.446.006	6	241.001	5.441.480.801
	Total geral	26.749.996.452	35.347	756.783	

Fonte: Ipea; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

Elaboração dos autores.

Foram classificados também os convênios celebrados com organizações civis entre 2003-2011. Para classificar estes convênios, foi aplicada uma tipologia que pudesse retratar as diferentes motivações para a celebração deste instrumento jurídico. A tipologia, de dois níveis classificatórios, está definida, no primeiro nível, em parcerias, financiamento a projetos, subvenções e prestação de serviços. Cada tipo de convênio é composto por subtipos que especificam as ações dominantes mencionadas nos objetivos e justificativas dos convênios. O objetivo deste artigo foi ordenar, de forma simples e inteligível, o universo dos vínculos de cooperação celebrados com as OSCs a fim de diagnosticar alguns padrões presentes na cooperação e parceria entre governo federal e aquelas organizações. As definições de cada tipo se encontram no apêndice A.

A tabela 3 apresenta a síntese dessa classificação. Ela indica que o volume de recursos destinado ao financiamento a projetos, sobretudo científicos e tecnológicos, é bastante expressivo, o que, por conseguinte, indica que a fatia correspondente às parcerias à execução de políticas compõe aproximadamente 50% do universo da cooperação entre OSCs e governos.

TABELA 3

Tipos de colaboração entre OSCs e governo federal

Tipos de colaboração	Número de convênios	Recursos empenhados (R\$)
Parcerias	17.680	12.883.781.577,96
Financiamento	13.885	11.742.178.706,05
Serviços	1.869	1.969.777.248,49
Subvenção	960	468.085.697,68
Outros	76	157.018.498,95
Total	34.470	27.220.841.729,12

Fonte: Senado Federal (Siga Brasil); Brasil (SICONV).

Elaboração dos autores.

Obs.: classificação dos autores com base na descrição dos "objetos" e "justificativas" dos convênios celebrados.

O segundo nível classificatório derivou dos objetivos intermediários do convênio. Basicamente, foram considerados os meios utilizados para alcançar os resultados, sem considerar, especificamente, as diferentes áreas de políticas públicas. Foi utilizada uma "compressão pragmática" (Elman, 2005) da taxonomia para unificar, em um só tipo, objetivos de convênios cuja separação não encontrou qualquer utilidade teórica. Manteve-se, contudo, sempre que possível, o mesmo nível de generalidade.

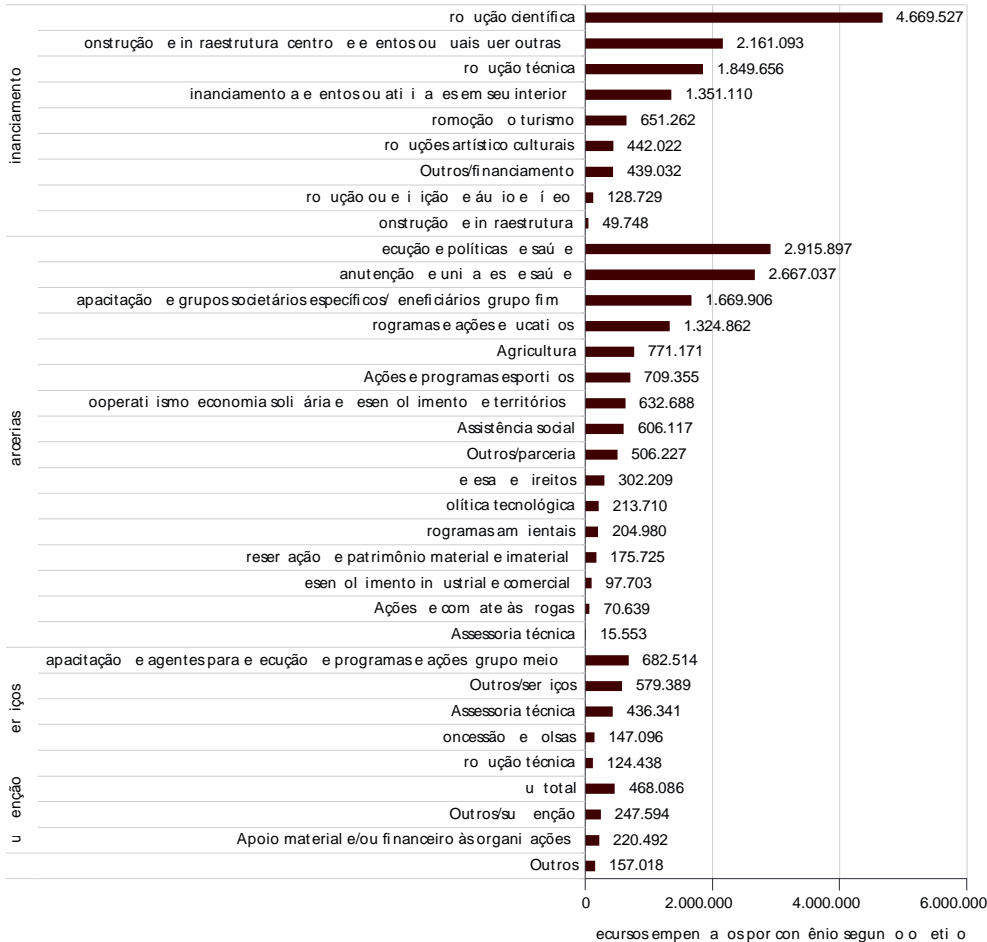
Para preservar o princípio da exclusividade, cada convênio deve estar presente em apenas um objetivo intermediário. Apesar de convênios com objetos amplos poderem ser, a rigor, motivados por objetivos compatíveis com mais de um dos tipos abaixo listados, na classificação dos tipos empíricos, escolheu-se o objetivo preponderante mais relevante entre diferentes ações conjuntas.

O gráfico 2 apresenta a lista dos objetivos específicos para a celebração dos convênios.

GRÁFICO 2

Recursos empenhados por objetivos dos convênios (2003-2011)

(Em R\$ mil)



Elaboração dos autores.

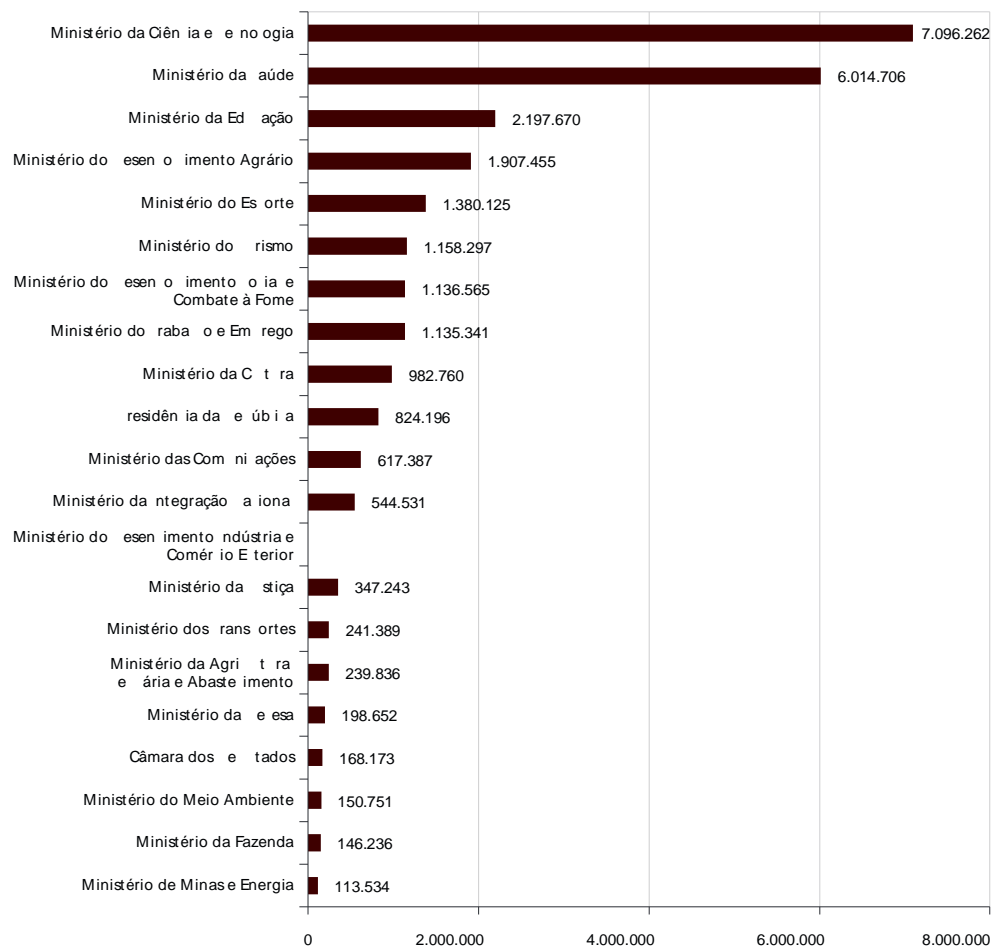
Observa-se que há grande concentração de recursos destinados à manutenção de unidades de saúde, ao financiamento, à produção científica e à implementação de ações educativas. As ações voltadas para capacitar grupos societários ou defender direitos específicos recebem menos recursos do que tais ações.

Por fim, indicaram-se, no gráfico 3, os principais órgãos governamentais que celebram os convênios. Como esperado, a maior parte dos convênios ocorre nos ministérios da Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como no Ministério da Educação.

GRÁFICO 3

Recursos empenhados por ministério (2003-2011)

(Em R\$ mil)



Elaboração dos autores.

Obs.: ministérios com valores empenhados totais abaixo de R\$ 100 milhões não foram incluídos.

Vale notar que o volume expressivo de ações de defesa de direitos está na Presidência da República, onde estão abrigados importantes órgãos que atuam nessa área, tais como a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

4 CONCLUSÃO

Foram apresentados, resumidamente, os resultados de um mapeamento sobre tipos de organização, áreas de atuação e volume de recursos transferidos voluntariamente pelo governo federal na última década. Esses recursos se destinaram a um universo de pouco menos de 10 mil organizações entre as quase 300 mil hoje existentes no país (IBGE, 2012). Os recursos não cresceram de forma substantiva ao longo desses anos, e estão divididos entre ações de parceria para execução de políticas e de financiamento a projetos, especialmente científicos e tecnológicos.

Os últimos anos testemunharam recorrentes celeumas midiáticas que usualmente resultaram em textos acusatórios contra a cooperação entre as organizações não governamentais (ONGs) e os governos. Os efeitos políticos e administrativos foram, entre outros, as maiores dificuldades administrativas para atuar em cooperação com aquelas organizações, seja por entraves burocráticos, seja por receio dos gestores em celebrar convênios. Os dados supracitados indicam, contudo, que: *i*) crescimento da cooperação com OSCs ocorre de forma intensa nos níveis subnacionais; e *ii*) a maior parte da cooperação e dos recursos é destinada a áreas que historicamente se valem da cooperação com entidades civis, quais sejam, educação, ciência e tecnologia e saúde.

Por um lado, não houve nenhum grande movimento de “onguização” das políticas. Por outro, a cooperação com as organizações civis tem ocorrido em áreas que tradicionalmente já contam com aquela cooperação, e, ao menos na década analisada, não apresentou mudanças acentuadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento. Sistema de convênios (SICONV). Brasília. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>>.

_____. Lei nº 12.309/2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12309.htm>. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Lei nº 4.320/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Séries históricas. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/politica-fiscal/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. _____. Finanças do Brasil (Finbra). Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. Senado Federal. Siga Brasil. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 24 jan. 2013.

ELMAN, C. Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. *International organization*, v. 59, n. 2, p. 293-326, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (2010). Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. Estatísticas do cadastro central de empresas (Cempre). 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2002/default.shtm>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado e política social. *In*: CAMPOS, A. G.; AMORIM, R. L. C.; GARCIA, R. C. Brasil: o estado de uma nação. Brasília: Ipea, 2007. p. 149-243.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. *In*: _____. Brasil em desenvolvimento 2010. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 87-112.

SANTOS, I. As subvenções no direito brasileiro. 2011. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 37., Belo Horizonte, set. 2011. Mimeografado.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Tipologia para classificar os convênios

Foi adotada a seguinte classificação geral para os convênios entre governo federal e organizações da sociedade civil (OSCs).

1. Colaboração/parceria: convênios cujos recursos são destinados a financiar atividades executadas, total ou parcialmente, por meio de OSCs, e que sejam essenciais para o alcance de objetivos de um programa governamental.¹ Trata-se de uma conjugação de esforços e interesses na prestação articulada de serviços à população pelo Estado e pela entidade. O convênio é uma modalidade de apoio à prestação desses serviços, que estão no rol dos serviços prestados pelo Estado.
2. Financiamento a projetos científicos/tecnológicos: convênios cujos recursos se destinam ao financiamento de atividades que, por sua duração definida (atividades não contínuas) ou natureza (não implicam prestação direta de serviços) não são parte constitutiva das ações de entrega de uma política, em particular, uma política social. Usualmente os recursos ali alocados provêm de fundos setoriais específicos e têm dotação orçamentária específica para este fim. Mas a origem do recurso não é critério para classificar um convênio no tipo financiamento.²
3. Subvenção/fomento organizacional: há subvenção quando o objetivo ou justificativa do convênio é manter o funcionamento da própria organização, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio de cobertura das despesas de funcionamento.³ Apesar de a subvenção poder ser considerada um tipo de colaboração entre Estado e organizações civis, difere do tipo que leva esta denominação na medida em que o objetivo dos recursos destinados é manter a própria organização – ainda que a motivação seja o interesse nos serviços que ela presta –, não a execução de políticas específicas. Pela natureza da própria definição, foram incluídos apenas dois subtipos: apoio material às entidades sem fins lucrativos (ESFLs) e outras formas de subvenção.
4. Contratação de serviços: convênios cujo objetivo é realizar atividades realizadas para a própria burocracia pública. São exemplos de atividades dessa natureza o assessoramento técnico e capacitação da burocracia, organização de eventos que se dirijam para o próprio governo. Do ponto de vista jurídico-formal, a contratação de serviços não deve integrar a motivação de um convênio, mas este tipo está presente no universo analisado.

1. Em tese, apenas algumas áreas de atividades são passíveis de recebimento de recursos, em particular, saúde, educação ou assistência social.

2. Pode-se esperar que, por conta do formato assumido no financiamento estatal às atividades de Organizações da sociedade civil (OSCs), as áreas prioritárias para esse tipo de convênio sejam aquelas relacionadas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico.

3. A subvenção vincula-se às áreas da assistência social, médica, educacional ou cultural. Ela observa também o princípio da subsidiariedade, por se tratar de uma ação que complementa a ação já implementada pelas próprias instituições estatais. O tipo aqui definido está inspirado na norma jurídica sobre esse conceito, em particular a Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 12.309/2010. Entretanto, buscou-se compatibilizar o arcabouço jurídico e o caráter mais geral do conceito. Não se desconhece que o Estado pode subvencionar mesmo entidades vinculadas à sua própria estrutura, mas esse aspecto é irrelevante para esta pesquisa, a não ser para as fundações de direito privado da administração indireta. Em particular, no Artigo 32 da Lei nº 12.309: “As transferências de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do Artigo 16 da Lei nº 4.320/64, atenderá a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social nos termos da legislação vigente”.