

## **AFINAL, O QUE OS DADOS MOSTRAM SOBRE A ATUAÇÃO DAS ONGs? ANÁLISE DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E PROJETOS EXECUTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL**

**Janine Mello**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.  
*E-mail:* <janine.mello@ipea.gov.br>.

**Ana Camila Ribeiro Pereira**

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.  
*E-mail:* <ana.ribeiro@ipea.gov.br>.

**Pedro Gomes Andrade**

Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.  
*E-mail:* <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

Não é possível pensar o papel e a atuação das organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil sem recorrer ao debate sobre o fortalecimento da sociedade civil, as múltiplas relações travadas com o aparato estatal e as instâncias de mercado, e as formas com que as noções de organizações não governamentais (ONGs), terceiro setor, filantropia e movimentos sociais aparecem atreladas ao conceito de organizações da sociedade civil.

Grande parte das análises sobre as OSCs no Brasil e, de maneira mais ampla, sobre a sociedade civil, relaciona a trajetória de surgimento e consolidação dessas organizações com fatores de ordem político-institucional, como: *i)* intensificação de ações pela redemocratização política nas etapas finais do período autoritário representado pela ditadura militar no país; *ii)* mudanças provocadas pelo modelo de descentralização de políticas públicas trazido pela Constituição Federal de 1988; *iii)* debate sobre novos paradigmas para a gestão pública; e *iv)* fortalecimento dos movimentos e coletivos constituídos em torno das reivindicações e demandas que marcaram esse período desde movimentos sociais, igrejas e entidades religiosas, organizações de caráter filantrópico e assistencial até entidades ligadas ao investimento social privado, como entendido na atualidade (Avritzer, 2007; 2012; Dagnino, 2002; 2004; Gohn, 2011; 2013).

Além da expansão numérica dessas organizações, as últimas décadas testemunharam a complexificação das interações entre diferentes atores sociais e as

estruturas do Estado. Foram ampliadas as instâncias de participação formal de entidades como conselhos, conferências e fóruns; diversas organizações passaram a executar formalmente políticas públicas voltadas à provisão de bens públicos; o repasse de recursos públicos e privados para essas entidades apresentou crescimento considerável até meados de 2015; o setor das OSCs passou por processos de aperfeiçoamento em sua estrutura organizacional, de gestão e execução de projetos próprios; assim como ocorreram a ampliação e a melhoria do arcabouço jurídico-legal voltado a regular a atuação das OSCs, como evidenciado pela aprovação do Marco Regulatório das OSCs (MROSC) em 2014.

Existem no Brasil 820 mil OSCs distribuídas em todos os municípios do país, que empregam formalmente 3 milhões de pessoas (Lopez, 2018) e receberam em torno de R\$ 118 bilhões de recursos federais entre 2010 e 2018 para execução de projetos voltados aos mais diversos temas, territórios e públicos. Apesar das inúmeras percepções sobre o papel das OSCs no país, é crucial entender a atuação dessas organizações dentro do contexto mais amplo no qual se configuram a ação governamental, a execução de políticas públicas e os volumes orçamentários mobilizados nesse sentido. Apenas uma parcela minoritária das OSCs acessa recursos de origem federal – 2,7% do total no país –, indicando uma atuação diversificada dessas organizações. Parte delas está ligada a ações de *advocacy* e promoção de direitos coletivos e difusos; a outra parte atua na

provisão de bens públicos e desenvolvimento de projetos executados a partir de parcerias firmadas com estados e municípios, ou independentemente de financiamento público, a partir de recursos internacionais, próprios ou aportes feitos pelo investimento social privado (ISP).<sup>1</sup> Como indicado na seção teórica do texto, a participação das OSCs na execução de políticas públicas custeadas por recursos federais representa uma parte pequena da atuação dessas organizações, o que impede que sejam feitas generalizações sobre o conjunto das OSCs a partir da parcela residual de organizações que recebem transferências orçamentárias federais.

Essas questões nos colocam diante da heterogeneidade inerente ao “mundo das OSCs” como elemento fundamental para compreender o campo de ação dessas organizações, seus aspectos definidores e seus avanços e limites associados ao setor. Além disso, demandam que o debate público sobre o tema esteja ancorado não em premissas fundamentadas em percepções e crenças comumente usadas para definir o que seriam essas organizações, suas intenções e razões de ser, mas sim na combinação entre dados disponíveis sobre o setor e o olhar pautado nas OSCs enquanto conjunto heterogêneo que compõe a esfera pública e se relaciona com o contexto institucional vigente, os atores envolvidos nessas interações e as múltiplas correlações de forças que atuam, interna e externamente, sobre tais organizações.

Feitas essas considerações, e retomando os objetivos do trabalho, o que os dados nos permitem afirmar sobre a atuação das OSCs a partir dos repasses e projetos executados no período recente? Em primeiro lugar, a trajetória das transferências para OSCs realizadas entre 2010 e 2018 apresenta tendência de queda no número de repasses e no valor aportado. Entretanto, as oscilações observadas são menos drásticas que o esperado, considerando os anos posteriores a 2015 marcados pela crise econômico-fiscal e por sucessivos cortes orçamentários. Além disso, foi possível evidenciar a dispersão temática dos repasses quando analisada a classificação

do gasto orçamentário a partir de suas funções e subfunções, indicando a diversidade que caracteriza a participação das OSCs na execução de políticas públicas sob a responsabilidade de diferentes áreas governamentais. Aliados a esse aspecto, predominam como objeto do gasto produtos e serviços de caráter eventual associados a atividades-meio.

Em relação à convergência existente entre a finalidade de atuação das OSCs e a área temática do gasto, foram identificados três grupos de organizações: *i)* OSCs cuja finalidade de atuação e área temática dos gastos executados apresentam alto grau de convergência; *ii)* OSCs caracterizadas por uma atuação tematicamente dispersa na execução das transferências federais; e *iii)* OSCs que apresentam “aparente” divergência entre sua finalidade de atuação e áreas das quais recebem recursos públicos federais.

Esses resultados não pressupõem, necessariamente, distorções ou fragilidades relacionadas ao funcionamento das OSCs ou das parcerias formalizadas com o poder público, considerando que a heterogeneidade, como elemento constituinte dessas organizações, decorre de processos de complexificação e diversificação ocorridos no interior da própria sociedade civil e nas interações travadas com o arcabouço estatal (amplamente discutidos pela literatura sobre o tema e também tratados na seção teórica do texto). No entanto, esses achados evidenciam os limites das categorias de classificação das OSCs definidas a partir do rol de finalidades de atuação adotado atualmente, e reforçam a pertinência de reflexões em torno das alternativas de aperfeiçoamento desses referenciais como estratégia para que a atuação dessas organizações seja retratada de maneira mais próxima do que efetivamente ocorre no âmbito das atividades desempenhadas pelas OSCs.

Esses resultados denotam a confluência de dois aspectos sobre a participação das OSCs como parceiras na execução de políticas públicas federais: *expertise* e diversidade. Se por um lado é patente a *expertise* de organizações vinculadas às áreas de saúde e educação na produção e implementação de políticas setoriais, de outro se torna imprescindível reconhecer o potencial associado à diversidade de atuação dessas organizações para pensar formas de aprimoramento dos arranjos de execução das políticas públicas, visando ao alcance de objetivos e resultados previstos no escopo dessas ações. Isso traz para o cerne do debate a reflexão sobre

1. Estima-se que os valores referentes ao ISP sejam da ordem de R\$ 3,1 bilhões por ano (Saez, Santiago e Zacchi, 2017) e as doações internacionais em torno de US\$ 200 milhões de 2013 a 2016 (Pannunzio e Souza, 2018).

as potencialidades do estabelecimento de parcerias e as formas de cooperação entre OSCs e Estado como mecanismos voltados para a ampliação da efetividade das ações governamentais em linha com os debates atuais sobre capacidades estatais, arranjos complexos de políticas públicas e aprimoramentos na gestão e implementação de ações governamentais.

Alinhada a essa consideração, a análise sobre os projetos executados pelas OSCs buscou contribuir para explicitar em que medida determinadas atividades representam ou expressam as apostas feitas para o estabelecimento de parcerias. A análise de projetos firmados de 2000 a 2018 entre governo federal e OSCs contidos nos sistemas de gestão e operacionalização selecionados – como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte (SLIE), o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) e o Sistema de Gestão de Convênios (Siconv) – indica uma tendência de queda na formalização de parcerias após 2013 e uma concentração em atividades específicas, como a aquisição de equipamentos, materiais e produtos. Ao longo de todo o período, prevaleceu, em volume de recursos, a participação das organizações em ações de construção, adequação, implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos de interesse público, e ainda parcerias voltadas para a prestação direta de serviços.

Considerando o exposto, argumentamos que a cooperação entre OSCs e o governo federal, sob a forma de transferências orçamentárias e projetos, sugere, uma vez mais, a dualidade como noção organizadora da apreensão dos elementos que caracterizam essas interações. De um lado, a atuação das OSCs em relação ao Estado não estaria restrita a áreas específicas, sendo fortemente marcada pela heterogeneidade temática. De outro, é visível a predominância das OSCs na execução de determinadas atividades, como visto anteriormente.

Mais que elaborar diagnósticos ou levantamentos descritivos sobre transferências orçamentárias, projetos, finalidades de atuação e áreas governamentais, o aprimoramento da compreensão sobre as interações entre OSCs e Estado produz consequências em diferentes dimensões. Também contribui para explicitar aspectos gerais sobre essas parcerias, somando-se aos esforços de fortalecimento da transparência sobre o setor, assim como fornece subsídios capazes de pautar, sob a ótica do poder público e da sociedade civil, as discussões sobre

como e em quais temas as OSCs poderiam contribuir ou têm contribuído para a execução de políticas públicas.

Posicionamentos diacrônicos pautados em propostas de exclusão das OSCs como parceiras estratégicas na provisão de bens e serviços – sem avaliações consubstanciadas dos prós e contras envolvidos em medidas dessa natureza –, ou, em contraposição, a defesa irrestrita da associação com as OSCs – sem considerar particularidades temáticas, setoriais ou organizacionais sobre políticas específicas –, tendem a não contribuir para o entendimento mais amplo sobre as possibilidades de aperfeiçoamento das relações entre OSCs e Estado focadas em avanços no desenho e na execução de políticas públicas – e, em última instância, na melhoria das condições de vida da população como diretriz norteadora da ação pública.

As conexões entre Estado e OSCs são múltiplas e permeadas por tensões e limites que configuram as possibilidades de ação dessas instâncias em dado contexto. Essa consideração, apesar de soar óbvia, é central para que sejam desenvolvidas avaliações equilibradas de ambos os lados. As OSCs não são, em si mesmas, tábuas salvadoras dos processos de consolidação da democracia, assim como não constituem uma instância de substituição do Estado. Não deveriam ser vistas exclusivamente sob a premissa de organizações essencialmente boas, virtuosas e desinteressadas, nem poderiam, *a priori*, ser definidas como mais ágeis e efetivas na consecução de seus objetivos e projetos. Essas ressalvas não dão espaço, entretanto, para construções ideológicas sobre as OSCs enquanto “organizações de fachada”, “canais de desvio de recursos”, “portas de entrada para influência externa” ou “massa de manobra” de interesses estrangeiros ou privados.

Essas mesmas ressalvas valem para pensar as possibilidades e os limites do Estado. A discussão sobre aprimoramentos necessários, do ponto de vista legal, econômico ou administrativo, no âmbito das parcerias entre OSCs e poder público na execução de políticas públicas, deve se manter delimitada pelos preceitos constitucionais de garantia da livre associação e organização de indivíduos e grupos, visando à promoção de direitos coletivos e ao debate de questões de interesse público como componente essencial do caráter democrático dos regimes políticos.

Há demanda para melhorias, em distintas dimensões, por parte do Estado e das OSCs, e o desenvolvimento

continuado de pesquisas, diagnósticos e avaliações sobre essas interações assume um papel central para alargar o entendimento sobre questões exploradas de maneira insuficiente como estratégias de sustentabilidade das OSCs ou a efetividade e o impacto da provisão de bens e serviços sobre as quais são responsáveis, reduzindo assim as chances de que se perpetuem diagnósticos baseados em crenças ou pressupostos sem conexão ou aderência com a realidade.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora Unicamp, 2002. 364 p.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, out. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

LOPEZ, F. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

PANNUNZIO, E.; SOUZA, A. G. de. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual**. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/sustentabilidade-economica-das-organizacaoes-da-sociedade-civil-desafios-do-ambiente-juridico-brasileiro-atual>>.

SAEZ, E. S.; SANTIAGO, G.; ZACCHI, J. M. (Org.). **Censo GIFE 2016**. 1. ed. São Paulo: GIFE, 2017. 256 p.